

Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации  
Институт государства и права Российской академии наук

# **Право цифровой администрации в России и во Франции**

Сборник научных материалов  
Российско-французской международной конференции  
27–28 февраля 2013 года

Москва  
2013

*Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2013 год, утвержденного Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 января 2013 года №157/1180-6*

**УДК 34.05**  
**ББК 67**

**Редакционная коллегия:**

И. Л. Бачило (ответственный редактор), доктор юридических наук,  
А. В. Иванченко (ответственный редактор), доктор юридических наук,  
А. Н. Аринин, доктор политических наук,  
Э. В. Талапина, кандидат юридических наук,  
У. Жиль, доктор права Франции

Право цифровой администрации в России и во Франции. Сборник научных материалов Российско-французской международной конференции. 27–28 февраля 2013 года. – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – 178 с.

*В издании рассмотрен опыт цифровой администрации – электронного управления, в том числе в избирательной системе, в России и во Франции. Данный опыт раскрыт в шести блоках вопросов, по каждому из которых представлены параллельные доклады российских и французских специалистов-юристов. Анализ развития электронных технологий в управлении, в том числе в процессе организации и проведения выборов, в сравнительном плане позволяет определить общие глобальные проблемы информатизации и найти подход на основе общих принципов и требований информационного общества к решению конкретных задач с учетом национальных особенностей двух стран.*

**ISBN 978-5-906644-09-1**

© РЦОИТ при ЦИК России, 2013  
© Институт государства и права РАН, 2013

## Содержание

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Чуров В. Е.</b> Развитие электронных технологий в избирательной системе Российской Федерации .....	15
<b>Лисицын-Светланов А. Г.</b> Цифровые технологии в развитии демократии и управления .....	20
<b>Бачило И. Л.</b> Цифровые технологии как инструмент переустройства систем публичного управления.....	23
<b>Жиль У. (У. William Gilles).</b> Мировое сообщество вступает в цифровую эру .....	25
<b>Талапина Э. В.</b> Цифровая администрация: возможности сравнительно-правового анализа.....	27
<b>Жиль У. (У. William Gilles).</b> Французская модель – открытое правительство .....	43
<b>Буадана И. (Irène Bouhadana).</b> Электронное управление административно-территориальных образований и защита персональных данных во французской системе.....	69
<b>Камолов С. Г.</b> Информационные технологии в управлении регионом .....	79
<b>Маслова Н. Р.</b> Развитие технологий электронной демократии: проблемы и перспективы (региональный аспект) .....	84
<b>Иванченко А. В.</b> Новые информационные технологии в избирательной системе России .....	90

<b>Мориц М. (Marcel Moritz).</b> Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институциональными барьерами.....	97
<b>Лавеню Ж.-Ж. (Jean-Jacques Lavenue).</b> Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод.....	111
<b>Де Петрюс де Лайево Ф.-К. (François-Xavier de Perthuis de Laillevault).</b> Борьба против цифрового неравенства и бедности .....	134
<b>Полякова Т. А.</b> Публичные услуги – путь к преодолению информационного и социального неравенства .....	151
<b>Кемерер М. (Quemerer Muriel).</b> Борьба против киберпреступности во французской системе: каковы юридические и институциональные условия? Какова судебная политика?.....	158
<b>Раскин А. В.</b> Выборы и цифровое телевидение .....	163
<b>Бачило И. Л.</b> Обеспечение безопасности Интернет-среды: правовые методы и толерантность отношений в области борьбы с киберпреступностью.....	168

## Предисловие

Теоретические семинары по проблемам информатизации и формирования информационного общества, проводимые в Институте государства и права Российской академии наук, за последние десять лет приобрели формат международных конференций. В них принимают участие не только специалисты, в основном юристы России, но и ученые Белоруссии, Казахстана, Украины и других государств ближнего зарубежья. Постепенно число участников расширяется. В феврале 2013 г. прошла третья встреча российских и французских специалистов по информационному праву, которая основана на договоре о научном сотрудничестве ИГП РАН и ИМОДЕВ – Института мира и развития Университета Париж-1 Пантеон-Сорбонна, заключенного в 2011 г.<sup>1</sup>

В работе конференции, проводимой по инициативе ИМОДЕВ, приняли участие с французской стороны: Уильям Жиль – д.ю.н., доцент публичного права Университета Париж-1 Пантеон-Сорбонна, президент ИМОДЕВ, директор магистратуры «Цифровое право – Администрация – Предприятия»; Марсель Мориц – д.ю.н., доцент Университета Лилль 2; Франсуа-Ксавье де Петрюс де Лайево – сотрудник ENESS; Жан-Жак Лавеню – Университет Лилль 2; Ирэн Буадана – д.ю.н., генеральный секретарь ИМОДЕВ; Мириям Кемерер – заместитель прокурора Суда второй инстанции Кретей.

В организации работы, ее открытии и дискуссиях приняли участие академик РАН директор Института государства и права РАН А. Г. Лисицын-Светланов; Председатель ЦИК России В. Е. Чуров; сотрудники сектора информационного права ИГП РАН, возглавляемого д.ю.н., заслуженным юристом России И. Л. Бачило; д.ю.н., профессор Российской академии правосудия Т. А. Полякова; д.ю.н. А. В. Иванченко, заслуженный юрист России, руководитель РЦИОТ (Российский центр обучения избирательным технологиям) при ЦИК

---

<sup>1</sup> В 2011 г. в конференции ИГП РАН принимал участие профессор Университета Сорбонна Ж. Шатийон с докладом «Французское право электронного управления. Электронное или цифровое управление».

См.: Информационное общество: проблемы развития законодательства. ИГП РАН. М.: 2012. С. 24–30.

В 2012 г. на конференции по вопросу развития правовых институтов принимали участие профессор У. Жиль с докладом «Французская модель цифрового правительства (управления)» и профессор И. Буадана с докладом «Право на уважение частной жизни во французской системе в цифровую эпоху». См. Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. М.: 2012. Юркомпани. С. 53–72 и 135–153.

России; советник губернатора Томской области Н. Р. Маслова; д.ю.н. Б. Н. Мирошников; заместитель министра информационных технологий Московской области, к.т.н. С. Г. Камолов; представитель факультета журналистики МГУ им. М. В. Ломоносова А. В. Раскин.

Тема цифровой администрации, по сути электронного правительства (а вернее, управления), раскрыта в шести блоках вопросов, по каждому из которых представлены параллельные доклады российской и французской сторон. Значение темы обозначено в приветствиях Председателя ЦИК России В. Е. Чурова и директора Института государства и права академика А. Г. Лисицына-Светланова. «До появления цифровых технологий право и практически любые институты развивались на национальной основе. Изначально они были ограничены территорией, и сама философия развития права была связана с установлением определенного правопорядка на определенной территории. По мере возможностей и необходимости осуществлялось и взаимодействие разных правовых систем. Цифровые технологии перевернули мир. Они сами по себе развиваются как феномен международный, а не национальный», – подчеркнул директор ИГП РАН. В своем вступительном слове профессор Уильям Жиль остановился на вопросе «открытого правительства» и организации «Партнерство открытого правительства» (Декларация прозрачности правительства, 2011 г.) и пояснил причину того, что Франция не вступила в это партнерство. И. Л. Бачило обратила внимание на концепцию правового регулирования развития информационного общества в России и определение основных направлений исследовательской и практической работы на этой основе.

Доклад к.ю.н., ведущего н.с. ИГП РАН Э. В. Талапиной, к настоящему времени доктора права Университета Париж 1-Сорбонна, «Цифровая администрация: возможности сравнительно-правового анализа» раскрывает исторически сложившуюся связь российского и французского права, что хорошо иллюстрируется законодательством и практикой в области информационного права. В ее докладе дан анализ развития электронной администрации во Франции и России; освещен вопрос о политике электронного правительства и значении рассмотрения цифровой администрации сквозь призму сравнительного правоведения.

Доклады, представленные в сборнике, подтверждают, что процессы информатизации и использования ресурса ИКТ в России и во Франции имеют много общего. Итоги наблюдений и обобщений позволяют увидеть плодотворность обмена опытом и сравнить приемы

и методические подходы к решению проблем снижения цифрового неравенства и необходимость инноваций в области управления на основе использования потенциала ИКТ.

Настоящее издание отражает ход работы конференции и позволяет аргументировать некоторые выводы о состоянии развития информационного общества и адекватности правового регулирования реальным вызовам социума сегодня, а также убедительно демонстрирует полезность таких встреч для развития сравнительного правоведения в целом и особенно в области развития информационного права.

Есть основания отметить, что информационное общество вступает в новый этап развития по сравнению с началом XXI в. Это определяется очевидной насыщенностью инфраструктуры продукцией информационных технологий, что прослеживается на состоянии сетевых каналов связи в Интернете, наполненностью рынка средствами связи самых разнообразных видов. На этом фоне более определенно выступают противоречия между возможностями коммуникаций и состоянием содержательной стороны, целей информатизации. Использование информационных ресурсов попадает в зависимость от состояния технологической инфраструктуры.

За годы развития информационных технологий база создания программного обеспечения и средств автоматизации получила статус ведущей отрасли экономики, где применяются механизмы рынка, конкуренции, а индикаторами являются показатели результата конкуренции и прибыли. Сегодня инфокоммуникации в сфера экономических отношений по доходности конкурируют с ведущими добывающими отраслями. Этот успех сильно влияет на достижение целей информационного общества и позволяет оценить получаемые социумом результаты. Тема конференции и ее раскрытие в докладах специалистов России и Франции позволяют критически оценить современную ситуацию и сделать возможные коррекции в области не только информационного права, но и в целом в области продуктивности законодательства и юридической практики в части овладения и использования нового социального ресурса, который представлен информацией и информационными технологиями.

Стратегия развития информационного общества России в праве получила отражение в концепции правового регулирования отношений в информационной сфере и эволюции институтов государства и права в условиях глобальной информатизации. Она разработана в Институте государства и права РАН, реализуется в трактовке информационного общества Российской Федерации, положена в основу

анализа состояния информационного законодательства. Основа этой концепции состоит в уяснении связи и взаимодействия цифровых методов организации и управления процессами развития общества. Суть информационного общества российскими исследователями информационного права раскрывается как общество *гражданское, социальное, демократическое и правовое при обеспечении информационной безопасности*. Этим обозначены парадигмы развития институтов социума в цифровую эпоху. На протяжении последних десяти лет коллектив юристов ИГП РАН последовательно изучает связь использования информационных технологий в обозначенных направлениях и формирует подходы к совершенствованию информационного обеспечения по названным параметрам развития общества<sup>2</sup>. Эта работа находит отражение в исследовании концептов электронного государства, электронного правительства, открытого правительства, гражданского общества и развития его демократических институтов. В известной мере она получила отражение и в названии конференции «Цифровая администрация».

Доклад А. В. Иванченко «Цифровые технологии в системе выборов представительных органов власти и их роль в информационном взаимодействии с электронным правительством» усилил внимание конференции к процессам поиска форм более глубокого взаимодействия гражданского общества и органов власти. Контрольные, аналитические задачи, обеспечение безопасности использования новых технологий в такой достаточно тонкой сфере общественных отношений получают реальную проверку в процессе избирательных кампаний весны и осени 2013 г. В ходе работы конференции был поднят большой пласт вопросов, связанных с развитием активности участников избирательных кампаний при использовании ИТ (В. А. Иванченко и А. В. Раскин). Отмечено наличие специализированной информационной системы «Выборы», которая охватывает 3,5 тыс. терминалов по всей России и обеспечивает выполнение 56 задач в избирательном процессе. Эта система построена на единой программной базе, использует самые современные каналы свя-

---

<sup>2</sup> Итоги этой работы представлены в монографиях (коллективных и индивидуальных), в статьях и сборниках докладов ежегодных конференций в ИГП РАН по информационному праву, в участии юристов РФ в разработке принимаемых в этой области федеральных законов и анализе их применения, в разных формах обсуждения состояния информационных процессов, информационной безопасности и т.д. Это представлено библиографией в области информационного права России.



зи. Из 56 названных функций две являются важнейшими. Первая – это передача информации о подсчете голосов на выборах всех уровней практически в реальном режиме времени с трансляцией этих результатов в Интернете и вторая – это ведение электронного регистра избирателей. Подготовлена и выпущена книга «Российский опыт использования ИТ в ходе региональных и местных выборов». Это важно для организации обучения кадров избирательных комиссий и оформления их компетенции с учетом того, что они сами могут делать в области использования ИТ. В настоящее время в России зарегистрировано и действует около 3 тыс. местных теле- и радиостанций. На обсуждение поставлены вопросы об активном и пассивном участии в избирательных процессах, об использовании техники в электронном голосовании и др.

Для российской общественности важно ознакомиться с подходом к проблемам, изложенным юристами Франции в своих докладах: «Принципы оказания публичных услуг во Франции в условиях ИКТ: изменения и юридические цели» (Уильям Жиль), «Электронная администрация на уровне местных органов власти «против» защиты персональных данных во французской системе» (Ирэн Буадана).

Развивая тему вступительного слова, У. Жиль сосредоточил внимание на оценочных признаках деятельности открытого правительства через систему баллов по стандарту, предложенному для «демократии 2.0». В состав критериев оценки включены бюджетная прозрачность; доступ к государственной информации; имущественная состоятельность политических деятелей и высокопоставленных должностных лиц; участие граждан. В докладе дан глубокий анализ соответствия открытого правительства Франции этим критериям, выявлена неудовлетворенность индексации для определения баллов в рейтингах. Отслеживается процесс движения демократии от состояния 1.0 (классическая демократия) к состоянию 2.0.<sup>3</sup> Особое внимание уделено улучшению участия и сотрудничеству пользователей и государственных служащих в этом процессе.

Продолжением темы стал доклад профессора И. Буадана, прочитанный У. Жилем. Через анализ работы с кадастровой информацией в нем прослежены проблемы сбора, обработки и использования персональных данных. Особое внимание обращено на массивы пер-

---

<sup>3</sup> Цитируя работу Д. С. Трише (2012), У. Жиль обращает внимание на пять условий: ясность; поиск истины; исчерпываемость, честность и искренность; необходимость публичных дебатов, ответственность.

сональных данных в системах местного управления, на проблему повторного использования этого вида данных, сроков хранения и др. процедур. Здесь виден процесс изменения (эволюции) законодательства и структур органов управления.

Доклады специалистов по информационному праву России «Электронное правительство на местном уровне и защита персональных данных» (Н. Г. Маслова); «Публичные услуги – путь к преодолению информационного и социального неравенства» (Т. А. Полякова) обрисовали состояние законодательства и практики его применения в России.

Доклад Н. Г. Масловой обобщает опыт работы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре за последние 14 лет. Подчеркнув значение первого Федерального закона «Об информации, информатизации и о защите информации» 1995 г., она сосредоточила внимание на правовом обеспечении сервисных проблем при активном использовании информационных технологий. С момента принятия ФЗ №8 «О предоставлении государственных и муниципальных услуг» можно констатировать переход к взаимодействию с населением от формы бэк-офис к форме фронт-офис. Переход к более высокому уровню предоставления публичных услуг определяется и вниманием к идеологии открытого правительства. В регионе действует концепция развития электронной демократии. Докладчик подчеркнула значение обучения и повышения квалификации использования информационных технологий при реализации проблем получения и предоставления услуг. В Ханты-Мансийском автономном округе активно осуществляются программы по обучению населения, представителей НКО, которая основана на стандарте ЕС. Освещен опыт организации доступа к информационным услугам.

Доклад Т. А. Поляковой продолжает уже поставленные вопросы французскими коллегами и дает обозрение нормативной основы в области преодоления цифрового неравенства и формирования социально ориентированного государства. Без выполнения этих условий реализация доступа к информации и пользования государственными и муниципальными услугами невозможны. Подчеркнуто значение стратегии развития информационного общества и актов по проблемам открытого государства. Докладчик поддерживает необходимость уточнения определений «цифровое неравенство» и «публичные услуги» при учете всех факторов, влияющих на их содержание и форму реализации. Один из вопросов при этом касается правового статуса многофункциональных центров, которых к моменту доклада в Москве

уже действует более 80, в стране идет их организация в 70 субъектах Российской Федерации; около 400 видов услуг обеспечиваются межведомственным информационным взаимодействием. Но одновременно с этим многие проблемы электронного документирования, документооборота еще ожидают решения. «Много говорилось об Интернете, но я думаю, что эта проблема значительно шире, – говорит докладчик. – Мы сегодня все так завязаны на эту систему, что это становится для нас самих небезопасно. Я говорю не только о публичных услугах, но и об использовании технологий в государственном управлении». Общество волнует и вопрос стандартов профессиональной подготовки работников администрации в широком смысле.

Доклад Марселя Морица «Французская публичная администрация лицом к проблеме электронной безопасности» привлек внимание к вопросу барьеров между «юридической осуществимостью» и «институциональными структурами», к количеству и росту численности аппарата государственной службы (5,2 миллиона человек) и большому числу разных форм нормативно-правовых актов. Проблема договора и электронной подписи регламентируется ГК Франции (2000 г.) и Директивой об электронной коммерции. Ордонансом 2005 г. и серией других актов введен порядок организации сетевых хранилищ информации пользователей (аналог личных кабинетов в РФ). При большом числе актов отмечена все же небольшая активность пользователей сайта публичных услуг. Показаны сложности «растворения электронной администрации в классических принципах публичного права». Дана картина внутреннего и внешнего, относительно конкретного уровня органа, сопротивления. Поставлен весьма важный вопрос о значении децентрализации управления. Отмечено, что «многие органы местного самоуправления еще не освоили процедуры с использованием информационных технологий. Хотя они и принимают документы в электронном виде, однако требуют копии на бумажном носителе, как будто документы в электронном виде не представляют никакого интереса!

Здесь мы подходим, – говорит автор, – к сути ограничений обмена информацией с использованием информационных технологий. Проблема носит не столько юридический, сколько институционный и социологический характер. Речь идет о настороженности администрации, а иногда и пользователей услуг». У каждого административно-территориального образования (во Франции 26 округов, 101 департамент, 36600 коммун) есть право развивать предоставле-

ние своих услуг без согласования с другими органами. Эти сюжеты очень напоминают ситуации и в России.

Еще два французских выступления – доклад «Оперативная совместимость и взаимосвязь полицейских досье: цели и двусмысленность диалектических отношений между принципом эффективности и защиты свобод» (Жан-Жак Лавеню) и интервью с прокурором Мириям Кемерер на тему: «Борьба против киберугроз во французской системе: юридические и институциональные условия и судебная политика» – углубили рассмотрение проблемы информационной безопасности в работе правоохранительных органов.

Доклад доктора права Жан-Жака Лавеню поднимает вопрос о множестве различных картотек в ведомствах. К концу 2011 г. во Франции было 80 баз данных публичной безопасности, в их числе 62 полицейские картотеки, причем 42%, по его словам, не имеют никакого законного основания, а 10% находятся в разработке. Это затрагивает очень тонкую область отношений разных субъектов и связи общественной и личной безопасности. «Это вопрос создания картотеки и ее предварительного контроля. Радоваться этому или сокрушаться, – говорит докладчик, – но увеличение количества административных и полицейских картотек, увеличение их оперативной совместимости и объединения, или поглощения, стало фактом, который невозможно больше игнорировать».

«Общественная безопасность», «личная безопасность», «видеонаблюдение и видеозащита», «объединение картотек», «пересечение данных» – употребляются как многозначные понятия. Интересен вопрос о метакартотеках и мегакартотеках (применительно к России – это вопрос о видах и содержании различных реестров). Затронуты вопросы относительно декрета о создании «Картотеки серийного анализа», об электронной идентификационной карте, отношении общественности к законопроекту «О защите личности» 2012 г. и создании «Картотеки честных людей». Все это напоминает о российской дискуссии относительно ГРН (государственного реестра населения), об унифицированной электронной карте в российской практике.

Интервью прокурора М. Кемерер дает весьма интересный обзор законодательства и проблем его применения в судебной практике.

Составы преступлений по киберпреступности определены в УК Франции и включают пиратство, обман, мошенничество, фальсификацию, педофилию, расизм, ксенофобию. Новое явление – фальсификация личности в Сети. Поставлен вопрос о политике кибербезопасности и сказано о создании «Белой книги внутренней безопасно-

сти». Несомненный интерес представляет рассказ о процессуальных средствах борьбы (перехват данных в Сети, средства расследования: цифровая фильтрация; внедрение шпионских программ для сбора данных; классические средства как арест на цифровые средства). Стоит ознакомиться с французским Кодексом уголовного производства. Киберпреступность как международное явление. В этой связи остаются проблемы с Будапештской конвенцией. Весьма полезно обратить внимание на постановку вопроса о политике кибербезопасности и установлении сотрудничества между публичным и частным сектором, на перечень органов и организаций в этой сфере.

Нельзя не отметить значение доклада «Борьба против неравенства и расширение доступа населения и предприятий к интернет-услугам» (Франсуа-Ксавье де Петрюс де Лайево). Доклад построен на материалах Национального института статистических и экономических исследований. Вывод: «В обществах с западноевропейским образом жизни, так же, как цифровая неграмотность стала новой формой неграмотности, доступ к высокоскоростному Интернету стал важным фактором для разделения граждан на бедных и богатых». Докладчик анализирует состояние борьбы с цифровым неравенством через показатели и характеристики доступа, использования и целей применения ИКТ. Отмечены характеристики зависимости доступа от таких условий, как: доходы, образование, возраст, гетерогенная мотивация, контакт с государственной службой. По всем параметрам прослеживается зависимость от влияния перечисленных факторов и условий. Рассматриваются Закон от 17 декабря 2009 г., Национальная программа и план «Цифровая Франция» (2012 г.).

К названным докладам французской стороны тесно примыкает доклад «Обеспечение безопасности Интернет-среды: правовые методы и толерантность отношений против киберпреступности» (И. Л. Бачило). Освещая подход к решению проблем безопасности в условиях развития информационного общества, И. Л. Бачило подчеркивает значение толерантности как в области взаимодействия разных групп населения и их взаимодействия с органами власти, так и толерантности методов правового регулирования в условиях глобальной миграции. В докладе рассмотрен опыт законодательства о юридической ответственности в области уголовных киберпреступлений (глава 28 УК РФ) и правонарушений по Кодексу об административных правонарушениях (глава 13 КоАП РФ) и об условиях информатизации общества.

В части подведения итогов конференции И. Л. Бачило отметила значение концепций, на основе которых работают юристы Академии наук в области поддержания развития информационного общества. Наиболее интересным представляется подход к трактовке современного гражданского общества и места структур и институтов государственной власти в его системе, и часть доклада, которая представлена графическим способом сравнения понимания гражданского общества традиционного, и его широкого понимания, предложенного ИГП РАН.

Читатель сам увидит, насколько данная встреча специалистов-юристов России и Франции продуктивна. Здесь важно подчеркнуть лишь наиболее яркие суждения и убедиться в том, что рассмотрение многих вопросов формирования информационного общества в сравнительном плане позволяет определить общие глобальные проблемы информатизации и найти подход на основе общих принципов и требований информационной безопасности к решению конкретных задач с учетом национальных особенностей взаимодействующих научных структур.

## **Развитие электронных технологий в избирательной системе Российской Федерации**



Уважаемые коллеги, я рад приветствовать вас на Российско-французской международной конференции «Право цифровой администрации в России и во Франции». Эта конференция проходит по инициативе Института государства и права Российской академии наук, его директора академика Андрея Геннадьевича Лисицына-Светланова и заведующей сектором информационного права этого института, которая также является членом Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избира-

---

\* Председатель ЦИК России.

тельной комиссии, Илларию Лаврентьевну Бачило. Мы рады видеть у себя наших коллег из Франции – доктора права Университета Сорбонна Уильяма Жилия и его товарищей.

Я очень коротко расскажу о том, как развиваются электронные технологии, информационные технологии в избирательной системе Российской Федерации. Первым элементом избирательной системы Российской Федерации является наличие специализированной информационной системы «Выборы», которая охватывает 3,5 тысячи терминалов по всей России и обеспечивает выполнение 56 задач в избирательном процессе. Эта система построена на единой программной базе, использует самые современные каналы связи. Из 56 названных функций две являются важнейшими. Первая – это передача информации о подсчете голосов на выборах всех уровней практически в реальном режиме времени с трансляцией этих результатов в Интернете и вторая – это ведение электронного регистра избирателей.

В систему «Выборы» внесены все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста, т.е. возраста получения удостоверяющего документа, благодаря регистру избирателей, который корректируется два раза в год ежегодно. В настоящее время погрешность списка избирателей в Российской Федерации не превышает 300 тыс. человек. На 110 млн избирателей это очень хороший показатель. Вы знаете, что на последних выборах Президента США было обнаружено 6 млн ошибок только среди внесенных в списки избирателей, а общее число лиц, не внесенных в списки избирателей, превысило 21 млн? Это, между прочим, связано с отсутствием общей федеральной базы данных избирателей в США.

Вторым элементом электронной администрации в избирательной системе России является система использования Интернета. Все заседания Центральной избирательной комиссии, равно как и все заседания избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, транслируются в Интернете в режиме онлайн. Следует заметить, что, по законодательству большинства западноевропейских государств, заседания центральных избирательных органов закрыты. В Российской Федерации они абсолютно открыты. Еще раз подчеркну, что мы уже 2 года транслируем их в Интернете. Следует, наверное, внести это правило как общеевропейское, иначе система не может считаться открытой.

Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в настоящее время содержит более пяти Гигабайт информации и рассчитан на 1 млн одновременных посетителей. Это один из луч-



ших сайтов не только в России. Если к этому добавить 83 официальных интернет-сайта 83 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, общий объем информации превысит 100 Гигабайт. На нашем сайте можно найти практически всю информацию, необходимую как для текущего политического анализа – электорального, так и для научных исследований. Не скрою, что иногда псевдочуждые используют эту информацию в несправедливых, неблагоприятных целях.

Но еще раз хочу сказать – это информация общего доступа, и, к сожалению, мы не можем провести сравнительный анализ с целым рядом европейских государств, которые не публикуют такой объем избирательной информации. В России информация доступна по каждому избирательному участку, по каждой системе «Выборы», и, между прочим, у нас в общем доступе находится информация о жалобах и судебных решениях по ним. Чего нет практически ни в одной западноевропейской стране, что, однако, не означает отсутствие жалоб в этих странах. Ежегодно мы публикуем по итогам даже региональных и местных выборов «зеленую книгу», которая доступна в электронном виде с анализом всех поступивших жалоб и обращений. Следует отметить, что эти две электронные системы регулируются, в том числе и на основе нормативных актов, выработанных в ходе консультаций с Институтом государства и права Российской академии наук. В частности именно ими был разработан Закон об информационной системе выборов.

Третий контур электронной администрации в избирательном процессе России заключается в применении электронных систем в ходе голосования. Это система веб-трансляции, впервые использованной в 2012 году на выборах Президента Российской Федерации. Веб-трансляция в Интернете осуществлялась с участков, на которых голосовало более 90% избирателей. Веб-трансляция не осуществляется по принципиальным соображениям с избирательных участков в больницах, следственных изоляторах и некоторых воинских частей по понятным причинам. Остальные избирательные участки оборудованы системой веб-трансляции.

Вы знаете, что целый ряд государств перенимает наш опыт и также планирует или уже осуществляет веб-трансляцию с избирательных участков. Естественно, при этом веб-камера не позволяет контролировать волеизъявление гражданина. Избирательная система, которая не использует в своей практике веб-трансляцию, в настоящее время не может считаться современной! Мы также исполь-

зуем, как и большинство стран, комплексы электронной обработки бюллетеней, а также разрабатываем пока экспериментальные методики дистанционного голосования. Законодательство Российской Федерации в настоящее время не предусматривает дистанционного голосования, хотя мы обратились в парламент с предложением обсудить этот вопрос.

Естественно, что применение электронной цифровой администрации требует внедрения такого базового элемента, как электронная цифровая подпись. Как раз в эти дни в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на основе принятых решений начинает функционировать удостоверяющий центр электронных подписей. В первую очередь электронная цифровая подпись присваивается членам Центральной избирательной комиссии, сотрудникам аппарата, а также членам избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Мы также планируем предоставить цифровые подписи уполномоченным представителям всех политических партий для того, чтобы они могли использовать нашу систему документооборота. Мы принимаем обращения в электронном виде, а также отвечаем на них в электронной форме.

Удостоверяющий центр создается в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации впервые, но в планах у нас введение понятия электронного протокола, цифрового, и введение электронных подписей для членов участковых избирательных комиссий, для всех. Мы много спорили, но, похоже, наше предложение будет обеспечивать электронной цифровой подписью всех членов участковых избирательных комиссий. Это примерно 800 тысяч человек в России. Теперь они работают на пятилетний срок, назначаются члены участковых избирательных комиссий и соответственно им будет проще освоить электронный документооборот.

Вот таково краткое описание электронной администрации в избирательной системе Российской Федерации. Мы постоянно изучаем мировой опыт наиболее развитых избирательных систем, которые зачастую лежат за пределами Европы. Во многом мы заимствуем опыт бразильской избирательной системы – одной из самых передовых в мире, далеко обогнавшей все европейские избирательные системы. И, конечно, мы очень тщательно изучаем опыт европейских государств, планируем в этом году провести дистанционный мониторинг выборов в бундестаг Германии. Мы будем вести этот дистанционный мониторинг вместе с общественными организациями примерно в течение месяца до дня голосования, а также в день голосо-

вания при подведении итогов. Современные технологии позволяют проводить дистанционный мониторинг без направления наблюдателей в соответствующую страну.

Общественные организации России эффективно провели дистанционный мониторинг выборов Президента США. Их многостраничный отчет доступен на сайте Российского института избирательного права, а также на сайте Центральной избирательной комиссии. Мы с любезного согласия авторов поместили его и у себя.

Могу сказать, что система дистанционного мониторинга выборов за рубежом – это также часть электронной демократии. Ни один недостаток избирательной системы ни одной страны теперь скрыть невозможно. Спасибо за внимание. Я еще раз приветствую всех участников конференции.

## **Цифровые технологии в развитии демократии и управления**



Уважаемые участники конференции! Я рад сегодня находиться в зале ЦИК России и приветствовать от имени моих коллег – Института государства и права РАН – российско-французскую конференцию, посвященную проблемам цифровой администрации. Наш институт достаточно большой. В нем работает 200 человек, обладающих учеными степенями, 50 из которых являются профессорами. Мы ведем большую исследовательскую работу, и такая концентрация ученых позволяет работать в самых различных сферах юриспруденции, юридической науки. Безусловно, одним из ведущих секторов являет-

---

\* Директор Института государства и права РАН, доктор юридических наук, академик РАН.

ся сектор, который возглавляет профессор Иллариya Лаврентьевна Бачило.

Тема сегодняшней конференции и темы докладов затрагивают проблемы не только узких специалистов, занимающихся информационным правом, цифровой администрацией. Тема конференции значительно шире и является интегральной для науки.

Некоторое время назад достаточно общей была проблема, связанная с внедрением научно-технических достижений в жизнь общества и их влиянием на право. Среди всех достижений науки и научной мысли, наверное, сфера цифровых технологий наиболее сильно влияет на современное общество. Предлагаю посмотреть на вопросы, которые будут обсуждаться на конференции. Это широчайший спектр, он затрагивает не только те проблемы, связанные с избирательной системой, которые г-н Чуров сейчас обозначил. Тема конференции непосредственно связана с другими правами человека, фундаментальными правами человека, в целом с развитием демократии и управлением, причем на всех уровнях: на высшем государственном или на местном уровне, как будет рассматриваться в докладах, которые мы ожидаем. Речь также будет идти о вопросах, связанных с криминологическим аспектом проблем жизни и борьбой с преступностью. Наконец будут рассматриваться и обсуждаться вопросы, связанные с самим цифровым пространством. В целом проблема конференции интересная и важная. Я думаю, что во многом она является предтечей нового этапа в развитии не только национального права, но и национальных систем права и их взаимодействий.

До появления цифровых технологий право и любые институты практически развивались на национальной основе. Изначально они были ограничены территорией, сама философия развития права была связана с установлением определенного правопорядка на определенной территории, и по мере возможностей и необходимости осуществлялось взаимодействие разных правовых систем. Цифровые технологии перевернули мир. Они сами по себе развиваются как феномен международный, а не национальный.

А это меняет суть вопроса! Поэтому исследуемые проблемы, связанные с изучением различных аспектов регулирования общественных отношений, не ориентированы только на совершенствование порядка в одном государстве, они изначально носят международный характер. И в этой связи, безусловно, обсуждение, которое носит не чисто национальный характер, российский например, а сразу выходит на уровень обмена мнениями, которые могут существовать и

развиваться только в условиях международного общения, международного сообщества, – имеет принципиальное значение.

Я уверен, что последовательное рассмотрение этих вопросов специалистами науки, учеными, которые представлены здесь, людьми, работающими в сфере исполнительной, судебной власти, придаст проблемам, которые сейчас обсуждаются, универсальный характер, в том числе по сфере их распространения, общения и взаимодействия.

Что касается Института государства и права РАН, то мы, безусловно, и впредь будем всегда рады оказывать содействие в развитии этих контактов, решению вопросов, связанных с публикацией тех материалов, которые вы будете выработать. Ну и, конечно, с работой над теми проблемами, которые вам покажутся наиболее важными и которые могут служить прологом для дальнейших работ как на форумах типа сегодняшнего, так и, возможно, в совместных исследованиях. Успехов всем организаторам и участникам этой международной конференции.

## **Цифровые технологии как инструмент переустройства систем публичного управления**



Уважаемые коллеги! Сегодня – третья встреча специалистов в области информационного права, на которой мы имеем возможность обменяться знаниями, наблюдениями и суждениями по вопросам развития информационного общества и обсудить проблемы права в этой связи. Позвольте еще раз поприветствовать наших гостей – докторов права, представляющих ведущие университеты Франции, Уильяма Жиля, Морица Марселя, Франсуа-Ксавье де Петрюс де

---

\* Доктор юридических наук, заведующая сектором Института государства и права РАН, член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

Лайево, Жан-Жака Лавеню. К сожалению, не смогли приехать доктор Ирэн Буадана и мадам Мириям Кемерер. Но у нас будет возможность услышать их доклады дистанционно – с помощью видеотрансляции.

С российской стороны в дискуссии участвуют специалисты информационного права Института государства и права РАН, профессора и доктора наук, представляющие исследовательские и преподавательские силы Москвы, Екатеринбурга, Саратова, Минска, Томска; специалисты государственной администрации, региональных и муниципальных органов управления. И, как уже было отмечено, руководитель важнейшей структуры гражданского общества, Председатель ЦИК России и руководитель Российского центра обучения информационным технологиям при ЦИК России.

Тема «цифровой администрации» органически вписывается в концепцию российской науки информационного права и практики освоения ИТ в управлении. Согласно этой концепции, информационное общество развивается и может быть успешным, если оно является гражданским, социальным, демократическим и правовым.

Эти векторы развития информационного общества системно взаимосвязаны. И сегодня будет возможность в этом убедиться на примере проблем публичной администрации – управления делами государства, общества и человека в условиях бурного развития ИТ и сетевых коммуникаций.

Мы имеем возможность наблюдать, как взаимодействуют параметры гражданского и социального общества с процессами демократизации и переустройства систем публичного управления и требуют нового качества аналитики и организации государственного и местного самоуправления, меняют облик гражданина и корпуса государственной и муниципальной службы. Позвольте пожелать успеха нашей дискуссии и общению.



## Мировое сообщество вступает в цифровую эру



Уважаемые участники Российско-французской международной конференции! Позвольте выразить признательность Институту государства и права Российской академии наук как инициатору международной конференции и принимающей стороне – Центральной избирательной комиссии России за возможность обменяться мнениями по актуальным вопросам цифровой администрации у нас во Франции и в России.

В настоящее время демократия в мировом сообществе вступает в цифровую эру. В западных демократиях этот процесс создает бес-

---

\* Президент Института мира и развития (ИМОДЕВ), доктор права Университета Сорбонна.

прецедентное движение открытости правительства благодаря завоеванию общественного доверия и учреждению системы прозрачности, общественного участия и сотрудничества. Как следствие, это движение повлечет укрепление демократии и более эффективную и результативную работу правительства.

**Цифровая администрация:  
возможности сравнительно-правового анализа**



Правовые системы России и Франции по общепризнанной классификации принадлежат к одной правовой семье – романо-германской (континентальной). При этом советский период «вырвал» Россию из этого общего контекста, и хотя в 90-е годы она вернулась, особенности советского влияния в некоторых областях права сохраняются. В то же время благодаря глобализации и мировым тенденциям интеграции многие страны мира независимо от принадлежности к той или иной правовой семье синхронно прово-

---

\* Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доктор права (Франция).

дят определенные преобразования в государственном устройстве. Одним из таких объективно возникших направлений можно назвать применение информационных технологий в государственном управлении. В большинстве стран это получило наименование «электронное правительство», в России, кроме прочего, используется термин «электронное управление», а во Франции в последнее время говорят о «цифровой администрации». Задачей доклада является выявление в сравнительно-правовом плане общего и особенного в применении информационных технологий в государственном управлении в двух странах.

## **1. Право ИКТ и государственное управление: на примере Франции и России**

### **1.1. Развитие электронной администрации во Франции**

Хотя Франция и стала одной из первых стран, урегулировавших правовые режимы информации (Закон об информатике и свободах 1978 года), до недавнего времени она допускала некоторое отставание в вопросах применения ИКТ в управлении. Только с конца 90-х годов начинает создаваться (на подзаконном уровне) нормативная база для электронной администрации (*l'administration électronique*)<sup>7</sup>. Первым программным документом стала Программа правительственной деятельности для информационного общества (PAGSI, 16 января 1998 года). Было положено начало созданию и унификации публичных интернет-сайтов, электронных административных формуляров. Следующим документом была Правительственная программа RE/SO 2007 (ноябрь 2002) «За электронную республику в информационном обществе». В циркуляре премьер-министра от 12 сентября 2003 года признается, что ИКТ – это эффективное средство модернизации управления. Далее, 9 февраля 2004 года, появляется проект ADELE «Электронная администрация 2004/2007 – для упрощения жизни» (констатировалось, что в 2003 году уже 43% французов пользовались Интернетом).

---

<sup>7</sup> On cite la définition européenne de l'e-Government qui est « l'utilisation des technologies de l'information et des communications dans les administrations publiques, associé à des changements de l'organisation et de nouvelles aptitudes afin d'améliorer les services publics et les processus démocratiques, et de renforcer le soutien des politiques publiques » (Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2003) 567 final, p.8).

В докладе от 10 января 2003 года «L'Hyper-République: bâtir l'administration en réseau autour du citoyen»<sup>8</sup> различается два уровня электронной администрации. Первый – использование электронных формуляров, когда нет надобности повторять уже известную информацию. Второй – циркуляция информации внутри администрации происходит уже без усилий гражданина.

Постепенно вопросы электронной администрации начинают регулироваться на уровне законов. Важной вехой стал ордонанс от 8 декабря 2005 года, который установил, что:

- принцип эквивалентности бумажных и электронных документов, используемых в отношениях граждан и властей (орган власти может ответить в электронной форме на электронное обращение);
- если орган власти получил от гражданина обращение в электронной форме и подтвердил получение, он не может запрашивать повторное обращение в бумажной форме;
- органы власти могут создавать телепроцедуры.

Одним из важных законодательных актов в этой сфере является закон от 12 апреля 2000 года о правах граждан в их отношениях с органами власти, а также целая серия законов, посвященных упрощению законодательства (9 декабря 2004 г., 17 мая 2011 г. и др.).

В то же самое время политико-программное обеспечение не исчезает. План развития электронной экономики «Цифровая Франция 2012»<sup>9</sup>, затем план «Цифровая Франция 2012 – 2020»<sup>10</sup> ставят стратегические цели по использованию электронных процедур всеми предприятиями, по развитию цифрового телевидения, гармонизации налогообложения интернет-услуг, переводу в цифровой формат 100% наиболее частых административных демаршей предприятий и т.п. Таким образом, в связи с развитием технологий терминологически «электронная» администрация постепенно замещается «цифровой».

## **1.2. Особенности электронной администрации во Франции**

Французская электронная администрация основывается на трех основных составляющих – демократизация доступа к праву и административным документам, административный Интернет и телепроцедуры.

---

<sup>8</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>

<sup>9</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000664/index.shtml>

<sup>10</sup> <http://www.economie.gouv.fr/france-numerique-2012-2020-bilan-et-perspectives>

Свобода доступа к административным документам стараниями Госсовета перешла в ранг фундаментальных гарантий по ст. 34 Конституции еще на этапе «бумажной» администрации. Электронный этап административной прозрачности (транспарентности) связывается с электронным доступом к законодательству, созданием сайтов [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) в 1998 году<sup>11</sup>, [www.etalab.gouv.fr](http://www.etalab.gouv.fr) в 2011 году (1) и доступом граждан к административным документам (2). Электронизация его представлена ордонансом от 6 июня 2005 года о свободе доступа к административным документам и последующем использовании публичной информации. При этом сама тональность административных отношений меняется – не просто гражданин запрашивает документ, а администрация демонстрирует свою волю к открытости информации.

Начало административному Интернету было положено циркуляром от 15 мая 1996 года о новых телекоммуникационных сетях государственных органов. Правила создания публичных сайтов, которые привели к единообразию и унификации в этой сфере, зафиксированы циркуляром от 7 октября 1999 года.

Развитие телепроцедур как электронного информационного обмена зависело по большей части от министерств; теперь они вводятся законами об упрощении законодательства.

Имея в виду эти составляющие, каким образом можно охарактеризовать французскую электронную администрацию? Известно, что в классическом варианте французская администрация «интервенционистская». Можно ли сказать, что при электронизации она утрачивает свои характерные черты? Например, основой функционирования администрации является концепция публичных услуг (служб) с ее принципами равенства, адаптивности, нейтральности и пр. И электронизация призвана сохранить эти принципы, и даже улучшить. То есть в электронной модели отражаются с необходимостью все признаки классической модели.

В то же время либеральные тенденции проникли и во французскую политику. А либерализм хорошо сочетается с электронизацией, поэтому административная реформа либерального толка тесным образом связана с электронной администрацией. И в этом смысле

---

<sup>11</sup> См. подробно: Э. В. Талапина. Зарубежный опыт официального электронного опубликования правовых актов // Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы/ Под ред. В. Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. С.20–65.

электронизация «ломает» классическую модель администрации, делая ее более открытой и интерактивной.

Вообще, этот процесс имеет два аспекта. Первый аспект – «негативное» влияние электронизации на администрацию. Например, фундаментальный принцип равенства не реализуется в полной мере (информационное неравенство). Далее, в классическом понимании французская администрация «гордится» своими дискреционными полномочиями, позволяющими учитывать нюансы и особенности<sup>12</sup>, в электронном же варианте происходит техническая унификация (формуляры не слишком учитывают нетипичные случаи). Второй аспект – трансформирующее, позитивное влияние. Обязательство быть интерактивной и прозрачной меняет саму организацию администрации. Она отвечает логике эффективной и результативной администрации. Однако во многих случаях электронная администрация остается альтернативой классической, бумажное и виртуальное государства сосуществуют<sup>13</sup>.

### **1.3. Политика электронного правительства в России**

В России в терминологическом плане термины «электронное правительство», «государство», «управление» различаются. «Электронное правительство» понимается достаточно широко, и сфера его деятельности проецируется на все общество<sup>14</sup>. При этом считается, что термин «электронное государство» наиболее соответствует английскому эквиваленту и подчеркивает, что речь идет обо всех трех ветвях власти<sup>15</sup>. Для обозначения деятельности органов исполнительной власти в целях предоставления услуг на основе применения ИКТ предлагается использовать термин «сервисное электронное правительство»<sup>16</sup>. Стратегия развития информационного общества позволяет установить реальное соотношение понятий «электронное

---

<sup>12</sup> Правда, в России дискреционные полномочия рассматриваются скорее как минус административной системы и как условие, способствующее коррупции.

<sup>13</sup> Chatillon Georges, *Administration électronique et services publics*, AJDA, 2001, p.617.

<sup>14</sup> И. Л. Бачило. Правовая платформа построения электронного государства// Конфликты в информационной сфере. М., 2009. С. 274.

<sup>15</sup> И. Ю. Богдановская. Понятие «электронного государства»: правовые аспекты// Информационное общество и социальное государство. М., 2011. С. 45.

<sup>16</sup> П. У. Кузнецов. Социальная миссия электронного государства: ценности и терминологические проблемы// Информационное общество и социальное государство. М., 2011. С. 22.

государство» (информационное общество) и «электронное правительство». Информационное общество – это характеристика состояния общества на переходе к новому этапу культуры в общемировом плане, его готовности ответить на вызовы глобализации и формирования новой цивилизации, новой личности и роли человека в жизнеспособности этой цивилизации.

Этот традиционный российский интерес к терминологии отражается и в законодательстве.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» утверждена постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. №65. Поставленные в 2002 году задачи концентрировались вокруг формирования инфраструктуры электронного правительства. Реализация этих задач мыслилась на основе следующих принципов:

- максимальное сокращение административных барьеров на пути внедрения ИКТ с соблюдением конституционных прав граждан и интересов государственной безопасности;
- открытость концепции реформы общественной дискуссии;
- отказ от дублирования сходной деятельности в других программах;
- сокращение бюджетных затрат, максимальная экономия и рационализация бюджетных расходов<sup>17</sup>.

Тем не менее дублирования в документах избежать не удалось. Принимаются Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года (одобрена Распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г., №1244-р), Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 годах (одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г., №1789-р), Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г., №632-р). С одной стороны, это объяснимо – связь административной реформы и «электронизации» органов власти очевидна. С другой стороны, даже понятие электронного правительства при его широком употреблении не расшифровывалось. Это было сделано лишь в Концеп-

---

<sup>17</sup> Iakovlev A., Tserenov T., *Vers une e-administration russe: les objectifs et principales composantes du programme e-Russia 2002-2010* in *L'administration électronique au service des citoyens*, sous la dir. de G.Chatillon et B.du Marais, Bruylant, 2003, p. 413–414.



ции формирования в Российской Федерации электронного правительства. Под электронным правительством в Концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий обеспечивающая качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Далее, политика электронного правительства расширяется до масштабов всего государства и общества. К 2010 году был утвержден ряд нормативных документов, определивших направления развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, в которых затрагивается распространение информационных и телекоммуникационных технологий: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации от 7 февраля 2008 г., №Пр-212; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., №1662-р; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., №1663-р; План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г., №1555-р.

Затем общестратегические цели конкретизируются в государственной программе РФ «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г., №1815-р), где развитие электронного правительства стало частью подпрограммы «Информационное государство». Среди ожидаемых результатов данной подпрограммы обозначены:

- технологическая независимость Российской Федерации в отрасли информационных технологий, опережающий рост российского рынка информационных технологий по отношению к общемировому уровню;
- существенное сокращение транзакционных издержек в экономике за счет стандартизации процессов, среды взаимодействия и внедрения информационных технологий;

- высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде, осуществление подавляющего большинства юридически значимых действий в электронном виде;

- сокращение «цифрового неравенства» субъектов Российской Федерации до пределов, предупреждающих изолированность отдельных граждан и социальных групп;

- развитые сервисы на основе информационных технологий в сферах культуры, образования и здравоохранения, возможность самозанятости и дистанционной работы с помощью сети Интернет;

- высокая степень интеграции Российской Федерации в мировое информационное общество.

Связь политики электронного правительства и административной реформы становится все более очевидной. Так, большая часть Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г., №1021-р) посвящена электронным услугам.

#### **1.4. Особенности российской политики электронного правительства**

Итак, понимание электронного правительства в России перешло от аспекта информатизации, электронизации органов власти к созданию поистине новой базы государственного управления, преобразующей его суть. Пока это во многом красивые слова, которые все же имеют и весьма конкретные проявления.

Речь идет прежде всего об электронных услугах. ФЗ от 27 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предписывает органам власти развивать электронные технологии, результаты чего должны ощутить граждане (первый шаг – создание общероссийского портала госуслуг). Поэтому первой особенностью российского электронного правительства можно назвать его ориентированность на электронные услуги.

Вторая особенность связана с федеративным устройством. В федеративной России различия в социально-экономическом развитии субъектов РФ не могут не сказываться на развитии информационного общества. Известно, что существует значительная разница в использовании новых технологий в разных субъектах. Органы власти многих субъектов РФ существенно отстают в использовании ИКТ по сравнению с федеральными органами. Во многом такое неравенство субъектов РФ имеет объективные причины. На террито-

риальное развитие оказывают влияние географические и природные различия. Согласно данным, озвученным в 2011 году главой Торгового представительства России во Франции И. В. Простаковым, 73 субъекта РФ (на территории которых проживает 74% населения России) нуждаются в помощи федерального бюджета. Половину ВВП создают 12 субъектов РФ, в том числе одна Москва дает 20% ВВП.

Поэтому и политика электронизации регионов России прошла через разные этапы: сначала (в начале 2000-х годов) Федерация активно финансировала субъекты РФ, затем в середине 2000-х годов доминирует тенденция к софинансированию, а теперь все более стимулируется собственное финансирование субъектами РФ, к которому следует добавить частное финансирование.

В результате практикуемых субъектами РФ разных подходов к внедрению ИКТ и отсутствия должной координации со стороны центра возникла проблема интероперабельности (совместимости) ИК-систем, используемых разными субъектами. Соответственно теперь стоит проблема рационализации – технической, с точки зрения технической совместимости и сообщаемости публичных сетей и сайтов, а также юридической (согласование законодательств субъектов РФ).

Третья особенность напрямую связана с правовым регулированием поднятых вопросов. Обилие документов программного характера не торопится перерастать в конкретные изменения или дополнения законодательства. Например, Правительством РФ утверждена Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года.

Но такая концепция не имеет прямого юридического действия, что показала неудавшаяся попытка гражданского протеста против «Антимагнитского закона». Реформы, связанные с идеей «открытого правительства» (постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г., №773 «О правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»), открытыми данными и пр., еще в стадии экспертного обсуждения и даже не упоминаются в госпрограмме «Информационное общество».

В свою очередь государственная программа «Информационное общество» предусматривает целый ряд мероприятий законодательного плана (внесение изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части закрепления положений о саморегулируемых организациях, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования отношений при использовании сети Интернет, о служебной тайне и пр.). И эти мероприятия мало согласованы между собой.

Таким образом, правовое регулирование использования ИКТ в государственном управлении не просто недостаточно, разрозненно и идеологически нестабильно, но и практически плохо реализуемо ввиду преобладания программных и концептуальных документов, а не собственно нормативных.

## **2. Сравнительное информационное право**

Описание сходных процессов в разных странах мало чего стоило бы, если бы не ставилась цель их сравнения. И это уже задача сравнительного правоведения.

### **2.1. Сравнительное правоведение: общие вопросы**

С самого начала ведется спор – является сравнительное правоведение самостоятельной наукой или методом?<sup>18</sup> Мы присоединяемся к мнению, что сравнительно-правовые исследования и на уровне общей теории права, и в рамках отраслевых наук надо считать одним из направлений как в общей теории права, так и в отраслевых науках<sup>19</sup>. Это позволяет говорить и о сравнительном информационном праве.

Вообще первоначальной задачей сравнительного правоведения было создание общего права всего человечества – это был инструмент для возрождения общего права Европы<sup>20</sup>. Решающее воздейст-

---

<sup>18</sup> И. Сабо. Теоретические проблемы сравнительного правоведения // Сравнительное правоведение. Сборник статей/ Под ред. В. А. Туманова. М., 1978. С. 50; З. Петери. Задачи и методы сравнительного правоведения // Сравнительное правоведение. Сборник статей/ Под ред. В. А. Туманова. М., 1978. С. 60.

<sup>19</sup> А. Х. Саидов. Сравнительное правоведение. М., 2006. С. 58.

<sup>20</sup> К. Осаке. Сравнительное правоведение: схематический комментарий. М., 2008. С. 17.

вие на становление сравнительного правоведения оказала сама историческая действительность, т.е. интернационализация экономики, развитие международных отношений, торговых связей, увеличение экспорта капитала, которые привели к тому, что юридическая наука должна была выйти за рамки национального права и национального законодательства<sup>21</sup>.

Считается, что сравнительное правоведение существует в следующих формах:

- общее сравнительное правоведение, изучающее правовое пространство мира, типологию, классификацию, общие и особенные черты, а также тенденции развития национальных правовых систем;
- историческое сравнительное правоведение, раскрывающее многообразие форм исторического развития права;
- институциональное сравнительное правоведение, описывающее составные части («компоненты») права, – правовые отрасли, институты и нормы;
- функциональное сравнительное правоведение, анализирующее практику применения законодательных и иных норм права;
- практическое сравнительное правоведение, используемое в целях совершенствования правотворческой и правоприменительной практики, унификации и рецепции права, уяснения правовых конструкций и дефиниций, применения в судах норм иностранного права<sup>22</sup>.

Сегодня исследователи отмечают решающее значение глобализации для сравнительного правоведения; собственно само сравнительное правоведение глобализуется: «Важной особенностью современного этапа развития сравнительного правоведения является его глобализация, повсеместная институционализация, его институциональное оформление»<sup>23</sup>.

Несмотря на исторические различия правовых систем, намечается процесс их сближения и взаимозаимствования. Так, в последние 50 лет наблюдается тенденция к существенному сближению континентально-европейского гражданского права и англо-американского общего права (например, английский гражданский процесс приближается к германскому). При этом правовые системы в большей степени имеют схожесть в области частного права, неже-

---

<sup>21</sup> А. Х. Саидов. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М., 1993. С. 16.

<sup>22</sup> В. Лафитский. Сравнительное правоведение в образах права. М., 2010. С. 86.

<sup>23</sup> М. Н. Марченко. Сравнительное правоведение. Общая часть. М., 2001. С. 49.

ли публичного. Страны неохотно заимствуют принципы публичного права из зарубежного опыта<sup>24</sup>.

Тем не менее и в публично-правовой сфере нарастают интегративные тенденции. Влияние международно-правовых норм, с одной стороны, на правовое пространство мира, с другой – на национальное право все более возрастает, что предопределяет необходимость исследования этих процессов в рамках сравнительного правоведения<sup>25</sup>.

Ю. А. Тихомиров считает, что наряду с национальными законодательствами необходимо исследовать нормы международных организаций и межгосударственных объединений, это своего рода общий знаменатель, ускоритель сближения национальных правовых систем. Причем сравнению подлежат не просто нормы, но и правовые концепции, правосознание, правовая культура, правомерное и неправомерное поведение<sup>26</sup>.

Международно-правовые акты становятся объектом сравнительного анализа, поскольку отражают существование их суперправовых систем типа международного права в целом и правовые комплексы в межгосударственных объединениях. Другой аспект заключается в новой методологической роли международно-правовых принципов и норм в качестве сближающего и унифицирующего фактора развития национальных законодательств<sup>27</sup>.

Кроме того, наблюдается и «частноправовая интеграция» в публичной сфере – имеется в виду интегрирующее влияние Всемирного банка, Международного валютного фонда.

Еще одним направлением интеграции в публично-правовой сфере служит конституционное право, а именно тенденция взаимного конституционного заимствования. В результате реализации инструментария сравнительного конституционного права формируется вполне однородный даже для разных континентов «общий конституционный стандарт». Это происходит под воздействием распро-

---

<sup>24</sup> К. Осаке. Сравнительное правоведение: схематический комментарий. М., 2008. С. 26.

<sup>25</sup> Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.1. Правовые системы Восточной Европы/ Под ред. В. И. Лафитского. М., 2012. С. 118.

<sup>26</sup> Ю. А. Тихомиров. Критерии сравнительно-правового анализа национальных законодательств // Методология сравнительного правоведения. М., 2012. С. 33.

<sup>27</sup> Ю. А. Тихомиров. Критерии сравнительно-правового анализа национальных законодательств // Методология сравнительного правоведения. М., 2012. С. 41.

странения общепризнанных принципов международного права, обновляющихся представлений о современном правовом государстве, механизмах и принципах управления им, универсальных прав и свобод человека, требованиях к безопасности, экологии и т.д.<sup>28</sup>

Главной проблемой сравнительного права является методология, а именно вопрос о критериях. После неудач терминологического подхода исходным стало понятие «решаемая проблема» (функциональное сравнение). Проверяется, какие нормы или правовые институты в каждой из правовых систем соответствуют одинаковой жизненной проблеме. Эти нормы и институты считаются сравнимыми, если они решают сходную задачу хотя бы и диаметрально противоположным способом. Считается, что сравниваемые институты, призванные решать одинаковые жизненные задачи, эквивалентны по своим функциям, давая юридический ответ на одну и ту же проблему действительности. С этой точки зрения они функционально эквивалентны, представляют собой функциональные двойники<sup>29</sup>.

В компаративных исследованиях подчеркивается важность функционального принципа. Различные правовые системы сравнимы лишь в той мере, в какой они решают данную проблему, удовлетворяя потребность в адекватном правовом регулировании. Другими словами, только функциональная однозначность, то есть выполнение одной и той же задачи институтами разных стран, делает возможным и целесообразным их сравнение<sup>30</sup>. Сравнение идет не от нормы к социальному факту, а наоборот – от социального факта к его правовому регулированию<sup>31</sup>. Сравнительно-правовые исследования призваны не только устанавливать внешнее сходство правовых конструкций, но и выявлять социальные конфликты<sup>32</sup>.

Однако функционализм является (и всегда был) лишь одним из нескольких подходов к сравнительному анализу на микроуровне.

---

<sup>28</sup> С. Ю. Кашкин. Место сравнительного и интеграционного права в развитии современного права // Методология сравнительного правоведения. М., 2012. С. 77.

<sup>29</sup> Ж. Сталев. Сравнительный метод в социалистической правовой науке // Сравнительное правоведение. Сборник статей/ Под ред. В. А. Туманова. М., 1978. С. 26.

<sup>30</sup> К. Цвайгерт, Х. Кетц. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 1. Основы. М., 1995. С. 68.

<sup>31</sup> А. Х. Саидов. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М., 1993. С. 53.

<sup>32</sup> Х. Кох, У. Магнус, Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение. М., 2001. С. 327.

Помимо функционализма, существует по меньшей мере еще три основных подхода: сравнительная история права, изучение правовых заимствований и сравнительное изучение правовых культур<sup>33</sup>. Как верно замечает Р. Михаэльс, юристы-компаративисты заимствуют различные концепции, не учитывая их несочетаемость друг с другом. По-прежнему распространено убеждение, что схожие черты различных правопорядков, выявляемые благодаря функциональному методу, являются доказательством существования фундаментальных универсальных ценностей, а не просто результатом круговой аргументации или же свидетельством существования схожих потребностей различных обществ.

Таким образом, для полноценного сравнения необходимо учитывать и разнообразие правовых культур. Если же говорить о целях сравнения, то часто выделяют прогностическую функцию в качестве своеобразного средства сближения законодательств разных стран<sup>34</sup>, а также в качестве противовеса – критику чужого и пропаганду собственного правового развития<sup>35</sup>. Ю. А. Тихомиров выделил интегративную цель сравнительного правоведения, которая определяется курсом государств, межгосударственных объединений на гармонизацию и сближение национальных законодательств<sup>36</sup>.

## **2.2. Цифровая администрация сквозь призму сравнительного правоведения**

Итак, задачи сравнительного информационного права – познать, сравнить, выявить сходства и отличия, создать систему на основе универсализации (унификации). Как мы убедились, процессы электронизации государственного управления происходят практически параллельно в разных странах. Поэтому применение информационных технологий в государственном управлении можно считать социальным фактом, подлежащим сравнению.

В каждой из рассматриваемых стран существуют свои условия для внедрения информационных технологий – технические, право-

---

<sup>33</sup> См.: Р. Михаэльс. Функциональный метод сравнительного правоведения // Вестник гражданского права. 2010. №1.

<sup>34</sup> М. Н. Марченко. Сравнительное правоведение. Общая часть. М., 2001. С. 133.

<sup>35</sup> Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.1. Правовые системы Восточной Европы/ Под ред. В. И. Лафитского. М., 2012. С. 87.

<sup>36</sup> Ю. А. Тихомиров. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 40.



вые, культурные и т.п. Это должно влиять на скорость и качество внедрения ИКТ, но также и на общественное осмысление этого процесса. Можно сказать, что технические и прочие различия не повлияли на осознание того факта, что электронизация власти перешагнула рамки технического процесса и рассматривается в качестве процесса социального, трансформирующего само государственное управление. Это управление становится электронным, цифровым. Меняется государственное управление, меняется само общество, и данный феномен находится далеко за рамками правовой науки. Это – первое общее для двух стран наблюдение.

Во-вторых, влияние цифровой администрации на «бумажную» не является случайным или хаотическим, оно системно. Выражается эта системность прежде всего в появлении новых принципов государственного управления или в трансформации существующих. Вообще именно сравнительное право играет существенную роль в понимании общих принципов права. Например, политика электронного правительства возвела в ранг «обязательных» принципы «хорошего управления» и транспарентности; качество государственного управления оценивается теперь иначе во многих странах. Эта интернационализация права<sup>37</sup> обусловлена как членством России и Франции в одних и тех же межгосударственных объединениях (Совет Европы, ВТО), так и полуформальным влиянием Всемирного банка. В итоге общие для двух стран международные акты реализуются в национальном законодательстве. Здесь стоит упомянуть и идею открытого правительства, создающего общие стандарты транспарентности и открытости власти.

В-третьих, специфика сравниваемого социального факта – электронизация государственного управления – обуславливает довольно специфические сравнительно-правовые цели в рамках рассматриваемого вопроса. Дело в том, что общность применяемых схем и подходов зависит не столько от заимствования и передачи опыта странами, сколько от сущности самого процесса электронизации, который, будучи техническим, политически нейтрален. То есть технологическая нейтральность в определенной мере примиряет две противоположные и конкурирующие цели сравнения – интеграцию и критику. Если же говорить об особенностях внедрения информационных технологий, то они существуют в каждой стране, но, по нашему мнению, обусловлены не столько процессами электронизации

---

<sup>37</sup> Ю. А. Тихомиров. Государство: преемственность и новизна. М., 2011. С. 68.

ции как таковой, сколько уже имеющимися особенностями самого государственного управления. Иными словами, каждая страна электронизирует собственную национальную модель государственного управления. При этом нельзя забывать, что государственное управление также интернационализируется и все более обретает общие черты в свете «хорошего управления».

В заключение хотелось поставить вопрос для дискуссии: учитывая интегративные тенденции, которые поощряются не только политически, но и технически, можно ли вести речь о будущей международной цифровой администрации? То есть ведет ли реализация в каждой стране одинаковых принципов и подходов к глобальному электронному управлению и каковы его риски?

Думается, что на данном этапе такого рода интеграция возможна лишь в рамках крепких межгосударственных объединений, таких, как Европейский союз, например. У России же с Европейским союзом перспективные, но далеко не интегративные отношения. Например, отсутствие в России независимого органа по защите персональных данных затрудняет ее участие в возможной передаче таких данных со странами Евросоюза (хотя справедливости ради надо отметить, что и внутри Евросоюза свободная циркуляция персональных данных воспринимается неоднозначно и настороженно).

Наконец последнее. Традиционное сравнительное правоведение по большей части придерживается отраслевого деления права. Так строится работа и Международной академии сравнительного права. И пока право ИКТ еще не завоевало свое место в отраслевой системе, сравнительное информационное право не может развиваться темпами, отвечающими современному развитию общества.

## Французская модель – открытое правительство



В своей речи во время церемонии инаугурации, вступая в должность Президента США на первый срок, Барак Обама открыл путь возрождению демократии в цифровую эру. Тем самым он декларировал, что его администрация создаст беспрецедентное движение открытости правительства благодаря завоеванию общественного доверия и учреждению системы прозрачности, общественного участия и сотрудничества. Президент подчеркнул, что это движение повлечет укрепление американской демократии и более эффективную и результативную работу правительства (Б. Обама, 2009 г.).

---

\* Президент Института мира и развития (ИМОДЕВ), доктор права Университета Сорбонна.

Таким образом, это основополагающее выступление Барака Обамы четко утвердило две основные идеи открытого правительства.

С одной стороны, открытое правительство не только базируется на прозрачности, оно требует также участия и сотрудничества граждан. Другими словами, чтобы прийти к открытому правительству, необходимо одновременно решить три задачи: во-первых, содействовать прозрачности государственной политики; во-вторых, поощрять участие граждан и должностных лиц; в-третьих, развивать их сотрудничество. Решение этих трех задач ведет к достижению общей цели – укреплению демократии.

С другой стороны, открытое правительство способствует развитию демократии. Если быть более точными, мы можем даже утверждать, что открытое правительство не только вносит свой вклад в демократический процесс, но еще и подготавливает почву для возрождения демократии. Вследствие этого открытое правительство в определенной степени понимается как новая надежда преодоления кризиса представительной демократии, которому подвержены западные демократии.

Следовательно, нет ничего удивительного в том, что процесс открытости правительства широко распространен в мире. Несомненно, США являются пионерами открытого правительства, ведь само движение открытого правительства родилось в этой стране. На американском континенте Канада также ведет активную политику поддержки открытого правительства. В Европе этот процесс развивается в большей части стран с разной скоростью.

Кроме того, нужно подчеркнуть, что открытое правительство получит дальнейшее развитие благодаря деятельности некоторых стран, объединивших усилия для содействия этому процессу. Восемь стран (Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка, Великобритания и США) в сентябре 2011 года решили учредить Партнерство «Открытое правительство». В начале 2013 года оно насчитывало 58 членов. Целью этого Партнерства является повышение доступности информации о деятельности правительства, расширение участия граждан, распространение во всех органах управления наиболее высоких стандартов в сфере профессиональной безупречности, обеспечение доступа к новым технологиям, посвященным внедрению открытого правительства и ответственности правительств (Декларация прозрачного правительства, 2011 г.).

Франция еще не вступила в данное Партнерство, но это не означает, что она не пользуется благами открытого правительства. Прежде всего, Франция с уважением относится к критериям, установлен-

ным для стран, которые хотели бы вступить в Партнерство «Открытое правительство». Другими словами, Франция соответствует условиям для вступления в это Партнерство.

В конце 1970-х г. Правительство Франции приняло ряд мер для повышения, в первую очередь, прозрачности, а недавно – для повышения участия и сотрудничества граждан и должностных лиц в принятии общественных решений. В противоположность этому некоторые страны входят в Партнерство, однако не ведут активную политику открытого правительства. Например, государство юридически регламентирует повышение прозрачности, однако в действительности этого не делает. Более того, правительство не будет открытым, если оно развивает политику прозрачности, не привлекая к участию и сотрудничеству граждан и должностных лиц.

Члены Партнерства «Открытое правительство» признают, что страны, выступающие с этой инициативой, находятся на разном уровне открытости их общественной политики. Иными словами, одни страны более открыты, чем другие. Следовательно, если члены Партнерства признают, что «народы мира нуждаются в более прозрачных правительствах, требуют возрастающей доли участия в общественных делах, ищут способы сделать свои правительства более прозрачными, то каждый из них принимает подход, соответствующий национальным приоритетам и обстоятельствам, а также стремлениям граждан» (Декларация прозрачного правительства, 2011 г.).

Таким образом, в некоторых странах Партнерство «Открытое правительство» представляет цель, к которой нужно стремиться, или надежду на улучшение общественного управления. В этом смысле Б. Обама провозгласил в 2011 году, что такой род Партнерства – это то, что нам нужно в дальнейшем, в то время как демократии, родившиеся в Латинской Америке, Африке, Азии, демонстрируют, как инновации в области открытого правительства могут помочь сделать страны более процветающими и справедливыми; в то время как новые поколения Среднего Востока и Северной Африки вновь утверждают старую истину, что правительство должно существовать только для того, чтобы служить населению; и в то время как представители молодого поколения всего мира от многолюдных городов до удаленных деревень общаются друг с другом, отправляют SMS, пишут в Twitter и утверждают, что их правительство должно быть таким же быстрым, умным и ответственным (Б. Обама, 2011 г.).

Ввиду всех этих положений мы можем задаться вопросом: почему Франция отказывается вступить в Партнерство «Открытое прави-

тельство)? Отказ Франции официально оправдан американским происхождением процесса. Для оправдания факта, что Франция не вступила в Партнерство «Открытое правительство», Etalab, ответственный за управление открытыми данными во Франции, 17 апреля 2012 года заявил, что речь идет «об американской инициативе во имя открытого управления для исторической сферы влияния (англосаксонский мир и Южная Америка). Франция тесно сотрудничает с правительствами, вовлеченными в данное Партнерство, особенно с Великобританией и США, поддерживает близкие отношения со странами Арабской весны, для того чтобы в ходе взаимодействия способствовать открытому управлению, открытости данных в Европе и мире. Впрочем, Франция вступила в дискуссию с комитетом директоров Партнерства «Открытое правительство» с целью вступления в Партнерство».<sup>38</sup> Следовательно, Франция может вступить в Партнерство в ближайшее время.

Даже если Франция еще не вступила в Партнерство, интересно использовать его критерии, чтобы получить общую и объективную схему анализа для сравнения Франции с другими странами (§1). Однако мы должны подчеркнуть, что эти критерии не являются исчерпывающими. Следовательно, использование Партнерством критериев ведет к тому, что одно и то же количество баллов может быть присвоено странам, находящимся в различных ситуациях в отношении открытого правительства. Поэтому только глубокий анализ принятых Францией мер позволит выявить характеристики системы в данном вопросе и понять, что Франция находится на пути демократии более открытой, чем это можно вывести из количества баллов 2.0.

## **1. Степень открытости французского управления с точки зрения критериев Партнерства «Открытое правительство»**

### **А) Позиция Франции в классификации Партнерства «Открытое правительство»**

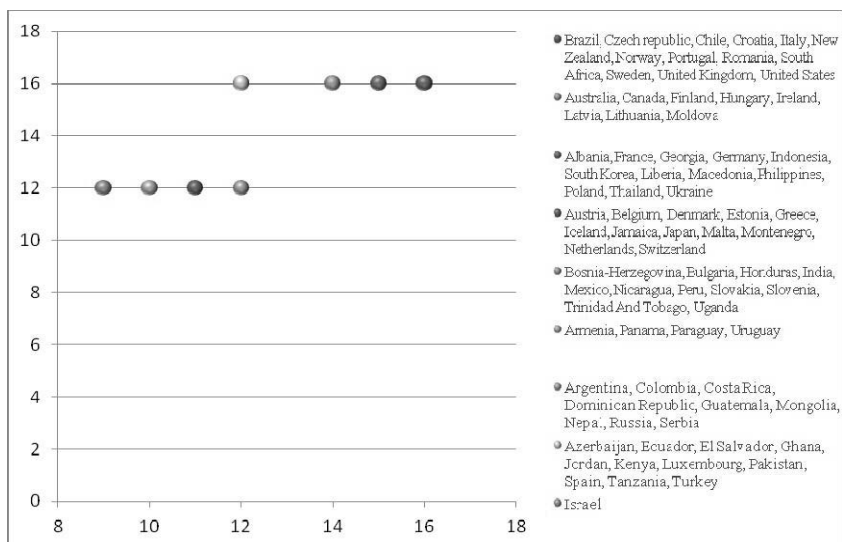
Прежде чем приступить к анализу позиции Франции, необходимо объяснить методологию, используемую Партнерством «Открытое правительство». Для того чтобы страна могла вступить в Партнерство, она должна соответствовать четырем критериям: прозрачность бюджета, доступ к информации, открытость информации об имущественном состоянии политических деятелей и высокопоставленных должностных лиц, а также участие граждан.

---

<sup>38</sup> <http://www.data.gouv.fr/Communaute/Forum/La-France-et-l-Open-Gouvernement-partnership>.

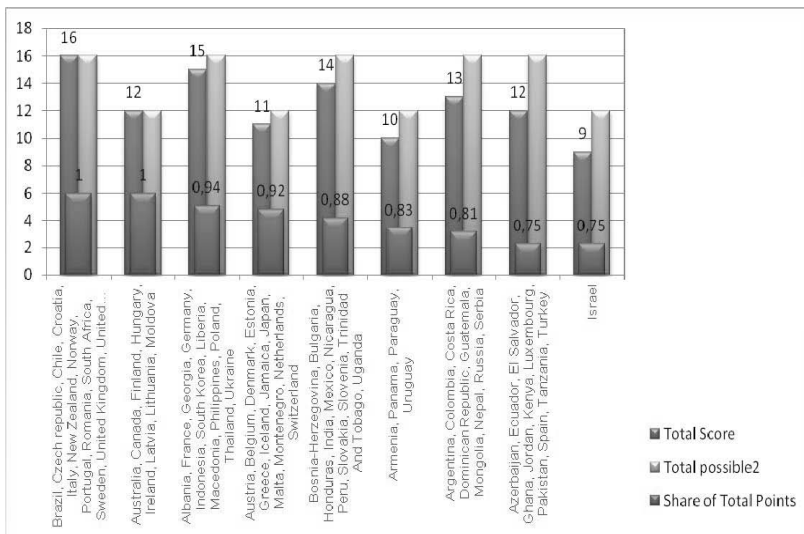
Благодаря этим критериям страна может получить до 4-х баллов по каждому критерию. В целом правительство может набрать 16 баллов, так как по каждому из 4-х критериев можно набрать 4 балла. Однако некоторые страны оцениваются только по трем критериям, следовательно, не могут набрать более 12-ти баллов. Речь идет о странах, на которые не распространяется «Индекс открытого бюджета», служащий ориентиром при оценке критерия «бюджетной прозрачности». Страны могут вступить в Партнерство «Открытое правительство», если они набрали по крайней мере 75% от максимального количества баллов. Другими словами, страны, которые оцениваются по четырем критериям, должны набрать 12 баллов из 16, а страны, оцениваемые по трем критериям, – по крайней мере 9 из 12-ти.

Как можно оценить Францию по этим критериям? Можно ли сказать, что во Франции открытое правительство? На каком она месте по сравнению с другими странами? Из общего количества баллов Франция набрала 15 из 16-ти (см. приложение 1).



*Auteur: W. Gilles, d'après les données OGP, Janvier 2013*

Так как одни страны оцениваются по четырем критериям, а другие – только по трем, необходимо классифицировать страны по одной шкале. Для этого было решено учитывать среднюю величину баллов. По этой шкале Франция получила 0,937 из 1.



*Автор: У. Жиль, по данным Партнерства «Открытое правительство», январь 2013*

Франция занимает 22-е место из 81, как и Албания, Грузия, Германия, Индонезия, Южная Корея, Либерия, Македония, Филиппины, Польша, Таиланд и Украина. Следовательно, можно считать, что с точки зрения открытого правительства Франция и Германия отстают от таких стран, как Норвегия, Швеция, Великобритания, США, но также Португалия, Румыния и даже Южная Африка. Таким образом, мы можем констатировать, что данная классификация таит в себе сюрпризы, поэтому ее нужно уточнить, принимая во внимание, что она не учитывает принимаемые государствами меры, направленные на развитие открытого правительства.

## **В) Французская система в свете четырех критериев Партнерства «Открытое правительство»**

Для того чтобы понять, какое место в действительности занимает Франция по сравнению с другими странами, необходимо проанализировать более подробно четыре критерия, положенные в основу классификации.

### **1) Бюджетная прозрачность**

Первый критерий, связанный с бюджетной прозрачностью, обязывает правительства публиковать основную информацию, касающуюся бюджета и общественных финансов, а также требует наличия открытой бюджетной системы. Рейтинговая система базируется на



«Индекс открытой бюджетной инициативы», реализованной в 2010 году Международным Бюджетным Партнерством. Страна получает 2 балла, если публикует закон о бюджете, и 2 дополнительных балла – если публикует аудиторские отчеты. Так как Франция размещает упомянутые виды документов на интернет-портале «Le forum de la performance publique», Франция набрала 4 балла из 4-х.

Однако правила подсчета баллов представляются довольно спорными. С одной стороны, следует напомнить, что не все страны оцениваются по этому критерию. Так как не существует общей базы, достаточно сложно сравнивать разные страны. С другой стороны, используемая методика недостаточно репрезентативна, так как не позволяет в достаточной степени оценить важные меры, принимаемые Францией, по сравнению с другими странами в отношении бюджетной прозрачности. Таким образом, 4 балла набрали все оцениваемые по данной методике страны за исключением Словакии и Болгарии, которые получили по 2 балла.

Данная методика позволяет думать, что все страны, получившие по 4 балла, находятся на одной стадии открытости бюджетных данных, что не соответствует действительности. Партнерство учитывает только два критерия индекса открытого бюджета, в то время как всего их восемь. Более того, оценивая открытый бюджетный индекс в комплексе, можно прийти к различным заключениям. С одной стороны, нужно подчеркнуть, что по классификации «Открытой бюджетной инициативы 2010 г.» Франция занимает второе место с точки зрения бюджетной открытости. Ее рейтинг – 87 баллов, как и Великобритании, но меньше, чем Новой Зеландии, рейтинг которой – 90. С другой стороны, классификация в отношении открытости данных Международного Бюджетного Партнерства более детальна в отличие от классификации Партнерства «Открытое правительство». Таким образом, Международное Бюджетное Партнерство подчеркивает, что Франция, Новая Зеландия, Норвегия, Великобритания и США более открыты в вопросах бюджета. Эти страны предоставляют экстенсивную информацию по данному вопросу, в то время как Германия, Испания раскрывают значимую информацию, а такие страны, как Италия, Россия и Хорватия, предоставляют незначительное количество информации о бюджетной сфере. Партнерство «Открытое правительство» не принимает в расчет такие нюансы и присвоило по 4 балла этим странам в своей классификации.

**Сравнительная характеристика рейтингов стран по классификации  
«Открытой бюджетной инициативы» (ОВИ) и Партнерства «Открытое правительство» (ОГР)**

Качество информации о бюджете	Существование	Время	преварит	гласного бюджета	д in пре-бюджета	Executive Budget proposal	Enacted Budget	Budget citizen	Годовые отчеты	Квартальные отчеты	Итоговые отчеты в конце года	Аудиторский отчет	Рейтинг ОВИ	Рейтинг ОГР	Страна
<b>Экстенсивная информация (ОВИ: 81-100)</b>	*					*	*	*	*	*	*	*	90		Новая Зеландия
	*					*	*	*	*	*	*	*	87		Франция
	*					*	*	*	*	*	*	*	87	<b>4</b>	Великобритания
	-					*	*	*	*	*	*	*	83		Норвегия
	*					*	*	*	*	*	*	*	83		Швеция
	-					*	*	*	*	*	*	*	82		США
<b>Значимая информация (ОВИ: 61-80)</b>	*					*	*	-	*	-	*	*	71		Бразилия
	*					-	*	-	*	*	*	*	70		Словения
	-					*	*	*	*	-	*	*	68		Германия
	-					*	*	*	*	*	*	*	67	<b>4</b>	Индия
	*					*	*	*	*	*	*	*	64		Польша
	P					*	*	*	*	-	*	*	63		Испания
-					*	*	*	*	-	*	*	62	Чехия		
<b>Частичная информация (ОВИ: 41-60)</b>	P					*	*	-	*	-	*	*	60		Россия
	-					*	*	-	*	-	*	*	59		Румыния
	*					*	*	-	*	*	*	*	58	<b>4</b>	Италия
	-					*	*	-	*	-	*	*	58		Португалия
	*					*	*	-	*	-	*	*	57		Хорватия
	*					*	*	-	*	*	*	*	57		Словакия
-						*	*	-	*	P	P	56		Болгария	

(\*) – доступно для общественности; (P) – доступно для внутреннего пользования; (-) – недоступно.

Источник: «Индекс открытого бюджета» и Партнерство «Открытое правительство»

## 2) Доступ к государственной информации

Второй критерий касается доступа к государственной информации. Закон должен гарантировать гражданам доступ к государственной информации и правительственным данным. Следовательно страна получает 4 балла, если она приняла законы, позволяющие гарантировать этот доступ к государственной информации, 3 балла – если Конституция гарантирует такой доступ, 1 балл – если изучается законопроект о праве доступа к информации. Баллы присвоены в соответствии с исследованием, проведенным в 2010 году более чем 197 странами Right2Info.org.

По примеру всех рассмотренных стран за исключением двух Франция набрала 4 балла. Исключение составили Люксембург и Испания, которые набрали по 1 баллу из 4-х. Таким образом, можно констатировать, что в начале 2013 года большинство стран мира (по крайней мере 93) приняли законы, гарантирующие право граждан на доступ к государственной информации. Такая же ситуация наблюдается в Евросоюзе (23 государства из 27), так как, за исключением Кипра, Испании, Люксембурга и Мальты все страны обладают законодательной базой, гарантирующей доступ к государственной информации. Это положение дел позволило Элен Дарбишир, исполнительному директору *Access Info Europe*, сказать, что Люксембург – одна из наиболее богатых стран мира – не соответствует минимальным стандартам в отношении открытости правительства, участия граждан и ответственности (*Access Info Europe, 2011 b*).

Что касается Франции, доступ к государственной информации гарантируется Законом №78-753 от 17 июля 1978 года. Статья 4 этого закона гласит, что доступ к административным документам может быть осуществлен по выбору запрашивающего лица в пределах технических возможностей администрации тремя способами. Во-первых, с этими документами можно ознакомиться бесплатно на месте. Во-вторых, если копирование не испортит документ, каждый гражданин может попросить предоставить ему копию документа за его счет<sup>39</sup> на том же носителе, который использует администрация. В-третьих, если в распоряжении имеется электронная версия, документ может быть отправлен бесплатно по электронной почте.

Кроме того, нужно уточнить, что Государственный совет считает, что право на доступ к административным документам фигурирует в числе основных гарантий гражданина, предоставленных ему для

---

<sup>39</sup> Расходы гражданина не должны превышать стоимости копирования.

осуществления его гражданских свобод. В этой связи он делает отсылку к статье 34 Конституции (ср. Государственный совет, 13 декабря 2002 г., №237203; Государственный совет, 29 апреля 2002, №228830)<sup>40</sup>.

Наконец Франция на протяжении трех лет проводит политику, благоприятствующую открытости государственных данных, что благотворно влияет на повышение прозрачности. Однако остается сожалеть, что индекс Партнерства «Открытое правительство» не рассматривает это направление, хотя открытые данные в цифровую эру – мощное средство, позволяющее повысить прозрачность деятельности органов государственной власти. Если бы индекс Партнерства учитывал это средство, такие страны, как Испания, имели бы более высокий рейтинг. Следовательно, представляется необходимым улучшить методику учета критериев, связанных с доступом к государственным данным, для того чтобы оценить страны, принимающие меры, направленные на поддержание открытого правительства.

### **3) Раскрытие информации об имущественном состоянии политических деятелей и высокопоставленных должностных лиц**

Третий критерий посвящен содействию раскрытия данных о доходах и имущественном состоянии депутатов и высокопоставленных государственных служащих целью предотвратить коррупцию и должен способствовать появлению более открытого и ответственного государства. На основе трех исследований, проведенных в 2009 году (S. Djankov, R. La Porta, Fl. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, 2009; R. Messick, 2009; OCDE, 2009), классификация Партнерства присуждает 4 балла странам, принявшим закон, который обязывает политических деятелей и высокопоставленных государственных служащих представлять данные о своих доходах и состоянии имущества, 3 балла – если закон касается лишь одной категории указанных лиц (либо политических деятелей, либо высокопоставленных государственных служащих), 2 балла – если закон предусматривает представ-

---

<sup>40</sup> Статья 34 Конституции предусматривает: «Закон устанавливает правила, касающиеся гражданских прав и основных гарантий, предоставленных гражданам для пользования гражданскими свободами; свободы, плюрализма и независимости средств массовой информации; обязанностей, возлагаемых в связи с национальной обороной лично на граждан и на их имущество (...)».

ление данных о доходах и имуществе данных лиц, однако без общественного разглашения.

По этому критерию Франция набрала 3 пункта. Информация о доходах и имущественном состоянии депутатов и высокопоставленных государственных служащих представляется, но не становится достоянием общественности, доступ к ней имеет только парламент. Однако этот вопрос обсуждается во Франции, и ситуация может быть улучшена. Парламентариев упрекают в том, что они не представляют данных о расходах своего жалования и резервного фонда парламента. В связи с этим на Президента Национального собрания в 2012 году наложена обязанность реформировать французскую систему. Однако он отказался от публичного раскрытия информации о расходовании жалования депутатов и резервного фонда во имя независимости парламента. Вместо этой меры он объявил, что приоритет отдается усилению борьбы со злоупотреблениями парламентариев, больше внимания будет уделено контролю деонтологии Национального собрания. С позиций возможностей достижения большей прозрачности работы французского парламента мы сожалеем об этом выборе.

#### **4) Участие граждан**

С помощью четвертого и последнего критерия мы должны убедиться, что граждане участвуют и сотрудничают в проведении государственной политики и управлении. Рейтинг базируется на индексе, разработанном в 2010 году *Economist Intelligence Unit Democracy (EIU)* и более точно – на его индикаторе гражданских свобод, классифицирующем 167 стран по шкале от 0 до 10. Страны, набравшие по этой шкале более 7,5 балла в рейтинге EUI, представляются набравшими 4 балла по методике Партнерства «Открытое правительство». Набравшие от 5-ти до 7,5 балла в рейтинге EUI получили 3 балла по методике Партнерства. Страны, набравшие от 2,5 до 5-ти баллов, получают 2 балла по методике Партнерства. Партнерство не присуждает никакого количества баллов по рейтингу EUI ниже 2,5 баллов.

Франция получила 4 балла из 4-х по методике Партнерства, а по рейтингу EUI – 7,77 балла, хотя она квалифицирована *Economist Intelligence Unit Democracy* как «несовершенная демократия» («*flawed democracy*»), а не «полная демократия» («*full democracy*»), как Норвегия, Дания и Люксембург. *Economist Intelligence Unit Democracy* указывает на такие недостатки Франции, как слабое политическое участие и проблемы в работе государствен-

ных органов власти. Однако эта ситуация может измениться в будущем благодаря информационным и коммуникационным технологиям. Франция реформирует государственные органы управления на протяжении нескольких лет, для того чтобы воспользоваться плодами цифровой революции. Новые технологии призваны способствовать повышению прозрачности деятельности государственных органов власти, а также повышению участия и сотрудничества граждан и должностных лиц, для того чтобы достичь открытого правительства.

## **2. Внедрение цифрового управления, соответствующего международным стандартам открытого правительства**

Так как 4 критерия Партнерства «Открытое правительство» оказались недостаточными для описания французской реальности, необходимо объяснить более подробно, какие меры были приняты Францией, для того чтобы достичь открытого правительства, и каков вклад этого процесса в укрепление демократии. Поэтому необходимо предварительно объяснить два понятия, которыми мы будем пользоваться в дальнейшем: «демократия 1.0» и «демократия 2.0».

Традиционная демократия может быть охарактеризована как «демократия 1.0», использование новых технологий содействует укреплению взаимодействия между правительствами, гражданами, пользователями и государственными служащими. Эта наиболее полная интерактивность демократического процесса ведет к наступлению «демократии 2.0».

Что касается Франции, она не только приняла меры, позволяющие повысить прозрачность деятельности органов государственной власти во имя «демократии 1.0», но также внесла свой вклад в наступление «демократии 2.0» благодаря участию и сотрудничеству граждан и государственных служащих. Эти меры внесли свой вклад в появление во Франции более открытого правительства.

### **А) Повышение прозрачности деятельности французских государственных органов власти, возрождение «демократии 1.0.» в эру «Открытого правительства»**

Открытое правительство в первую очередь требует развития прозрачной государственной политики. Прежде чем объяснить меры, принятые Францией во имя повышения прозрачности деятельности органов государственной власти, необходимо подчеркнуть, что это понятие имеет несколько значений.

По мнению Д.-С. Трише, прозрачное правительство подразумевает объединение пяти условий: во-первых, ясность, во-вторых, поиск истины, в-третьих, исчерпываемость, честность и искренность,

в-четвертых, необходимость публичных дебатов и в-пятых, ответственность (Трише, 2012 г.). Эти пять условий содействуют укреплению процесса демократии. Поэтому Франция постоянно применяет меры с целью повышения прозрачности. Нужно признать, что далеко не все совершенно и всегда существуют возможности совершенствования.

В стремлении к ясности целью является борьба с неясностью. Эта цель продолжает идеи философии Просвещения, закрепленные в Декларации прав человека и гражданина 26 августа 1789 года. В этом тексте французские революционеры подчеркивают, что «невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств». Таким образом, они настаивают на необходимости «изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека», частью которых является право на прозрачность. Но не только преамбула Декларации напоминает, что акты законодательной и исполнительной власти «в любое время можно было бы сравнить с целью каждого политического института». Статья 14 этого текста уточняет, что «все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходом и определять его долевого размер, основание, порядок и продолжительность взимания». Что касается статьи 15, то она гласит, что «Общество имеет право требовать у любого должностного лица отчета о его деятельности».

Этот текст, служащий основой французской демократии, имеет возрастающее значение в эпоху Интернета, возможно, потому, что гражданин теперь может получить доступ к информации о бюджете, особенно бюджете государства и социальном обеспечении (законы о финансах, финансировании социального обеспечения, работа парламентариев, обсуждение бюджета, аудиторские отчеты и т.д.).

Второй критерий, истина, также обязан своим происхождением Французской революции. Условие поиска истины подразумевает действие свободы мысли и выражения. Именно об этом говорит статья 11 Декларации «Свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценных прав человека; поэтому каждый гражданин может свободно высказываться, писать, печатать, отвечая лишь за злоупотребление этой свободой в случаях, предусмотренных законом. Здесь снова свобода мысли и выражения, а следовательно, по-

иска истины является старым правом, усиленным благодаря использованию Интернета.

Что касается исчерываемости, честности и искренности, то целью здесь является стремление убедиться, что граждане и их представители будут голосовать сознательно, а не пребывая в неведении. Иначе невозможны будут публичные дебаты (4-й критерий) и, как следствие, невозможен будет демократический процесс. Речь идет о борьбе с распространением неполной, неточной и недостаточно ясной информации. Целью также является сделать сложные технические вопросы и их обсуждение понятными депутатам, чтобы они могли более четко выражаться в момент голосования по законопроекту.

В случае возникновения сложностей французские депутаты и сенаторы могут обратиться к судебной практике Конституционного совета, чтобы обжаловать решение, если они считают, что парламентские дебаты были недостаточно честными. С 1999 года признается конституционно значимая цель – доступность и понятность закона (решение №99-421 DC),<sup>41</sup> которая вменяет законодателю принимать достаточно четкие положения и недвусмысленные формулы. В этом решении Конституционный совет подчеркнул, что правительство должно быть ясным и исчерпывающим в своих объяснениях парламенту, чтобы соответствовать целям доступности и понятности закона (*qui impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques*).

Эти цели защищают принцип равенства перед законом (статья 6 Декларации 1789 года). Они необходимы для обеспечения основных прав (статья 16 Декларации 1789 года) и осуществления прав и свобод, предусмотренных статьями 4 и 5 этой Декларации. Уважение этих прав может быть неэффективным, «если граждане не знают норм, которые к ним применяются».

В 2006 году Конституционный совет вновь утвердил важность цели доступности и понятности закона. Согласно решению №2006-440 DC, «законодатель должен в полной мере осуществлять полномочия, которыми его наделила Конституция, особенно ст. 34; полное осуществление этих полномочий, так же как и конституционно зна-

---

<sup>41</sup> Конституционный совет с 1982 года рассматривал ясность и четкость принимаемых законодательных текстов. Таким образом, в решении №81-132 DC от 16 января 1982 (закон о национализации) он постановил, что спорные положения «достаточно четкие и ясные и не противоречат положениям статьи 34 Конституции; что их нужно рассматривать как не противоречащие Конституции».



чимой цели понятности и доступности закона, вытекающих из статей 4, 5, 6 и 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 года, которые предписывают принимать положения, достаточно четкие и недвусмысленные формулы; он должен ограждать вопросы права от интерпретаций, противоречащих Конституции или судебному риску, не перенося на административные или судебные органы обязанность устанавливать правила, установление которых Конституцией возложено на закон».

Эта судебная практика о понятности и доступности закона важна, но малоэффективна на практике для повышения прозрачности. Редкие законы рассматриваются с этой точки зрения. Однако даже если это случается редко, иногда Конституционный совет решает, что текст не соответствует цели понятности и доступности закона, и подвергает цензуре спорные положения.

Так, в 2008 году Конституционный совет подверг цензуре по этому основанию положение, касающееся процедуры, обсуждаемой в рамках заключения государственных подрядов. В данном деле законодатель предвидел возможность для лиц, проводящих публичные торги, использовать две альтернативные процедуры выше и ниже определенного предела, хотя текст отсылал к договорам, указывающим на сумму, большую этого предела. Эти положения должны быть применены вместе с п. III статьи 7 ордонанса от 17 июня 2004 года в редакции статьи 7 обжалуемого закона. Более того, эта статья 7, в свою очередь, отсылала к договорам, содержащим сумму ниже упомянутого предела. Конституционный совет постановил, что положения, являющиеся предметом спора, «угрожают в силу своей противоречивости конституционно значимой цели понятности и доступности закона», поэтому должны быть объявлены «противоречащими Конституции» (решение №2008-567 DC).

Недавно Конституционный совет столкнулся с аналогичным случаем, анализируя Закон о финансах 2013 года (решение №2012-662 DC). В данном деле нужно было вынести решение о статье, изменяющей режим исчисления налогообложения прибыли, получаемой с помощью фондовых опционов и бесплатных акций, выданных начиная с 28 сентября 2012 года, для того чтобы ее исчислять по тарифной ставке налога на прибыль. Правила определения прибыли, которые установил законодатель, порождали противоречия. Чтобы этого избежать, Конституционный совет решил подвергнуть цензуре дополнение к статье, которое «не имело большого значения, а могло

породить ошибочные толкования» (Конституционный совет, комментарий решения).

Более того, нужно отметить, что Конституционный совет отказывается рассматривать вопрос понятности и доступности закона исключительно во время контроля *a priori* (решения DC). Таким образом, он не рассматривает это основание в рамках приоритетного вопроса о конституционности. Так, Конституционный совет несколько раз выносил решения о том, что «непризнание конституционно значимой цели понятности и доступности закона не может само по себе быть достаточным основанием для рассмотрения дела в рамках приоритетного вопроса о конституционности на основании статьи 61-1 Конституции» (решения №2010-4/17 QPC, №2012-230 QPC, №2012-280 QPC). Иными словами, гражданин не может обратиться к конституционному судье за защитой своих прав, нарушенных непризнанием конституционно значимой цели понятности и доступности закона.

Тем не менее эти решения Конституционного совета обратили внимание правительств и законодателя на необходимость обеспечивать качество закона, тем более что Государственный совет также выразил свое мнение на этот счет. Не только высшие судебные инстанции опубликовали большое количество докладов на эту тему, напоминая о необходимости повышения правовой безопасности (Государственный совет, 1988 г.). Более того, вице-президент напомнил о важности этого вопроса 6 мая 2010 года во время заседания законодательных комиссий Национального собрания и Сената (Ж.-М. Сове, 2010 г.).

Таким образом, французские правительства на протяжении последних лет прилагают большие усилия для улучшения качества закона, а также его упрощения, чтобы его сделать более доступным для граждан. В то же время они не прекращают повышать прозрачность деятельности органов государственной власти, чтобы пользователи могли более полно осуществлять свои права.

Среди принятых мер можно указать на ускорение кодификации текстов и развитие законодательных банков данных в Сети. Особенно нужно добиваться создания различных сайтов, которые сделают информацию общественно доступной и прозрачной. Безусловно, следует упомянуть «Legifrance» ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)) – это французский портал законодательной информации. Благодаря этому сайту граждане могут получить доступ к текстам официальных законов

в любой момент (Конституция, законы, тексты регламентов, судебная практика, *Journal officiel*).

Также стоит подчеркнуть качество информации, которую можно получить на сайтах французских судебных органов (Конституционный совет, Государственный совет, Кассационный суд, Счетная палата). Эти сайты содержат не только объяснения содержания судебной практики, чтобы граждане могли лучше понять ее смысл. Некоторые из них (Государственный совет, Счетная палата) содержат официальные отчеты и статьи, анализирующие осуществление государственной политики. Важно упомянуть портал «*service-public.fr*», предоставляющий гражданам административную информацию, которая имеет к ним отношение и которая указывает на их права и предоставляет советы, чтобы помочь им защитить свои права.

Эти меры важны и позволяют повысить прозрачность государственных органов власти, а также способствуют укреплению демократии. Они позволяют гражданам узнать свои права и обязанности, более того, способствуют тому, чтобы французское правительство стало более ответственным (критерий 5). Ответственность правительства – наиболее труднодостижимый критерий и в большей степени ожидаемый гражданами. Поэтому наступление информационной эры создало новые возможности. С этой точки зрения реформа, инициированная директивой PSI 2003 года, может улучшить ситуацию в целях повышения открытости государственных данных и обеспечения контроля деятельности правительства и государственных органов власти, чтобы их деятельность стала более ответственной.

Открытость государственных данных может стать новой целью для тех, кто поддерживает необходимость повышения прозрачности органов власти и создания открытого правительства. Франция осознает положительный вклад проведения политики открытости государственных данных. Таким образом, Франция создала Etalab в феврале 2011 года (декрет №2011-194), чтобы запустить *data.gouv.fr*. На местном уровне многие административно-территориальные образования, такие, как Ренн, Париж, Бордо, приняли подобные меры. Однако этот процесс начался недавно; небольшое количество данных ему подверглось, а те данные, которые стали открытыми, далеко не всегда лучшего качества. Следовательно, эта политика должна быть улучшена в будущем. +

## **В) Улучшение участия и сотрудничества пользователей и государственных служащих: наступление «демократии 2.0.» в эру «Открытого правительства»**

Открытое правительство базируется не только на повышении открытости; оно также стремится к улучшению участия и сотрудничества граждан и государственных служащих. Цель – способствовать взаимодействию между госслужащими и правительством, для того чтобы содействовать наступлению демократии 2.0.

Среди мер, принятых Францией в этой связи, нужно упомянуть развитие платформы взаимодействия, целью которой является улучшение взаимодействия между государственными служащими и гражданами при осуществлении административной реформы и определении публичной политики. Цели поставлены, но их практическое осуществление сталкивается с трудностями. Франция занимает невысокое место в международных классификациях, оценивающих применение плодов цифровой революции, это объясняется слабым использованием новых технологий, несмотря на то, что инфраструктура существует. То же самое можно сказать о совместных средствах, предоставленных в распоряжение граждан и государственных служащих. Хотя они существуют и могут представлять интерес для более эффективного использования гражданами и государственными служащими результатов, они мало используются и их значение невелико (У. Жиль, 2013 г.).

Например, сайт «adm'innov», цель которого являлось рассмотрение результатов наблюдений за государственными служащими с точки зрения функционирования и улучшения управления во Франции. Не говоря о том, что этот сайт слабо использовался, о чем свидетельствует малое количество предложений на этом сайте, к сожалению, теперь он закрыт. В настоящее время предложения могут быть сформулированы на другом сайте «Ensemble-Simplifions.fr», целью которого является модернизация и упрощение государственных услуг. К сожалению, этот сайт посещает мало пользователей, количество комментариев и конструктивных предложений невелико. Однако функционирование этой системы может быть улучшено в будущем в той мере, в какой Генеральный секретариат модернизации государства (SGMAP) работает над совершенствованием совместных средств, чтобы их представить в новой версии. Более того, Франция недавно запустила «группу специалистов-граждан», целью

которой является упрощение для пользователей решений, принятых органами управления.

В итоге нет ничего совершенного, необходимо стремиться к прогрессу, особенно в сфере использования гражданами и государственными служащими новых технологий. Вышеперечисленные меры свидетельствуют о том, что Франция реформируется и трансформируется в цифровую эру. Эта модернизация органов управления благодаря новым технологиям стремится адаптировать Францию к условиям XXI века. Пытаясь быть более прозрачными, с большим участием и сотрудничеством, органы власти Франции стремятся к новой эпохе – эпохе открытого правительства.

ANNEXE 1 – POSITION DE LA FRANCE DANS LE CLASSEMENT OGP

Страна	Бюджетная прозрачность Баллы	Доступ к информации	Раскрытие информации об имуществе			Вовлеченность граждан		Общий рейтинг	Возможный рейтинг	Среднее
			Политические деятели	Гос. служащие	Баллы	Баллы	Баллы			
Германия	4	Loi	Public	Aucun	3	9,12	4	15	16	0,937
Австралия	-	Loi	Public	Public	4	10	4	12	12	1
Autriche	-	Loi	Public	Non public	3	9,12	4	11	12	0,917
BELGIQUE	-	Loi	Public	Non public	3	9,41	4	11	12	0,917
BRÉSIL	4	Loi	Public	public	4	9,12	4	16	16	1
BULGARIE	2	Loi	Public	Public	4	8,82	4	14	16	0,875
CANADA	-	Loi	Public	Public	4	10	4	12	12	1
CROATIE	4	Loi	Public	Public	4	8,24	4	16	16	1
DANNEMARK	-	Loi	Public	Public	3	9,71	4	11	12	0,917
ESPAGNE	4	Projet de Loi	Public	Non public	3	9,41	4	12	16	0,75
ESTONIE	-	Loi	Public	Aucun	3	8,82	4	11	12	0,917
ÉTATS-UNIS	4	Loi	Public	Public	4	8,53	4	16	16	1
FINLANDE	-	Loi	Public	Public	4	9,71	4	12	12	1
FRANCE	4	Loi	Congrès	Public	3	8,53	4	15	16	0,937
GRÈCE	-	Loi	Public	Public	3	9,41	4	11	12	0,917
HONGRIE	-	Loi	Public	Public	4	8,53	4	12	12	1
ICELANDE	-	Loi	Public	Public	3	9,71	4	11	12	0,917
INDE	4	Loi	Congrès	Non public	2	9,41	4	14	16	0,875
IRELANDE	-	Loi	Public	Public	4	10	4	12	12	1

Страна	Бюджетная прозрачность Баллы	Доступ к информации	Раскрытие информации об имуществе	Вовлеченность граждан	Общий рейтинг	Возможный рейтинг	Среднее
		Баллы	Политические деятели	Гос. служащие	Баллы	Баллы	
ISRAEL	-	Loi	Congrès	Aucun	2	3	9
ITALIE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
JAPON	-	Loi	Public		3	4	11
LETTONIE	-	Loi	Public	Public	4	4	12
LITHUANIE	-	Loi	Public	Public	4	4	12
LUXEMBOURG	4	Projet de loi	Public	Aucun	3	4	12
MALTE	-	Loi	Public	Non public	3	4	11
NORVÈGE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
NOUVELLE-ZÉLANDE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
PAYS-BAS	-	Loi	Public	Non public	3	4	11
POLOGNE	4	Loi	Public	Non public	3	4	15
PORTUGAL	4	Loi	Public	Public	4	4	16
REPTCHÈQUE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
ROUMANIE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
ROYAUME-UNI	4	Loi	Public	Public	4	4	16
RUSSIE	4	Loi	Congrès	Public	3	2	13
SLOVAQUIE	2	Loi	Public	Public	4	4	14
SLOVÉNIE	4	Loi	Congrès	Public	2	4	14
SUEDE	4	Loi	Public	Public	4	4	16
SUISSE	-	Loi	Public	Aucun	3	4	11
							12
							0,75

## BIBLIOGRAPHIE

Access Info Europe (2011a), *The Secret State of EU Transparency Reforms*, March 2011.

Access Info Europe (2011b), *Waiting for Transparency in Luxembourg: Eleven Years and Counting*, June 2011.

Auby J.-B. (2011), «Remarques préliminaires sur la démocratie administrative», *Revue française d'administration publique* 1/2011 (n° 137-138).

Baranès W., Frison-Roche M.-A., «Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi», *Dalloz*, 2000, *chron*, p.361.

Cardon P. (2010), *La démocratie Internet*, Seuil.

Code de déontologie des députés adopté par la décision du Bureau de l'Assemblée nationale 6 avril 2011.

Conseil constitutionnel, Décision n° 99-421 DC, 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-435 DC, 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-475 DC, 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

Conseil constitutionnel, Décision n°2005-530 DC, 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010 - M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer].

Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-230 QPC du 06 avril 2012 - M. Pierre G. [Inéligibilités au mandat de conseiller général].



Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 - Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence: organisation et pouvoir de sanction].

Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-662 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*.

Conseil d'État, *Administration et nouvelles technologies de l'information*, Collection «Notes et études documentaires», n° 4851, 1988.

Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'administration*, Collection «Les études du Conseil d'État», 1998.

Conseil d'État, *Internet et les réseaux numériques*, Collection «Les études du Conseil d'État», 1998.

Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, EDCE, 1991, n° 43.

Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006, n° 58.

**Décret n° 2011-194 du 21 février 2011, portant création d'une mission «Etalab» chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.**

Directive européenne n° 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière environnementale.

Directive européenne n° 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement dite «directive Aarhus».

Directive du Parlement européen et du Conseil n°2003/98/CE du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public (ISP), dite également directive PSI (Public sector information).

Directive européenne n° 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE).

Donier V. (2006), «Les lois du service public: entre tradition et modernité», *RFDA*, 2006, p. 1219.

Dosièr R. (2009), *Comment je dépense mon enveloppe de frais parlementaires*, 20 juillet 2009, <http://renedosiere.over-blog.com/article-34023446.html>.

French Senate, *La qualité de la loi, les documents de travail du sénat, Série Études juridiques*, n° EJ 3, September 2007.

Gilles W. (2012), «La tarification de la mise à disposition des données publiques électroniques des collectivités territoriales», *Revue Lamy collectivités territoriales*, n° 76, 2012.

Gilles W. (2013), «Le modèle français de l'administration numérique: réalités et enjeux», *Revue de l'Institut du Monde et du Développement*, n° 4, 2013.

Gilles W. (2013), «L'Open Government: quelles avancées démocratiques, quels enjeux?», in J.-J. Lavenue, *E-Revolutions et révolutions, résistances et résiliences*, Les éditions du Septentrion, 2013 (à paraître).

Grimmelikhuijsen S. (2012), «Relier transparence, connaissances et confiance des citoyens dans l'État: expérience», *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1/2012, vol. 78.

Heald D. (2012), «Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre?», *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1/2012, vol. 78.

Heald D. (2012), «Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre?», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1/2012.

Koubi G. (2006), «Administration électronique et circulaires administratives», *AJDA*, 2006, p. 953.

**Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.**

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Mathieu B., «La sécurité juridique: un produit d'importation «made in France» (à propos des décisions 99-421 DC et 99-422 DC du Conseil constitutionnel)», *Dalloz, Actu. 27 janvier 2000 (4), p. VII.*

Meijer Albert J. & al (2012). «La gouvernance ouverte: relier visibilité et moyens d'expression», *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1/2012 (Vol. 78).

Obama B. (2009), *Transparency and Open Government*, 21<sup>st</sup> January 2009.

Obama B. (2011), *Opening Remarks by President Obama on Open Government Partnership*, 20<sup>th</sup> September 2011, New York.

Oberdorff H. (2010), *La démocratie à l'ère numérique*, Presses universitaires de Grenoble.

OECD (2009), *Governance at a Glance 2009*, 2009.

International Budget Partnership, «Open Budgets. Transform Lives», *The Open Budget survey, 2010.*

Open government partnership (2011), *Déclaration de gouvernement transparent*, Septembre 2011.

Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

Organisation internationale de la francophonie, *Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage* lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

Proposition de directive 2011/0430 (COD) du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Proposition de loi tendant à donner un cadre juridique aux subventions allouées au titre de la réserve parlementaire et à instaurer des règles garantissant l'équité et la transparence, Sénat, n° 160, session ordinaire 2012-2013, déposée par J.-L. Masson à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2012.

Richard Messick (2009), *Income and asset disclosure in World Bank client countries*, World Bank, 2009.

Sauvé J.-M. (2010), Vice-président du Conseil d'État, «La qualité de la loi», *Groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la qualité de la loi*, Audition en présence de M. Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et de M. Hyst, président de la commission des lois du Sénat, Jeudi 6 mai 2010.

Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2009), *Disclosure by Politicians*, 2009.

Trichet J.-C. (2012), «Transparence et démocratie», 22 février 2012, Institut de France.

Vanbremeersch N. (2009), *De la démocratie numérique*, Seuil.

Weaver R. (2012), «The Open Government Law in the USA», Conférence organisée par IMODEV et la Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 3 décembre 2012. On line on [www.imodev.org](http://www.imodev.org).

XIV<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, *Horizon 2020: Stratégie de la Francophonie numérique. Agir pour la diversité dans la société de l'information*, XIV<sup>e</sup> sommet de la Francophonie, 14 octobre 2012.

<http://adminnov.modernisation.gouv.fr>.

<http://www.ensemble-simplifions.fr>.

<http://www.ville-antony.fr/ensemble-simplifions>

[http://www.marianne.net/Cette-semaine-dans-Marianne-Le-scandale-des-notes-de-frais-des-deputes\\_a218914.html](http://www.marianne.net/Cette-semaine-dans-Marianne-Le-scandale-des-notes-de-frais-des-deputes_a218914.html)

<http://www.mediapart.fr/journal/france/240512/les-vacances-dun-depute-ps-aux-frais-de-lassemblee>

[http://www.lexpress.fr/actualite/politique/un-depute-ps-accuse-d-utiliser-son-indemnite-parlementaire-a-des-fins-personnelles\\_1118773.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/un-depute-ps-accuse-d-utiliser-son-indemnite-parlementaire-a-des-fins-personnelles_1118773.html)

<http://www.letelegramme.com/ig/generales/france-monde/france/deputes-leur-indemnite-de-6-412-eur-servirait-elle-a-couvrir-des-frais-personnels-25-05-2012-1715321.php>

<http://renodosiere.over-blog.com/article-un-eclairage-nouveau-sur-la-reserve-parlementaire-113425824.html>

[http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/01/12/scandale-des-notes-de-frais-un-depute-britannique-annonce-sa-demission\\_1464823\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/01/12/scandale-des-notes-de-frais-un-depute-britannique-annonce-sa-demission_1464823_3214.html)

<http://www.lcp.fr/videos/reportages/138889-irfm-l-amendement-presente-par-charles-de-courson-a-ete-rejete>

<http://www.lcp.fr/actualites/politique/140366-conference-de-presse-de-claude-bartolone>

<http://lelab.europe1.fr/t/les-annonces-de-bartolone-sur-les-frais-des-deputes-5006>

<http://www.francoisderugy.fr/2009/10/05/les-revenus-du-d%C3%A9put%C3%A9-lever-un-tabou>

<http://www.liberation.fr/politiques/0101583502-les-depenses-de-trois-deputes-a-la-moulinette>

<http://www.opengovdata.org/home/8principles>

<http://www.data.gov>

<http://www.data.gov.uk>

<http://www.data.gouv.fr/Communaute/Forum/La-France-et-l-Open-Gouvernement-partnership>

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

<http://internationalbudget.org>

## Электронное управление административно-территориальных образований и защита персональных данных во французской системе

1. В цифровую эру защита персональных данных вызывает беспокойство как представителей правящих кругов, так и рядовых граждан и на государственном, и на международном уровне. Вопрос регулирования и защиты персональных данных приобретает особую актуальность, так как эти данные явным или косвенным образом используются практически во всех сферах деятельности. Поэтому как публичная, так и частная жизнь<sup>42</sup> переживает одно из наиболее значительных изменений текущего десятилетия.

На этом фоне глубоких преобразований административно-территориальные образования особенно затронуты обработкой персональных данных. Цели обработки персональных данных приводят к изменениям, которые затрагивают деятельность местной публичной власти. Административно-территориальные образования для выполнения своей миссии публичной службы все чаще прибегают к использованию информационных и коммуникационных технологий. Запись актов гражданского состояния, списки избирателей и даже кадастры ведутся теперь с помощью этих средств. Например, что касается последнего пункта, то необходимо упомянуть размещение в сети Интернет кадастрового плана. На 21 февраля 2013 года он включал 599432 страницы в растровом и векторном формате (469390 – в векторном формате и 130042 – в растровом), интернет-доступ к которому был обеспечен на всей территории Франции.

---

\* Доктор юридических наук – преподаватель Школы права Сорбонны (Университет Париж-1 – Пантеон-Сорбонна), директор магистратуры «Цифровое право – Администрация – Предприятия», генеральный секретарь ИМОДЕВ.

<sup>42</sup> См.: *Журнал Института мира и развития (RIMD)*, номер 1-2011 которого посвящен теме «Частная жизнь, публичная жизнь в цифровую эру», и в отношении французской системы – следующие статьи: Месл. Х. Право на цифровое забвение: положение дел и перспективы, Буадана. И. «Конституция и право на цифровое забвение: положение дел и перспективы», Маттатиа. Ф. Эффективность защиты персональных данных от неправомερных обычаев: положение дел и пути к улучшению; Нгун. А. Частная жизнь, публичное пространство и трудовые отношения в цифровую эру: каковы ограничения и цели?.

Таким образом, административно-территориальные образования столкнулись с необходимостью собирать и обрабатывать персональные данные. Следовательно, они должны руководствоваться положениями Закона от 6 января 1978 г. об информатике, картотеках и свободах, в котором даны определения понятий и основные принципы обработки персональных данных. Целью этого текста, внесшего вклад в создание французской модели и о международном влиянии которого известно, является осуществление контроля над тем, чтобы применение информационных технологий не посягало на индивидуальные и публичные свободы. Он возлагает на административно-территориальные образования, обрабатывающие персональные данные граждан, функцию защиты этих данных. Однако для потребностей местных публичных служб административно-территориальные образования должны использовать эти данные повторно. В этих условиях административно-территориальные образования должны обрабатывать персональные данные согласно положениям Закона от 6 января 1978 г. (§1). Однако представляется, что повторное использование этой информации требует разработки законодательной базы, защищающей эти данные (§2).

## **2. Юридическая регламентация вопроса повторного использования идентифицирующей юридической информации в деятельности местной публичной власти**

В связи с тем, что ответственность административно-территориальных образований возрастает из-за увеличения обработки ими персональных данных, важно разработать юридическую регламентацию для регулирования деятельности публичной власти в этой области. Эти меры необходимы еще и потому, что обработка персональных данных касается как актов местных органов исполнительной власти (А), так и деятельности местных публичных служб (В). Другими словами, речь идет о публичной информации, содержащей идентифицирующие данные. Поэтому такая информация должна использоваться с наибольшей осторожностью.

### **А) Обработка персональных данных, содержащихся в актах местных органов исполнительной власти**

Развитие новых информационных и коммуникационных технологий проникает как в частную жизнь, так и в публичные сферы. Вклад этой цифровой революции таков, что во Франции, как и в дру-

гих странах, развивается новое управление публичной администрации как на центральном, так и на местном уровне<sup>43</sup>.

В этой связи развитие информационных и коммуникационных технологий оказывает ощутимое воздействие на акты местных органов исполнительной власти. Также на совещаниях муниципальных, генеральных или региональных советов горячо обсуждается вопрос обработки персональных данных. Решение этих новых проблем, связанных с обработкой персональных данных и налагающих большую ответственность, возлагается на представителей местной исполнительной власти. Их ответы приобретают определяющую важность по двум причинам.

С одной стороны, эти вопросы и их решение в первую очередь интересуют местную исполнительную власть, так как она несет ответственность за обработку данных в административно-территориальном образовании, которое она представляет. Следовательно, на нее может быть возложена ответственность в случае нарушения положений Закона от 6 января 1978 г. с последующими изменениями.

С другой стороны, изменения, вызванные новыми информационными и коммуникационными технологиями, особенно в силу того, что они позволяют административно-территориальным образованиям обрабатывать персональные данные, способствуют совершенствованию правового режима актов местной исполнительной власти. Действительно, решения представителей исполнительной власти могут содержать персональные данные. Последние должны удовлетворять требованиям к опубликованию, для того чтобы они могли привести к должному результату. Однако в той мере, в которой эти решения могут содержать персональные данные и публикация этих документов может быть осуществлена с помощью Интернета, вопрос правового режима обработки данных не должен быть оставлен без внимания местной исполнительной власти.

Сложившаяся ситуация заставила президента регионального совета Бургундии обратиться за консультацией в Комиссию по обеспечению доступа к управленческой документации (CADA).

Таким образом, 7 июня 2012 г. CADA вынесла решение по вопросу о соотношении обязанности опубликования решений регио-

---

<sup>43</sup> См.: У. Жиль, И. Буадана (под руководством). *Право и управление публичных администраций в цифровую эру*, издательство IMODEV, 2013 (готовится к изданию).

нального совета и защиты персональных данных и секретной информации, упомянутой в части II статьи 6 Закона от 17 июля 1978 г. (медицинская тайна, коммерческая и промышленная тайна),<sup>44</sup> особенно когда опубликование осуществляется с помощью новых информационных и коммуникационных технологий, в данном случае с помощью Интернета. CADA изучила этот вопрос благодаря обращению за консультацией президента регионального совета Бургундии.

Этот момент нужно подчеркнуть, так как он особенно показательно подтверждает эволюцию, которая затрагивает деятельность местной публичной власти в связи с развитием новых технологий и в связи с обработкой персональных данных административно-территориальными образованиями.

Местная исполнительная власть должна обращаться в инстанции, такие, как CADA, для получения подтверждения того, что опубликование ее решений в сети Интернет не нарушает положений Закона от 17 июля 1978 г. в той мере, в которой эти административные акты могут содержать персональные данные. Другими словами,

---

<sup>44</sup> Часть II статьи 6 Закона №78-753 от 17 июля 1978 г., содержащего различные способы улучшения отношений между администрацией и гражданами, а также различные положения административного, социального и налогового порядка (с изменениями, вносимыми ст. 50 закона №2011-525 от 17 мая 2011 г.), гласит: «Не могут быть переданы никому, кроме заинтересованного лица, следующие административные документы:

- передача которых представляет угрозу защите частной жизни, медицинской тайны, коммерческой и промышленной тайны;
- содержащие суждение или оценку физического лица, особенно обозначающую или легко опознаваемую;
- раскрывающую поведение лица при условии, что это может нанести ущерб данному лицу.

Медицинская информация сообщается заинтересованному лицу по его выбору непосредственно или через назначенного для этой цели врача при условии соблюдения положений ст. L. 1111-7 Кодекса здравоохранения.

Кроме того, часть III этой статьи добавляет, что «Если запрос относится к документу, содержащему ссылки, которые не могут быть переданы согласно этой статье, но если эти ссылки можно скрыть или отсоединить, документ может быть передан лицу, после того как ссылки будут скрыты или отсоединены.

С административными документами, которые не могут быть переданы в смысле настоящей главы, можно ознакомиться в сроки и на условиях, закрепленных в статьях L. 213-1 et L. 213-2 Кодекса культурно-исторического наследия. До истечения установленных сроков и в порядке исключения из правил, установленных положениями настоящей статьи, ознакомление с этими документами может быть разрешено при соблюдении условий, предусмотренных ст. L. 213-3 этого Кодекса».



в САДА поступает запрос на толкование положений Закона от 17 июля 1978 г., для того чтобы попытаться одновременно исполнить обязанность опубликования решения органов исполнительной власти и обеспечить защиту персональных данных, содержащихся в административных актах. Из-за сложности этого обращения САДА сначала даст толкование законодательных положений об обязательствах опубликования административных актов, после чего выберет способ опубликования, который будет традиционным или с использованием новых информационных и коммуникационных технологий.

В ответ на обращение САДА напомнила, что содержание Закона от 17 июля 1978 г. обязывает публиковать административные акты, толкующие позитивное право или описывающие административные процедуры. Например, директивы, инструкции, циркуляры, пояснительные записки и ответы министерств соответствуют этим двум пунктам.

С другой стороны, она только разрешает – не накладывая обязанности – опубликование административных актов, исходящих или полученных администрацией, при условии, что последние подвергаются специальной обработке, делающей содержащиеся в них персональные данные анонимными. Другими словами, проведено разделение между разъясняющими административными актами и актами, исходящими или полученными администрацией. Для первых опубликование имеет обязательный характер, в то время как для вторых – факультативный. Примененное к решениям регионального совета решение приводит к разрешению опубликования после того, как персональные данные станут анонимными или подвергнутся обработке, в результате которой идентификация лиц станет невозможной.

Это толкование САДА позволяет установить общие рамки, разрешающие опубликование административных актов, таких, как решения регионального совета, в соответствии с положениями Закона от 17 июля 1978 г. Однако САДА также рассматривает случаи, когда закон предписывает опубликование административных актов полностью, без сокрытия персональных данных. Кодекс административно-территориальных образований<sup>45</sup> предписывает опубликование в полном виде административно-территориальных актов, имеющих регламентарный характер. Более точно в конкретном случае речь идет о

---

<sup>45</sup> См. статьи: L. 4141-1 и R. 4141-1 Кодекса административно-территориальных образований.

положениях решений регионального совета, имеющих регламентарный характер.

Кроме этого случая, САДА считает, толкуя Закон от 17 июля 1978 г.<sup>46</sup> и положения Кодекса административно-территориальных образований,<sup>47</sup> что режим опубликования в полном виде решений регионального совета (опубликование без обработки, позволяющей сделать персональные данные анонимными) четко закрепляется административной судебной практикой. Таким образом, САДА подчеркивает, что опубликование решений регионального совета в полном виде возможно только в двух случаях. С одной стороны, в отношении индивидуальных мер, которые могут содержаться в решениях регионального совета, опубликование в полном виде применяется для начала течения срока обжалования третьими лицами, имеющими интерес в деле. Из этого толкования вытекает как с точки зрения закона, так и судебной практики, что, по мнению САДА, обязательства опубликования подразумевают обычный способ – вывешивание объявлений и публикация сборников административных актов.

Однако для опубликования решений регионального совета в сети Интернет установлены более строгие рамки. Кроме требований закона, предусмотренных САДА для опубликования административных актов обычным способом, размещение в сети Интернет должно подчиняться дополнительным требованиям положений Закона от 6 января 1978 г. об информатике, картотеках и свободах. Однако чтобы быть достаточным, опубликование должно удовлетворять определенным требованиям относительно содержания решения. Опубликование должно позволять оценить законность решения. Кроме того, для индивидуальных решений, опубликование которых обязательно (например, в случае начала течения срока обжалования), требуется, чтобы были упомянуты имя бенефициара и предмет, на который направлены меры. Учитывая все эти требования, САДА не исключает, что положения Закона от 6 января 1978 г. могут создать препятствия для размещения в сети Интернет административных актов из-за невозможности указать в них необходимые для достаточного опубликования сведения. В этих обстоятельствах опубликование административных актов в сети Интернет может нести угрозу защите персональных данных.

---

<sup>46</sup> Ст. 7 Закона от 17 июля 1978 г.

<sup>47</sup> См. ст. L. 4132 Кодекса административно-территориальных образований об опубликовании решений регионального совета.

## **В) Обработка персональных данных, необходимых для деятельности местных публичных служб**

Административно-территориальные образования и их объединения должны обрабатывать персональные данные в рамках осуществления деятельности публичных служб для граждан, проживающих на их территории. В этой сфере, как и для решений местной исполнительной власти, обработка персональных данных может требовать вмешательства независимых административных властей, таких, как САДА или Французская национальная комиссия по обработке данных (информатике) и гражданским свободам (CNIL), чтобы найти решение проблем, с которыми сталкиваются административно-территориальные образования. Это проблемы, связанные с защитой персональных данных граждан, особенно в отношении кадастровой документации, которая необходима в сфере градостроительства и обустройства территории. В любом случае сложность возникает из-за того, что кадастр содержит персональные данные, такие, как идентификационные данные собственников земли, дату и место их рождения, сумму уплачиваемых налогов и т.д.

В отношении публичной информации административно-территориальные образования обладают правом указывать местонахождение имущества, стоимость его аренды, имя и адрес собственника, но не дату и место его рождения или данные об уплате налогов (причины освобождения от земельного налога). Таким образом, административно-территориальные образования, если они распространяют кадастровую информацию с помощью информационных технологий, не должны опубликовывать данные относительно местонахождения участка, имени и адреса собственника. CNIL напомнила об этом в решении от 29 марта 2012 г., уточняя, что «никакая идентифицирующая информация, кроме номера собственника, не должна фигурировать в картотеках данных кадастра»<sup>48</sup>. CNIL также обращает внимание административно-территориальных образований на риски, связанные с публикацией данных кадастра на публичных сайтах.

Поэтому административно-территориальные образования с осторожностью должны размещать на интернет-сайтах информацию, требующую обработки персональных данных. Кроме кадастра, административно-территориальные образования, применяющие электронную администрацию на местном уровне, должны разработать и

---

<sup>48</sup> См. решение Национальной комиссии по информатике и гражданским свободам №2012-088 от 29 марта 2012 г.

наполнять интернет-сайты, позволяя улучшить эффективность их публичных служб или облегчить доступ граждан к этим службам. В этой связи информация, размещаемая в сети Интернет, представляет собой опубликование административно-территориальным образованием документов, которые оно предоставляет или получает в рамках выполнения своей функции публичной службы.

В этом контексте мэр Ниццы был вынужден обратиться с запросом в CADA по поводу проекта интернет-сайта, посвященного кладбищам коммуны. Эта инициатива направлена на то, чтобы помочь гражданам узнать местоположение мест на кладбище, разрешенных коммуной, и получить доступ к именам и фамилиям захороненных лиц, а также к датам рождения и смерти или к информации о покойных. Речь идет о том, чтобы определить, что в данном проекте интернет-сайта составляет обработку персональных данных.

В решении от 13 февраля 2012 г. CADA напоминает, что администрации могут опубликовать входящую или исходящую информацию после обработки, в случае необходимости позволяющей сделать анонимными персональные данные или обеспечить защиту частной жизни. Этот процесс направлен на то, чтобы упоминаемые лица не могли быть идентифицированы. Для этого CADA подчеркивает, что понятие персональных данных идентично в понимании Закона от 6 января 1978 г.<sup>49</sup> и Закона от 17 июля 1978 г. CADA строит мост между двумя административными органами, напоминая в своем решении, что CNIL компетентна выразить свое мнение о соответствии закону проекта интернет-сайта, предлагаемого мэром Ниццы.

В рамках своей компетенции CADA в этом проекте будет различать информацию, являющуюся персональными данными и способную нанести вред частной жизни.

С одной стороны, CADA считает, что план кладбища, номера мест на кладбище или срок захоронений не подпадают под действие статьи 6 Закона от 17 июля 1978 г., защищающей частную жизнь, и не являются персональными данными, так как очевидно, они не позволяют идентифицировать прямо или косвенно физическое лицо. Следовательно, административно-территориальное образование мо-

---

<sup>49</sup> Ст. 2 Закона от 6 января 1978 г. дает определение персональных данных как «сведений, относящихся к физическому лицу, идентифицированному или идентифицируемому прямо или косвенно путем указания его идентификационного номера либо какого-либо другого сведения или совокупности сведений, присущих именно ему».

жет опубликовывать эту информацию как в бумажном, так и в электронном виде, а именно на интернет-сайте, снабженном поисковой системой, с целью облегчить гражданам доступ к данным.

В противоположность этому опубликование информации о месте погребения бенефициаров, которые еще живы, включая права, которыми они обладают, по своей природе представляет угрозу их частной жизни, так как они содержат персональные данные. Таким образом, эта информация не может быть ни предоставлена публичной огласке, ни доведена до сведения третьих лиц. Она подпадает под действие статьи 6 Закона от 17 июля 1978 г., защищающей частную жизнь.

С другой стороны, CADA считает, что опубликование информации о лицах, преданных земле, не угрожает частной жизни. Эта информация, таким образом, может быть опубликована в рамках проекта интернет-сайта, так как в применении положений Кодекса культурно-исторического наследия свидетельства о смерти должны быть незамедлительно переданы любому лицу, которое их запросит. Однако свидетельства о смерти содержат дату рождения. Эта информация уже может позволить идентифицировать лицо в свете статьи 2 Закона от 6 января 1978 г. Но в данном деле CADA посчитала, что опубликование информации о дате рождения, смерти и погребения не является информацией, наносящей ущерб частной жизни.

Однако этот принцип, установленный CADA, имеет ограничения. Другими словами, разглашение информации об умерших может в некоторых случаях причинить вред правопреемникам умерших. С одной стороны, может случиться, что опубликование данных о дате рождения и смерти, так же, как дата и место погребения, раскрывают информацию об образе жизни умершего или его семьи. В этом случае природа раскрытия этой информации может нанести ущерб правопреемникам<sup>50</sup>.

С другой стороны, опубликование информации о погребенных лицах может привести к раскрытию данных, рассматриваемых в качестве секретных, таких, как религиозная принадлежность. Однако Закон от 6 января 1978 г. с последующими изменениями запрещает обработку данных, по которым «можно выявить расовое или этническое происхождение физических лиц, их политические, философские или религиозные взгляды, принадлежность к профессиональ-

---

<sup>50</sup> См.: CADA, Совет №2011-1008 от 3 марта 2011 г.

ным союзам и объединениям, а также персональные данные, относящиеся к состоянию их здоровья либо к их интимной жизни»<sup>51</sup>.

Обработка информации, которую необходимо разместить в рамках проекта на интернет-сайте, должна проводиться с учетом ограничений, установленных САДА.

Таким образом, обработка информации, которая позволяет запустить интернет-сайт мэрии Ниццы, посвященный кладбищам коммуны, обращает внимание на проблемы, с которыми могут столкнуться административно-территориальные образования при осуществлении деятельности публичных служб через Интернет.

На этом фоне административно-территориальные образования должны проявлять осторожность, так как среди информации, которую они обрабатывают для размещения в Интернете, обработка одних данных может соответствовать закону, защищающему персональные данные и частную жизнь, тогда как другие в некоторых ситуациях могут его нарушать.

В условиях развития местных публичных служб в сети Интернет административно-территориальные образования вынуждены обращаться за разъяснениями в административные органы, такие, как CNIL или САДА, чтобы ограничить риски, с которыми они сталкиваются при обработке данных, не удовлетворяющих положениям закона, защищающего эти данные. Кроме того, нужно совершенствовать практику обращения за разъяснениями в эти инстанции, принимая во внимание необходимость толкования положений закона, защищающих персональные данные и частную жизнь с одной стороны, и, с другой стороны, из-за сложности для административно-территориальных образований предвидеть все последствия размещения в Интернете персональных данных.

В этом контексте распространение назначения лиц, ответственных за информатику и свободы, могло бы частично удовлетворить потребность административно-территориальных образований в разъяснениях в области обработки персональных данных или данных, которые могут нанести ущерб частной жизни граждан.

---

<sup>51</sup> См. ст. 8 Закона от 6 января 1978 г. с изменениями.

## **Информационные технологии в управлении регионом**



Добрый день, уважаемые коллеги! Кто защитит гражданина в создаваемом нами цифровом мире? Такой вопрос я бы хотел поставить многоуважаемой аудитории, рассматривая различные аспекты внедрения информационных технологий в систему государственного управления на региональном уровне. Этот вопрос является ключевым, и каждый чиновник должен спросить себя: для чего мы внедряем информационные технологии?

---

\* Первый заместитель министра государственного управления, информационных технологий и связи Московской области, кандидат юридических наук.

Приветствуя наших многоуважаемых гостей из Франции, приведу высказывание одного из ведущих мыслителей современности Жана Бодрийера, который сказал, что «мы живем в обществе, чьи результаты разрастаются с исчезновением причин, что ведет к необычайному засорению всех систем, разрушению посредством избытка функциональности».

Мы видим, что Франция тоже беспокоится о своем месте в рейтинге «Открытых правительств». У нас происходит реформа образования, где один из ключевых критериев – место в рейтинге вузов мира. Однако при таком подходе очень важно, чтобы то, что мы делаем, не превратилось в самоцель, нельзя допустить потери человека в этой работе.

Напоминаю, что сразу после инаугурации 7 мая 2012 года Президент России подписал ряд указов, которые претворили в жизнь те размышления, о которых он писал в предвыборных статьях. Речь идет об 11-ти ключевых указах – с 596 по 606. Сегодня нас особенно интересует 601-й Указ, где сказано, что буквально через 2 года 90% российских граждан будут получать государственные и муниципальные услуги в режиме «одного окна». Причем время, которое гражданин проводит в очереди, не должно превышать 15 минут, а еще через 3 года, к 2018 году, 90% наших граждан должны быть удовлетворены качеством предоставляемых услуг. Для выполнения этих задач задействованы очень серьезные силы, ресурсы. Это действительно очень интенсивная, комплексная, большая работа. Еще раз обращаюсь к высказыванию Жана Бодрийера: «Когда вещи, знаки, действия освобождаются от своих идей, мы можем встать на путь бесконечного самопроизводства». Административная реформа ради административной реформы порождает проблему комплексного решения, иначе легко потерять главное – гражданина.

12 лет назад мне посчастливилось работать во Франции в течение года. У меня был небольшой автомобиль. Я не помню, сколько времени мне потребовалось, чтобы приобрести его, наверное, так мало, что я не запомнил. Минут 10 – 15 мне потребовалось, чтобы снять автомобиль с учета для продажи. Я не думаю, что в то время это был уже результат работы «электронного правительства». Скорее это был результат определенных организационных приоритетов правильно организованной работы. Поэтому сама цель: мы уходим от чиновника живого, – пытаемся убежать из старой системы общения, и нам предстоит общаться с чиновником цифровым. Но как мы учитываем при этом цели?



Я задаю себе вопрос: а насколько гражданин будет больше защищен в этой новой ситуации, когда в диалоге был все еще человек? Взаимодействие с холодным монитором, с компьютером, куда загружен весьма специфический опыт, который мы имеем с плюсами и минусами, насколько соответствует психологии человека? Как сделать так, чтобы потребитель государственных услуг – гражданин – остался доволен внедрением новой системы управления? Отмечу ключевые риски, которые я наблюдаю в нашей работе и которые могут помешать достичь главного – улучшить качество взаимодействия и облегчить процесс взаимодействия гражданина и власти. Как ни парадоксально – внедрение «электронного правительства», информационных систем управления может усложнять и сам процесс управления.

Если раньше мы посылали гражданина за сбором различных справок в различные организации, то теперь обязали государственные органы самим собирать информацию о гражданине, чтобы предоставить ему услугу. Параллельно наблюдаем возникновение огромных систем мониторинга за тем, как предоставляется услуга. Внедряя одно, мы создаем другие системы, которые усложняют работу исполнительных органов власти, потому что мы должны отчитываться. Любой процесс, любую задачу можно превратить в собственную противоположность.

Задача организации сайтов с доступной информацией для каждого – очень правильная, но если не регулировать этот процесс, то пользователям будет очень сложно разобраться в том огромном количестве информации, которая находится на сайтах органов государственной власти. Человека можно завалить информацией. Высокая интенсивность работы по достижению целевых показателей порой приводит к снижению качества. Попытка выполнить установленные нормативы, сроки исполнения поручений может приводить к тому, что будет снижаться качество работы исполнительных органов власти.

Мы можем, оправдываясь тем, что вовремя что-то успеваем, делать свою работу некачественно и допускать какие-то мелкие ошибки и оплошности. Частный пример: использование в русском языке термина «публичные услуги». Природа происхождения понятна – это английское выражение «public services», которое традиционно переводилось на русский язык не иначе как государственные или муниципальные услуги. Государство не занимается оказанием публичных услуг, оно занимается оказанием государственных услуг.

Для иллюстрации сошлюсь на опыт США. Проблема очищения от «словесного мусора» заботит не только участников конференции. Так, в ряде законов США (например, о подаче заявлений) предусмотрены требования к языку изложения текста. Эти вопросы затрагивались в 1998 г. Федеральной комиссией по ценным бумагам США. Знаменитый Закон о простом языке 2010 года, который подписал Обама, говорит о том, что проблема существует. Проблема небрежности, которая, по крупницам накапливаясь, может увести нас не туда, куда мы планируем прийти через 2 года.

Вот эта самоцель – работа ради работы – может создавать ситуацию, когда средства меняются местами с целью. Например, проблема многофункциональных центров. Как вы знаете, МФЦ – это один из компонентов новой системы взаимоотношений, взаимодействия гражданина с государством наряду с порталными решениями государственных услуг, универсальной электронной картой, мобильными приложениями.

Когда мы говорим про МФЦ, мы должны отождествлять это исключительно с передовыми информационными технологиями. Но если посмотреть практику внедрения МФЦ, то можно увидеть, с чего начинается рассмотрение этого вопроса и что будоражит чиновников на муниципальном уровне с подачи регионального. Часто реализацию проектов сетевых, проектов МФЦ в том числе начинают с покупки краски, кирпичей, мебели и т.д., а не с программного и организационного обеспечения, заботы о потребителе и качестве работы. Когда там возникнут информационные технологии? Когда там возникнет человек? Самое главное в этом процессе – на последнем месте.

В услуге главное – это жизненная ситуация, она индивидуальна. Но насколько попытка систематизировать такие ситуации и перечислить их в реестре государственных услуг соответствует действительной потребности гражданина?

Вернусь к теме многофункциональных центров. Я не очень хорошо знаком с опытом внедрения МФЦ в Азии, Африке или в Америке. Но насколько я понимаю, проблемы МФЦ, или, точнее, задачи, приоритетности создания сети МФЦ там и в Западной Европе как таковой нет.

Потому что когда есть порталное решение и не надо выходить из дома, чтобы получить государственную услугу в режиме «одного окна», этого достаточно. Я подозреваю, что на каком-то этапе, когда существовала проблема широкополосного доступа к Интернету у

населения, действительно стояла задача сблизить государство, дать площадку государству и человеку встретиться визуально. Но мы должны быть гибкими и отвечать на развитие, в том числе и наших технических возможностей, и правильно сочетать и расставлять приоритеты.

Важно учитывать, что есть очень большое пространство для теоретических дискуссий, теоретического осмысления происходящего, но это требуется сделать именно сейчас, ибо чиновника, если он набирает скорость свою исполнительскую, очень трудно догнать. Особенно теоретикам, которые предпочитают определенный размеренный стиль размышления, что и предполагает выход на правильные конструкции теоретические, но где-то нужно реагировать быстрее.

В частности вопрос рассмотрения обращений граждан. У нас сформировалась определенная группа специалистов, управленцев, которые занимаются административной реформой, перетекающей плавно в вопросы информатизации, внедрения «электронных правительств» и т.д. Это люди, склонные к функциональному анализу, склонные раскладывать все по полочкам, создавать реестры. Данные чиновники, находя в государственной функции рассмотрения обращений граждан, государственной услуге типичные, одинаковые моменты, склонны рассматривать их, на мой взгляд, исключительно по природе, происхождению.

В 2011 году, когда министр информационных технологий Московской области приглашал меня на работу в правительство Московской области, он посетовал, что ее бюджет на информатизацию в 30 раз меньше, чем в Москве. Я предположил тогда, что мы всего лишь в 30 раз меньше профинансировали ошибок на тот период.

И я надеюсь, что, обратившись к опыту наших замечательных коллег из Франции, которые практикуют и осмысливают тему нашей конференции гораздо дольше нас, мы сможем избавить наших граждан на сравнимое количество лет от переживаний, неудобств, и граждане наших замечательных государств встретятся в какой-то виртуальной точке счастья одновременно.

Спасибо за внимание!

**Развитие технологий электронной демократии:  
проблемы и перспективы (региональный аспект)**



Я хочу выразить большую благодарность нашим коллегам из Франции, потому что летом состоялась конференция в Париже, и был представлен наш совместный доклад с Жан-Жаком Куделой. Он касался как раз развития систем электронной демократии. Я могу сказать, что определенный опыт в регионах есть, и один из них был представлен ранее выступившим докладчиком. Но за Уральским хребтом, конечно, положение осложняется большими территориями,

---

\* Исполнительный директор АНО «Центр технологий электронной демократии» (г. Томск).

труднодоступностью поселений и отсутствием хорошей связи. Поэтому у нас есть свои особенности, и я хочу о них рассказать.

Прежде всего страдают муниципалитеты. Мой опыт приобретен в Ханты-Мансийском автономном округе, когда я была директором департамента информационных технологий на протяжении 14-ти лет. Параллельно мы начали работу в Томске, сейчас я советник губернатора Томской области. И на базе опыта Ханты-Мансийского округа сейчас начинаем внедрять самые передовые технологии. Их суть заключается в том, что совершенно поменялась концепция выработки требований к электронному правительству, к открытому правительству, к back-офису.

На первом этапе информатизации отношения граждан и правительства регулировались Федеральным законом 1995 г. «Об информации, информатизации, защите информации», который создал условия для комплексного решения проблем информатизации. Закон этот действовал, но организация взаимодействия граждан и администрации нуждалась в уточнении. Второй этап, когда мы стали говорить о сервисном государстве и о том, что back-офис должен затачиваться под фронт-офис и более основательно учитывать интересы граждан.

Сейчас же, как я говорила, концепция изменилась, потому что сейчас именно фронт-офис, граждане, институты гражданского общества формируют требования к созданию и развитию back-офиса, т.е. открытого правительства. И эта эпоха начинается только потому, что, можно сказать, 21 сентября 2011 года, когда была провозглашена идеология открытого правительства, и началось формироваться партнерство открытого правительства, и мы находимся с вами в самом начале все вместе.

Я очень рада тому, что наши французские коллеги активно в этом участвуют. Мы в свое время опыт перенимали именно в муниципалитетах, находясь во Франции. И можно сейчас посмотреть, у кого какие достижения за это время, выбрать лучший опыт и сразу внедрять его в России.

У нас разработана концепция электронной демократии, и с апреля прошлого года она находится на обсуждении. В Ханты-Мансийске мы провели с общественной палатой нашего округа заседание, которое было посвящено использованию технологий электронной демократии, формированию механизма общественного контроля. Это самое важное направление работы фронт-офиса сегодня. Именно оно формирует доверие людей к власти.

Решение заседания было отдано администрации Ханты-Мансийского автономного округа и департаменту информационных технологий для выработки инфраструктуры в соответствии с требованиями граждан и организаций, для того чтобы было качественное обслуживание граждан, организаций, а также качественное предоставление информации. Здесь правильно говорилось, что благодаря Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» у нас размещается информация, но ее качество оставляет желать лучшего.

На втором этапе возможно было прямое развитие электронной демократии, возможно, сетевое развитие, вводятся электронные услуги и такие сайты и порталы уже с участием граждан в принятии решений и низовое развитие – это в России, когда у нас появились сайты типа «демократ».

В самой концепции отражены механизмы электронной демократии. В первую очередь это электронное голосование, голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т.д. Хотя у нас прецеденты в качестве пилотных испытывались, мы сегодня можем сказать, что на территории России пока это неприемлемо из-за того, что существует большое цифровое неравенство.

Ну и по поводу механизмов сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения проблем в онлайн. И за действиями, за всеми этими направлениями, конечно, нужно сейчас прикладывать усилия по параллельному формированию, как я сказала, технологической структуры, которая формируется с требованием фронт-офиса и созданием условий на местах.

Я считаю, что самым важным являются не сами технологии, их можно строить как угодно. Они должны быть заточены с помощью нормативно-правового обеспечения, и поэтому оно должно опережать. Конечно, проработка концептуальных, стратегических вещей, как мы уже видим, и концепция разрабатывается. Это новое не только у нас, но и во всем мире, но можно посмотреть эволюцию развития нашего информационного права на примере нескольких базовых законов. И понятно, что мы видим относительную молодость нашего нормативно-правового обеспечения, хотя с 95-го года, мы считаем, действовал очень правильный закон именно об информационных ресурсах, который был направлен на формирование использования защиты информационного ресурса и на этом сосредотачивался.

Все остальное – это технологическое обеспечение, но сейчас и гражданам, и в первую очередь организациям нужен именно этот ресурс от власти для повышения качества работы back-офиса, правительства, конечно, тоже. Важен именно информационный ресурс. Если бы мы могли его получить без инфраструктуры, она бы нам была не нужна, поэтому необходимо все-таки вносить изменения в наш Федеральный закон №149. Он уже давно требует кардинального изменения, а возможно, и новой редакции.

Выскажу крамольную мысль: Федеральный закон №152 очень сложный, тяжелый сейчас именно для муниципалитетов. Мы с этим сталкиваемся каждый день, потому что в муниципалитетах в 261-м внесены изменения, 152-й как-то еще проработали, и оказалось, что тот закон, который внес изменения, по объему превышает базовый закон. В результате осмыслить, понять, методологически его проработать и передать в муниципалитеты очень и очень сложно. И в условиях, когда работает именно система межведомственного электронного взаимодействия.

Это, конечно, становится определяющим. Но я повторяю, что нужно брать опыт Франции, других стран и смотреть, как двигаться. Хотя нужно отметить, что за последние два года Россия сделала качественный скачок, и мы продвинулись именно по электронному правительству на 27 позиций в рейтинге государств. Это говорит о том, что когда усилия консолидируются, то мы можем создать условия и добиться того, чтобы включить граждан в процесс принятия управленческих решений, получения качественных государственных и муниципальных услуг.

Восьмой и 210-й федеральные законы, которые создают условия для формирования информационных ресурсов в интересах граждан и организаций с помощью сайтов, создают условия и для получения услуг.

Необходимо добавить два законопроекта, которые мы очень ждем. Об одном из них я сказала – это законопроект об основах общественного контроля, и он сейчас уже прошел обсуждение в Общественной палате России. И я думаю, что в этом году он будет принят. Второй закон, который сейчас в первом чтении принят в Государственной Думе, – это закон об открытых данных, он прошел первое чтение, т.е. Россия активно включается в процесс формирования электронной демократии.

Самое важное, что мы делаем в регионах в Ханты-Мансийске, в Томской области, – это организация обучения основам компьютер-

ной грамотности в первую очередь социально незащищенного населения и представителей некоммерческих организаций, которые обучаются по нашей окружной, областной программе, «Информационное общество». Основы компьютерной грамотности у нас изучаются по стандарту Европейского союза.

Когда мы в 2005 году приступили к этому, оказалось, что стандарта в Российской Федерации нет, но, с другой стороны, мы уже стояли в очереди на вступление во ВТО, поэтому необходимо было уже брать международные стандарты, и мы взяли – стандарт компьютерной грамотности Европейского союза. У нас внедряется и проводится обучение именно по этому стандарту. Выдается сертификат, который позволяет работать в странах Евросоюза, но с другой стороны, он позволяет быть готовым получать услуги и информацию уже в соответствии с развитием информационных технологий и изменений, которые проходят и по программному обеспечению.

Если Майкрософт выпустил новую версию операционной системы в Windows, то, значит, Евросоюз обновил программу, соответственно и мы обновили программу и все учебники, все тесты. Сейчас мы, кроме этого, запустили проекты, еще разработали два учебных курса. Один курс – это электронная коммерция, потому что особенно для организаций это очень важный аспект. Эти знания мы даем именно студентам всех вузов, выпускникам, чтобы они на рынке труда не создавали напряженности, а с такой компетенцией сразу были востребованы, потому что сейчас переход на электронное правительство требует этой организации получения услуг.

Что касается технологий электронных платежей, универсальной электронной карты и т.д., то у нас уже идет обучение граждан с учетом внедрения новых технологий на федеральном и региональном уровнях. Кроме того, формирование организации общественного контроля, общественной экспертизы, информационного аудита требует знаний. Мы назвали курс «Повышение эффективности использования информационных ресурсов органов власти». Мы обучаем пользованию различными порталами, в первую очередь единым государственным порталом государственных услуг, а затем порталом правовым, который у нас относительно недавно запущен, порталами Правительства Российской Федерации, Президента России, Министерства юстиции и т.д. и региональными порталами. Люди начинают понимать, где и как они эффективно могут найти ресурсы. Особенно, конечно, старшее поколение.



Что еще важно? Это организация центров общественного доступа к информации и услугам. Мы их создали на базе библиотек. У нас люди привыкли получать там информацию, поэтому в больших библиотеках были оборудованы компьютерные классы, в некоторых по два, три, а в маленьких, небольших библиотеках установлены по 3, 6 компьютеров. Там проводится консультирование. Мы обучили представителей библиотек, они проводят полноценные консультации по доступу к государственным и муниципальным информационным ресурсам и услугам и помогают при обучении.

Наша задача – до 2015 года включить все поселения страны в процесс получения не только услуг, но и активного участия в подготовке решений органа власти и их принятии.

Спасибо за внимание.

## **Новые информационные технологии в избирательной системе России**



В России реформирование избирательного законодательства, переход на многопартийные выборы изначально сопровождалось созданием информационных гарантий для избирателей. В первоначальной редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятого в 1994 году, содержалась отдельная глава, посвященная информированию населения о ходе подготовки и проведения избирательной кампании. В 2003 году мы приняли Федеральный закон «О Государст-

---

\* Руководитель РЦОИТ при ЦИК России, доктор юридических наук.

венной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»», который не только ввел в оборот принципиально новые правовые дефиниции, связанные с автоматизацией выборных процедур, но и стал основой для создания интегрированной информационной платформы, на которую были сведены все выборные электронные ресурсы (персональные данные избирателей, выдвинутых, зарегистрированных, избранных кандидатов, доверенных лиц, членов избирательных комиссий, сведения о ходе и результатах голосования, в том числе с использованием электронных средств).

Итогом более чем десятилетней практики применения информационных технологий на выборах федерального, регионального и муниципального уровней стало закрепление в избирательном законодательстве таких новых понятий в сфере автоматизации избирательного процесса, как «электронное голосование», «электронный бюллетень», «комплекс для электронного голосования», «комплекс обработки избирательных бюллетеней».

Российский опыт использования технических средств как в ходе голосования, так и на других стадиях избирательного процесса является весьма обширным. За истекший период на региональных и муниципальных выборах нами был реализован ряд пилотных проектов с использованием новых технических средств для голосования, новых технологий передачи данных в процессе подведения итогов голосования, а также средств видеонаблюдения за ходом голосования и доставки избирательной документации из отдаленных регионов страны.

Первым опытом применения интернет-технологий на практике отечественных выборов стал эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернетом. Он был проведен в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 года. В ходе него впервые был разработан и реализован комплекс мер методического, технического и организационно-правового характера. Данный эксперимент прошел весьма удачно, что позволило продолжить исследования перспектив использования сети Интернет и различных форм дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации в дальнейшем.

В развитие нового направления деятельности избирательных комиссий по применению электронных устройств с использованием сети Интернет был проведен ряд экспериментов еще в пяти субъектах Российской Федерации – Владимирской, Волгоградской, Воло-

годской, Томской областях и в Ханты-Мансийском автономном округе. Наряду с продолжением использования дисков электронного опроса впервые тестирование и апробацию проходили принципиально новые технологии применения на выборах оборудования сетей мобильной связи, электронных социальных карт, системы ГЛОНАСС. При этом помимо расширения географии эксперимента произошло существенное увеличение количества участников электронного опроса, уровней и видов избирательных кампаний, в ходе которых проводились тестовые мероприятия. В конечном счете это позволило существенно повысить значимость выводов и оценок, сформулированных по их результатам.

Апробация новых технологий сопровождалась социологическими опросами избирателей, по итогам которых можно было констатировать позитивное отношение граждан не только к введению в практику отечественного избирательного процесса инновационных форм волеизъявления, но и к применению новых форм информационно-разъяснительной работы.

Вместе с тем итоги эксперимента позволили выявить ряд проблем, успешное решение которых станет необходимым условием дальнейшей деятельности по развитию и совершенствованию системы дистанционного электронного голосования, в том числе с использованием сети Интернет. К их числу можно отнести:

- технические проблемы, связанные с надежностью, производительностью и защищенностью системы;
- нормативно-правовые проблемы, связанные с обеспечением тайны голосования, а также защиты от манипуляций итогами голосования;
- социально-психологические проблемы, связанные с обеспечением доверия населения к итогам интернет-голосования.

Тем не менее, учитывая все эти факторы, на мой взгляд, можно говорить о серьезных перспективах развития дистанционного электронного голосования, прежде всего для избирателей, проживающих на удаленных территориях или в труднодоступной местности, а также граждан, находящихся за рубежом.

В целом мы проявляем определенную осторожность в массовом применении технических средств на выборах в Российской Федерации. Представляется нецелесообразным в настоящее время отказываться от традиционных форм голосования с помощью бумажных бюллетеней. Это подтверждают данные социологических опросов избирателей на выходе из тех избирательных участков, где применя-

лись различные технические средства для голосования. Порядка 60% граждан высказались за сохранение бумажного бюллетеня, к которому они привыкли на протяжении многих лет.

Наконец практику масштабного применения информационных технологий на выборах различных уровней должен санкционировать законодатель. Без этого результаты выборов, получаемые с помощью электронных средств для голосования, не будут иметь официально-го, юридического характера. Необходим и более четкий процедурный регламент в отношении того, как проводить подсчет голосов, осуществлять наблюдение за выборами со стороны политических партий, общественных организаций. В противном случае представительный характер избранных органов власти может быть поставлен под сомнение.

На рассмотрении в Федеральном собрании находится ряд поправок, предусматривающих обязательную публикацию в сети Интернет списков политических партий, имеющих право участвовать в избирательной кампании. Высказываются предложения об обязательном опубликовании там и дат назначения выборов, сроков избирательных действий. Специалисты правомерно задают вопрос, а что будет, если эти сведения опубликуют несвоевременно, нечетко. Юристы скажут, что последуют определенные политико-правовые последствия за невыполнение действий по своевременному информированию избирателей, политических партий, всех других участников избирательной кампании. В силу этого необходимо комплексно подойти к наработкам не только в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но и в другие избирательные законы федерального и регионального уровней, где при применении современных цифровых технологий также должны появиться новые информационные гарантии для граждан, кандидатов, политических партий, средств массовой информации.

Необходима новая правовая регламентация практически всех этапов избирательной кампании, и самое главное, должна быть предусмотрена ответственность должностных лиц за своевременное опубликование этих сведений в сети Интернет. Пока же существует определенный дисбаланс, отставание избирательного законодательства от информационного права. Даже Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», принятый всего 10 лет назад, уже во многом не отвечает

тем вызовам, с которыми мы сталкиваемся, применяя новые информационные технологии.

Представляется, что полномочия избирательных комиссий, организующих выборы, необходимо расширить. В случае если организующая комиссия решает применять технологии видеонаблюдения на избирательных участках, она полностью отвечает за это и организационно, и финансово. Если субъектовая комиссия решает использовать Комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) на выборах губернатора, то она берет на себя всю полноту ответственности за применение этих технических средств на всей территории субъекта Федерации. Когда принимается решение об использовании на федеральных выборах для граждан, находящихся за рубежом, процедур голосования через Интернет, следует прописать гарантии того, что голос каждого гражданина будет учтен на всех зарубежных территориях и только один раз.

В целом должны быть предусмотрены серьезные правовые, организационные, информационные гарантии того, что человек, проголосовавший через Интернет, не окажется в привилегированном положении перед гражданином, воспользовавшимся бумажным бюллетенем. Кроме того, не стоит забывать и о существовании проблем цифрового неравенства территорий, их неравномерной оснащенности современными средствами коммуникации.

Вместе с тем у меня есть полная уверенность в том, что все эти вопросы могут быть успешно решены российской избирательной системой. В нашей стране выборы организуются комиссиями полностью в отличие от, например, Франции, где Министерство внутренних дел отвечает только за подсчет голосов, а целый ряд других государственных органов несут ответственность за информационные гарантии, равный доступ кандидатов к средствам массовой информации и т.д. В Российской Федерации эти функции объединены в рамках компетенций избирательных комиссий.

И в этом есть свои плюсы, однако существуют и определенные минусы, и мы обязаны все эти риски заблаговременно просчитывать. Отечественные профессиональные избирательные органы за 20 лет своей деятельности накопили большой опыт проведения избирательных кампаний. В результате в настоящее время в электоральной сфере мы имеем возможность успешно конкурировать с крупными федеративными государствами мира.

Сегодня российская избирательная система позволяет содержать в одной базе данных все списки избирателей по различным сегмен-

там. В случае необходимости выделяется поселенческий уровень и по этим спискам проводятся муниципальные выборы. Аналогично этому можно выделить городской округ и по этим спискам провести соответствующие выборы. При формировании списков избирателей субъекта Федерации в целом они являются актуальными, достоверными, пригодными для использования организаторами выборов, политическими партиями, средствами массовой информации. Во время проведения национальной избирательной кампании – федеральных выборов указанные выше данные объединяются в единый ресурс, и возможность проголосовать получают не только граждане на территории Российской Федерации, но и избиратели, находящиеся за ее пределами.

Электоральная сфера – наиболее динамичная с точки зрения изменения правовой регламентации. Существенное влияние на процесс динамики законодательства оказывает федеративное устройство страны. Федеральные нормативные акты регламентируют и выборы, и информационные гарантии. Актами субъектов Федерации устанавливаются дополнительные гарантии и процедуры.

За 20 лет в России накоплен огромный массив избирательного законодательства. В количественном и качественном отношении информационное право существенно уступает избирательному, которое многие считают самостоятельной отраслью права. Хочу выразить солидарность с теми коллегами, которые выступали и давали оценки законов, нормативных актов, принятых в области информационного права, и говорили о том, что они носят программный характер. Полагаю, что настала необходимость переходить от программ, нормативных принципов к детальной регламентации информационных гарантий, а также объединению норм информационного и избирательного права, тем самым предоставляя гражданам возможности по использованию новейших цифровых технологий на выборах.

Представляется своевременным объединять усилия специалистов, экспертов, внимательно изучать опыт наших коллег за рубежом и приступать к подготовке предложений по доработке нашего базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В нем мог бы появиться новый раздел, который предоставил бы гражданам, политическим партиям, средствам массовой информации пакет информационных гарантий на выборах всех уровней. Надо сказать, что Федеральному закону «Об основных гарантиях...» в следующем году будет 20 лет. По сравнению с первоначальной ре-

дакцией он сильно увеличился в объеме, став во многом инструкцией. Его понятнейшую часть можно существенно сократить, многие понятия уже прочно вошли в нашу жизнь. Вместе с тем нужно развивать потенциал этого закона в новых сферах правоотношений, в первую очередь информационных.

Появляются новые субъекты политической жизни, новые политические партии, общественные объединения. Они широко используют электронные технологии. Так, Общественную палату планируется избирать с помощью электронного голосования из регионов. Состав Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации уже был избран с помощью опросов через Интернет. Появляется еще один сегмент правовой регламентации, связанный с закреплением в уставных, учредительных документах политических партий и общественных объединений применения новых информационных технологий. Возможно, что в скором будущем члены политических партий и общественных объединений в дистанционной форме будут принимать те или иные решения.

Действующий порядок оформления петиций, подписей граждан по законодательным инициативам также свидетельствует об этом. Пока эти процедуры регламентируются органами исполнительной власти. Полагаю, что в ближайшем будущем и избирательные комиссии будут вовлечены в этот процесс, так как они наиболее подготовлены к этой работе и обладают всем банком данных об избирателях. Сбор электронных подписей граждан – это серьезная процедура, которая также нуждается в детальной правовой регламентации.

В рамках нашей сегодняшней международной дискуссии я высказал ряд предложений, однако для частичного или полного закрепления их в законе необходимо провести серьезную работу. Деятельность по организационно-правовому включению новых информационных технологий в избирательный процесс – это очень перспективное, интересное дело, поэтому в работе нашего Центра избирательных технологий мы уделяем этим процедурам большое внимание. И вовсе не случайно сегодня площадка нашего центра объединила ведущих специалистов в этой сфере из России и Франции.



**Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институционными барьерами**



Во Франции публичная администрация традиционно занимает важное место. Это имеет историческое объяснение, о котором мы не будем здесь говорить. Если прибегнуть к значительному упрощению, то можно сказать, что две мировые войны породили сильную потребность в государстве, население выразило потребность в определенном вмешательстве государственных органов, а продолжитель-

---

\* Доктор юридических наук, доцент Университета Лилля – Северной Франции, член CERAPS CNRS.

ный период экономического процветания дал государству для этого средства.

Отсюда следует, что французский гражданин привык пользоваться многочисленными и качественными услугами публичных служб. В целом существует как бы «публичная служба по-французски», к которой население очень привязано и о которой писали многие авторы.

В цифрах это выражается в большом количестве должностных лиц: одна только гражданская публичная служба (исключая армию) насчитывает около 5,2 миллиона государственных служащих. Это довольно значительное количество по отношению к населению Франции, составляющему приблизительно 66 миллионов человек. Если добавить внештатных сотрудников, Франция насчитывает, таким образом, 90 чиновников на 1000 человек населения. Это довольно высокая цифра, например, по сравнению с Германией, где это соотношение составляет 70%.

В существующей экономической конъюнктуре это является значительным препятствием к сокращению государственного долга. Доля должностей государственных служащих во Франции представляет, таким образом, 12% ВВП. В Германии это соотношение в два раза меньше, в то время как качество услуг не уступает в значительной степени.

В условиях кризиса и бюджетного дефицита электронную администрацию часто называют божественным решением, позволяющим примирить, казалось бы, непримиримые вещи: улучшить качество предоставляемых услуг, сократив расходы. Другими словами, меньшими усилиями добиться больших результатов...

В этой идее нет ничего нового. Профессор Жан Фрайссинет, мой научный руководитель, в 1975 году защитил свою диссертацию на тему «Французская администрация и информатика».

В недавнее время во Франции был опубликован отчет об «электронной администрации на службе гражданина»<sup>52</sup>, в котором большое внимание обращается на необходимость быстрого развития предложений эффективной публичной службы, использующей информационные технологии. Не без пафоса авторы этого отчета не побоялись написать во введении, что *«переход от государства с классическим управлением к государству в сети Интернет, воз-*

---

<sup>52</sup> P. DE LA COSTE, *L'hyper-république. L'administration électronique au service du citoyen*, éd. Berger-Levrault, Paris, 2003, 96 p.

можно, будет оценен будущими поколениями так же, как переход от феодализма к современному государству»<sup>53</sup>.

В этот период господствовало стремление полностью изменить работу органов управления, упростить ее, устранить барьеры, сделать ее более прозрачной, чтобы прийти к публичной службе, действительно ориентированной на пользователя услуг.

Прошло десять лет после выхода отчета, как же развивается электронная администрация?

Некоторые публичные услуги в сети Интернет действуют довольно успешно. Например, заполнение налоговых деклараций. В 2012 году 12,8 миллиона налоговых деклараций на доходы поданы по Интернету – это треть налогоплательщиков. Через четыре года их количество выросло до 73%<sup>54</sup>. Нужно подчеркнуть многочисленные преимущества: продление сроков, не нужно представлять доказательства произведенных расходов, мгновенное исчисление суммы налога, подлежащей удержанию, упрощение заполнения бланков и т. д. Государству это принесло значительную экономию.

Можно привести многочисленные примеры деклараций или запросов, которые могут быть заполнены в электронном виде. Все реже используют бумажные бланки, чтобы заполнить заявление о приеме на работу, запросить справку об отсутствии заложенного имущества или досье криминалистического учета. Что касается распространения использования карты Vitale, запущенной в 1998 году, то это позволило значительно снизить количество запросов бланков для возмещения по программе социального страхования, снизить издержки функционирования и сроки обработки.

Однако картина далеко не идиллическая, и существует множество административных преград. В качестве примера можно привести следующее. Каждый учредитель предприятия должен в срочном порядке столкнуться с определенным количеством органов, которые ему направляют запросы: налоговые инспекции, URSSAF (Объединение по сбору отчислений в фонды социального страхования и семейных пособий), пенсионный фонд, фонд медицинского страхования. Каждый орган использует свои собственные бланки, предъявляет свои требования, устанавливает свои сроки оплаты взносов и т.д.

---

<sup>53</sup> P. DE LA COSTE, *L'hyper-république. L'administration électronique au service du citoyen*, p. 7.

<sup>54</sup> [www.challenges.fr](http://www.challenges.fr), *Un contribuable sur trois paie ses impôts en ligne*, publié le 9 juillet 2012.

Это далеко не единственный пример, показывающий, что организация администрации во Франции остается сложной и может быть улучшена.

Кто виноват? Юридические барьеры, мешающие администрации развиваться в правильном направлении? Этот, казалось бы, очевидный ответ не выдерживает серьезного анализа.

Однако, со строго юридической точки зрения, существуют некоторые трудности. Речь не идет о препятствиях, лишаящих юридической силы. Они все устранены таким образом, чтобы действующее право в большей степени благоприятствовало развитию электронной администрации. К такому выводу можно прийти, изучая юридические нормы, регулирующие развитие электронной администрации во Франции. Об этом мы расскажем в первой части.

Если право не представляет непреодолимых препятствий, как объяснить факт, что электронная администрация развивается недостаточно эффективно? Это мы рассмотрим во второй части.

Но прежде всего нас будут интересовать действующие юридические нормы и то, каким образом можно изменить право для создания благоприятной среды для развития электронной администрации.

## **1. Юридическая среда, способствующая развитию электронных публичных служб**

Как мы ранее отметили, действующее право не представляет препятствий для развития электронной администрации, даже наоборот. Мы увидим, что классические принципы публичной службы вполне совместимы с использованием информационных технологий для обмена информацией (А), но также можно подчеркнуть, что современная эволюция права способствует использованию информационных технологий публичными службами (В).

### **А. Электронная администрация, растворенная в классических принципах французского публичного права**

Прежде всего нужно подчеркнуть, что публичная служба регулируется во Франции принципами, которые студенты усваивают в течение первых занятий по административному праву. Этих принципов, называемых «законами Роланда» в честь профессора Луи Роланда, который их систематизировал в 1930-е годы, три:

- закон непрерывности, предполагающий, что администрация обеспечивает корректное и бесперебойное функционирование публичной службы;

- закон изменчивости, который подтверждает, что можно изменить функционирование или организацию публичных служб, чтобы в большей степени удовлетворить общественный интерес;
- закон равенства как в доступе к публичной службе, так и в ее функционировании. Речь не идет о полном равенстве, например, можно по-разному обслуживать лиц, находящихся в разных ситуациях.

Если мы попытаемся применить эти принципы к публичным службам, использующим информационные технологии, в чем это выразится?

**Во-первых**, непрерывность вполне может быть обеспечена с помощью публичной службы в сети Интернет. По определению такая служба не имеет графика работы, к ней можно обратиться в любое время дня и ночи. Можно возразить, что сайт иногда будет недоступен из-за технических работ, но это короткие перерывы, являющиеся вполне допустимыми.

**Во-вторых**, изменчивость – принцип, который способствует использованию информационных технологий. Отсюда следует, что пользователи не обладают правом на поддержание публичной службы, которая может быть упразднена или изменена. Интересно отметить, что судебная практика 1961 года уже затрагивала вопрос изменения технологий. В известном деле истец господин Ваннье пожаловал, чтобы заменили сгоревший генератор телевизионных сигналов, размещенный на Эйфелевой башне. Этот генератор передавал сигналы в стандарте, сохранившемся со времен немецкой оккупации, и безнадежно устарел. Государственный совет посчитал, что технологии были усовершенствованы и что у господина Ваннье нет оснований просить замены генератора. Другими словами, на него возложена обязанность заменить телевизор. Можно проследить аналогию с публичными услугами, предоставляемыми через Интернет. Этот принцип может быть применен в случае необходимости, если пользователь откажется от службы с использованием информационных технологий.

Остается, **в-третьих**, гарантировать определенное равенство между пользователями, особенно в отношении доступа к услуге, предоставляемой с помощью информационных технологий. Это более тонкий вопрос. Безусловно, количество пользователей Интернета возросло. В 2012 году во Франции насчитывалось более 40 миллио-

нов пользователей, что составляет 71,6% французов от одиннадцати лет и старше<sup>55</sup>. Эта цифра увеличилась в три раза за десять лет. Однако остается значительная часть населения, не знакомая с информационными технологиями; не стоит забывать о недопустимом риске создания неравенства доступа к услугам.

В качестве иллюстрации можно привести пример, который мог бы быть смешным, если бы не стоил дорого Франции. В 2007 году Николя Саркози, избранный Президентом Республики, пожелал провести реформу публичной политики. Был проведен аудит, сформулированы и быстро приведены в исполнение предложения. Среди этих предложений фигурирует введение подачи заявок на сельскохозяйственные субвенции с использованием информационных технологий. Идея проста: заменить объемные бумажные бланки декларациями в сети Интернет, что позволит сэкономить драгоценное время государственных служащих, обрабатывающих эти заявки. Однако не был учтен важный фактор: среди фермеров самое большое количество граждан, не подключенных к Интернету. Потребовалось открыть в срочном порядке пункты доступа к Всемирной сети в отдаленных деревнях. Эти пункты нужно было обеспечить оборудованием, персоналом, чтобы помочь фермерам отправить заявки в электронном виде. Поэтому цель сэкономить не была достигнута.

Таким образом, при соблюдении определенных предосторожностей предоставление публичных услуг с использованием информационных технологий не ставит под сомнение принципы французского административного права, что объясняется свойствами этого права: оно основано на судебной практике, гарантирует гибкость, его основы покоятся на принципах, в целом переносимых в контекст информационных технологий<sup>56</sup>.

На этой плодотворной почве проведены реформы, преимущественно в 2000-е годы, по развитию электронной администрации.

## **В. Электронная администрация в условиях современной эволюции французского публичного права**

Для того чтобы электронная администрация могла успешно развиваться, требуется соблюдение ряда условий.

---

<sup>55</sup> <http://www.journaldunet.com/ebusiness/le-net/nombre-internautes-france.shtml>

<sup>56</sup> См. Perica SUCEVIC, «Les mutations du droit administratif générées par l'administration électronique», in *Droit de l'administration électronique*, éd. Bruylant, 2011, p. 41.

Прежде всего нужно наделить юридической силой электронный обмен информацией. Здесь речь идет не только об обмене между пользователями и администрацией, но о более глобальной проблематике.

Во французском праве основная новелла в этой области внесена Законом 13 марта 2000 г., вводящим электронное доказательство в ст. 1361-1 и последующие статей Гражданского кодекса. Эти положения образуют фундаментальную юридическую базу электронного обмена информацией. Они составляют необходимое предварительное условие реализации отношений между администрацией и пользователем с использованием информационных технологий.

Безусловно, в признании договора и электронной подписи Франция не оригинальна. Лишь заметим, что она начала заниматься этими вопросами относительно рано, и несколькими месяцами позже они были отражены в директиве об «электронной коммерции» 8 июня 2000 года.

С момента, когда была разработана юридическая регламентация электронной подписи, было устранено юридическое препятствие для реализации отношений между пользователями/администрацией, поставщиками услуг/администрацией и между администрацией/администрацией с использованием информационных технологий.

Именно в этом духе были проведены реформы в 2000-е годы. Приведем здесь две наиболее значимые из них.

**В первую очередь** можно упомянуть ордонанс 8 декабря 2005 года *об электронном обмене информацией между пользователями и административными органами*. Этот текст содержит ряд принципов, способствующих развитию электронной администрации. Он предусматривает в частности следующее:

- Пользователи могут в принципе передавать свои запросы или информацию администрации электронным способом (ст. 3).
- Администрация имеет право ответить электронным способом на электронные запросы пользователя (ст. 2). Также закрепляется принцип, согласно которому обмен информацией между администрациями тоже может происходить электронным способом. На практике это использование информационных технологий приносит экономию и позволяет выиграть значительное время, особенно в области контроля законности актов органов местного самоуправления. Во Франции органы местного самоуправления должны отправлять копии своих

решений в префектуры, для того чтобы была проверена их законность и чтобы в случае необходимости можно было обратиться к административному судье. Такие акты представляют значительное количество (примерно 7 миллионов в год). Легко представить, сколько времени и денег можно сэкономить благодаря электронному переводу...

- Ордонанс 2005 года предусматривает появление публичной услуги, предоставляющей пользователю сетевые хранилища, которые позволяют ему хранить и передавать информацию и документы (ст. 7).

Сайт [www.mon.service-public.fr](http://www.mon.service-public.fr), открытый в 2009 году, дает пользователю доступ ко всем административным запросам в Сети, с его помощью легко можно проверить стадию исполнения заявки и вести диалог с государственными органами. Цель его создания похвальна – устранить барьеры между различными публичными службами.

Проблема в том, что сайт пользуется лишь относительным успехом (по последним опубликованным данным 2011 года, сайт насчитывал только 1,4 миллиона пользователей). Кроме того, лишь ограниченное число публичных служб являются его партнерами, несмотря на то, что идея похвальна и направлена на упрощение работы публичных служб. Например, в случае изменения адреса не нужно сообщать различным службам (социального страхования, в государственный пенсионный фонд и дополнительный пенсионный фонд, в налоговую инспекцию, поставщикам электроэнергии и т.д.): достаточно изменить данные на сайте, и эти службы будут мгновенно проинформированы.

Эти несколько примеров иллюстрируют способ, с помощью которого французское право использует информационные технологии, чтобы попытаться упростить отношения между администрациями и пользователями, а также между самими администрациями.

Можно привести другой пример – отношения между публичными услугами и их поставщиками: речь идет о государственных закупках с использованием информационных технологий. Не углубляясь в подробности, заметим, что декрет 1 августа 2006 года, дополненный циркуляром 3 августа и постановлением 28 августа того же года, устанавливает юридическую регламентацию, благоприятствующую осуществлению государственных закупок с использованием информационных технологий.



В целом Кодекс государственных закупок в статье 56 предусматривает, что:

- Требуемые документы могут быть заменены электронным обменом информацией.
- В определенных случаях информация о кандидатурах и предложениях обязательно передается электронным способом (например, закупки компьютерного оборудования и услуг информационных технологий на сумму свыше 90000 евро за вычетом налогов).
- В других случаях лицо, проводящее публичные торги, не может отказать в приеме документов, переданных электронным способом (торги на сумму, превышающую 90000 евро за вычетом налогов).

Тем не менее многие органы местного самоуправления еще не освоили процедуры с использованием информационных технологий. Хотя они и принимают документы в электронном виде, однако требуют копии на бумажном носителе, как будто бы документы в электронном виде не представляют никакого интереса!

Здесь мы подходим к сути ограничений обмена информацией с использованием информационных технологий. Проблема носит не столько юридический, сколько институционный и социологический характер. Речь идет о настороженности администрации, а иногда и пользователей услуг<sup>57</sup>.

## **2. Структурное сопротивление, ограничивающее развитие электронных услуг в сети Интернет**

Безусловно, большое количество структурных противодействий внутренне присуще администрации, служащие которой не всегда жаждут менять методы работы и часто не готовы этого делать (А). Не стоит недооценивать другое препятствие, которое, возможно, еще сложнее преодолеть, – исходящее от самих пользователей услуг (В).

---

<sup>57</sup> Perica SUCEVIC, «Les mutations du droit administratif générées par l'administration électronique», *in Droit de l'administration électronique, op. cit.*, p. 44: «*проблематика лежит в большей степени в технической и организационной области, чем в юридической*».

## **А. Внутренние сопротивления французской администрации**

**Во-первых**, нужно отметить, что французская администрация создана по модели, в которой многочисленные службы развивались независимо друг от друга.

Каждая служба отвечает за свой собственный предмет (социальное страхование, пенсионное обеспечение, пособия семье, безработица и т.д.) в значительной степени автономно. На техническом жаргоне такую администрацию называют «бункерной»: каждая администрация представляет собой закрытый, изолированный от других администраций комплекс. Это касается как крупных центральных администраций, так и местных, которые недостаточно хорошо взаимодействуют друг с другом. В модели функционирования «на бумаге» пользователь еще мог терпеть, что каждая администрация предъявляла свои собственные требования, устанавливала свои сроки и бланки. Это привело в конечном счете к абсурдной ситуации: во время последнего официального учета в 2002 году существовало 1673 утвержденных Центром регистрации и проверки административных бланков (CERFA) официальных бланка администрации. Если к ним добавить бланки, разработанные администрациями без предоставления в Центр CERFA, получатся настоящие бюрократические джунгли, сформировавшиеся за определенное время. Но если мы попробуем применить информационные технологии без расчистки этих джунглей, провал неизбежен: каждая администрация разместит на своем сайте свои бланки, свои электронные сертификаты и т.д. Такая администрация автоматически породит «бункерную» электронную администрацию.

Этот факт принимается в расчет во Франции. Таким образом, задачей сайта [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), о котором мы говорили выше, является снижение феномена изолированности администрации. Его целью является предложить на едином сайте с едиными учетными записями платформу обмена с большим количеством услуг. Это, бесспорно, похвальная инициатива, но речь не идет – во всяком случае пока – о глобальной платформе из-за невозможности связать большее количество служб, а также из-за отсутствия эргономики.

**Во-вторых**, нужно признать, что служащие не всегда хорошо владеют информационными технологиями. Большое количество государственных служащих воспитаны на «бумажной» культуре, с которой им трудно расстаться, особенно из-за отсутствия образования. Разумеется, ситуация улучшается, и в настоящее время электронная

администрация является составной частью образования государственных служащих. Однако нужно подождать еще несколько лет, прежде чем менталитет полностью изменится.

**В-третьих**, нужно подчеркнуть важный фактор, который затормаживает в определенной степени развитие электронной администрации во Франции, – децентрализация. Франция постепенно закрепила свободное управление административно-территориальных образований. Управление в 26 округах, 101 департаменте и 36 600 коммунах (довольно значительное число) осуществляется свободно избранными советами. Речь идет о принципе, закрепленном в статье 72 Конституции. Это означает, что каждое административно-территориальное образование может развивать предоставление своих собственных услуг в сети Интернет без согласования с остальными.

Это приводит, таким образом, к существенным сложностям и к использованию информационных технологий разными темпами. С одной стороны, государство, активно действующее в данном направлении на протяжении многих лет, инициировало масштабные проекты, требующие значительных средств. С другой стороны – административно-территориальные образования, вовлеченность которых в данной области варьирует от одного к другому в зависимости от наличия средств и политической воли органов местного самоуправления.

С этой точки зрения административное устройство Франции представляет препятствие для гармонизации предоставления услуг с использованием информационных технологий, кроме того, порождает дискриминацию. Очевидно, что небольшая сельская коммуна не может предложить своим жителям такие же услуги с использованием информационных технологий, как большой город. Большинство мелких коммун должно таким образом, довольствоваться в лучшем случае одним общим сайтом без использования интерактивных технологий. В то время как большинство крупных городов позволяют за несколько кликов мышкой получить доступ к большому количеству услуг.

В Париже<sup>58</sup> можно запросить выписку из свидетельства о рождении по Интернету, записать своих детей на занятия, организованные публичными службами, заказать вывоз крупногабаритного мусора и даже зарезервировать теннисный корт! Таким образом, не все

---

<sup>58</sup> <http://www.paris.fr/pratique/aides-allocations-demarches/services-en-ligne/p6475>

граждане оказываются в равных условиях перед публичными службами, использующими информационные технологии, что само по себе вызывает возражения.

Еще более проблематично, что эти пользователи должны быть в центре успешного использования информационных технологий. Без них электронная администрация обречена на провал.

### **В. Внешнее сопротивление, связанное с настроенностью пользователей услуг**

Необходимо напомнить очевидную истину: использование информационных технологий возможно, только если пользователи его принимают, что предполагает их заинтересованность. Например, французы приняли введение заполнения налоговой декларации по Интернету только потому, что они были в этом заинтересованы. Снижение государством налога на 20 евро в случае подачи декларации по Интернету сыграло не последнюю роль...

Таким образом, чтобы быть эффективным, использование информационных технологий должно быть ориентировано на пользователя, а не на администрацию. Тем лучше, если оно выгодно администрации, но это не должно быть заявлено как цель. Покинем на несколько секунд Францию. Отличный пример – новое удостоверение личности, введенное в Германии: оно содержит электронную микросхему, позволяющую произвести идентификацию пользователя при доступе к электронным службам по Интернету. Также эта микросхема позволяет произвести идентификацию на сайтах электронной торговли или в блогах. Это хороший пример *consumer oriented product*, разработанного администрацией, но используемого и за пределами административной сферы...

Но если пользователь может обеспечить успех публичной службы в Сети, он также может затормозить ее развитие.

Возьмем, например, сайт [www.mon.service-public.com](http://www.mon.service-public.com). Его идея заключалась в том, чтобы предоставить общую платформу, позволяющую администрации и заинтересованным лицам делиться информацией. Это может вполне обоснованно вызвать у пользователя опасения. «Бункерная» администрация несет в себе успокаивающий момент, она позволяет пользователю думать, что каждая администрация располагает только той информацией, которую ей предоставил пользователь. Так как администрации разделены, информация – разделена тоже. С момента, когда произойдет устранение перегородок, ускорится и обмен информацией. Однако в этом отношении гражда-

не в большинстве своем испытывают оруэлловский страх перед Большим Братом. И недавно произведенные усовершенствования не рассеивают этот страх.

Так, с 2006 года налоговая декларация на доходы предварительно заполняется налоговыми органами по данным, предоставляемым работодателями и социальными органами. Она содержит большую часть данных о доходах (заработная плата, пенсия, пособие по безработице, выплаты в связи с нетрудоспособностью и т.д.). Это вошло в повседневную практику, но у некоторых граждан это вызывает беспокойство, они считают, что государство знает слишком много, особенно о некоторых из них...

Еще одно опасение связано с хранением и обеспечением безопасности персональных данных, доверенных администрации. В этом отношении французы очень чувствительны, что является результатом исторического развития. Раскрытие в 1974 году проекта французского правительства идентифицировать каждого гражданина по номеру и объединить в единую систему все файлы администрации породило бурю эмоций общественного мнения. Этот проект, известный под названием SAFARI, обратил внимание на опасности, которые может таить использование информационных технологий, и породил опасения всеобщего внесения населения в единую картотеку. Правительство учредило комиссию, уполномоченную предлагать меры, гарантирующие, что развитие информационных технологий осуществляется при обеспечении уважения частной жизни, индивидуальных свобод и гражданских свобод. Таким образом, на свет появился знаменитый Закон от 6 января 1978 года об информационных технологиях, файлах и свободах за двадцать лет до директивы от 24 октября 1995 года о персональных данных.

Французы очень трепетно относятся к защите персональных данных, и это может служить потенциальным тормозом развития электронной администрации.

- Например, как гарантировать безопасность облачных сервисов хранения персональных данных, собранных администрацией?
- Как и в каких пределах можно объединить файлы в единую сеть, чтобы персональные данные могли быть получены и обработаны только в определенных и законных целях?
- Какова должна быть продолжительность хранения собранных данных?

- Обеспечение безопасности обмена информацией между администрацией и гражданами всегда оптимально?
- *В конечном счете* имеет ли право гражданин отказаться от использования информационных технологий при обращении за услугами, предоставляемыми публичными службами?

Вот несколько вопросов (перечень, безусловно, не исчерпывающий), которые нужно регулярно задавать себе и которые нужно плодотворно обсуждать, так как у гражданина не должно сложиться впечатление, что ему навязывают электронную администрацию. Он должен быть главным актером в этом спектакле...

**Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод**



Подход к проблеме расширения и объединения картотек в 2013 году отличается от взгляда на этот вопрос двадцать лет назад. События 11 сентября 2001 г., осознание ассиметричного характера потенциальных конфликтов, приоритетное место, которое заняла задача обеспечения безопасности для государств, привели к тому, что вопрос уже формулируется не так, как раньше, например, во Франции в 1978 г.: вопрос создания картотеки и ее предварительного

---

\* Центр политических, административных и социальных исследований (umr-cnrs 8026), Университет Лилля – Северной Франции.

контроля. Радоваться этому или сокрушаться, но увеличение количества административных и полицейских картотек, увеличение их оперативной совместимости и объединения, или поглощения, стало фактом, который невозможно больше игнорировать.

Кто больше, чем государственные органы, обладает возможностью получить доступ к дополнительной информации, предоставляемой системами типа OSINT (Open Source Intelligence)<sup>59</sup>, которые создают риск вторжения в частную жизнь реальности, составляющей «коробку с инструментами» социального управления. Стоит только государству решить дать на это средства, ничего в жизни граждан не сможет ускользнуть от глаза Саурана<sup>60</sup> во имя необходимой коллективной безопасности, во имя того, что некоторые называют диктатурой прозрачности<sup>61</sup>.

Должно ли право отречься от своей империи в зависимости от того, до какой степени развито это явление и насколько различным может быть отношение к его конечной цели? Вспоминая пословицу Цицерона,<sup>62</sup> нужно ли решиться на «*toga cedat armis*»? Если обстоятельства и определенная необходимость привели к тому, что превентивная функция права стала меньше осуществляться «*ab initio*»<sup>63</sup> с помощью независимых административных властей, отныне контроль защиты свобод, определенных законом, должен в большей степени возлагаться на вмешательство судьи. Например, интерпретация терминов «личная безопасность» и «общественная безопасность», которые будут настоящей целью демократического управления<sup>64</sup>, повлияла бы на повседневное управление публичной жизнью. И интерпретация не была бы простой. Конфронтация понятий и философий прослеживалась бы на уровне иррациональных ощущений, народов и речей, иногда демагогических, политик, которые обрамляют

---

<sup>59</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Open-source\\_intelligence](http://en.wikipedia.org/wiki/Open-source_intelligence)

<sup>60</sup> См. Жан-Жак Лавеню «*Структура глаза Саурана*», коллоквиум: Свободы, непроницаемые для информатики, журнал Terminal, n°108-109, с.153-173.

<sup>61</sup> <http://www.lenouveleconomiste.fr/la-dictature-de-la-transparence-9882/#.UR30lfJTeTY>

<sup>62</sup> Цицерон, «*Arma cedant togae*», пусть оружие уступит место тоге, De officiis (Об обязанностях), XXII.

<sup>63</sup> См.: Во Франции произошла эволюция контроля Национальной комиссии по информатике и гражданским свободам от контроля априори к контролю апостериори <http://www.cnil.fr/la-cnil/missions/controler>

<sup>64</sup> См.: Мирей Делмас-Марти. Свободы и личная безопасность в опасном мире. Сеул, 2009.



рифами путь принятия судебного решения. Достаточно привести этому пример.

Во время президентских выборов 2012 года во Франции общественная безопасность была в центре публичных дебатов. Правые, центристы и левые кандидаты сталкивались с вопросом о целях и средствах, которые могли быть намечены, чтобы ответить на то, что казалось вопросом, характер которого считался приоритетным. Общественная, личная безопасность, видеонаблюдение или видеозащита, объединение картотек, пересечение данных появились в речах как многозначные понятия. Их использовали часто для того, чтобы доказать вещи крайне различные, даже противоположные. Таким образом, интерпретация фразы *«что делает полиция»* в зависимости от того, поставлен вопросительный или восклицательный знак, может выражать одновременно чрезвычайную широту нюансов, а также сложность того, что мы планируем здесь рассмотреть.

*«Что делает полиция?»* – спрашивают граждане, когда задержан преступник полового преступления и оказалось, что он занесен в несколько картотек, является рецидивистом и должен находиться под наблюдением в рамках медико-социального плана.<sup>65</sup>

*«Что делает полиция?»* – возмутится гражданин, которого не приняли на работу, так как он, будучи свидетелем уголовного преступления, был занесен в файл Министерства внутренних дел, который регистрирует французских граждан-правонарушителей (STIC), или в Единый государственный файл анализов ДНК (FNAGE), и административное расследование выявило, что он был *«замешан в деле»*<sup>66</sup>. Того, что он был случайным свидетелем преступления, просто *«проходя мимо»* в неудачный момент, может быть достаточно, чтобы его имя и его ДНК были зафиксированы<sup>67</sup>. Бюрократической волокиты, содержания картотеки в беспорядке (CNIL и STIC)<sup>68</sup> также может быть достаточно, чтобы сделать человека парией и создать преграды на пути его карьеры. Во Франции Национальная комиссия по информатике и гражданским свободам в 2009 году выявила коэффици-

---

<sup>65</sup><http://www.publications-justice.fr/accueil/un-multirecidiviste-suspecte-de-viol-pourquoi-etait-il-libre>

<sup>66</sup><http://www.franceinfo.fr/justice/affaire-ikea-d-autres-entreprises-puisent-abondamment-leurs-informations-dans-542613-2012-02-29>

<sup>67</sup> Статья 706-56 Уголовно-процессуального кодекса предусматривает штраф 15 000 евро в случае отказа от снятия генетических отпечатков.

<sup>68</sup><http://www.cnil.fr/la-cnil/actualite/article/article/nouveau-controle-du-fichier-stic>

ент ошибок в файле Министерства внутренних дел, регистрирующем французских – граждан-правонарушителей, – 83%<sup>69</sup>.

Эти два примера помогают обозначить два полюса, между которыми располагаются различные варианты, связанные с проблематикой общественной безопасности, полицейских картотек, безопасностью граждан в мире, в котором информационные технологии способны улучшить надзор, вторжение, внесение в картотеку, прозрачность, возможность надзора за гражданами.

Использование браслетов геолокации в рамках судебных процедур, внедрение электронных микросхем, содержащих биометрические, медицинские, банковские данные, использование техник RFID<sup>70</sup>, позволяющих осуществлять бесконтактную проверку, и обращение к соответствующим картотекам может быть обосновано целями борьбы против терроризма, санитарной защиты, социального надзора за гражданами, мигрантами, нелегалами и т.д. Но достаточно ли такого обоснования? «личная безопасность» и «общественная безопасность», как мы уже говорили, – это одно и то же? Должно ли обеспечение общественной безопасности вести к диктатуре прозрачности? Известно знаменитое высказывание Бенджамина Франклина: *«Народ, который готов пожертвовать небольшим количеством свободы ради того, чтобы получить немного безопасности, не заслуживает ни того, ни другого и в результате теряет и свободу, и безопасность»*<sup>71</sup>.

Происходящая эволюция одновременно оправдывает необходимость размышлений как о расширении и использовании картотек, так и о том, что эти споры, возможно, уже утихли. Причина, по которой из-за применения поисковых механизмов как никогда важно также подумать о праве на забвение, праве оставаться неизвестным перед лицом поисковых мегасистем, – хотя не все публичные картотеки являются полицейскими, однако все картотеки, включая частные, могут быть доступны полиции благодаря метапоисковым системам, информационным брокерам и различным применениям Data Mining<sup>72</sup>.

Технические данные проблематики создания и использования полицейских картотек во Франции и в рамках Евросоюза покоятся на

---

<sup>69</sup> <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/01/22/01016-20090122ARTFIG00687-un-taux-d-erreurs-siderant-dans-le-fichier-policier-stic-.php>

<sup>70</sup> <http://www.wikistrike.com/article-la-puce-rfid-obligatoire-pour-tous-les-americains-en-2013-76382661.html>

<sup>71</sup> 1755, письмо Ассамблее Пенсильвании.

<sup>72</sup> [http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/02/11/une-societe-de-defense-cree-un-outil-de-traque-sur-les-reseaux-sociaux\\_1830288\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/02/11/une-societe-de-defense-cree-un-outil-de-traque-sur-les-reseaux-sociaux_1830288_651865.html)

двух понятиях в их применении: понятии оперативной совместимости и понятии объединения картотек. Эволюция уровня их сочетания определит диалектическую связь между политической эффективностью и степенью свободы, автономии личности<sup>73</sup>. В политическом измерении она будет связана с амбивалентностью, содержащейся в терминах «общественная безопасность» и «личная безопасность», «общественная безопасность и свобода». Во Франции, например, этот феномен может быть проиллюстрирован переходом в официальной речи от понятия «*видеонаблюдение*» к понятию «*видеозащита*».

Мирей Делма-Марти в своей работе «*Свободы и личная безопасность в опасном мире*» напоминает юридический смысл понятия «личная безопасность». Она предлагает эффективный инструмент для анализа структуры речи как политической, так и медийной, трансформаций контроля и последствий терминологической путаницы. Вследствие того, что она об этом говорит, обращаясь к Декларации прав человека и гражданина 1789 г.<sup>74</sup>, право на личную безопасность гражданина прежде всего заключается в том, чтобы жить в мире, в том числе с государством, до тех пор, пока он не объявлен виновным в нарушении закона. Она видит в этом подобие *d'habeas corpus*, синоним гарантии прав: среди свобод – права «естественные и неотчуждаемые от человека», статья 2 говорит о свободе, собственности, личной безопасности и сопротивлении угнетению<sup>75</sup>. Дву-

---

<sup>73</sup> Я не говорю «граждане», поскольку на территории государства также есть лица, не являющиеся гражданами, резиденты и нерезиденты, управление ими приводит к созданию многочисленных картотек (например, SIS I & SISII, VISA, PARAFES-PEGASE, OSCAR-OFII), см.: Жан-Жак Лавеню. «*Структура глаза Саурана*», журнал Terminal №108-109, лето 2011, с.153–173.

<sup>74</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/la-france/institutions-vie-politique/symboles-de-la-republique-et-14/article/la-declaration-des-droits-de-l>

<sup>75</sup> Жорж Бурдо писал об этом: «Из всех условий свободы личная безопасность является наиболее очевидным условием, так как если она отсутствует, исчезает сама видимость свободы. Таким образом, она находится среди перечисленных первыми при описании беспристрастной организации уголовной процедуры. Но это первостепенное место личной безопасности, кажущееся таким естественным, не может избежать современности атак произвола. Сегодня мы знаем по непосредственному опыту, что под индивидуальной свободой нужно понимать одновременно гарантию определенной моральной безопасности, благодаря которой лицо, веря в существующий юридический порядок, может организовать свою жизнь и устроить свое будущее, и гарантию физической безопасности, которая ограничивает опасность произвольных наказаний. Личная безопасность – это положительный результат царствования права». Публичные свободы, LGDJ, 1966, с. 119.

смысленность речи заключается в том, чтобы под предлогом обеспечения личной безопасности гражданина покушаться на свободы во имя общественной безопасности. С 11 сентября 2001 г. война с терроризмом предоставляет различным силам дополнительный аргумент для предупреждающих или превентивных действий в целях развития все более заметной деятельности по внедрению как в США (PNR, NEXUS, TIA<sup>76</sup>), так и во Франции или в Евросоюзе (PNR, PARAFE, GESTEREXT).

В этих условиях развития информационных и коммуникационных технологий исполнительной власти даны средства реализации мечты министров внутренних дел всех стран во все исторические времена. Мечты все обо всех знать, мечты единого идентификационного номера, большой книги, мегакартотеки. В каждую эпоху и в каждой стране был свой Жозеф Фуше<sup>77</sup> или свой Д. Эдгард Гувер<sup>78</sup>. Это мечта власти может стать, мы это знаем, кошмаром для граждан. Литература нам дает достаточно тому примеров. Они являются плодом цивилизации, демократии и свобод. Когда информационные технологии простирают свое господство на заботу о социальном порядке, должен возникнуть вопрос о конечных целях цифрового общества, и они недалеки от целей, описанных Оруэллом или Хаксли<sup>79</sup>.

В течение последних лет во Франции, и в рамках Евросоюза бесспорно, проявляется сдвиг в общественной безопасности<sup>80</sup>. Появление новых террористических угроз заставляет его постоянно повторяться. В эволюции юридического упорядочивания появляются «серые зоны». Это может оправдать размышления о том, что можно квалифицировать как диалектическую связь между этими явлениями и защитой права на забвение, на цифровую неизвестность.

### **I. Увеличение количества картотек: синдром или эпифеномен цифрового общества?**

Увеличение количества полицейских картотек связано с идеей сдвига в общественной безопасности. Это явление во Франции имеет исторические и философские корни. Изначально каждая картотека

---

<sup>76</sup> См.: Жан-Жак Лавеню. «Борьба против терроризма и защита свобод», Безопасность сегодня в информационном обществе, Harmattan CNRS, 2007, с. 117–140.

<sup>77</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Joseph\\_Fouch%C3%A9](http://fr.wikipedia.org/wiki/Joseph_Fouch%C3%A9)

<sup>78</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/J.\\_Edgar\\_Hoover](http://fr.wikipedia.org/wiki/J._Edgar_Hoover)

<sup>79</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Le\\_Meilleur\\_des\\_mondes](http://fr.wikipedia.org/wiki/Le_Meilleur_des_mondes)

<sup>80</sup> См.: Давид Мартен. Полицейские картотеки во Франции: сдвиг в общественной безопасности или неуправляемая общественная безопасность. 1996.

создавалась с определенной целью<sup>81</sup>, и они не могли быть объединены, их количество увеличивалось, легально или нет, в зависимости от определенной цели их создания. С течением времени развитие совместимости и объединения привело к тому, что мощь полицейского внедрения и его эффективность значительно увеличились. Из этого вытекает изменение подхода к концепции превентивной полицейской деятельности, которая может восприниматься, справедливо или нет, как риск сдвига в общественной безопасности.

Юридически можно проанализировать это явление сдвига в общественной безопасности как переход в осуществлении надзора, создании полицейских картотек, основанных на актах, дающих право на санкции и основанных на понятии **доказанной вины** (картотека, содержащая данные о заключенных, сексуальных преступниках), к основанным на понятии **опасности**<sup>82</sup>, не имеющем ничего общего с нарушением закона. Будут помещены под надзор и вписаны в картотеку, даже если они не осуждены, лица, которые будут оценены как способные представлять риск, опасность. Этот сдвиг ставит под сомнение само понятие правового государства. И содержание понятия «*опасность*» способно изменяться в зависимости от политической конъюнктуры. Незаконные иммигранты, апатриды, цыгане, румыны, черные, желтые, белые... Представляют ли они по своей природе опасность? Могут ли они скрывать потенциальных террористов? «*Если это не ты, значит, твой брат*»<sup>83</sup>, сказанное баснописцем, может ли считаться способом организации публичного порядка? Знаменитое «*délit de sale gueule*» (*ситуация, когда лицо преследуется или презирается только из-за своего внешнего вида, предубеждений или из-за того, что оно беспокоит группу, обладающую определенным статусом*) должно ли составлять основание обвинения? Есть ли у нас еще свои илоты, которых стоит остерегаться? Фукидид писал в 430 г. до н.э. в «Истории Пелопоннесской войны»: «*ибо основной принцип политики спартанцев по отношению к илотам был всегда принципиально продиктован стремлением защититься*»<sup>84</sup>. Не повторяется ли история? Эти исторические отсылки нам показывают

---

<sup>81</sup> См.: Закон об информатике, картотеках и свободах. 1978, <http://www.cnil.fr/en-savoir-plus/textes-fondateurs/loi78-17>

<sup>82</sup> Кто может быть определен также хорошо по воображаемой причине данного общества или популистских маневров, обозначающих, например, козлов отпущения.

<sup>83</sup> См.: Жан де ла Фонтен. «*Волк и ягненок*», стих 22.

<sup>84</sup> «История Пелопоннесской войны». Книга IV, гл. LXXX, 3. Перевод Джин Дука.

по сути, что мы касаемся вопросов, которые не новы, и выходим за рамки вопроса полицейской техники.

В рамках информатизированного общества, кроме классических картотек, уже многочисленных, увеличилось количество «информативных», специализированных картотек слежения, и достаточно быстро неясным образом, во имя эффективности возникла идея их объединить. Сначала, на национальном уровне, затем – на европейском и в рамках борьбы с терроризмом – с США, Канадой и имеющими к этому отношение странами. Рост или метастазы? В галактике картотек возможно ли иметь четкую идею о количестве звезд, которые мы открываем каждый день в новых формированиях? Для Франции отчеты Бауэра<sup>85</sup> 2006 года, Бато и Бенисти 2009<sup>86</sup> и 2011 годов<sup>87</sup> могут нам позволить поверить, что предварительные цифры не обязательно соответствуют точному подсчету их числа.

#### **А. Увеличение числа картотек во Франции**

В декабре 2011 года во Франции было 80 баз данных публичной безопасности, среди них – 62 полицейские картотеки, из которых 45% не имеют никакого законного основания. Десять картотек находились в разработке<sup>88</sup>. Мы приведем здесь только несколько примеров, проводя различие между внутренними картотеками и системами для контроля на границах.

##### **а) Внутренние полицейские картотеки**

– Файл Министерства внутренних дел, регистрирующий французских– граждан-правонарушителей (STIC);

– Файл жандармерии – список французских – граждан-правонарушителей (JUDEX);

– Судебный файл, регистрирующий граждан, совершивших сексуальные преступления или насилие (FIJAISV);

– Файл эксплуатации документов и оценки информации, относящейся к публичной безопасности (EDVIRP), в 2009 году преобразован в Файл предотвращения покушений на публичную безопасность (PASP);

– Единый государственный файл анализов ДНК (FNAEG);

– Файл отпечатков пальцев (FAED);

– Файл разыскиваемых лиц (FPR);

---

<sup>85</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000885/index.shtml>

<sup>86</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1548.asp>

<sup>87</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4113.asp>

<sup>88</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4113.asp#P1171\\_341533](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4113.asp#P1171_341533)

- Административный файл лиц без постоянного места жительства (SDRF);
  - Файл угнанных транспортных средств (FVVS)<sup>89</sup>;
  - Система анализа насильственных преступлений (SALVAC);
  - База Caliore изображений педофилического характера.
- Также создано несколько картотек, считающихся более не существующими.

#### **в) Применение систем контроля на границах**

Организация контроля на границах строится на двух уровнях полицейской кооперации: в зоне Шенгена с одной стороны и в отношениях между этим пространством и некоторыми третьими странами – с другой. В применении этих процедур специфические связи с США и Канадой могут помочь предусмотреть принятие некоторых техник как результат определенного рода сравнительного анализа общественной безопасности. Мы упоминаем здесь особым образом системы контроля в Шенгенском пространстве. Они опираются также на системы институционального сотрудничества, о которых мы не будем здесь говорить (Агентство Frontex, Eurosur).

Контроль на границах основывается на создании картотек и на применении функционального сотрудничества. В этих двух случаях различие должно быть проведено между тем, что можно квалифицировать как режим общего права, и тем, что считать специальной обработкой, связанной с борьбой с терроризмом. Картотеки создаются с целью тройного контроля: на въезде, контроль после разового въезда и на выезде из охраняемой зоны. В случае выезда можно представить возможности сообщения от зоны к зоне, так сказать, объединения, например, в рамках сотрудничества по борьбе с терроризмом. Возможно увеличение количества проверок с помощью системы PNR, которая обладает возможностями отслеживания.

#### **– Контроль на въезде**

Как объясняется в отчете депутатов Дельфин Бато и Жака-Алена Бенисти: *«Обмен информацией лежал в основе усиления полицейского, таможенного и судебного сотрудничества, «базой» (Шенгенских) соглашений стало создание Шенгенской информационной системы (SIS), полицейской картотеки, содержащей описание примет, особенно иностранцев. Важность SIS подчеркивается*

---

<sup>89</sup><http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024531387&dateTexte=&categorieLien=id>

также тем, какое место она занимает в Конвенции о выполнении<sup>90</sup> Шенгенского соглашения»<sup>91</sup>. Она была дополнена в 2004 г. информационной системой о визах (VIS)<sup>92</sup>.

– **Контроль после разового въезда и контроль при выезде**

Въезд в Шенгенское пространство свободного передвижения не гарантирует инкогнито получателю визы. Его выезд также не гарантирует, что многочисленные следы его пребывания будут забыты. Существует целая серия картотек, которые под различным углом регистрируют, классифицируют, составят описание деятельности оцифрованного космополита. Можно бегло перечислить некоторые из них:

– ARAFES-PEGASE (Быстрый автоматизированный выезд за границы Шенгенского пространства);

– SCAR-OFII (Средство статистики и контроля помощи при возвращении<sup>93</sup>, подведомственное Французскому офису иммиграции и интеграции);

– AGDREF (Программа управления картотеками выходцев из других стран во Франции) и AGDREF2.

*Задействованные в борьбе с терроризмом:*

– FNT (Национальный трансграничный файл);

– CRISTINA (Файл централизации внутренней документации для обеспечения безопасности территории и национальных интересов<sup>94</sup>;

– Файл GESTEREXT (Управление по терроризму и экстремизму с угрозой насилия).

Показатель возрастающей бдительности как на европейском, так и на государственном уровне<sup>95</sup> по отношению к иностранцам, воспринимаемым в качестве угрозы, – увеличение количества этих кар-

---

<sup>90</sup>Ей посвящен Раздел IV, состоящий из 28 статей, всего статей 142. [http://www.senat.fr/europe/acquis\\_schengen\\_1999.pdf](http://www.senat.fr/europe/acquis_schengen_1999.pdf); с. 42 и след.

<sup>91</sup>См.: «Информационный отчет о полицейских картотеках», №1548, Национальное собрание, передан 24 марта 2009 г., с. 28.

<sup>92</sup>Решение 2004/512/CE Государственного совета от 8 июня 2004 г.

<sup>93</sup>10072 случая оказания помощи при возвращении в 2008, в 2007 г. – 2011, рост более 200%, см.: Libération от 29 октября 2009 г. В 2011 г. – примерно 12 000.

<sup>94</sup>[www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqj=2&ved=0CDsQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.nonfiction.fr%2Farticle3320le\\_conseil\\_detat\\_vali\\_de\\_le\\_fichier\\_cristina\\_et\\_le\\_dispense\\_de\\_publication\\_au\\_journal\\_officiel.htm&ei=rHMxUf\\_dO6uR0QWY84GgBA&usq=AFQjCNHwdInflnwBBhtBoawhHzJ\\_tvoz2w](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqj=2&ved=0CDsQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.nonfiction.fr%2Farticle3320le_conseil_detat_vali_de_le_fichier_cristina_et_le_dispense_de_publication_au_journal_officiel.htm&ei=rHMxUf_dO6uR0QWY84GgBA&usq=AFQjCNHwdInflnwBBhtBoawhHzJ_tvoz2w)

<sup>95</sup>Мы можем найти соответствия увеличения количества этих картотек в зарубежных странах.



тотек примет консолидированную и координированную форму в установлении структурного и конвенционного сотрудничества на уровне Европы.

## **В. Объединение полицейских картотек и увеличение источников контроля**

Расширение полицейских картотек и их объединение лежат в основе противопоставления административной и полицейской эффективности и защиты свобод. Парадоксально, что хотя во Франции после экспериментов с проектом Safari<sup>96</sup> внимание фиксируется на интеграции или агрегации многочисленных картотек в мегакартотеку, однако проблема уже смещена на другой технологический уровень: использование полицией метакартотек и данных open Data. Это расширение возможности собирать и перекрещивать данные о гражданах (предоставлены ли они полицейскими картотеками, получены из социальных сетей или от информационных брокеров) показывает, что проблема уже не в создании картотек, а в контроле, который должен осуществляться при формировании их содержания, при их использовании и особенно при наделении полномочиями тех, кто будет иметь к ним доступ. В этом роль судьи будет основополагающей для защиты граждан от процедур чрезмерного вторжения, защиты свобод и особенно частной жизни, защиты права на забвение в мире, подчиняющемся диктатуре прозрачности.

### **а) От мегакартотеки к метакартотекам и использованию OSINT (Разведки на основе открытых источников)**

После свертывания проекта SAFARI (Автоматизированная система для административных картотек и реестра граждан) в 1974 году, предметом которого была организация объединения поименных картотек французской администрации, в частности используя номер INSEE, появилось предложение создать «Картотеку честных людей» как попытку вернуться к проекту мегакартотеки, предпринятой во время президентского срока Жоржа Помпиду.

#### **– Создание «Картотеки честных людей»**

В марте 2012 года объявление о создании двух новых картотек могло быть воспринято как кульминационная точка изменения, наблюдаемого Мирей Делма-Марти. Кроме классической административной картотеки или полицейской, созданной с целью контроля, предупреждения или преследования, появился проект «Картотека честных людей». 7 мая был опубликован декрет о созда-

---

<sup>96</sup> <http://www.cnil.fr/vos-libertes/histoire>

нии «Картотеки серийного анализа»<sup>97</sup>. Связанная с появлением новой электронной идентификационной карты, задумывавшаяся как средство борьбы с фальсификацией личности, «Картотека честных людей» породила бурные протесты, отрицательное заключение CNIL<sup>98</sup> и решение Конституционного совета, объявляющее не соответствующими Конституции некоторые пункты законопроекта о защите личности от 6 марта 2012 г.<sup>99</sup> После устранения этих не соответствующих Конституции положений Закон от 27 марта 2012 г.<sup>100</sup> установил более адаптированную для ближайшей цели систему защиты личности.

Изначально проект заключался в создании двойной системы отдельных электронных микросхем. Одна из этих микросхем, считающаяся основной, содержала бы информацию о гражданском состоянии и о биометрических данных (рост, пол, цвет глаз, отпечатки пальцев, фотография) владельца (ст. 2). Содержание этих данных горячо обсуждалось перед объединением в национальную мегакартотеку, в централизованную базу **TES (Защищенный электронный документ)**, условия и цели использования которой определяются Министерством внутренних дел (ст. 5). Вторая микросхема, факультативная (ст. 3), позволяла бы ее владельцу ставить электронную подпись при заключении сделок электронной коммерции или совершении административных действий в сети Интернет. Эти возможности карты поощрялись производителями – членами концерна GIXEL,<sup>101</sup> занимающего 1-е место в мире по снятию отпечатков пальцев и созданию биометрических документов, 14 человек из 31-го, заслушанных в Сенате, были его членами<sup>102</sup>.

*У нас будет возможность вернуться во второй части к тому, как Конституционный совет 12 марта 2012 г., опираясь на утверждение принципов целесообразности и пропорциональности, изменил этот законопроект.*

---

<sup>97</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT00025823014&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>

<sup>98</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025804936>

<sup>99</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0883.asp>

<sup>100</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025582411&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>101</sup> [http://www.gixel.fr/rubrique/secteurs\\_activite/136/index.htm](http://www.gixel.fr/rubrique/secteurs_activite/136/index.htm)

<sup>102</sup> См. Ladepeche .fr, от 6 февраля 2011:

<http://www.ladepeche.fr/article/2012/02/03/1276874-bientot-en-vigueur-le-fichier-des-gens-honnets.html>

Решение Конституционного совета было представлено прес-сой<sup>103</sup> как провал министра внутренних дел Клода Геана. Нужно ли было, таким образом, считать, как и СМИ, появление 7 мая<sup>104</sup>, на следующий день после избрания нового президента Франции, декрета, создающего «Картотеку серийного анализа»<sup>105</sup>, последней попыткой Министерства внутренних дел снабдить себя инструментом, позволяющим передать систему данных в распоряжение государства? Реакция противников этих картотек покажется еще более диспропорциональной, потому что их применение строго ограничено, но прежде всего потому, что в опасениях покушений на свободы эта борьба отвлекает их от того, что технически может представлять более ощутимую опасность, – существование и эффективное применение с 2002 года метапоисковых систем, или единой поисковой системы. Сегодня это программное обеспечение «**CHEOPS**»<sup>106</sup>, в скором времени – «**PASSAGE**»<sup>107</sup>.

**Мегакартотека или метапоисковая система: реальная угроза**

Последний пример должен позволить одновременно провести различие между тем, что является плодом воображения, и технически следствием смешения понятий. Проблема доступа к данным не сводится к вопросу существования одной мегакартотеки, или объединенных картотек. Существования программного обеспечения, «программы», позволяющей контролирующему органу – полицейскому или административному, получить доступ к данным многочисленных картотек, разделенными в материальном плане одна от другой, вполне достаточно, чтобы представлять угрозу. Изучение проекта CHEOPS и NS2I является в этом отношении проливающим свет на этого рода закручивание гаек исполнительной властью, в частности Министерством внутренних дел, в поисках путей и средств

---

<sup>103</sup> См. «Le Monde» от 24 марта 2012, с. 10 подписано Лораном Бордоном.

<sup>104</sup> [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/guerric-poncet/fichier-geant-le-cadeau-de-depart-de-claude-gueant-10-05-2012-1460063\\_506.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/guerric-poncet/fichier-geant-le-cadeau-de-depart-de-claude-gueant-10-05-2012-1460063_506.php)

<sup>105</sup> Некоторые дойдут до того, чтобы говорить об «атомной бомбе против частной жизни» (Валери Дарген в Creis terminal 12/05/2012).

<sup>106</sup> [http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CGgQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.interieur.gouv.fr%2Fsections%2Fa\\_votre\\_service%2Fpublications%2Fcirculaires%2F2002%2FINTA0200210C.pdf%2FdownloadFile%2Ffile%2FINTA0200210C.pdf%3Fnocache%3D1161765346.82&ei=2vUT8-KCsHJ0QWhrK33Aw&usq=AFQjCNF0Qlhzc55fmoVdbnb-OsBqwfZQg](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CGgQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.interieur.gouv.fr%2Fsections%2Fa_votre_service%2Fpublications%2Fcirculaires%2F2002%2FINTA0200210C.pdf%2FdownloadFile%2Ffile%2FINTA0200210C.pdf%3Fnocache%3D1161765346.82&ei=2vUT8-KCsHJ0QWhrK33Aw&usq=AFQjCNF0Qlhzc55fmoVdbnb-OsBqwfZQg)

<sup>107</sup> Упомянутое решением CNIL n°2011-204 ;

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025804888&dateTexte=&categorieLien=id>

доступа к информации, считающейся необходимой для изыскания того, что будет считаться публичным порядком. Понятие это политическое, и поэтому его содержание может изменяться.

Легко понять, что больше не будет необходимости говорить об объединении или об универсальной картотеке<sup>108</sup> с момента появления настоящей «Google полиции» (единой метапоисковой системы), позволяющей достичь того же результата. В то время как методолог задается вопросом о слиянии в мае 2012 г. картотек STIC и Judex, гражданину лучше осознать результаты применения программного обеспечения СНЕОПС, действующего с января 1999 г.

– **Проект СНЕОПС (Иерархическое перемещение оперативных записей защищенной полиции)**. Одной из принципиальных целей проекта СНЕОПС было создание защищенной гомогенной программной и материальной архитектуры, общей для всех программ. Программы, доступные через СНЕОПС, согласно «серой» литературе Министерства внутренних дел, могли настраиваться с помощью внесения необходимых изменений в зависимости от аббревиатуры и политических рисков (см. Edvige; Cristina; Eloi; Ariane; Ardoise; Anacrim):

- Файл, регистрирующий правонарушителей (FAJ) (=сближение STIC<sup>109</sup> и JUDEX<sup>110</sup>);
- Файл разыскиваемых лиц (FPR);
- Файл угнанных транспортных средств (FVV)<sup>111</sup>;
- Файл специализированных отрядов (FBS);
- Действие виз (VISA); (RMV2)<sup>112</sup>;
- Файл общих сведений (FRG);

---

<sup>108</sup> С некоторой долей цинизма можно будет даже политически критиковать мегакартотеки без последствий.

<sup>109</sup> Файл Министерства внутренних дел, регистрирующий французских – граждан-правонарушителей.

[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnil.fr%2Ffileadmin%2Fdocuments%2Fapprofondir%2Fdossier%2FControles\\_Sanctions%2FConclusions%2520des%2520controles%2520STIC%2520CNIL%25202009.pdf&ei=sV\\_HT5\\_4BIL0hAe4spD9Cg&u sg=AFQjCNHrXGAZQ16acLBEbr6lpaagYp7ym](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnil.fr%2Ffileadmin%2Fdocuments%2Fapprofondir%2Fdossier%2FControles_Sanctions%2FConclusions%2520des%2520controles%2520STIC%2520CNIL%25202009.pdf&ei=sV_HT5_4BIL0hAe4spD9Cg&u sg=AFQjCNHrXGAZQ16acLBEbr6lpaagYp7ym)

<sup>110</sup> Файл жандармерии – список французских граждан-правонарушителей.

<http://www.renseignementsgeneraux.net/judex.php>

<sup>111</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000376053&categorieLien=cid>

<sup>112</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000771780&fastPos=1&fastReqId=1064739257&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

- Файл автоматической обработки данных о терроризме (FIT) GESTEREXT<sup>113</sup>;
- Национальный трансграничный файл (FNT)<sup>114</sup>;
- Национальный файл регистрации (FNI)<sup>115</sup>;
- Национальный файл водительских прав (FNPC)<sup>116</sup>;
- Программа управления картотеками выходцев из других стран во Франции (AGDREP)<sup>117</sup> (GREGOIRE – AGDREF2)<sup>118</sup>;

Без сомнения, для большинства из них четко определено, что они не могут использоваться в административных целях. Однако некоторые из них будут использоваться (STIC), следовательно из-за этого факта можно считать, что в концепции системы существует слабое место.

- **Система HERISSON (выемки данных стратегического назначения из открытых цифровых источников)** была представлена как «технологический показательный образец» прототипа, предметом которого было стремление создать платформу, объединяющую множество средств сбора информации в открытых сетях, используя наиболее распространенные протоколы (HTTP, FTP, IRC, P2P, Pop3) и форматы данных (текстовые, аудио, видео). Инструмент, создание которого было запланировано, должен был получить доступ к содержанию, рассыпанному в сети Интернет, но также и к телевизионным и радиопотокам, наземным и спутниковым. Он должен был обеспечить распознавание языков и анализ изображений. Изначально он предназначался для проекта Министерства обороны, его объединение с Министерством внутренних дел не подтверждалось и не отрицалось. Если DGA в свое время подтвердило громко и *твердо*, что этот инструмент не имеет цели проникнуть в частную сферу,

<sup>113</sup> Управление по терроризму и экстремизму с угрозой насилия.

<sup>114</sup> <http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&sqj=2&ved=0CGcQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.assemblee-nationale.fr%2F13%2Fpdf%2FEurope%2Frap-info%2Fi3961.pdf&ei=IXvIT5a9Feyp0AXNg-W-AQ&usq=AFQjCNF-jHfUsDU0J3pR4YNfUjwlr3zsl>

<sup>115</sup> <http://www.cnil.fr/en-savoir-plus/fichiers-en-fiche/fichier/article/fni-fichier-national-des-immatriculations>

<sup>116</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Permis\\_de\\_conduire\\_en\\_France](http://fr.wikipedia.org/wiki/Permis_de_conduire_en_France)

<sup>117</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Application\\_de\\_gestion\\_des\\_dossiers\\_des\\_ressortissants\\_%C3%A9trangers\\_en\\_France](http://fr.wikipedia.org/wiki/Application_de_gestion_des_dossiers_des_ressortissants_%C3%A9trangers_en_France)

<sup>118</sup> <http://www.senat.fr/rap/a10-116-110/a10-116-11012.html>

некоторые в этом усмотрели «систему ECHELON» на французский манер.

– Данные открытых источников OSINT (Open Source Intelligence), или ROSO (Данные, полученные из открытых источников), составляют один из наиболее часто используемых источников поиска информации. OSINT обладает преимуществом в том, что может использоваться и распространяться до наиболее низких уровней классификации, в министерствах и администрациях или среди населения.

## II. Фундаментальная роль судьи и право на забвение

Во Франции ответ Конституционного совета попытке применения мегакартотеки, которая могла бы быть «Картотекой честных людей», представляет интересную иллюстрацию типа юридической защиты граждан, покоящейся на напоминании конституционного судьи о фундаментальном разделении компетенций между законодательной и исполнительной властью. Напоминание высшей французской юрисдикции позволяет подчеркнуть важную роль судьи в использовании картотек и их объединении.

### A. Основополагающая роль судьи

Начиная с 2009 года, происходит изменение осознания этой проблемы. Множество полицейских картотек, используемых в национальном плане силами порядка, были ликвидированы или упорядочены. Однако, как подчеркивает парламентский отчет от 21 декабря 2011 года, *«дисфункции и неточности в управлении картотеками наносят вред гражданам как пользователям»*, и роль судьи становится решающей. Она особенно проявляется на двух уровнях, отражающих два фундаментальных аспекта соблюдения закона: соблюдение разделения полномочий между исполнительной и законодательной властью с одной стороны и контроль прав доступа к картотекам и их содержания – с другой.

#### а) Вмешательство судьи, соблюдение Конституции и закона

Относительно того, что входит в поле нашего наблюдения, вмешательство судьи проявляется как на уровне конституционного контроля разделения полномочий между законодательной и исполнительной властью, так и на уровне соблюдения законов, особенно Закона об информатике, картотеках и свободах 1978 года.

– Решение Конституционного совета Франции от 22 марта 2012 года о «Картотеке честных людей». Картотека, которую некоторые представляют как мегафайл, губительный для свободы, а другие – как панацею в борьбе против фальсификации личности,

была приведена к более оправданным размерам решением от 22 марта 2012 года. Многочисленная критика закона была представлена прессой как провал министра внутренних дел<sup>119</sup>.

Высшая юрисдикция объявила неконституционными статьи 3, 5, 7, 10 проекта полностью, а также частично статьи 6 и 8 закона, в котором содержалось всего 12 статей. Основываясь на фундаментальных принципах Конституции (ст. 34) о разделении полномочий между законодательной и исполнительной властью, а также на статье 2 Декларации прав человека и гражданина, она признала обоснованность подозрений нарушения принципа целесообразности, или принципа пропорциональности, связанных с перспективой применения проекта. В соответствии с рассмотрением Совета, в своем решении он постановил следующее:

*«Принимая во внимание, что, по мнению истцов, создание картотеки биометрической идентификации, включающей практически все население Франции, характеристики которой делают возможной идентификацию лица по отпечаткам его пальцев, несет неконституционную угрозу праву на уважение частной жизни; кроме этого, допуская, что занесенные в эту картотеку данные собраны для целей административной и судебной полиции, законодатель забыл о законных гарантиях против неправомерного риска»;*

*«Принимая во внимание в первую очередь, что статья 34 Конституции гласит, что закон устанавливает правила о фундаментальных гарантиях, предоставленных гражданам для осуществления публичных свобод, а также уголовной процедуры; что законодателю принадлежит в пределах его компетенции обеспечить равновесие между защитой публичного порядка и поиском преступников с одной стороны (и то, и другое необходимо для защиты принципов и прав конституционного значения), и, с другой стороны, уважением других прав и свобод, конституционно защищаемых; ... во вторую очередь, что свобода, провозглашенная ст. 2 Декларации прав человека и гражданина 1789 года, содержит право на уважение частной жизни; что, следовательно, сбор, регистрация, хранение, просмотр и передача персональных данных должны быть оправданы мотивом общественной пользы и применением адекватного и пропорционального способа для достижения этой цели...»;*

*«Принимая во внимание тем не менее, что, учитывая предмет, обработка персональных данных предназначается для сбора данных*

---

<sup>119</sup> См. «Le», от 24 марта 2012 г., с.10.

*практически обо всем населении французской национальности; что биометрические данные, внесенные в эту картотеку, особенно отпечатки пальцев, которые сами по себе могут быть сопоставлены с физическими следами, ненамеренно оставленными лицом или собранными без его ведома, требуют особого внимания; что технические характеристики этой картотеки, определенные противоречивыми положениями, позволяют обращение к ним и с другими целями, не только для идентификации личности; что положения закона позволяют обращаться к этим картотекам не только в целях выдачи или обновления документов, удостоверяющих личность, позволяющих путешествовать, не только для установления личности обладателя документа, но также в других целях административной или судебной полиции;... положения статьи 5 касаются права на уважение частной жизни или угрозы, которая может рассматриваться как пропорциональная для достижения преследуемой цели; что, следовательно, статьи 5 и 10 закона должны быть объявлены противоречащими Конституции; что, следовательно, также третий пункт статьи 6, статьи 7 и вторая фраза статьи 8...»<sup>120</sup>.*

Также на основании нарушения статьи 34 Конституции будет отклонена статья 3 законопроекта о факультативных положениях, касающихся электронной подписи: *«Принимая во внимание..., что положения статьи 3 не уточняют ни природу «данных», посредством которых эти функции могут быть осуществлены, ни гарантии, закрепляющие неприкосновенность и конфиденциальность этих данных; что она не уточняет условия, в которых осуществляется аутентификация лиц при выполнении этих функций, особенно если это несовершеннолетние или лица, пользующиеся юридической защитой; что, следовательно, законодатель неправильно оценил пределы своей компетенции; отсюда следует, что статья 3 должна быть объявлена противоречащей Конституции»<sup>121</sup>.*

– **На законодательном уровне, для контроля законности** статья 6 Закона №78-17 от 6 января 1978 г. представляет подходящее основание для контроля<sup>122</sup>. Эта статья может применяться ко всем

---

<sup>120</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012-652-dc/decision-n-2012-652-dc-du-22-mars-2012.105165.html>

<sup>121</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012-652-dc/decision-n-2012-652-dc-du-22-mars2012.105165.html>

<sup>122</sup> См.: Приговор Суда большой инстанции Компьяна от 28 июня 2011 г., Матье, № подлинника 562/11, отказ взятия образцов из Единого государственного файла анализов ДНК.



картотекам независимо от их природы<sup>123</sup>, согласно ей собранные данные для картотек должны быть «адекватными, относящимися к делу, не избыточными по отношению к конечной цели, для которой они собраны, и их внутренней обработки». Контроль соблюдения статьи 8 этого же закона о соблюдении запрета собирать данные, требующие особого внимания и регулирования, также будет относиться к компетенции судьи.

**б) Судья – гарант демократического контроля использования картотек и их объединения**

Основа гарантии свобод и защиты прав кроется, возможно, не столько в уровне существования мегафайла (виртуальная возможность которого существует), сколько в снятии запрета доступа к мегапоисковой системе, которая уже существует и находится в процессе увеличения сферы своих исследований. В триптихе «администрация – полиция – правосудие» проблематика контроля нормы не в разделении между полицейскими и административными картотеками, главными и обычными, даже не в разделении между законодательными и исполнительными, но более чем когда-либо в постоянном контроле независимого судьи в сферах публичной деятельности, в которых может происходить обращение к персональным данным, какими бы ни были применяемые технические способы доступа к ним.

Европейская регламентация уже определила органы, которые могут быть наделены правом доступа к картотекам, применяемым в этой области.

Тем не менее абстрактно всегда можно опасаться, что правила доступа могут быть обойдены. Некоторые дела являются этому примером<sup>124</sup>. Здесь снова проявляется основополагающая роль судьи.

Как в 2011 году подчеркнул отчет депутатов Бато и сти,<sup>125</sup> «После того как полицейская картотека создана, основная цель состоит в том, чтобы обеспечить безопасность доступа к данным и их использования. В этой сфере достигнут значительный прогресс благодаря технологическим достижениям и модернизации многочисленных обработок персональных данных. Однако некото-

---

<sup>123</sup> См.: Решение Конституционного совета 2003-67 от 13 марта 2003 г., 226-я мотивировка.

<sup>124</sup> [http://www.lepoint.fr/societe/un-policier-mis-en-examen-a-marseille-sur-fond-de-franc-maconnerie-02-09-2011-1369335\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/un-policier-mis-en-examen-a-marseille-sur-fond-de-franc-maconnerie-02-09-2011-1369335_23.php)

<sup>125</sup> Там же С. 79.

рые органы еще осуществляют неадекватный контроль использования полицейских картотек».

### **В. Полицейские картотеки и право на забвение**

В интервью предыдущего президента Комиссии по информатике и свободам, данному в 2011 году Грегуару Менневе,<sup>126</sup> Алекс Тюрк заявил: *«Право на забвение – это вид юридического механизма, который, если я осмелюсь сказать, находится «зажатым» между двумя фундаментальными свободами – свободой выражения своего мнения и свободой передвижения. Поэтому право на забвение для меня – это просто механизм, который должен нам позволить продолжать осуществлять наши свободы в обществе, которое становится цифровым. Когда я говорю о праве на забвение, я подразумеваю одновременно и физический, и интеллектуальный смысл. Довольно часто люди считают, что право на забвение имеет отношение лишь к Интернету, но на самом деле – не только (...) Личная жизнь – это то, что лежит в центре генетического наследия наших свобод, которые могут быть сохранены благодаря праву на забвение, которое позволит мне не принять, что нас преследуют, что за мною всюду идут по следам, что за мною гонятся по пятам в сетях...».*

Проблематика права на цифровое забвение – это проблематика общества, которое должно найти ответ на законодательном или даже конституционном уровне. Что касается предмета нашего исследования, который составляют полицейские картотеки и то, что в карикатурной манере я квалифицирую как «полицейский data mining», возникает вопрос о сроке хранения данных и технических механизмах их автоматического уничтожения. В зависимости от того, с какой стороны барьера мы находимся – высказываемся за «личную безопасность» или «общественную безопасность», выбор того, что мы ставим на первое место, не будет одинаковым. Мы находимся в самом центре политического выбора и демократических дебатов. И даже на этом уровне, как подчеркивает сенатор Тюрк, между утверждением намерения и его законодательной реализацией путь может быть долгим.

Вопрос о сроке хранения данных: без погружения в детали этого сложного вопроса обратим внимание на то, что это внутригосударственная проблема. Но она также касается данных, которые

---

<sup>126</sup> Грегуар Менневе, «Пришествие права на цифровое забвение», диплом магистра «Право киберпространства», Университет Лилля-2, 2010 г., с. 68–69.

могут быть переданы за наши границы, для уничтожения которых наша власть окажется бессильна<sup>127</sup>. Об этом мы не будем здесь говорить.

Во внутригосударственном плане вопросы, связанные со сроком хранения данных и /или гармонизацией этих сроков, остаются актуальными. Без сомнения, цели создания этих картотек объясняют различия, которые повлияют на то, что сроки хранения данных этих картотек будут неодинаковыми: FNAGE (40 лет), FIJAIS (30 лет), STIC (20 лет), FAED (25 лет), FPR (без максимального ограничения). Недостаток средств или несоблюдение правил приведет к тому (это могут констатировать CNIL и различные парламентские комиссии), что данные будут храниться дольше необходимых сроков. Ясно, что в терминах права на забвение это далеко от ожидаемого результата.

Но нужно заметить, что право на забвение для несовершеннолетних все же существует. Статья 5 декрета, устанавливая обработку управления информацией и предотвращения угроз общественной безопасности (GIPASP)<sup>128</sup>, гласит: *«Эти данные, однако, не могут храниться более трех лет после участия в последнем происшествии, представляющем угрозу общественной безопасности, послужившего причиной занесения в картотеку»*. Декрет 2010 года предписывает также, что судья Государственного совета должен назначаться как референт для обеспечения соблюдения этой меры. Как гласит статья 5 с изменениями: *«Национальный референт, член Государственного совета содействует посредством рекомендаций, которые он адресует ответственному за обработку, в соблюдении гарантий, предоставленных несовершеннолетним положениями настоящего декрета. Ему помогают заместители, члены корпуса административных судей и административных апелляционных судов, которым он может давать поручения. Национальный референт и его заместители назначаются постановлением вице-президента Государственного совета»*.

---

<sup>127</sup> Я подразумеваю данные PNR, переданные в США. См.: Жан-Жак Лавеню. *«Международная оперативная совместимость, объединение картотек и защита свобод: вопрос о становлении данных, переданных в рамках борьбы с терроризмом»*, Право электронной администрации, Бруйлант, ноябрь 2011 г. с. 413–436.

<sup>128</sup> Декрет n°2011-340, от 29 марта 2011. г  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781834&dateTexte=&categorieLien=id>

*«Национальный референт убеждается в исчезновении по истечении трехлетнего срока, предусмотренного в первом пункте, данных о несовершеннолетнем. Каждый двенадцать месяцев, начиная с момента внесения данных и до достижения ребенком совершеннолетия, кроме того, судья проверяет, насколько оправдано хранение данных, принимая во внимание природу, степень тяжести и давность фактов». «Если национальный референт устанавливает незнание правил, применяемых к хранению данных о несовершеннолетних, он уведомляет об этом ответственного за обработку данных». «Национальный референт каждый год составляет публичный отчет. «Национальный референт и его заместители исполняют свои поручения, не нанося ущерб кругу обязанностей Национальной комиссии по информатике и свободам»<sup>129</sup>.*

Представляется, что этот референт еще не был назначен.

Проблема технических механизмов уничтожения данных также порождает вопросы. Как заметил в упомянутом интервью президент CNIL: *«...да или нет, возможно ли создать систему, которая при нажатии на кнопку удалит всю информацию о человеке, где бы она ни находилась? Я считаю, что если мы этого захотим, если мы в это вложим средства, технологически это должно быть осуществимо. Но ничего не делается, чтобы этого достичь».* Переносимо ли это наблюдение в мир технологий установления порядка? Получит ли оно юридическое сопровождение? История проверок, проводимых Комиссией по информатике и свободам, их относительная эффективность показывают, что сроки ответов еще часто остаются долгими. Как показал последний отчет о полицейских картотеках, представленный депутатами Дельфиной Бато и Жаком-Аленом Бенести: *«остаются серьезные поводы для неудовлетворения. Сроки обработки запросов косвенного доступа всегда слишком долгие, запросы на удаление и внесение срочных поправок не подвергаются специальной обработке. Персональная информация остается бедной и значительные юридические пробелы приводят к тому, что в картотеках данных и лиц фигурируют те, кто не должен там находиться. Сегодня, как и вчера, защита свобод остается для ваших докладчиков абсолютным требованием»<sup>130</sup>.*

---

<sup>129</sup> Декрет n°2010-1540, ст. 1.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023229606>

<sup>130</sup> Отчет №4113 от 21 декабря 2011 г., с. 35.

Развитие технологий предлагает публичным властям государств большие возможности для обеспечения публичного порядка и безопасности граждан. Но на практике слишком большие возможности могут привести к определенной путанице, как, например, между терминами «общественная безопасность» и «личная безопасность». Предотвращение этого риска входит в одну из основных функций государства, в том числе и с помощью определения, которое оно даст на законодательном уровне цели полицейских картотек, их составления, использования и возможного объединения. Техника не может дать достаточного объяснения, техническая возможность объединения картотек не обосновывает необходимость их объединения. Таким образом, мы сталкиваемся с социальным феноменом, который требует от цивилизации выбора освоения и необходимого контроля над технологиями. Этот выбор проистекает из суверенитета государства и выражения демократического выбора власти.

В заключении своей работы «Частная жизнь под угрозой» Алекс Тюрк, бывший президент Комиссии по информатике и свободам, писал<sup>131</sup>: *«Реализм обязывает признать, что картотеки, предназначенные для борьбы с преступностью и терроризмом, необходимы, что использование видеонаблюдения, биометрии, геолокализации оказывает, как мы убедились, реальные услуги, и что Интернет – потрясающий вектор развития. И даже если и хотелось бы сдержать развитие этого цифрового общества, как к этому относиться?»*

*Однако мы должны быть способны оценить, получив необходимые технологические и юридические средства, вклад новых программ... Мы также должны прилагать усилия, которые приведут к осознанию наиболее высоким эшелонам политической власти, а также на международном уровне вызова, брошенного нашей цивилизации».*

---

<sup>131</sup> Издание Odile Jacob, апрель 2011 г., с. 262–263.

## Борьба против цифрового неравенства и бедности



### Введение

В настоящее время 95% населения Евросоюза имеет доступ к сети Интернет, хотя в таких странах как Польша этот показатель ниже 80%, а в сельских зонах средняя величина значительно ниже. На уровне Европы 25 миллионов граждан не имеют доступа к сети Интернет. Эти факты демонстрируют существование цифрового неравенства в странах Евросоюза. Европейская комиссия наметила амбициозные цели в этой области: к 2013 году каждая семья Евросоюза должна иметь по крайней мере один высокоскоростной доступ, позволяющий пользоваться Интернетом на ограниченной скорости.

В рамках анализа цифрового неравенства и его последствий с точки зрения проявления бедности прежде всего необходимо обратиться к основному понятию, что мы подразумеваем под «цифровым неравенством». Это нас отсылает к двум основным измерениям.

Первое подразумевает *доступ*<sup>132</sup> к цифровым технологиям (например, наличие компьютера, доступа к Интернету, подключения к телефонной линии и т.д.), в то время как второе, появившееся относительно недавно, относится к *использованию* цифровых технологий, то есть применению доступных материалов, способу использования, типу поведения, но также и к целям (ожиданиям). Использование обозначает социальную практику, основанную на применении информационных и коммуникационных технологий (Миллеранд, 1998 г.).

Если первое тесно связано с наличием ресурсов, позволяющих приобрести оборудование и права доступа, необходимые для подключения, то второе затрагивает стили поведения и отношение к информационным и коммуникационным технологиям (ИКТ) – насколько население считает полезным их применение. Понимаемое в таком значении второе измерение проистекает из «культуры ИКТ», следовательно, из культурного окружения граждан.

Целями презентации является изучение, с одной стороны, цифрового неравенства во Франции, а с другой стороны – применение ИКТ в борьбе с бедностью и неравенством с помощью доступа к ИКТ и способов их использования.

### **1. Характеристика цифрового неравенства во Франции**<sup>133</sup>

В 2010 году 71% населения Франции имел домашний доступ к Интернету. Спустя десять лет наблюдается почти линейная прогрессия. Несмотря на эту тенденцию к росту, Франция отстает от многих стран Организации экономического сотрудничества и развития, которые приближаются или уже перешли 90% барьер коэффициента оснащения, особенно от Южной Кореи, Исландии, Нидерландов, Швеции, Дании и Норвегии. Хотя во Франции постоянно прогрессирует распространение Интернета, некоторые виды неравенства еще остаются.

#### *а) Цифровое неравенство и доступ к Интернету*

---

<sup>132</sup> Проблематика доступа к использованию ИКТ в целях образования возросла во Франции в середине 1990-х годов.

<sup>133</sup> Данные предоставлены исследованием «Условия жизни и стремления французов», проведенным Центром исследований и документации по проблемам потребления (CREDOC) в 2010 г.

*Прежде всего существует связь между наличием доступа к Интернету и уровнем доходов человека.*

Расходы, связанные с обеспечением доступа к Интернету (устройство для подключения или отвечающая требованиям подключения телефонная линия, программное обеспечение, абонентская плата), представляют препятствие на пути распространения доступа к Интернету. Во Франции в 2010 году, согласно исследованию доходов, представляемых в налоговые и социальные органы, средний уровень жизни поднялся до 19270 евро в год. Уровень жизни 10%, составляющих наименее обеспеченное население, оказался ниже 10430 евро. Во Франции каждый второй представитель бедного слоя населения имел доход 781 евро в месяц. Уровень бедности, соответствующий 60% среднего уровня жизни, составлял 964 евро в месяц в 2010 году и относился к 8,6 миллиона человек, или к 14% населения Франции.

По данным Национального института статистических и экономических исследований, примерно у 50% населения Франции ежемесячный финансовый доход ниже 1500 евро на человека. Более того, объем расходов, которые не могут быть сокращены, такие, как плата за жилье, алименты, транспортные расходы, плата за образование, составляет значительную часть, которая к тому же увеличивается в бюджете семей с умеренным уровнем дохода, а также принадлежащих к среднему классу. Во Франции финансовый доход семей составляет критерий, по которому проводится различие в отношении доступа к Интернету. Для бедного населения скудость доходов является первой причиной отсутствия подключения к Интернету. И это не только высокая стоимость абонентской платы, чаще всего назывались трудности, связанные с покупкой компьютера.

#### *Цифровое неравенство, связанное с уровнем образования*

Уровень образования человека является определяющим критерием для наличия доступа к Интернету. Он также является показателем финансовых возможностей человека, среди бедных, как правило, меньше дипломированных специалистов, они выполняют менее квалифицированную работу. Согласно результатам Центра исследований и документации по проблемам потребления, наименее образованная группа составляет слой населения Франции, имеющий наименьший домашний доступ к компьютеру (56%) и Интернету (50,5%). Но цифровое неравенство проявляется преимущественно на уровне использования информационных и коммуникационных технологий. 31,5% и 39,6% граждан, имеющих наиболее низкий уро-



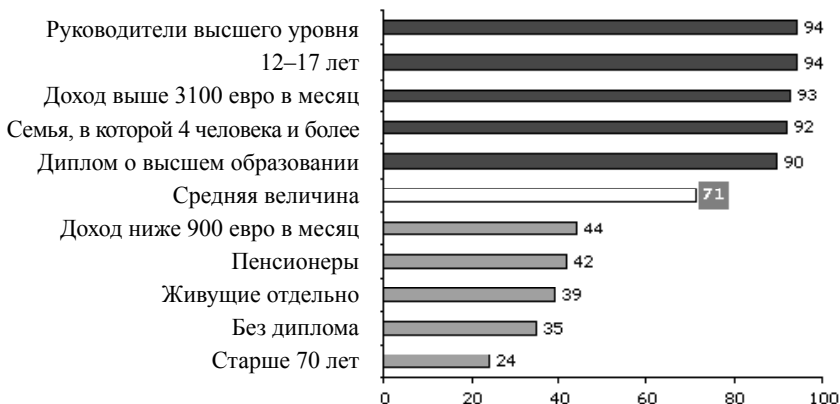
вень образования, никогда не пользовались компьютером или Интернетом, в то время как среди дипломированных специалистов, получивших высшее образование, таких только 3,2% и 6%. Что касается последних, то у француза с образованием «ниже среднего» вероятность никогда не пользоваться компьютером в восемь раз выше.

*Различия, обусловленные возрастом*

Различия, обусловленные возрастом, служащие примером разрыва между поколениями, являются наиболее дискриминирующим фактором, когда речь идет о доступе к Интернету. Согласно исследованиям, лица старше 70 лет составляют наиболее маргинальный слой общества. Это также относится, но в меньшей мере, к лицам, ушедшим на пенсию, представляющим предыдущее поколение. Важно отметить, что во Франции пенсионеры и люди пожилого возраста составляют значительную часть (10%) бедного населения страны. Кроме того, у этой категории граждан потребности доступа к Интернету ограничены, так как они не работают.

### Цифровая пропасть

#### Коэффициент домашнего подключения к Интернету, в %



Source : CREDOC, Enquête sur les « Conditions de vie et les Aspirations des Français », juin 2010

Источник: Центр исследований и документации по проблемам потребления «Условия жизни и стремления французов», июнь 2010 г.

Различия зависят от возраста опрашиваемых: хотя 94% 12–17-летних имеют домашний доступ к Интернету, этим может похвастаться лишь четверть 70-летних и лиц старшего возраста. Разрыв также ярко выражен между лицами без высшего образования (35%)

и с таковым (90%). Уровень дохода семьи также является значительным дискриминирующим фактором: менее половины лиц, чей доход не превышает 1500 евро в месяц, оснащены доступом к Интернету, в то время как он есть у более 90% лиц, проживающих в семье, месячный доход которой превышает 3100 евро.

*Гетерогенность, отражающая различия между гражданами*

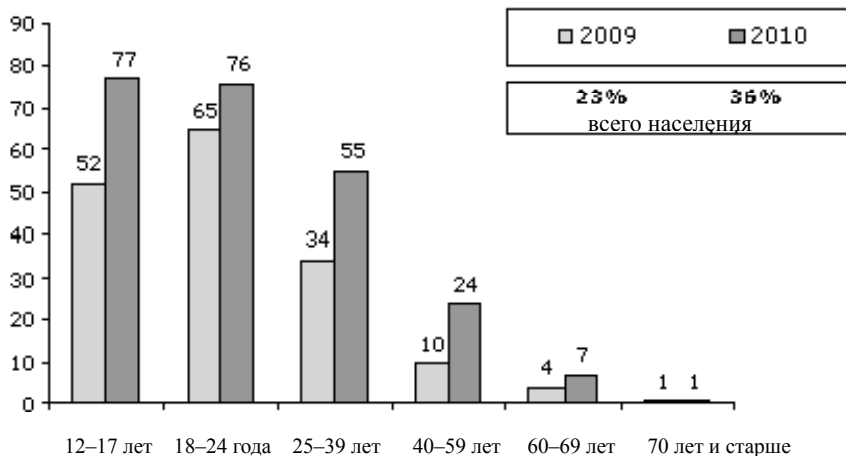
Использование Интернета очень разнообразно и отражает неоднородность состава населения. Результаты исследования «Условия жизни и стремления французов» показывают различную мотивацию пользователей Интернета. 27% используют Интернет для развлечения, 19% – в профессиональной деятельности или для обучения, 19% – для удовлетворения потребности общаться с семьей и близкими, в то время как 14% сообщают о **существенной необходимости** использования Интернета в повседневной жизни, в частности для доступа к сетевой торговле и административным услугам.

*Новая форма коммуникации, которая изменяет поведение*

Развитие социальных сетей – признак глубоких изменений способа коммуникации и обмена информацией с близкими людьми. Оно является одним из примеров изменения поведения, связанного с созданием и поддержанием социальных связей. В 2010 году во Франции 36% населения являлись пользователями виртуальных социальных сетей, в то время как в 2009 году – только 23%. Эта практика позволяет ткать новые социальные связи между людьми, она усиливает существующие отношения, определяя контуры различных «дружеских» кругов, например, объединение людей по интересам или для того, чтобы делиться пережитым опытом в определенный момент жизни (профессиональным или о путешествиях и т.д.). Кроме того, эта новая форма коммуникации определяет новые границы в развитии социальных отношений, которые становятся все меньше и меньше географическими и все больше и больше культурными, связанными, например, с понятием общих точек между человеком и принадлежностью к группе.

## Чрезвычайно быстрое распространение социальных сетей

Соотношение количества людей, пользующихся социальными сетями на протяжении двенадцати последних месяцев (в %)

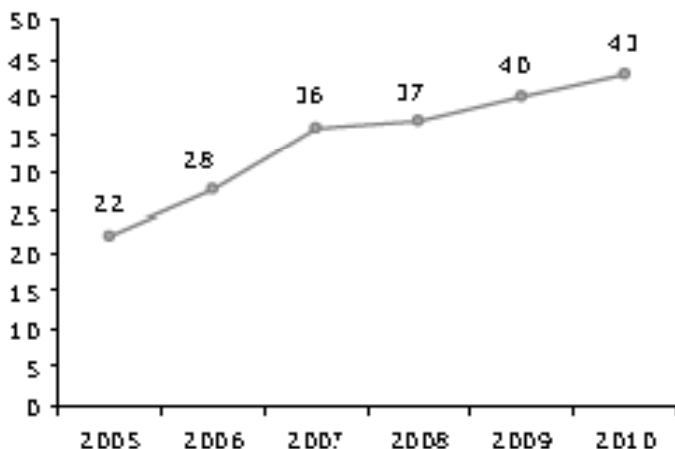


Источник: центр исследований и документации по проблемам потребления «Условия жизни и стремления французов»

Как показывает график, цифровое неравенство выражается посредством этой новой формы создания и поддержания социальных связей в той мере, в которой это распространение является примером пропасти между поколениями.

## **Электронная администрация становится все более востребованной**

Соотношение лиц, осуществивших административные и налоговые действия через Интернет на протяжении двенадцати последних месяцев (в %)



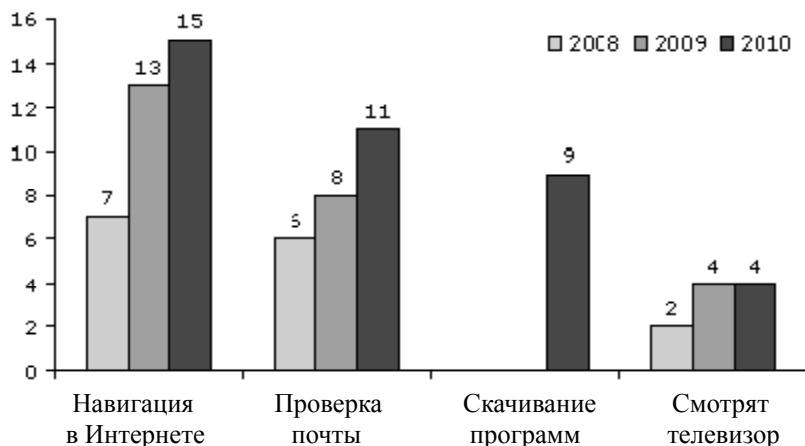
Источник: Центр исследований и документации по проблемам потребления «Условия жизни и стремления французов»

Пользование Интернетом через мобильный телефон – пример типа поведения человека. Использование Интернета в целях доступа к административным услугам демонстрирует во Франции постоянный рост. Эта модификация типов поведения тесно связана с развитием предложения услуги и стимулированием французских администраций поощрять просьбы граждан об этом типе услуг через интернет-порталы.

*Пользование Интернетом через мобильный телефон иллюстрирует цифровое неравенство*

## Пользование Интернетом через мобильный телефон прогрессирует

Поле исследования: лица, обладающие мобильным телефоном, в %



Источник: Центр исследований и документации по проблемам потребления «Условия жизни и стремления французов»

Читать: в 2010 г. 15% обладателей мобильного телефона его использовали для навигации по Интернету

**Навигацией по Интернету** пользовалось в 2010 году немного менее чем 7 миллионов человек, что составляет 15% обладателей мобильных телефонов. Молодые люди оказываются наиболее успешными в использовании Интернета через свои мобильные телефоны. Они представляют 30% 18–24-летних, 26% студентов и 24% подростков. За ними следует высший руководящий состав – 22% пользователей.

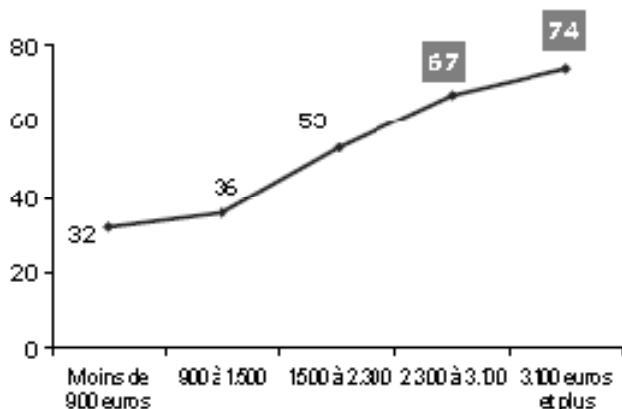
**Проверяют почту** не многим менее 5 миллионов человек (11% обладателей мобильных телефонов). Это наиболее зажиточные группы населения: 25% – высший руководящий состав, 18% – дипломированные и 16% – лица с наиболее высоким уровнем дохода.

*Использование Интернета для совершения звонков через мобильный телефон в зависимости от дохода, возраста и уровня образования пользователя*

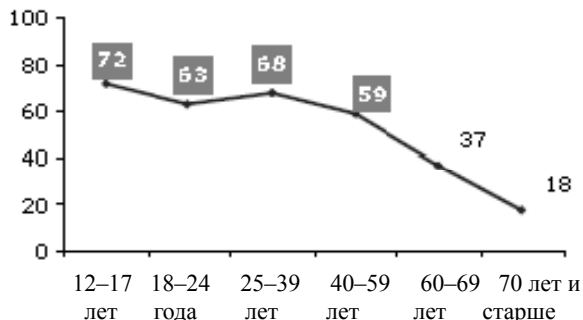
Использование Интернета с этой целью также является примером цифрового неравенства, наблюдаемого во Франции:

- 72% 12–17-летних совершают звонки таким образом, в то время как это делает только 18% лиц более старшего возраста (1 к 4).
- 70% обладателей дипломов и только 24% лиц, не получивших его.
- 74% лиц, проживающих в семье с наиболее высоким уровнем дохода, и едва ли треть – с низким уровнем дохода.

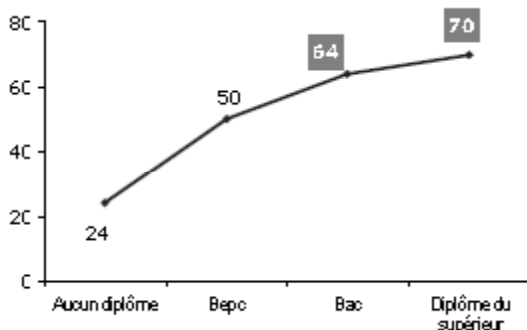
*Использование Интернета для совершения звонков через мобильный телефон в зависимости от дохода*



*Использование Интернета для совершения звонков через мобильный телефон в зависимости от возраста пользователя*



*Использование Интернета для совершения звонков через мобильный телефон в зависимости от уровня образования*



У групп неравный доступ к совершению телефонных звонков. Уровень дохода, возраст, наличие диплома порождают наиболее заметные различия:

- Наличие двух видов оборудования варьирует от 41% (у тех, чей ежемесячный доход менее 900 евро) до 85% (у лиц, чей ежемесячный доход превышает 3100 евро) и от 44% у лиц наиболее старшего возраста до 79% у подростков.
- 82% дипломированных и только 47% лиц без диплома имеют и фиксированную линию, и мобильный телефон.
- 52% 70-летних и более старших лиц (что в три раза больше средней величины), 37% лиц, не получивших диплома,

и 28% лиц с наиболее низким доходом имеют только фиксированную линию.

- Обладатели только мобильных телефонов составляют 28% тех, чей ежемесячный доход менее 900 евро, 24% лиц, живущих отдельно, и 22% рабочих. В возрасте от 18 до 39 лет один из пяти довольствуется мобильным телефоном.

*b) Использование ИКТ и особенно Интернета зависит от осведомленности, тесно связанной с культурным окружением человека*

Использование цифровых средств зависит от трех видов навыков:

- *инструментальных*, связанных с использованием программного обеспечения и материалов, относящихся к информатике. Ими овладело большинство населения благодаря доступности интерфейсов;

- *структурных*, относящихся к новым способам поиска, понимания и оценки информации. Они необходимы для использования гипертекстов, поисковых систем потоков RSS и т.д.;

- *стратегических*, позволяющих искать информацию динамическим способом, использовать ее в повседневной жизни и принятии решений личных и персональных. Эти навыки важны и при использовании традиционных средств, но Интернет их делает еще более необходимыми.

## **2. Основные характеристики бедности по признаку наличия доступа к Интернету**

Бедное население остается маргинализированным по признаку наличия доступа и использования Интернета в повседневной жизни, будь это доступ через компьютер или мобильный телефон. Эта маргинализация выражается в следующем:

- материальная недостаточность, связанная с ограниченностью финансовых ресурсов, не позволяющей приобретать материалы, а также подключиться к тарифному плану предоставления Интернета или мобильной связи;

- низкий уровень образования. Слабый уровень знаний, предоставляемых во время обучения, может считаться ограничивающим фактором потребности подключиться к Интернету в связи с получением образования. Более того, бедные люди также лишены существующих возможностей, иногда бесплатных, развивать свои навыки в различных сферах, когда речь



идет о высшем, квалификационном образовании или технических советах о данной проблематике, как, например, развитие собственной деятельности и т.д.

- информация, доступная бедному населению, ограничена качественно и количественно. Довольно часто информация, используемая неблагополучными слоями населения, проистекает из личных контактов и опыта окружения, большая часть информации передается через межличностное общение.

Эффективное использование Интернета требует не только грамотности (умения читать), но также владение французским и английским языками. Оно также нуждается в борьбе с технической и информационной безграмотностью, в возможности действовать и взаимодействовать с информационной системой.

Значительная часть знаний, помогающих бедным улучшить качество их жизни благодаря доступу к более качественным медицинским услугам, повысить уровень их образования и работы, а также возможности экономической деятельности, – просто недоступна.

С социологической точки зрения, использование Интернета представляет для неблагополучных слоев населения фактор социального исключения в той мере, в которой его использование становится доступным, и предложения услуг увеличиваются для остальной части населения. Поэтому неспособность пользоваться компьютером или Интернетом рассматривается как «цифровая безграмотность». Этот термин подчеркивает важность использования ИКТ в индустриализованных обществах в той мере, в которой эти технологии обуславливают способность общаться, участвовать, защищаться и даже автономию личности. Это в большей мере наблюдается в развитых обществах, где технология является важным средством доступа к частным и публичным услугам. Исходя из этого, можно утверждать, что в западных странах цифровое неравенство усиливает существующий экономический разрыв и способствует изоляции бедных слоев населения от остальных категорий граждан.

В наших обществах место, которое Интернет занимает во взаимодействии между людьми, но более широко между населением и участниками публичного сектора, демонстрирует рост проявления бедности. Цифровое неравенство выявляет новые характеристики бедности, из которых наиболее существенными являются ограничение доступа к знаниям (все более и более становящимся цифровыми), в более широком смысле – к услугам мировой торговли и к разнообразию предложений, предлагаемых цифровыми услугами.

### **3. Роль ИКТ в стратегиях снижения уровня бедности**

Новые информационные технологии, особенно Интернет, представляют собой особое средство в борьбе с бедностью в развивающихся странах, но также и в бедных странах, и обязательно должны быть предметом особого контроля стратегий снижения уровня бедности по следующим причинам:

- информация – это динамический процесс получения и использования;
- информация помогает бедному населению осознать свое положение и выразить свое мнение и потребности. Это свойство составляет основной элемент для выработки более определенной государственной политики, следовательно, более эффективной в сфере борьбы с бедностью и сокращения неравенств;
- Интернет обладает значительным воздействием на здоровье народов. Наиболее ощутимое и заметное воздействие заключается в том, что Интернет можно использовать в наиболее бедных регионах восточного мира в объеме и со скоростью, позволяющей получать медицинскую информацию;
- Интернет оказывает влияние на продуктивность и диверсификацию доходов, позволяя микро- и малым предприятиям получить доступ к прибыли, позволяя микро- и малым предприятиям получить доступ к информации о рынке (более быстрый и менее дорогой, чем в бумажном виде). Интернет также позволяет пользователям получить доступ к стоимости вложений и к рынкам обмена, действующим только в Интернете;
- эффективное использование информации бедными может быть ограничено из-за отсутствия навыков, финансовых ресурсов, существования неравенства между сельской и городской зонами в отношении дотаций на инфраструктуру, а также другими видами неравенства, на которых мы останавливались, говоря о Франции, – возраст, уровень образования, принадлежность к социальной группе.

Для того чтобы использование ИКТ в стратегиях снижения уровня бедности было эффективным, нужно уделить особое внимание следующей цели:

- распространение ИКТ должно быть направлено на интеграцию ИКТ в более широкие образовательные программы. Например, систематическое привлечение внимания в рамках

обучения наименее квалифицированным профессиям в секторах профессионального образования, как, например, на уровне профессиональной подготовки или среднего профессионального образования.

#### **4. Меры, принятые для сокращения цифрового неравенства во Франции**

##### *а) Сокращение цифрового неравенства вписано в закон*

Принятая по инициативе Парламента статья 25 Закона №2009-1572 от 17 декабря 2009 г.<sup>134</sup> о борьбе с цифровым неравенством гласит, что: *«Через шесть месяцев после опубликования данного закона Правительство передает в Парламент отчет о цифровой пропасти, чтобы разработать предписания, касающиеся различных категорий граждан, не имеющих ни компьютерного оборудования, ни домашнего доступа к сети Интернет. Этот документ изучает также связь, которую поддерживают «жители сети» с Интернетом в целях улучшения знаний, особенно в школьной работе, значение использования Интернета. Более того, он предоставляет почву для размышлений о деятельности по обучению этих граждан, а также следит за выявлением участников, деятельность которых направлена на уменьшение цифровой пропасти. Наконец определяет условия предоставления услуги подключения к Интернету по социальным тарифам».*

##### *б) Основные направления национальных мер*

В июне 2010 г. во Франции появилась национальная программа, способствующая достижению очень высокой скорости Интернета, которая мобилизовала 2 миллиарда евро. Ее целью было стимулировать инвестиции частных операторов и поддержать сети с публичной инициативой. Ссуды, общий размер которых составил миллиард евро, направлены на увеличение объема инвестирования операторов. Эти ссуды будут доступны частным операторам, выбранным преем-

---

<sup>134</sup> Цель этого текста – облегчить распространение цифровых технологий высокоскоростного доступа на всей территории и содействовать постепенному переходу от аналогового телевидения к цифровому наземному (TNT), которое должно было быть осуществлено к 30 ноября 2011 г. Текст предусматривает создание «фондов цифрового обустройства территории», предназначенных для содействия развитию инфраструктуры, необходимой для обеспечения высокоскоростного доступа «по разумной цене» в зонах ARCEP (орган по контролю электронных и почтовых коммуникаций). <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-17-decembre-2009-relative-lutte-contre-fracture-numerique.html>. (Последнее посещение 10/02/2013).

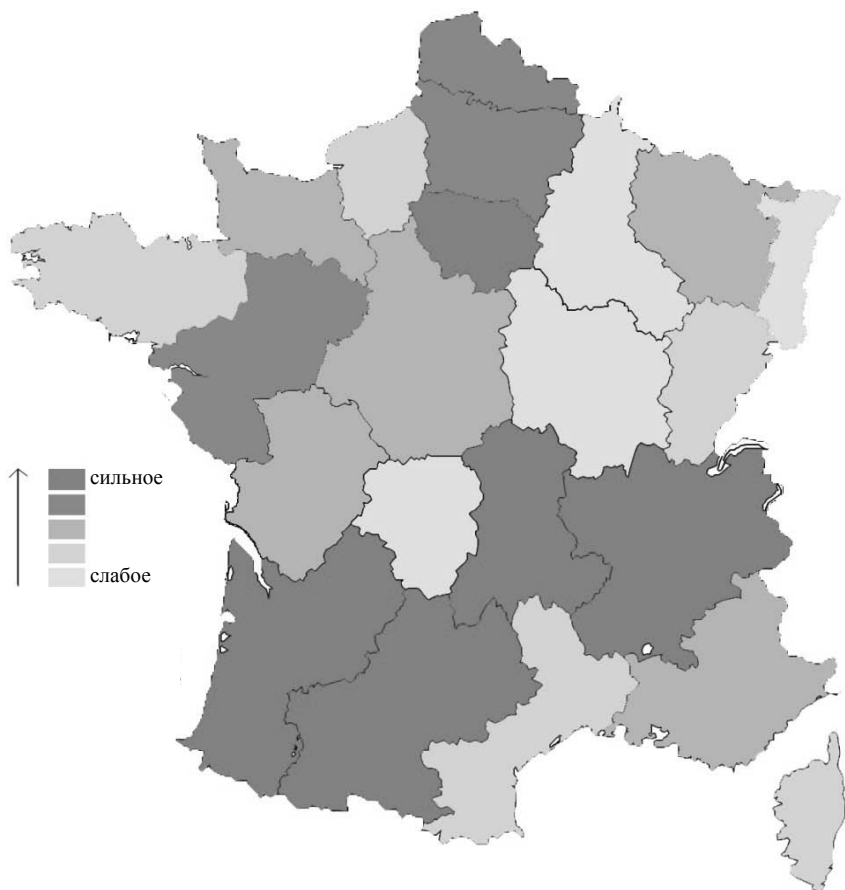
никами в открытой процедуре в рамках сетей с частной инициативой. Правительственное отличие присваивалось также операторам, принявшим на себя обязательства по скорости и однородности распространения их услуг.

Кроме этого, конверт с 900 миллионами евро, предвосхищая фонды цифрового обслуживания территорий (FANT), посвящен проектам административно-территориальных образований по проведению оптоволоконка. Государство будет следить за слаженностью взаимодействия между частной и публичной инициативой.

Наконец поддержка в 40 миллионов евро в 2011 г., которая может дойти до 100 миллионов евро, посвящена работам по исследованию и развитию, целью которых является разработка нового поколения спутников для обеспечения доступа к Интернету на очень высокой скорости. Все это обеспечит исчерпывающий охват территории Франции.

План «Цифровая Франция 2012», представленный государственным секретарем по Развитию цифровой экономики Эриком Бессонном 20 октября 2012 г., включает специальные меры для сокращения неравенства и борьбы с цифровой пропастью. Среди мер особенно нужно отметить поддержку работодателей, использующих телеработу и усиление борьбы с киберпреступностью. Правительство также хотело бы предложить «*цифровых послов*», функцией которых будет оказание помощи «уязвимым» слоям с точки зрения использования Интернета посредством предоставления консультаций по вопросам информатики на дому.

*Место цифровых технологий в региональной политике Франции  
в 2010 г.*



Источник: аналитический центр «Цифровое возрождение». Данные о политике цифровых технологий, проводимой в регионах Франции в ноябре 2010 г.

## Заключение

Хотя информация и новые коммуникационные технологии оказывают значительное влияние на экономический рост и снижение уровня бедности, их эффективному использованию могут препятствовать недостаток профессиональных навыков, финансовых ресурсов или игнорирование преимуществ, которые могут получить граждане для улучшения условий их жизни. В обществах с западноевропейским образом жизни, где цифровая неграмотность стала новой формой неграмотности, доступ к высокоскоростному Интернету стал важным фактором для разделения граждан на бедных и богатых.

Однако способность ИКТ значительно снизить уровень бедности достаточно ограничена. Хотя вполне возможно, существует связь между ИКТ и снижением уровня бедности, механизмы проявления этой связи недостаточно ясны. Каким бы важным не было улучшение уровня жизни, направление причинно-следственной связи является противоречивым вопросом. Проблемы обратной зависимости и ложного соотношения, которое проводится между инвестициями в инфраструктуру и увеличением производительности, также важны для анализа связи между ИКТ и бедностью. Несмотря на то, что причинно-следственная связь была установлена между инфраструктурой телекоммуникаций и экономической производительностью на базе данных, представленных 21 страной Организации экономического сотрудничества и развития, это не гарантирует, что ИКТ будут оказывать положительный эффект на снижение уровня бедности. Получение знаний в области ИКТ также важно, чтобы обеспечить доступ к ним и их использование. Это представляется выходящим за рамки классического обучения и включает познавательные задачи, такие, как формулирование вопросов, решение проблем и применение знаний.

**Публичные услуги – путь к преодолению информационного  
и социального неравенства**



Уважаемые коллеги, добрый день! Тема конференции непростая, но весьма актуальная. И та тема, которая заявлена в моем выступлении, позволяет обратить внимание на публичные услуги как на область преодоления цифрового неравенства. Учитывая, что в аудитории преобладают юристы, я остановлюсь не на социологических и социальных аспектах, а на проблемах реализации государственной политики, направленной на преодоление цифрового неравенства, и на состоянии правового регулирования в этой области.

---

\* Доктор юридических наук, профессор Российской академии правосудия.

Это однозначно. В условиях построения глобального информационного общества – это ясно из предыдущих выступлений – проблемы, связанные с цифровым неравенством, в значительной степени одинаковы для России и Франции. В основном они связаны с использованием глобальной информационно-коммуникационной сети, с которой активно работаем, живем практически, ибо это важный источник коммуникации. И в этом смысле проблемы очень схожи. Принцип преодоления цифрового неравенства и принцип верховенства права – это практически базовые принципы декларации принципов глобального информационного общества.

Эти принципы нашли отражение в тех программных стратегических документах планетарного масштаба. В России вопрос, связанный с оказанием публичных услуг, является одним из приоритетов политики. Как самостоятельное направление он определен в стратегии развития информационного общества, утвержденной Указом Президента РФ в 2008 г. Прошло 5 лет с момента принятия этой стратегии, и для ее развития в 2010 году Правительством РФ уже утверждена государственная программа «Информационное общество», которая рассчитана до 2020 года.

Как юрист, занимающийся законотворческой деятельностью, должна сказать, что программа претерпела за два года существенные изменения, связанные с практикой ее реализации. Это говорит о том, что программа «Информационное общество» не статична и учитывает реалии динамично развивающегося общества.

Безусловно, что вопрос оказания публичных услуг волнует все общество. Это предоставление гражданам и организациям услуг с использованием современных технологий, это и развитие технологической основы. Много сказано об Интернете, но думаю, что эта проблема значительно шире.

Мы сегодня все так зависим от этой системы коммуникаций, что ее использование становится для нас самих небезопасно не только в сфере публичных услуг, но и в государственном управлении в целом. Кроме того, стоит отметить, что общество волнует вопрос стандартов профессиональной подготовки работников тех отраслей, которые оказывают публичные услуги. Я согласна с французской коллегой, что подготовленность работников – это очень важный фактор.

Для того чтобы раскрыть заявленную тему, необходимо все же определиться, как мы понимаем цифровое неравенство. Термин этот трактуется по-разному. Обычно под цифровым неравенством понимается неравный доступ к информационным технологиям. Разделе-



ние на тех, кому эти технологии доступны, а кому нет в результате деления на информационно богатых и информационно бедных субъектов. ЮНЕСКО считает проявлением цифрового неравенства наличие на карте мира стран, где информационные технологии развиты и доступны гражданам, и стран, где целые регионы такой возможности не имеют. Коллеги уже рассказывали о региональном российском опыте. В этом смысле очевидно, что у нас очень большая страна и, конечно, разный уровень внедрения информационных технологий, разный уровень возможностей, связанных с оказанием публичных услуг.

Ряд исследователей считает, что цифровое неравенство – это социально-экономический феномен, и об этом тоже говорил наш коллега. Трудно избежать повторения того, что это следствия регионального и территориального неравенства в целом. В рейтинге готовности регионов России к информационному обществу индекс лидера в 22 раза превышает индекс аутсайдера. Такие данные характеристики развития современных информационных технологий в регионах содержатся в тексте государственной программы, о которой я уже упоминала. Существует проблема широкополосного доступа для конечных пользователей, и не более четверти домашних хозяйств, чуть более четверти организаций используют широкополосный доступ в сети Интернет.

По данным, которые представлены мэром Москвы, в городе создано более 50-ти многофункциональных центров для оказания государственных услуг. Но, несмотря на это обстоятельство, Москва отстает на 8 пунктов от уровня использования широкополосного доступа в Евросоюзе. Невысокой является и скорость в получении потребителем данных из Интернета. Есть проблемы по цене и качеству услуг, что наблюдаем в европейских странах и в других регионах мира. На фоне социального неравенства проблемы публичных услуг ясны. Это общие тенденции, которые нашли отражение в представленных французскими коллегами интересных социологических исследованиях.

Таким образом, для обеспечения цифрового равенства и цифрового единства граждан при общих отрицательных факторах необходимым условием является равенство в доступности технических средств, равенство навыков использования ИКТ, равенство в способах и целях использования информационных технологий. Согласно стратегии развития информационного общества, о котором я говори-

ла, к 2015 году не менее 80% населенных пунктов должны получить доступ к открытым государственным ресурсам.

Необходимо остановиться на понимании роли права в механизме предоставления публичных услуг, что не только представляет собой сферу правового регулирования отношений участников этого вида контактов, но и показывает результаты применения норм закона и юридическую значимость оказания этих услуг. Услуги предоставляются в электронном виде, но важно и то, насколько результат этого отношения при необходимости может быть использован сегодня в суде, в других органах. В этой связи определенные изменения внесены и в законодательство России. Наиболее заметно это в законодательстве о нотариате. С 2014 г. вступает в действие норма, которой предусмотрено, что нотариус будет заверять документы и подтверждать их электронной подписью. Изменения коснулись и Закона об ЭЦП 2001 г.

Сложилась ситуация, когда действует и старый закон 2001 г. «Об электронной цифровой подписи», и принятый в 2011 г. Федеральный закон «Об электронной подписи». Безусловно, более ясным в процедурном отношении является последний.

Проблема публичных услуг затрагивает вопросы создания конкурентоспособного, социально ориентированного государства. В этой связи поставлен ряд следующих приоритетных задач. Они касаются ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность, исключения чрезмерного регулирования, снижения административного барьера для бизнеса, что отражается на сфере государственных и муниципальных услуг. Необходимо сказать, что в настоящее время функционирует сайт, посвященный ходу административной реформы в целом. Что дает информацию о подходах к снятию административных барьеров и оказывает влияние на качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению как одного из центральных направлений совершенствования системы государственного управления.

Акцентируя внимание на том, что в настоящее время в России создана необходимая правовая база для правового регулирования общественных отношений, связанных с оказанием услуг, необходимо подчеркнуть, что в законодательстве России область публичных услуг называется «государственные и муниципальные услуги». Это в значительной степени раскрывает содержание понятия «публичные услуги». Именно так и называется принятый в 2011 г. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муници-

пальных услуг». И, как я уже сказала, Концепция снижения административных барьеров и повышение качества государственных услуг на 2011–2013 гг. реализуется в tandem с этим законом.

Ключевые нормативные и стратегические документы кардинально поменяли подход к политике, существовавшей ранее, в оказании услуг. По сути сегодня обозначен переход к сервисному государству. И это у нас первый законодательный акт, в котором это нашло отражение. В мае 2012 г. принят ряд указов, которые направлены на совершенствование системы управления в целом. Указом от 7 мая 2012 г. №601 определены направления совершенствования системы государственного управления. При этом не менее 90% работ должно удовлетворять граждан качеством предоставления государственных услуг. Для решения этой задачи определен срок до 2018 г.

Не менее 90% граждан должны иметь доступ к получению государственных и муниципальных (публичных) услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания в радиусе того или иного многофункционального центра. Порядок и механизм предоставления услуг сохраняет возможность получения этих услуг и без применения современных информационных технологий для тех, кто не имеет такой возможности. На наш взгляд, это тоже возможность сохранения использования различных подходов к реализации этой общей задачи.

Не менее 70% граждан, использующих средства получения услуг в электронной форме, смогут реализовывать свои запросы в течение 15 минут. В целом задачи поставлены очень конкретно. Одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения стало предоставление государственных услуг в режиме «одного окна», предполагающее взаимодействие заявителя не только с государственным служащим, но и с сотрудником фронт-офиса, который принимает документы и при необходимости оказывает консультационные услуги.

И реализуется это, повторяюсь, в многофункциональных центрах. По разным данным, количество таких центров за 2011 год увеличилось на 11 регионов, сегодня их создают более 70 субъектов Российской Федерации. Это способствует сокращению очередей и упрощает процедуры оказания услуг. Ну и в значительной степени речь идет о том, что снижаются коррупционные риски. Это важная задача и для России. В соответствии с приказом Президента, плановый показатель в 2012 году должен был составлять 12%, а в

2013 году – 20%. Те прогнозные показатели, которые были в программных документах, даже превышены.

Открытость информационных технологий – это одно из требований при построении сервисного государства. Безусловно, Интернет – это реалья нашего времени, нашей жизни, мы активно им пользуемся. По разным оценкам, на сегодня в России сегмент Интернета по объему аудитории является одним из крупнейших в Европе. Русскоязычная аудитория, а это около 80 млн человек, является пятой по величине языковой группой мирового Интернета. С каждым годом Интернет в России становится все доступнее, несмотря на сохраняющиеся проблемы. Конечно, недешево и не у всех есть возможность, но вот общее количество красноречиво говорит о том, что мы все живем в глобальном мире и пользуемся Интернетом примерно одинаково.

Итак, переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде существенно должен повысить качество и снизить коррупционные риски, сократить временные и финансовые затраты государства и граждан.

Одним из ключевых направлений в рамках перевода оказания услуг в электронный вид является создание универсальной электронной карты. Не очень активно эта работа шла в прошлом году, а с 1 января 2013 года такие универсальные электронные карты могут получить все желающие и во всех субъектах Российской Федерации по личному заявлению. Они представляют собой идентификаторы, позволяющие человеку взаимодействовать с различными структурами и технологическими устройствами. Если в прошлом году было выдано только 5 тысяч таких карт, то в начале 2013 г. идет активизация этого процесса: стоят очереди, люди понимают, что это может оказаться полезным.

Сегодня при развитии системы предоставления государственных услуг ключевым является эффективное электронное взаимодействие структур администрации. В сентябре 2012 года Правительством принято постановление об электронном взаимодействии федеральных органов государственной власти и другие документы по этому вопросу. Это усиливает систему межведомственного электронного взаимодействия. С 1 марта начинает действовать пилотный проект на базе Министерства связи и массовых коммуникаций.

Предполагается переход на все документы в электронном виде. Сегодня это задача электронного правительства. Министерство связи и массовых коммуникаций будет предоставлять Министерству юс-

тиции на регистрацию ведомственные нормативные акты и другие документы правового характера.

Эксперимент по переходу к безбумажному электронному документообороту продолжается до сентября 2014 г. По его итогам будут сделаны соответствующие выводы, на основе которых планируется с первого декабря 2017 г. по решению Правительства Российской Федерации обеспечить переход на безбумажный документооборот и работу в электронном режиме. Такие задачи поставлены, внесены изменения в регламент Правительства России и в ряд других нормативно-правовых актов. В настоящее время 367 федеральных государственных услуг переведены на межведомственное взаимодействие.

Речь идет в первую очередь о том, что гражданин не должен представлять сам те документы, которые имеются в другом ведомстве, и ведомства между собой на основе электронного взаимодействия должны осуществлять эту работу. 766 документов ведомства должны получать самостоятельно и т. д.

Важно отметить еще один момент – это участие общества в преодолении цифрового разрыва. В сфере связи и взаимодействия с органами государственной власти Правительство России в декабре 2012 года приняло Постановление «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Здесь важно, чтобы были приняты нормативно-правовые акты, предусматривающие процедурные моменты. И в этом направлении проведена колоссальная работа. Утверждено 540 административных регламентов по услугам федеральных органов исполнительной власти на региональном и муниципальном уровне. Утверждено более 9 тыс. административных регламентов федерального и 15 тыс. – регионального уровня.

В результате в рейтинге ООН по развитию электронного правительства Россия за последние два года поднялась на 32 позиции: с 59-го места на 27-е. А из стран, население которых превышает 100 млн человек, Россия заняла в рейтинге 3-е место в мире после США и Японии.

Спасибо за внимание!

**Борьба против киберпреступности во французской системе:  
каковы юридические и институциональные условия?  
Какова судебная политика?**



– Не могли бы Вы в нескольких словах рассказать о законодательной системе Франции?

– В Уголовном кодексе Франции нет определения киберпреступности, Министерство внутренних дел определяет киберпреступность как преступления в сфере информационных технологий, совершенные в цифровых сетях, например, пиратство. Также Франция относит к киберпреступности классические преступления: мо-

---

\* Заместитель прокурора Суда второй инстанции Кретей, специалист по киберпреступности, Университета Париж-1 – Пантеон-Сорбонна, IMODEV.

шенничество, обман, фальсификацию, – число которых увеличилось в результате использования информационных технологий: рассылка спама, интернет-мошенничество. Вторая категория – это преступления по содержанию: педофилия, расизм и ксенофобия по Интернету.

– *Какие преступления относятся к киберпреступности и каковы процессуальные средства борьбы с ними?*

– Как я уже сказала, это классические преступления, например, мошенничество, мошенничество в организованной банде, которые относят к киберпреступлениям. Например, гражданин создает сеть контактов, с помощью которой он обманывает других граждан, пиратство – противоправная деятельность внедрения в систему автоматической обработки данных, действие с намерением совершить правонарушение. Появилось новое преступление – фальсификация личности в Сети, которое позволяет создавать ложные профили в социальных сетях для обмана пользователей.

Что касается процессуальных средств борьбы, то, кроме перехвата данных в сети Интернет, со временем мы получили специфические средства расследования: цифровая фильтрация, позволяющая вступить в контакт с лицом, которое способно совершить преступление или причинить вред несовершеннолетнему, – педофилия по Интернету; перехват данных на расстоянии с помощью внедрения шпионских программ для сбора данных. Также у нас есть классические средства расследования: возможность наложить арест на цифровые средства, чтобы представить возможности совершения цифрового мошенничества, восстановить жесткие диски, компьютеры или мобильные телефоны для их последующего использования. Мы располагаем целым арсеналом средств расследования и процессуальных видов. На уровне Европы существует европейский приказ об аресте, который позволяет выдачу лица до вынесения судебного решения или после. К наиболее тяжким преступлениям мы можем применять двойное инкриминирование – в высылающей и принимающей стране. Также у нас есть уголовное производство, касающееся киберпреступности, она упоминается в Кодексе уголовного производства.

– *Существует ли международное сотрудничество в этой сфере?*

– Бесспорно, киберпреступность – это международное явление. Существует много процедур, это технический аспект, но также есть международные формы ведения расследований за границей. Будапештская конвенция предоставляет возможности международного

сотрудничества, также у нас есть двусторонние соглашения с некоторыми странами, позволяющие получать данные. Более того, существует международное следственное поручение для ведения расследования за границей, иногда мы получаем ответы более или менее быстро. Международное сотрудничество – это действительно фундаментальный инструмент. Однако это направление еще можно развивать, есть страны, с которыми у нас были проблемы, но постепенно мы улучшаем контакты с ними с помощью коллоквиумов, мультидисциплинарного образования, и прогресс заметен. Например, с восточными странами, с Российской Федерацией у нас появилось гораздо больше контактов, чем было несколько лет назад.

– *Как Франция определяет политику кибербезопасности?*

– Это широкая тема. На протяжении многих лет политика кибербезопасности формировалась, основываясь на важном документе, который будет вновь издан в этом году, он называется «Белая книга внутренней безопасности». Эта политика принимает во внимание киберугрозы, распространившиеся в последние годы. Она выстраивается постепенно и включает, в частности, усиление личного состава Национального агентства безопасности информационных систем, на которое возложена обязанность обнаружить кибератаку, предотвратить ее и определить политику киберзащиты, а также проводить консультации с физическими и юридическими лицами, особенно с жизненно важными предприятиями – банковской сферы, снабжения топливом, которые важны для экономики страны. Существуют агентства, находящиеся под управлением премьер-министра, которые ведут наблюдение и следят за атаками, объектом которых могут быть хозяйственные субъекты. Эта работа регламентирована «Белой книгой». Также проводится политика кибербезопасности, подразумевающая сотрудничество государства, предприятий и частного сектора.

– *Осуществляется ли сотрудничество между публичным и частным сектором?*

– Это взаимодействие необходимо и, очевидно, в той мере, в которой цифровые проверки осуществляются с помощью технических процедур, а значит, с помощью частного сектора. Крупные предприятия, такие, как Google, Microsoft, могут также внести свой вклад в борьбу с киберпреступностью, участвуя в образовательной деятельности, с ними поддерживаются регулярные контакты. Уважение компетенции каждого и это сотрудничество очень важны для усиления эффективности борьбы с киберпреступностью. Это также определяет политику борьбы с киберпреступностью.



– *Какие органы или независимые организации вносят вклад в борьбу с киберпреступностью?*

– Это Национальная комиссия по информатике и гражданским свободам (CNIL). Отчет Бекель по киберзащите предписывает предприятиям, подвергшимся кибератакам, сообщать о вызванных сбоях в работе в Национальное агентство безопасности информационных систем. Здесь предстоит еще много работы, так как некоторые предприятия опасаются, что если они сообщат о сбоях в работе из-за того, что оказались жертвой кибератаки, это может повредить имиджу их товарного знака и деловой репутации. Впрочем, это предусмотрено директивой, разработанной на уровне Европы в целях получения статистики, что предприятия должны сообщать о таких фактах. Кроме этого, нужно установить, о каких типах сбоев нужно сообщать в Национальное агентство. О некоторых видах атак нужно сообщать в Национальное агентство, так как оно имеет больше полномочий, чем CNIL, например, по координации между агентствами и CNIL.

Существует большое число органов и независимых организаций, содействующих борьбе с киберпреступностью. Наиболее старой из независимых административных организаций является CNIL, миссия которой заключается в защите персональных данных (медицинских, банковских). У нее есть полномочия, усиленные в 2004 году, наложения санкций на предприятия, нарушающие Закон об информатике, картотеках и свободах 1978 года. Существует Организация по регулированию сетевых игр, Tracfin – служба Министерства финансов по борьбе с отмыванием денег, которая также оказывает содействие, так как обнаруживает случаи отмывания денег, число которых выросло в результате использования сети Интернет для их совершения. Национальный совет по цифровым технологиям, состоящий из участников частного сектора, которым есть что сказать для разработки права Интернета. Это независимые организации.

Также существуют организации, которые мы называем HADOPI (Верховный орган распространения произведений и охраны прав в Интернете), которые регламентируют, что такое незаконное скачивание информации, – это целое созвездие независимых организаций. Еще можно назвать органы, внимание которых привлечено к данной проблеме: Орган по финансовым рынкам, который сообщил на своем сайте о феномене интернет-мошенничества – о ложных сайтах биржевой торговли, созданных с целью сбора денег обманными способами; Национальное агентство безопасности информационных систем.

На уровне полиции и жандармерии также действует система органов по борьбе с киберпреступностью, например, RCGN – подразделение по борьбе с киберпреступностью. Также есть специальные служащие судебной полиции как со стороны полиции, так и со стороны жандармерии. На уровне полиции существуют управления: Центральное управление по борьбе с киберпреступностью, снабженное программами для сообщения о нелегальных сайтах, Центральное управление по борьбе с крупными финансовыми преступлениями, которое все больше занимается преступлениями, совершенными с использованием сети Интернет, например, отмывание денег с помощью карт предварительной оплаты. Также нужно назвать управление, которое борется с угрозами для физических лиц (порнография, педофилия по Интернету, половые преступления).

В префектуре полиции Парижа есть две службы: подразделение по делам несовершеннолетних и служба, специализирующаяся в области преступлений, связанных с системами автоматической обработки данных.

И несколько слов о судебной системе. Кодекс профессиональной этики судей закрепляет повышение квалификации по вопросам, связанным с киберпреступностью. Во все большем количестве парижских округов появляется судья-референт на уровне апелляционных судов, который рассматривает такие споры. Существует межрегиональная специализированная юстиция, которая начинает рассматривать дела по киберпреступности, но иногда возникают вопросы. Отчет Бекель рекомендует специализированную судебную инстанцию, но я думаю, что этот вопрос требует изучения целесообразности, какие дела будет рассматривать эта будущая судебная инстанция. Также министр внутренних дел объявил о создании межминистерской группы, возглавляемой судьей, для изучения состояния дел и вынесения рекомендаций в области киберпреступности, чтобы усовершенствовать систему.

Борьба с киберпреступностью – это сфера, в которой происходят изменения, но в ней еще возможно произвести улучшения, гармонизацию и более четкую координацию между всеми ее участниками.

## **Выборы и цифровое телевидение**



Уважаемые коллеги, большое спасибо ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России и Институту государства и права РАН и персонально Илларию Лаврентьевне за честь выступить перед вами. Мой регламент несколько сокращен, поэтому я буду выступать кратко и тезисно и хочу поделиться некоторыми соображениями в связи с той темой, которая обозначена. А обозначена очень важная, актуальная проблема – это переход к системе электронной демократии, к тем цифровым требованиям, которые во многих странах мира реализуются, становятся повседневной практикой.

---

\* Заведующий кафедрой телевидения и радиовещания факультета журналистики МГУ им. М. В. Ломоносова, кандидат филологических наук.

Я выступаю как представитель факультета журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, кафедры, которая специализированно занимается проблемами телевидения и радиовещания. Буду говорить об этой же самой проблеме в аспекте, который мы рассматриваем. А именно – о переходе Российской Федерации на цифровые стандарты вещания. В нашей стране переход на цифровые системы вещания должен быть завершён в 2015 году.

В связи с этим очень приятно, что в этой аудитории присутствуют коллеги из Франции. Я хотел бы напомнить, что в период развития нашего отечественного телевидения, в процессе важного перехода от черно-белого к цветному вещанию, наша страна выбрала стандарт, который был близок для жителей Франции. И нас долгое время объединял этот стандарт – стандарт СЕКАМ. В условиях перехода на цифровое вещание мы тоже сегодня объединены, правда, не столько с Францией, сколько со всем Европейским союзом. США тоже перешли уже на стандарт цифрового вещания, выбрали стандарт высокой четкости HD. Мы же выбираем сегодня комбинированный стандарт, который будет доступен как в Российской Федерации, так и во многих других европейских странах.

Что позволяет такой стандарт? При условии, что население сможет приобретать новые комбинированные цифровые телеприемники, через какое-то время жители нашей страны и многих стран Евросоюза, других стран Европы смогут на свой телеприемник и загружать телевизионный сигнал, и одновременно получать доступ к интернет-вещанию и интернет-ресурсу. То есть мы говорим о создании полноценного гибридного вещания. Мне кажется, – это очень важно, поскольку вопросы об унификации стандартов имеют огромное значение, так же, как приблизительно 10 лет тому назад имела значение некоторая унификация в системах сотовой связи.

И сегодня у нас почти не возникает трудностей, когда пересекаем границу России и попадаем в структуры Европейского союза, но продолжаем пользоваться своими мобильными телефонами, работающими в системе GSM – того общепринятого стандарта, который по крайней мере адаптирован в европейской части мира и в некоторых других регионах. Мне кажется, что говорить об общности параметров, общности стандартов сегодня важно и полезно.

Следующий вопрос. В Российской Федерации завершается процесс комплектации мультиплексов. Здесь Франция тоже является хорошим примером, и мы планируем, что, может быть, уже в этом

году российские ученые и практики посетят регионы Франции. В частности речь идет о Бордо, Лионе, Тулузе и некоторых других региональных центрах. Почему это важно? Потому что два первых мультиплекса уже заполнены, но речь идет о формировании и третьего цифрового мультиплекса, и там 50% возможностей будет отдано местным станциям. Приведу такую цифру: сегодня в Российской Федерации зарегистрировано и имеет право на вещание около 3000 местных телевизионных и радиостанций.

Конечно, у них тоже возникает очень большая проблема в условиях перехода на другой стандарт. Многие из них потеряют возможность обращаться к своей аудитории. Поэтому решается важная проблема, как предоставить местному вещанию доступ к цифровым мультиплексам. Как обеспечить возможность в регионах прием сигналов совершенного, продвинутого цифрового телевидения. Я думаю, вашей аудитории не нужно объяснять важность этого параметра.

Буквально два дня назад мы в этой аудитории встречались с представителями территориальных избирательных комиссий Российской Федерации. Говорили об организации избирательного процесса на местах. У нас в 2012 году было проведено 4,8 тыс. избирательных кампаний местного уровня, и на каждом местном уровне нужно обеспечить доступ избирателей к выборному процессу: зарегистрированных кандидатов в том числе и к телевизионному эфиру, для того чтобы обеспечить равенство в доступе к СМИ.

И, конечно, в процессе перехода к цифровому вещанию эта проблема является достаточно существенной. Приведу такую цифру – сегодня стоимость вхождения нашего канала в цифровой мультиплекс составляет в российской валюте 994 млн рублей, если перевести это в евро, то это около 25 млн евро в год. Такая сумма является весьма внушительной.

Конечно, может быть, для каналов федерального значения, которые аккумулируют большие рекламные бюджеты, это не так уж много. Но для местных станций эта сумма может стать большим препятствием для участия в современных цифровых процессах. Некоторые представители компаний сегодня ищут определенный выход из весьма сложных условий, в частности, и президент холдинга «РБК», отвечающий за развитие телевизионного направления, многим в этой аудитории он хорошо известен.

Алексей Михайлович Любимов говорит о том, что их холдинг рассматривает разные возможности участия в современном процессе доступа к телевидению, в том числе и возможность вещания через

Интернет. Но, как прекрасно было сказано в только что предложенной нам презентации, именно Интернет сегодня является очень открытой и незащищенной системой. И когда говорим о том, что каждый гражданин нашей страны должен быть обеспечен правом на свободное волеизъявление, это надо учитывать.

Попытки манипуляций, в том числе в свободной зоне Интернета, пока еще составляют определенную проблему и должны быть весьма серьезно рассмотрены. В этом отношении я хотел бы привести еще один важный позитивный пример из опыта Российской Федерации.

Нашу страну критикуют достаточно часто, широко и много, помещают в разные рейтинги, в том числе и по свободе слова, по доступу к информации, и мы здесь далеко не на самых первых позициях в мире. Однако замечу, что есть позитивный опыт, который стоит учитывать. 4 марта 2012 года в Российской Федерации состоялись выборы Президента нашей страны, и впервые в мировой практике была осуществлена видеотрансляция избирательного процесса, организованного почти на всех избирательных участках. Такой практики пока нет ни в одной другой стране мира. Сегодня уже неоднократно говорили, что доступ именно к видеотехнологиям, свободному транслированию выборов, в том числе и через Интернет, делает этот процесс более прозрачным, понятным, а значит, и более легитимным.

Однако если говорить только о позитивных сторонах этого процесса, мы отойдем от истины. Важно, что Франция, на мой взгляд, по-прежнему задает определенные позитивные примеры. Почти год назад во Франции также состоялись выборы президента. Непростая, весьма сложная избирательная кампания, за которой мы старались по мере возможностей наблюдать.

В наших СМИ много говорилось о том, что результаты второго тура будут определяться по итогам дебатов. И ведущие телевизионные каналы Франции предложили встречу двум основным кандидатам – Николя Саркози и Франсуа Оланду. И все внимательно следили за тем, кто окажется лучшим в дебатах. Надо сказать, что результаты участия в этих дебатах во многом и определили исход второго тура. В Российской Федерации пока еще не все решено с процессом именно организации предвыборных дебатов, по крайней мере на президентском уровне.

На региональном уровне ситуация становится лучше, и мне кажется, что именно в этом процессе опыт Французской Республики может быть полезен. И особенно он важен в связи с тем, что в нашей стране завершается создание общественного телевидения. 19 мая

этого года в эфир выйдет общенациональный канал общественного вещания точно такого же статуса, как и канал «Франс 2», который вы хорошо знаете и который на самом деле для нас служит тоже определенным ориентиром в выстраивании общественной политики. Мы надеемся, что этот канал станет площадкой для свободных, неангажированных дебатов. Этот канал, если вы помните, был инициирован еще Президентом Д. А. Медведевым, и указы, которые были подписаны, пришлось еще на бывшую Администрацию.

У нас есть и опыт снизу. Есть такой канал, который сегодня хорошо знают в мире, – это телеканал «Дождь». Он вещает в том числе и с помощью интернет-платформ, выходит и на кабельных сетях, там тоже организуются дебаты. Мне кажется, этот процесс взаимообразный. Есть вектор сверху – есть инициатива снизу. Развитие предвыборных дебатов на разном уровне может стать хорошим показателем в вовлечении избирателей в выборный процесс и показать, что он становится делом очень важным, доступным, понятным для широких слоев населения.

И последнее, с вашего позволения, буквально полминуты. Вы знаете, мы проводили по просьбе РЦИОИТ мониторинг сайтов. Сегодня все территориальные избирательные комиссии в Российской Федерации имеют свой выход в Интернет, свои сайты, и с помощью этих сайтов можно посмотреть, как выглядит наша огромная страна. Я здесь всегда провожу очень хорошую параллель. У нас есть прекрасная государственная телерадиокомпания ВГТРК. Не все знают, но у этой телерадиокомпания в каждом регионе Российской Федерации есть свое представительство, и мы можем каждый день увидеть, как живет наша страна, благодаря местным выпускам, которые аккредитуются в едином информационном пакете.

Если выйти на сайты территориальных избирательных комиссий даже в самом отдаленном нашем регионе – в Чукотском автономном округе, то можно увидеть раздел сайта «Обучение». Мы не поленились, вошли в эти разделы и посмотрели, что сегодня чем ниже мы спускаемся на местный уровень, тем больше инициативы с мест.

Какой инициативы? Организовывать обучение для школьников и студентов, посещение избирательных комиссий, различные мероприятия и форумы с трансляцией в открытую систему Интернет. Мне кажется, все это говорит о том, что цифровая эпоха рождает для нас новое понимание и выборов, и всего избирательного процесса и действительно дает нам возможность посмотреть на процесс избирательный как на процесс наиболее высоких стандартов развитых демократических обществ.

**Обеспечение безопасности интернет-среды:  
правовые методы и толерантность отношений в области борьбы  
с киберпреступностью**



Уважаемые коллеги! Мой доклад ориентирован на проблему ответственности за правонарушения в области работы с информацией в интернет-среде при реализации прав граждан и организаций на доступ к информации и получение публичных услуг. Одновременно я коснусь и уже заслушанных выступлений и посчитаю возможным остановиться на более общих исходных позициях, которые создают основу для понимания роли и места публичной администрации –

---

\* Заведующая сектором информационного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.



органов государственной власти и местного самоуправления в жизни современного общества.

### **1. О понимании информационного общества**

В деятельности специалистов Института государства и права РАН сформирована и реализуется концепция понимания информационного общества. Эта концепция отправляется от аксиомы **«Информационное общество реализуется как общество гражданское, социальное, демократическое, правовое»**.

Эти направления развития информационного общества формируют векторы влияния на политическое, социально-экономическое, культурное развитие общества и создают новые условия и требования ко всем структурам и институтам государственной власти, ко всем институтам российского социума.

Каждое из направлений развития информационного общества касается реализации прав и интересов человека и ответственности субъектов, нарушающих установленный порядок противоправными действиями или бездействием, а также деятельности правоохранительных и судебных органов в области защиты прав человека и гражданина в пределах, реализующих их компетенцию и правовой статус.

В данном случае речь идет об ответственности органов исполнительной власти (ОИВ) и органов местного самоуправления (ОМСУ), их служащих за нарушения прав человека в процессах обеспечения доступа к информации и предоставления публичных услуг с использованием средств Интернета и других форм ИТ, о борьбе с киберпреступностью в рассматриваемой сфере.

Напомню, что количество служащих аппарата публичной службы сегодня составляет более шести миллионов человек (для сравнения: в СССР этот показатель не превышал 1,5 млн) и что речь идет о культуре работы административного аппарата в условиях, когда человек в публичном управлении рассматривается не как объект, но как полноправный субъект правоотношений.

Для иллюстрации изменений в ситуации ответственности всех участников информационных отношений необходимо обратить внимание на разные подходы к пониманию структуры отношений в гражданском обществе. Для сравнения привожу две модели представления гражданского общества.

## Варианты понимания структуры гражданского общества

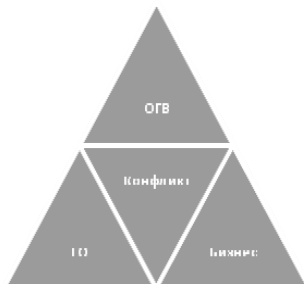


Рис. 1

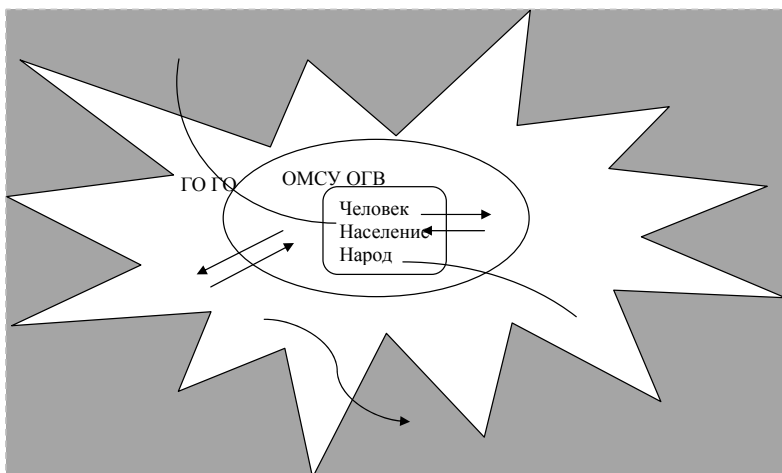


Рис. 2

Рис. 1 (треугольник). Каждый угол означает: ГО, государство, бизнес-структуры, а середина – область конфликтов, порой противостояние.

Рис. 2. Сфера, структура пространства и взаимодействия субъектов гражданского общества.

Квадрат в центре: человек, население, нации, народ.

Круг – система органов государственной власти и местного самоуправления.

Сфера пространства – гражданское общество в границах государства.

Стрелки – прямые и обратные связи; связи односторонние.

Изогнутые линии – связи неопределенные, неформализованные.

**Первый вариант** (треугольный) соответствует модели, предложенной ЮНЕСКО, и реализует как бы самостоятельность каждого из участников отношений, что влечет их противостояние и конкуренцию.

**Второй вариант** модели гражданского общества обнаруживает прямые и обратные, формализованные и неопределенные формы связи и взаимодействия человека, этноса, нации, НАРОДА в рамках территории государства; создаваемые и действующие органы публичной власти (второй от центра круг) и их включенность в структуру гражданского общества, что позволяет рассматривать эффективность и степень безопасности (опасности) коммуникаций и характера информации комплексно.

Разработки ИГП РАН в области исследования природы гражданского общества и его органической связи с государственными институтами и всем ареалом населения страны позволяют определять его не только через количество и перечисление субъектов (акторов) общественной жизни. **Гражданское общество рассматривается как состояние общества, при котором все его институции (субъекты, акторы) в совокупности и взаимодействии способны обеспечить саморегуляцию и синергетику его развития, соотносясь с условиями и факторами конкретного периода его истории и роли в системе других государств.**

Гражданское общество в условиях перехода в цифровую эпоху – это такое состояние общества (человека и народа), когда все его участники и институты обеспечивают усвоение знаний, опыта и способны организовать жизнь каждого и всего сообщества так, чтобы конфликтов и противоречий было как можно меньше, а способов обеспечения справедливости, благоденствия, достоинства, честности каждого как можно больше, чтобы каждый мог участвовать в организации жизни при соблюдении порядка на основе закона и высокого уровня нравственности, этики отношений, уважения каждого человека.

Модели понимания информационного гражданского общества основаны на том, что системы государственной власти и местного самоуправления являются составными и определяющими элементами в структуре и жизни всего гражданского общества. И этот подход позволяет более глубоко оценивать связь правовых и нравственно-этических факторов в обеспечении безопасности Интернет-среды, взаимодействие правовых методов и толерантности отношений в деятельности цифровой администрации и противостояния киберпреступности.

## 2. О формировании социального общества

Наряду с вопросом о понимании и роли гражданского общества в развитии цифровой администрации можно отметить подход к **проблеме формирования социального общества**. Институт государства и права РАН в работах сектора информационного права инициировал проблему различия социального и сервисного государства. Практика Российской Федерации по формированию и реализации законодательства в этой области предоставления государственных и муниципальных услуг показывает следующие результаты:

1. Развитие процессов предоставления публичных услуг гражданам и организациям через центры открытого доступа к информации, системы «Одного окна», МФЦ и другие формы работы ФОИВ и ОМСУ.

2. Осознание связи и различий между сервисным государством и государством социальным, предоставление и получение публичных услуг (сервис) определяется уровнем социально-экономического потенциала государства. Разработка и правовое обеспечение группы функций ОГВ и ОМСУ в области формирования адекватной социальной инфраструктуры.

3. Изменение правового статуса гражданина и человека. В системе публичного управления индивид не объект управления, а полноправный СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.

4. Формирование новых требований к системному взаимодействию федерального, регионального законодательства в области административного и информационного регулирования процессов доступа и использования информационных ресурсов при предоставлении публичных услуг.

5. Создание правовой основы для ИКТ-структур, обеспечивающих электронное взаимодействие ОГВ и ОМСУ в процессах предоставления публичных услуг и доступа к информационным ресурсам, находящимся в ведении разных субъектов.

*Идеология рынка сильно повлияла на трансформацию методов деятельности публичных администраций, которые стали следовать установкам конкуренции. Это снижает качество административных решений и действий служащих буквально всех уровней ОИВ. И здесь кроется причина расширения коррупционности аппарата публичных служб.*

На первое место в связи с эволюцией институтов государственного управления под влиянием ИКТ **выходят проблемы методологического характера – выбора средств и методов решения про-**

**блем э-управления, что и в какой степени доверить ЭВМ при растущем множестве посредников между аппаратом ОГВ его контактами с различными организациями и институтами гражданского общества. Незрелость и неупорядоченность органического законодательства в РФ сильно влияет на культуру управления и контакты органов власти с другими субъектами общества.**

Пример. Обсуждение проблем МФЦ показывает, что отсутствует четкое представление о правовом статусе МФЦ и его контактах с ОИВ в процессе реализации услуг, о формах и мерах ответственности за упущения и правонарушения. МФЦ работает по режиму РЫНКА. А ОГВ (органы государственной публичной власти) при передаче своей работы в порядке аутсорсинга нечетко учитывают договорные форы и форму делегирования функций и полномочий.

Опыт Франции показывает пример упорядочения этой стороны взаимодействия с посредниками, выполняющими расчетно-учетные операции и обработку информации по установленному режиму ОИВ<sup>135</sup>.

### **3. О толерантности в свете обеспечения информационной безопасности**

Встает вопрос о связи институтов законности, морали и этики в структуре методов организации управления в условиях цифровой администрации. Здесь надо учитывать два потока сил, обеспечивающих развитие современного этапа цифрового мира: 1) развитие информационных технологий как самостоятельной отрасли экономики национальной и мировой; 2) адаптация систем гражданского общества, в первую очередь органов власти и местного управления, к новым условиям глобализации, мироустройства методами администрирования – организации, регулирования, управления, необходимого принуждения.

Расширение состава участников управления в условиях информатизации и развития ГО ставит вопрос о сочетании мягких и жестких методов в работе администрации с учетом того, что эти методы широко используются в области международных отношений и устремления отдельных его участников к мировому господству и превосходству.

---

<sup>135</sup> Регламентарная власть и субъекты частного права во французской системе права: предоставление, осуществление и контроль регламентарной власти// Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта/ Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011.

За неимением достаточного времени остановлюсь только на некоторых вопросах проблемы толерантности. В первую очередь о **связи правовых и нравственно-этических методов взаимодействия** и ответственности субъектов в цифровом (электронном) пространстве. Уместно усилить внимание к введению понятия «толерантность» в систему правовых отношений в условиях цифровой администрации.

Эти проблемы все более привлекают внимание социологов, философов, юристов и базируются на обеспечении и защите прав человека и гражданина, сочетании мягких и жестких методов управления и взаимодействия при решении внутренних и внешних проблем современной жизни общества. Не имею возможности цитировать таких авторов, как Рональд Дворкин, Юрген Хабермас (книга Хабермаса «Ах, Европа!» (2008 г.) вышла в русском переводе только в 2012 г.), останавливаться на проблеме соотношения «мягких» и «жестких» методов в практике взаимодействия разных государств между собой (полезно обратить внимание на серию статей в журнале «Однако» и книжные издания по проблемам информационной безопасности).

В России широко обсуждаются эти проблемы с разных точек зрения. Для юристов особенно важна тема справедливости правовых решений в процессе законотворчества, правоприменения, работы правоохранительных органов. Проблемы законности правоохранительных органов и исследование конфликтов в информационной сфере отражены в работах сотрудников ИГП РАН, в том числе и специалистами информационного права к.ю.н. С. Семилетова, к.ю.н. А. Жаровой и др.

Сравнение **правовых методов и средств толерантности** в области обеспечения информационной безопасности в процессе реализации прав человека и гражданина – тема многогранная и мало исследованная.

Частично она рассматривалась на международном семинаре с участием представителей Верховного комиссара по правам человека ООН, соответствующего управления СЕ в Женеве и экспертов Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ в Санкт-Петербурге осенью 2012 г. Основные положения доклада И. Л. Бачило «Феномен «толерантности» в праве: причины и мотивы правонарушений» будут в ближайшее время опубликованы и уже размещены на сайте ИГП РАН.

**Толерантность** определяется в данном случае как показатель здоровья и безопасности информационной среды, и автор доклада

формулирует это понятие как *«условие реализации связей и взаимодействия субъектов в области прав человека независимо от расовых, национальных, религиозных и других конституционно определяемых признаков каждого при соблюдении таких принципов, как доверие, уважение равенства и достоинства партнера (Сторон отношения), взаимопонимание и стремление к справедливости во всех формах правоотношений в информационной сфере».*

Сравнение методов правового регулирования и нравственно-этического, психологического свойства, объединяемых термином «толерантность», позволяет отразить их графически и прийти к выводу, сформулированному в графе третьей – примечания.

Значение толерантности проявляется на всех стадиях информационного отношения. Это огромная самостоятельная область правовых исследований. Хочу обратить внимание только на взаимодействие нормы права и принципов толерантности в сфере ответственности за киберпреступления и другие правонарушения прав человека в информационной сфере.

Анализ конституционных норм РФ в сравнении с конституциями развитых и ряда развивающихся государств показывает, что общие принципы прав человека и их реализация независимо от расовых, национальных, религиозных и других конституционно охраняемых особенностей человека закреплены достаточно полно (ст. 17, 19, 28 Конституции РФ), а ст. 13 запрещает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Проблемы возникают в процессе реализации этих норм в правоприменении, исполнении закона и в области формирования и реализации правосознания населения.

**1) модус коммуникаций** (дискурсы и переговоры, массовая коммуникация в разбросанных публичных сферах, между адресатами);

**2) участников коммуникации:** а) правительство, администрация, суды и т.д., действующие как политические институты; б) мнения политиков, лоббистов, акторов ГО через медиасистемы и результаты этих форм в публике через опросы и общественное мнение, определяемые как «политическая публичность»; в) **организованные и неформальные отношения, социальные сети и движения, определяемые как гражданское общество (ГО).** Одновременно эти показатели ранжируются в схеме, отражающей связь «государства» и «гражданского общества» через общественные функциональные системы (Хабермас. Р. «Ах, Европа!». М., 2012. С. 131–139).

При этом названный автор анализирует и дает оценку значимости **четырёх структур публичной сферы – политическая власть, социальная власть, масс-медиа, общественное мнение (измерение публичности)**. Это имеет значение для исследования информационной проблематики в целом.

**Для нашей конференции представляет интерес вопрос о конструкции норм об административной ответственности в области доступа к информации и предоставления публичных услуг.** Это ст. 5.39, 13.27 и 13.28 КоАП РФ. Они типичны для понимания **роли и места потерпевшего (гражданина и организации) как носителя прав в процессе судопроизводства и решения проблемы ответственности виновных** в нарушении прав по доступу к информации и по услугам этой категории субъектов.

Представим этот вопрос в схеме реализации норм об административной ответственности **за правонарушения по доступу к информации о деятельности ОГВ и ОМСУ и о нарушении порядка предоставления услуг.**

Данная схема позволяет более глубоко вникнуть в состояние правового обеспечения защиты прав граждан в области доступа к информации, получения государственных и муниципальных услуг и реализации норм об ответственности за правонарушения. Хотелось бы обратить особое внимание на позиции гарантий прав человека в системе административной ответственности, а именно на создание механизма восстановления нарушенного права.

Благодарю за внимание.



Субъекты - участники правоотношений по доступу к информации и получению услуг	Обязанности субъекта	Роль субъекта при нарушении порядка п/отношен.	Результат административного и судебного решения по жалобе потерпевшего	Примечание
1. ОИВ и ОМСУ, должностные лица	предоставление услуги, формирование ИКТ инфраструктуры региона, ведомства	ответственный за нарушение правил доступа и получение услуг	реализация наказания за правонарушение - штраф на должностное лицо	урегулировать порядок повторного выполнения запроса
2. Человек, организация – пользователь ИС и услуг	автор запроса на доступ или услугу	инициатор жалобы; истец в суде о возмещении ущерба	право обращения в суд о взыскании убытков в результате неправомерного поведения исполнителя	<i>отсутствует порядок восстановления нарушенного права пользователя</i>
3. Посредники: МФЦ и др. участники взаимодействия с ОИВ и ОМСУ	обработка И. по запросу по условиям соглашения с ОИВ, ОМСУ	невыполнение условий по договору с ОИВ, ОМСУ	ответственность перед заказчиком	<i>слабое внимание к условиям соглашений</i>
4. Уполномоч. орган для рассмотрения жалоб	рассмотрение жалобы или конфликта субъекта по п. 2 с субъектами по п. 1 или 3	принятие и оформление решения по жалобе пользователя	выдача решения нарушителю порядка и наложение взыскания	
5. Суд-судья по админ. правонарушениям по доступу и услугам	прием заявления и рассмотрение дела по иску пользователя	рассмотрение и решения по иску пользователя	контроль над исполнением решения судьи	
6. Суд общей юрисдикции	рассмотрение иска по возмещению ущерба	?	решение по иску	<i>кто возмещает ущерб</i>

## **Право цифровой администрации в России и во Франции**

Сборник научных материалов  
Российско-французской международной конференции  
27-28 февраля 2013 года

Подписано в печать: 17.12.2013 г. Формат 60×90/16.  
Гарнитура «Times New Roman», «Arial». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 11,25. Тираж 500 экз. Заказ № 408.

Отпечатано в ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»  
125438, г. Москва, ул. Автомоторная, дом 7, офис 312  
тел.: +7 (499) 408-01-16  
E-mail: [rostest-iv@inbox.ru](mailto:rostest-iv@inbox.ru),  
[www.poligraf-plus.ru](http://www.poligraf-plus.ru)