Право. Журнал Высшей школы экономики,
2017, №4, P. 144-157 http://doi.org/
10.17323/2072-8166.2017.4.144.157
Published: Dec. 1, 2017

Публичная власть в Интернете

Терещенко Л. К.

Профессор, зам. заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук. Адрес: 115142, Российская Федерация, Москва, Коломенская ул., 21. E-mail: ltereschenko@hse.ru

Abstract

Государственные и муниципальные органы активно используют сеть Интернет в целях реализации стоящих перед ними задач. В статье рассматриваются отдельные аспекты присутствия публичной власти в Интернете, исполнения государственных функций в цифровой среде, в частности, обеспечение открытости деятельности публичной власти и электронных государственных и муниципальных услуг, возможность передачи их на аутсорсинг, а также связанные с этим проблемы информационной безопасности, включая сайты-зеркала, идентификацию при оказании государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Требование открытости публичной власти распространяется не только на органы государственной и муниципальной власти, но и на иные государственные органы, а также структуры, выполняющие публичные функции, и должностных лиц указанных структур. Обслуживать общественно значимые публичные интересы в определенных случаях могут и негосударственные структуры, в первую очередь, при передаче отдельных функций государственных и муниципальных органов на аутсорсинг. Указанные структуры должны обеспечивать тот же уровень информационной открытости, что и органы государственной и муниципальной власти, включая предоставление открытых данных. Определенные публичные функции переданы государством, в том числе саморегулируемым организациям (СРО). Соответственно встает вопрос об обеспечении их информационной открытости. Принцип информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций должен являться принципом работы любых СРО, поэтому изменения затронули и другие федеральные законы, предусматривающие создание и деятельность саморегулируемых организаций. Требования открытости деятельности не ограничиваются саморегулируемыми организациями. Ряд субъектов Российской Федерации принял близкие по содержанию законы и иные нормативные правовые акты,

направленные на правовое обеспечение бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, самих услугах, их видах, сроках, порядке и условиях их оказания, о тарифах на услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в Интернете.

Keywords: информационные технологии, сеть Интернет, публичная власть, информационная безопасность, государственные услуги, органы исполнительной власти, информационная открытость, публичные услуги, Единый портал государственных и муниципальных услуг.

Требование открытости публичной власти распространяется не только на органы государственной и муниципальной власти, но и на иные государственные органы, а также структуры, выполняющие публичные функции, и должностных лиц указанных структур. Обслуживать общественно значимые публичные интересы в определенных случаях могут и негосударственные структуры, в первую очередь, при передаче отдельных функций государственных и муниципальных органов на аутсорсинг. Соответственно указанные структуры должны обеспечивать тот же уровень информационной открытости, что и органы государственной и муниципальной власти, включая предоставление открытых данных.

Присутствие публичной власти в Интернете продолжает расширяться, она активно использует Интернет в целях реализации стоящих перед ней задач, одна из которых — обеспечение открытости деятельности публичной власти. Информационная открытость публичной власти позволяет гражданам получать адекватное понятие о состоянии российского общества и органах государственной и муниципальной власти; усиливает эффективность общественного контроля над деятельностью органов власти.

Право на доступ к информации во многом предполагает самостоятельный выбор субъектом той информации, которая для него является важной. Оно распространяется в основном на публичную сферу и в первую очередь на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов. По ст. 1 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Закон)[1], под информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления понимается информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации.

Закон также закрепляет перечень способов доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 6), причем этот перечень носит открытый характер. В статье перечислены шесть основных

1. СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

способов доступа к информации, в том числе размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет.

Закон не ограничивается перечислением способов доведения информации, но регламентирует каждый из перечисленных способов. Наиболее подробно законодатель регулирует порядок размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о их деятельности в Интернете. При этом обращается внимание на организацию доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет (ст. 10). На государственные органы и органы местного самоуправления для размещения информации о их деятельности возложена обязанность создавать в Интернете официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. Предусмотрен порядок действий, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в Интернете: указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Федерации, в границах которого находится муниципальное образование. Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.

В свою очередь, для обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах), предусмотрено создание пунктов подключения к сети Интернет.

Наряду с организационными мерами по размещению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет Закон регламентирует и вопросы содержательного характера (ст. 13). В статье приведен перечень информации, которую государственные органы, органы местного самоуправления обязаны размещать в Интернете с учетом сферы деятельности государственного органа, органа местного самоуправления.

В Перечень включен широкий круг информации, состоящий из нескольких блоков:

1. общая информация о государственном органе, об органе местного самоуправления;
2. информация о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;
3. информация об участии государственного органа, органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая тексты соответствующих международных договоров России, а также о мероприятиях, проводимых государственным органом, органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа, органа местного самоуправления;
4. информация о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иная информация, подлежащая доведению государственным органом, органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации
5. информация о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях;
6. выступления и заявления руководителей и заместителей руководителей государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления;
7. статистическая информация о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;
8. информация о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления;

9. информация о работе государственного органа, органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления.

С позиции юридической техники данный перечень сформулирован исчерпывающим образом. Однако в ч. 2 ст. 13 законодатель установил право государственных органов, органов местного самоуправления наряду с указанной информацией размещать в Интернете иную информацию о своей деятельности. Таким образом, выделяются две группы размещаемой в Интернете информации государственных органов, органов местного самоуправления: обязательная группа и группа, наполнение которой зависит от усмотрения соответствующего органа.

Состав общедоступной информации, обязательной к размещению государственными органами и органами местного самоуправления в сети Интернет, определяется соответствующими перечнями информации, порядок утверждения которых зависит от вида органа власти, его подчиненности. Так, перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и подведомственных им федеральных государственных органов утверждаются Президентом; перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство России, и подведомственных им федеральных государственных органов утверждаются Правительством России, перечни информации о деятельности палат Федерального Собрания утверждаются соответственно Советом Федерации и Государственной Думой и т.п.

Информационная открытость имеет прочную законодательную основу не только на федеральном уровне[2], но и на уровне субъектов Федерации[3]. При этом в отдельных случаях субъекты регламентируют доступ к информации в наиболее значимых для населения сферах. Так, например, в Москве действует Закон

2. См., напр.: Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информациио деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; ФЗ от 09.02.2009№ 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральныхорганов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5832 и др.

города Москвы от 12.03.2014 №9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»[4]. В соответствии с установленными требованиями органы исполнительной власти Москвы, осуществляющие государственное управление в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, обязаны обеспечить условия для общественного контроля в названных сферах, в том числе путем размещения в соответствующих информационных системах Москвы, открытых для общего доступа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, информации, касающейся благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, в удобной и доступной для восприятия форме. Круг размещаемой в Интернете информации определен в ст. 3 Закона и является широким, позволяя обеспечить публичность принятия органами исполнительной власти Москвы решений в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг.

Применение современных информационных технологий позволяет облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидировать ограничения, налагаемые расписанием работы, или географической удаленностью, или другими факторами деятельности органов исполнительной власти, обеспечить доступность государственных и муниципальных услуг.

Обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти — важный этап развития их открытости, но во многих случаях одного доступа недостаточно: важно иметь возможность использовать получаемую информацию. Именно на это направлены требования к публичной власти в части опубликования информации в Интернете в форме открытых данных, что обеспечивает их представление в сети Интернет в свободном

3. См., напр.: Закон Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга», Закон Краснодарского края от16.07.2010 № 2000-КЗ «Об обеспечении доступа о деятельности государственных органов Краснодарского края, органов местного самоуправления в Краснодарском крае», Решение городской Думы Краснодара от 28.01.10 № 69 п. 23 «О порядке организации доступа к информации о деятельности городскойДумы Краснодара», постановление Правительства Пермского края от 06.08.2010 № 463-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Пермского края, исполнительных органовгосударственной власти Пермского края, аппарата Правительства Пермского края», Закон Московскойобласти от 10.07.2009 № 80/2009-ОЗ «О государственных информационных системах Московской области и обеспечении доступа к содержащейся в них информации» // СПС КонсультантПлюс

4. Ведомости Московской городской Думы. 2014. № 4. Ст. 61.

доступе без каких-либо ограничений на использование. Порядок отнесения информации к общедоступной, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в сети Интернет в форме открытых данных, определяется Правительством России. Постановлением Правительства России от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных»[5]. Утверждены Правила, которые установили порядок отнесения информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных. При этом четко обозначена тенденция к расширению состава информации, которая может предоставляться в форме открытых данных.

Современные информационно-телекоммуникационные технологии позволяют реализовывать получение информации в форме открытых данных. Решение о возможности отнесения информации к общедоступной принимается государственным органом или органом местного самоуправления, в результате деятельности которых создается либо к которым поступает соответствующая информация. Государственный орган или орган местного самоуправления обеспечивает создание на своих официальных сайтах в сети Интернет-раздела «Открытые данные». В указанном разделе таких сайтов ведется реестр, включающий сведения об электронных документах, содержащих размещенную в форме открытых данных общедоступную информацию и позволяющих однозначно идентифицировать каждый набор данных и получить в автоматическом режиме ключевые параметры, которые характеризуют набор данных, включая его наименование, обладателя, гиперссылку на размещение в сети Интернет и формат.

Применительно к открытым данным важна еще одна норма. Если в государственных информационных системах осуществляется обработка общедоступной информации, предусмотренной перечнями, утверждаемыми в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 9.02.2009 № 8-ФЗ, государственные информационные системы должны обеспечивать размещение такой информации в сети Интернет в форме открытых данных.

5. СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4107.

Как справедливо отмечает А.В. Мартынов, «открытые данные — это не только раскрытие информации о деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти, это технологический инструмент, предоставляющий возможность, с одной стороны, активизировать общество и дать возможность некоммерческим организациям и просто активистам использовать эти первичные данные в рамках всевозможных общественных проектов и осуществления гражданского контроля за деятельностью власти. С другой стороны, это дает возможность бизнесу создавать полезные коммерческие продукты или улучшать уже имеющиеся»[6].

Открытые данные тесным образом связаны со способом размещения информации в форматах, пригодных для последующей обработки и анализа, что позволяет обеспечить широкое повторное и свободное использование публичных государственных баз данных гражданами, бизнесом, средствами массовой информации и т.д.

Требование открытости публичной власти распространяется не только на органы государственной и муниципальной власти, но и на иные государственные органы, а также структуры, выполняющие публичные функции, и должностных лиц указанных структур, поскольку обслуживать общественно значимые, публичные интересы в определенных случаях могут и негосударственные структуры. Суть таких услуг как публичных от этого не меняется. Соответственно, указанные структуры должны обеспечивать тот же уровень информационной открытости, что и органы государственной и муниципальной власти, включая предоставление открытых данных.

Определенные публичные функции переданы государством, в том числе, саморегулируемым организациям (далее — СРО). Соответственно встает вопрос об обеспечении их информационной открытости. Законодатель решил этот вопрос, в частности, принятием Федерального закона от 07.06.2013 № 113-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций».

Указанным Законом внесены изменения в Федеральный закон от 1.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»[7].

6. Мартынов А.В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичногоуправления // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 44–50.

7. СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

Согласно новой редакции ст. 7, саморегулируемая организация для обеспечения доступа к информации обязана создать и вести в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сайт, в электронный адрес которого включено доменное имя, права на которое принадлежат этой саморегулируемой организации (официальный сайт). Этой же статьей определен перечень информации, которую саморегулируемая организация обязана размещать на своем официальном сайте. Документы и информация, размещаемые саморегулируемой организацией на официальном сайте, должны быть доступны для ознакомления без взимания платы.

Саморегулируемая организация наряду с раскрытием включенной в перечень информации, вправе раскрывать иную информацию о своей деятельности и деятельности своих членов в целях повышения качества саморегулирования и информационной открытости деятельности саморегулируемой организации и ее членов.

Принцип информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций должен являться принципом работы любых СРО, поэтому соответствующие изменения были внесены и в другие федеральные законы, предусматривающие создание и деятельность саморегулируемых организаций. Так, например, были внесены изменения в Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»[8], согласно которым саморегулируемые организации, действующие в данной сфере, обязаны в том числе «вести реестр членов саморегулируемой организации оценщиков и предоставлять доступ к информации, содержащейся в этом реестре, заинтересованным лицам».

КоАП РФ был дополнен ст. 14.52, устанавливающей ответственность за нарушение СРО, членство в которой в соответствии с федеральным законодательством является обязательным, обязанностей по раскрытию информации. К таким нарушениям отнесено неразмещение документов и информации на официальном сайте саморегулируемой организации в сети Интернет в соответствии с установленными требованиями, размещение документов и информации, подлежащих обязательному размещению на официальном сайте саморегулируемой организации в Интернете, с нарушением требований к обеспечению доступа к этим документам и информации, а также требований к технологическим,

8. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования сайтом такой саморегулируемой организации в Интернете, нарушение требования о наличии официального сайта саморегулируемой организации в Интернете.

Требования открытости деятельности не ограничиваются саморегулируемыми организациями. Ряд субъектов федерации принял близкие по содержанию законы и иные нормативные правовые акты, направленные на правовое обеспечение бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, оказываемых ими услугах и их видах, сроках, порядке и об условиях их оказания, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в Интернете[9]. Указанные нормативные правовые акты были приняты во исполнение требований Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»[10]. На федеральном уровне постановлением Правительства России от 24.11.2014 № 1239 утверждены Правила размещения и обновления информации о поставщике социальных услуг на официальном сайте поставщика социальных услуг в информационно-телекоммуникационной сети Интернет[11].

Присутствие публичной власти в Интернете активно расширяется. «Информационное общество», «электронное государство», «электронное взаимодействие», «электронный документооборот» — не только дань времени - это объективная необходимость. По мере решения общих проблем становления электронного правительства (формирование единого пространства доверия электронной подписи, развитие системы межведомственного электронного взаимодействия, создание

9. См., напр.: Приказ Департамента социальной защиты населения Москвы от 19.11. 2014 № 950 «Обутверждении Порядка обеспечения бесплатного доступа к информации о поставщиках социальныхуслуг, предоставляемых ими услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет», постановление Правительства СанктПетербурга от 29.12.2014 № 12924 «Об обеспечения бесплатного доступа к информации о поставщикахсоциальных услуг, предоставляемых ими услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации,включая размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет», приказ МинсоцразвитияНовосибирской области от 22.10.2014 № 1236 «Об установлении Порядка обеспечения бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, предоставляемых ими услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе черезсредства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет» // СПС КонсультантПлюс

10. СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. 1. Ст. 7007.

11. СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6875.

единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах) расширяется использование современных информационно-телекоммуникационных технологий для оказания государственных (муниципальных) услуг, что значительно ускоряет и упрощает их получение, расширяет доступ к ним граждан и организаций, снимает проблемы, связанные с удаленностью населенных пунктов от органов государственной (муниципальной) власти.

Авторы монографии «Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации» справедливо отмечают, что «идея о том, что государство должно иметь монополию на публичные услуги, сменяется идеей о делегировании функций власти частным предприятиям»[12]. Действительно, многие страны активно используют аутсорсинг отдельных государственных функций, при этом набор передаваемых функций весьма различается.

Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг позволяет оптимизировать деятельность субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, путем передачи функции оказания государственной (муниципальной) услуги (ее части) либо вспомогательных внутренних функций на исполнение иным субъектам в целях улучшения качества осуществления передаваемой функции, повышения доступности государственной (муниципальной) услуги, снижения затрат или достижения иных положительных эффектов. При этом степень открытости информации об оказании услуги не должна быть снижена.

В Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[13] отдельная глава посвящена использованию информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Одним из основных принципов законодатель указал на возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это прямо не запрещено законом. При этом форма получения услуг определяется по выбору заявителя в рамках форм, предусмотренных российским законодательством.

12. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2016. 208 с.

13. СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

Электронные услуги — это прежде всего возможность выполнения установленных процедур с использованием информационных технологий и сетей дистанционно, без непосредственного личного присутствия[14]. Сеть Интернет может использоваться на разных этапах оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Широко распространена предварительная электронная запись. Она может осуществляться следующими способами по выбору заявителя:

через официальный сайт Росреестра в сети Интернет;

через Единый портал государственных услуг.

Отдельные услуги могут быть полностью переведены в электронную форму. При оказании государственной услуги в электронной форме обеспечиваются:

предоставление в установленном порядке заявителям информации о ходе оказания государственной услуги;

подача гражданином заявления и иных необходимых документов, с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в том числе Единого портала.

Получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме возможно, если это не запрещено законом, а также с учетом характера самой услуги.

Для обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме созданы и ведутся реестры государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием государственных и муниципальных информационных систем, созданы порталы государственных и муниципальных услуг, в том числе Единый портал государственных и муниципальных услуг[15], который является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг и доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах.

Единый портал государственных и муниципальных услуг обеспечивает доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, возможность копирования и заполнения в электронной форме запроса и иных документов, необходимых для получения государственной или

14. См. подробнее: Публичные услуги и право. М., 2007.

15. 15.12.2009 начал работу Общероссийский портал государственных услуг www.gosuslugi.ru.Изначально его работа сводилась к систематизации информации об услугах, но постепенно все большеуслуг можно получить в электронном виде.

муниципальной услуги, возможность подачи с использованием информационно-телекоммуникационных технологий запроса в электронной форме об оказании государственной или муниципальной услуги, возможность получения сведений о ходе выполнения запроса, возможность получения в электронной форме результатов предоставления государственной или муниципальной услуги; возможность оплаты с использованием электронных средств платежа государственных и муниципальных услуг в установленных случаях.

Вместе с тем не все проблемы в сфере государственных и муниципальных услуг решены. В частности, острой остается проблема идентификации, хранения электронных документов и др. При обращении за государственной или муниципальной услугой в электронной форме необходима идентификация, осуществляемая с помощью электронной подписи. В связи с этим важным является определение видов электронной подписи, которые могут быть использованы в различных ситуациях. При этом подавляющее большинство населения нашей страны не имеет электронных подписей. Решение указанных вопросов возложено на Правительство России. Так, постановлением Правительства России от 25.01.2013 №33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг»[16] утверждены Правила использования простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг, которые содержат требования, которым должны соответствовать простые электронные подписи и (или) технологии их создания; способы установления личности лица при выдаче ему ключа простой электронной подписи в целях получения государственных и муниципальных услуг. Доступность простых электронных подписей обеспечивается требованием, согласно которому получение любыми лицами ключей простых электронных подписей для использования в целях получения государственных и муниципальных услуг — бесплатно.

Запрос и иные документы, подписанные простой электронной подписью, признаются равнозначными запросу и иным документам, подписанным собственноручной подписью на бумажном носителе, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не установлен запрет на обращение за получением государственной или муниципальной услуги в электронной форме.

16. СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 377.

Большое значение для организации оказания государственной или муниципальной услуги в электронной форме имеет постановление Правительства России от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг»[17], в котором установлены действия, которые заявитель может совершать при оказании услуг в электронной форме (включая получение результата услуги) посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», порталов государственных и муниципальных услуг субъектов федерации, а также официальных сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На повышение эффективности государственного управления существенное влияние призвана оказать Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Из ее названия очевидно, что речь идет о существенных преобразованиях, в том числе и в государственном управлении на основе использования современных информационных технологий. Данная программа определяет цели и задачи развития цифровой экономики — экономического уклада, характеризующегося переходом на качественно новый уровень использования ИКТ во всех сферах социально-экономической деятельности, в том числе и в сфере государственного управления.

Использование информационно-телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления позволит обеспечить переход на преимущественно дистанционное взаимодействие с государственными органами, автоматизировать процедуры государственных услуг, в том числе по экстерриториальному принципу.

Рассматривая присутствие публичной власти в Интернете, нельзя не остановиться на проблеме информационной безопасности. Применение современных информационных технологий влечет за собой новые вызовы и угрозы, в том числе деятельности государственных структур. Ежедневно на сайты государственных и муниципальных органов совершается множество хакерских атак. Обеспечение информационной безопасности предполагает прежде всего определение угроз безопасности соответствующего субъекта, в том числе угроз государственным органам исполнительной власти в информационной сфере, а также адекватный выбор и

17. СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2084.

применение адекватных средств защиты от этих угроз, что может быть достигнуто только комплексным использованием средств защиты от каждого вида угроз в рамках единой государственной политики, учитывающей, разумеется, федеральный и региональный уровни, которые должны быть взаимосвязаны.

Основы государственной политики в сфере информационной безопасности закреплены в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России от 05.12.2016 № 646[18], которой в том числе определены стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов, которые впоследствии находят закрепление в нормативных правовых актах.

В частности, на обеспечение информационной безопасности направлены требования ч. 2.1. ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в соответствии с которой «технические средства информационных систем, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями или государственными и муниципальными учреждениями, должны размещаться на территории Российской Федерации». Это требование направлено на пресечение практики, при которой информационные ресурсы ряда российских государственных органов, органов местного самоуправления хранятся с использованием облачных технологий и вычислительных мощностей иностранных государств, при этом зачастую определить, где, в каком государстве расположены вычислительные мощности, невозможно. При таком подходе реализовать информационную безопасность весьма затруднительно. В связи с этим поставлена задача развивать собственные вычислительные мощности для использования облачных технологий.

Одним из документов, направленных на информационную безопасность, является Указ Президента России от 22.05.2015 № 260 «О некоторых вопросах информационной безопасности Российской Федерации»[19]. Согласно ему сегмент международной компьютерной сети Интернет для федеральных органов

18. СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.
19. СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 3092.

государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, находящийся в ведении Федеральной службы охраны, преобразован в российский государственный сегмент информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Отмечается, что подключение российских госорганов к Интернету должно происходить по «защищенным» каналам связи с использованием шифровальных средств. Данным Указом утвержден Порядок подключения информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещения (публикации) в ней информации[20].

Существенную угрозу деятельности органов публичной власти несут сайты-зеркала. Эту проблему законодатель попытался решить, но весьма однобоко: согласно Федеральному закону от 01.07.2017 № 156-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[21] с 1.10.2017 можно добиться блокировки «зеркал» пиратских сайтов, нарушающих исключительные права. Но новеллы закона распространяются только на защиту правообладателей, хотя сайты-зеркала создаются и в других сферах и целях, в том числе в публичной сфере. Сайты-зеркала могут использоваться как в правомерных, так и в противоправных целях. В свою очередь, противоправные цели направлены не только на неправомерное размещение информации, содержащей объекты авторских или смежных прав, но и на размещение информации, направленной на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, вредной информации, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность. Значительная часть сайтов-зеркал создается в мошеннических целях (например, сайты-двойники сайтов банков).

Сайты-двойники сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления изменяют информацию, по сути они проводят активную дезинформацию населения.

По новому закону копии блокированного сайта будут также блокироваться по обращению правообладателя при

20. Процедура и технические условия подключения информационных систем информационнотелекоммуникационных сетей к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещения (публикации) в ней информации определены в Положении о российском государственном сегменте информационно-телекоммуникационной сети Интернет, утвержденном приказом ФСО России от 07.09.2016 № 443.

21. СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3953.

определенных условиях. Поисковые системы теперь обязаны прекращать выдачу ссылок на «пиратские» сайты и торрент-треккеры, а также их «зеркала» по решению Мосгорсуда. Кроме того, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнен статьей, касающейся порядка ограничения доступа к копиям блокированных сайтов. Новой нормой устанавливается запрет на размещение в Интернете таких копий. При их обнаружении Роскомнадзор будет направлять операторам связи требование о принятии мер по ограничению
доступа к ним, а также требование к операторам поисковых систем о прекращении выдачи сведений о них.

Однако данная проблема шире, чем защита авторских и смежных прав, и требует более полного и комплексного решения, направленного на борьбу с сайтами-зеркалами в целом.

Библиография

1. Агеев А.С. Проблемы реализации права на доступ к информации, нашедшие отражение в практике Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 34-37.
2. Амелин Р.В. Правовой режим информационных ресурсов государственных информационных систем // Информационное право. 2016. № 4. С. 8-12.
3. Бойченко И.С. Правовое обеспечение электронного взаимодействия при формировании информационного общества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 38-44.
4. Бояринцева О А. Особенности правовой природы баз данных, формируемых и используемых в сфере государственного и муниципального управления // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 934-940.
5. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, 2016. 208 с.
6. Кирилловых А.А. Законодательство об электронных документах и их архивах: проблемы становления и

перспективы развития // Законодательство и экономика. 2015. № 11. С. 23-36.

7. Кузнецов С.Л. Организация архива электронных документов. Практические аспекты и перспективы // Жилищное право. 2016. № 3. С. 97-111.
8. Кузнецова Н.В. Информационная функция саморегулируемых организаций // Предпринимательское право. 2015. № 4. С. 25-33.
9. Малинин В.Б. Правовое регулирование информации // Ленинградский юридический журнал. 2015. №3. С. 120-129.
10. Мартынов А.В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичного управления //Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 44-50.
11. Минбалеев А.В. Основы правового регулирования сети Интернет // Право и кибербезопасность. 2014. № 1. С. 20-26.
12. Околеснова О.А. Раскрытие информации как форма обеспечения доступа к информации, составляющей общественный интерес //Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 794-798.
13. Попова Н.Н. К вопросу о правовом режиме информации // Современный юрист. 2015. № 2. С. 49-58.
14. Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007. 416 с.
15. Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права//Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70-83.