

Министерство юстиции Российской Федерации



Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»

ПРАВОВАЯ ИНФОРМАТИКА

Периодический научный журнал

Выпуск № 2 – 2012

Москва, 2012

УДК [004:342.951](470+571)
ББК 67.401.114(2Рос)
П 54

Правовая информатика. Выпуск 2–2012. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2012. — 68 с.

ISSN 1994-1390

Редакционная коллегия

Сергин М.Ю.	Главный редактор, доктор технических наук, профессор
Филатова Л.В.	ответственный секретарь, кандидат юридических наук, профессор
Горбачева Е.В.	
Колмыкова И.Г.	
Макаренко Г. И.	
Матвиенко Ю.В.	кандидат медицинских наук
Морозов А.В.	доктор юридических наук, профессор

Редакционный Совет

Морозов А.В.	Председатель Совета, доктор юридических наук, профессор
Астанин В.В.	доктор юридических наук
Батурин Ю.М.	доктор юридических наук, профессор
Горбачева Е.В.	
Зубрин В.В.	кандидат юридических наук
Королев С.М.	
Макаренко Г.И.	
Матвиенко Ю.В.	кандидат медицинских наук
Михалевич В.В.	
Павлов И.Н.	кандидат юридических наук
Полякова Т.В.	доктор юридических наук, профессор
Рассолов И.М.	доктор юридических наук, профессор
Севостьянов В.Л.	кандидат технических наук
Сергин М.Ю.	доктор технических наук, профессор
Филатова Л.В.	кандидат юридических наук, профессор

«Журнал» «Правовая информатика» является периодическим рецензируемым изданием. Подписка на журнал на 2013 год производится по объединенному каталогу «Пресса России» или направив письмо в редакцию.

Индекс подписки: 44723

**Адрес редакции: 125437, Москва, Михалковская ул, 65, стр.1
Телефон: +7495-459-0504 (с 15 до 17 час), E-mail: informatika@scli.ru**

СОДЕРЖАНИЕ

Благовещенский Николай Юрьевич

Создание портала мониторинга правоприменения на основе системы ведения федеральных регистров и государственных реестров Минюста России 4

Севостьянов Валерий Леонидович

Для правового регулирования развития интеллектуально-кадрового потенциала страны требуется сформировать национальную систему компетенций и квалификаций 14

Иванова Анна Юрьевна

Проблемы нормотворчества органов местного самоуправления и возможности современных информационных технологий 18

Макаренко Татьяна Николаевна

Правовая информатизация и классификация массива правовых актов 27

Сергин Михаил Юрьевич, Челнокова Оксана Владимировна

Применение информационных систем правовой информации в совершенствовании юридической компетентности руководителей образовательных учреждений. 36

Морозов Андрей Витальевич

**Структура и содержание магистерской программы
«Правовое обеспечение информационной безопасности» 41**

Фадеева Наталья Анатольевна

О создании электронных копий правовых актов, имеющих в фондах НЦПИ 47

Новоселов Михаил Владимирович

Доктринальные проблемы учета общественного мнения при организации деятельности органов внутренних дел России 51

Степанов Борис Львович, Киселева Елена Александровна, Киселев Илья Владимирович

Анализ особенностей предоставления юридических услуг в экстренном режиме 56

Покровская Мария Александровна

Тенденции развития контакт-центров с учетом развития техники и технологий. 60

Сведения об авторах 64

Annotations and key words. 65

Создание портала мониторинга правоприменения на основе системы ведения федеральных реестров и государственных реестров Минюста России

Аннотация: Рассматривается проблема создания информационно-аналитического ресурса (портала), обеспечивающего решение задач мониторинга правоприменения в соответствии с основополагающими нормативными документами. Формулируются основные требования к созданию портала, анализируются возможности создания портала на основе системы ведения федеральных реестров и государственных реестров «Нормативные правовые акты Российской Федерации» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России. Описываются основные этапы создания портала и направления его развития.

Ключевые слова: портал, ресурс, правовая информатика, автоматизированное рабочее место, государственные реестры.

Введение

Правовая информатизация России содействует повышению уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных актах.

Информатизация правовой сферы должна обеспечить упорядочение и систематизацию информационно-правовых ресурсов в правотворческой и правореализационной деятельности, что возможно только в результате активного участия государственных структур в процессах формирования и актуализации банков правовой информации.

Одной из основных задач правовой информатизации является обеспечение единства правового пространства Российской Федерации.

Единство правового пространства Российской Федерации можно определить как обусловленное Конституцией Российской Федерации состояние согласованности, соотносимости и соподчиненности правовых норм, исходя из их юридической значимости (верховенства).

Учитывая, что правоприменительная практика играет существенную интегрирующую роль, связывая в единое целое юридическую действительность и нормативные правовые

предписания, правовые идеи и принимаемые на их основе решения, в мае 2011 года в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации издан подготовленный Минюстом России Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (далее – Указ, [1]).

Данный документ направлен на создание единого правового механизма, который позволит формировать последовательную и обоснованную правоприменительную практику законотворческую деятельность. Указ предусматривает участие в данном процессе не только государственных структур, но и уделяет большое значение участию граждан и структур гражданского общества.

Указ является базовым документом для организации системной законотворческой работы с учетом правоприменительной практики нормативных правовых актов.

Процесс мониторинга правоприменения включает в себя правовые, организационные и технологические компоненты, взаимосвязанные между собой и влияющие друг на друга. Правовые нормы определяют состав и структуру банков данных правоприменения, состав, полномочия и обязанности структур, участву-

ющих в формировании банков данных, влияют на требования к технологическим процессам, вычислительной технике и программному обеспечению. Особенно важным и определяющим для состояния банка правовой информации становится сочетание этих компонентов в случае, когда правовая база данных формируется государственными структурами и требует взаимодействия органов власти различного уровня и подчиненности.

В настоящей статье рассмотрены вопросы обеспечения мониторинга правоприменения на основе создания постоянно действующего Интернет – ресурса Портала о состоянии законодательства и мониторинга правоприменения.

Общие сведения о мониторинге правоприменения

Обеспечение проведения мониторинга правоприменения предполагает ведение мониторинга законодательства Российской Федерации, осуществление анализа планируемых и фактических результатов правотворчества и правоприменения, формирование и распространение правовой информации о тенденциях, складывающихся в правовом поле, актуальных вопросах законодательства и правоприменительной практике.

Проведение эффективного анализа и подготовка обоснованных выводов о правоприменении, формирование правовой политики государства в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации, невозможны без использования максимально широкого спектра видов информации, получаемой от различных источников ее формирования.

Это корреспондируется с гарантиями доступа к информации деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и судов, закрепленными федеральными законами от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Эффективность проведения мониторинга возможна только при активном участии в этом процессе общественности, различных корпораций и профессиональных союзов, представителей бизнеса, которые наиболее приближены к правоприменительной практике и к социальной среде, выражают гражданскую позицию и непосредственно запросы граждан и юридических лиц.

В настоящее время в России сложились предпосылки для создания постоянно действующего Интернет – Портала о правоприменении. На текущий момент можно констатировать, что граждане проявляют всё больший интерес к современным информационно-коммуникационным технологиям, растёт число граждан, которые активно пользуются различными мобильными и Интернет - проектами в целях защиты своих прав и свобод. Необходимо также отметить, что обеспечение свободного доступа граждан к информации и их участия в правотворческом процессе является одной из важнейших составляющих в противодействии коррупционным проявлениям.

Применение современных технологий при организации мониторинга правоприменения позволит оперативно реагировать на необходимость конкретизации норм в нормативных правовых актах или на совершенствование правоприменительной практики. Таким образом, представляется, что это будет удобной формой взаимодействия государства и граждан через Интернет, которая будет наполнена реальным содержанием.

Цели и задачи создания Портала

Основными целями создания и развития Портала о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения являются:

- предоставление пользователям достоверной и актуальной информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменении, создание условий для удобного получения данной информации для различных категорий лиц и организаций;
- организация сбора и обработки информации от субъектов мониторинга правоприменения, поименованных в Указе Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также граждан, структур гражданского общества, иных пользователей сети Интернет о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации и предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации;
- информирование федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных органов при планировании ими законопроектной деятельности;

- › информационная поддержка принятия решений при решении задач мониторинга правоприменения, совершенствования деятельности органов государственной власти.

Поставленные цели должны быть достигнуты за счет создания системы раскрытия информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения, которая позволит пользователям оперативно получать доступ к нормативным правовым актам, международным договорам, судебным решениям и информации о практике применения нормативных правовых актов.

Создание и функционирование Портала обеспечит пользователям сети Интернет при его посещении свободный доступ к законодательству Российской Федерации и практике его применения, а также позволит оставить имеющуюся у пользователей информацию, сведения или комментарии о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, предложения по их совершенствованию.

Доступ пользователей к Порталу предусматривается на бесплатной основе, что будет способствовать повышению юридической грамотности населения и их правовому просвещению.

Развитая система навигации (между сайтами государственных и судебных органов) и перекрестных ссылок (например, с нормативного правового акта Российской Федерации на информацию о практике его применения, соответствующие судебные решения, разъяснения по вопросам судебной практики) на Портале обеспечат удобный и последовательный поиск необходимой информации о практике правоприменения как для юристов, институтов гражданского общества, так и для граждан.

Органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления будет предоставлена возможность получения информации, сведений о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации, имеющихся у различных институтов гражданского общества, организаций, граждан.

Появится возможность публичного обсуждения проблем правоприменения и предложений по их устранению в режиме реального времени, переписки между пользователями, а также с федеральными органами исполнитель-

ной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и другими субъектами мониторинга правоприменения.

Информацию, собранную на Портале, планируется использовать при подготовке проектов докладов Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения, формировании ежегодных планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и мониторинга правоприменения, предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти. Кроме того, данная информация будет направляться высшим судебным органам для ее использования при издании ими разъяснений по вопросам судебной практики.

Предполагается, что создаваемый Портал обеспечит взаимодействие с иными государственными информационными системами, что позволит получить наиболее полную информацию о правоприменении в соответствующей области законодательства (например: результаты общественного обсуждения законопроектов, публичных консультаций, основания для их разработки и т.д.) и сформировать условия для публичного представления предложений граждан и институтов гражданского общества с использованием специализированного ресурса в сети Интернет.

Кроме этого предполагается, что создание вышеуказанного Портала будет способствовать снижению уровня коррупции посредством придания высокого уровня открытости процессам взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества.

Создание Портала также позволит:

- › обеспечить информационное взаимодействие Портала с существующими информационными ресурсами федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- › расширить возможности ведения федеральных регистров и государственных реестров в подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России, позволяя ссылаться на документы по мониторингу правоприменения и конкретные судебные решения;
- › собирать и анализировать сведения об информационных потребностях пользователей, а также их мнения о работе Портала и качестве предоставляемых информационных услуг.

Предпосылки создания Портала на основе действующего информационного ресурса Минюста России

Положение о мониторинге правоприменения (далее – Положение), определённое Указом, и Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее – Методика), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. N 694 г. Москва «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее – Постановление, [2]) задают общие требования к Порталу и формируют объективные предпосылки создания Портала на основе действующего информационного ресурса Минюста России.

Создаваемый Портал предназначен для информационно-аналитического обеспечения мониторинга правоприменения в соответствии с Положением, определённым Указом и свободным доступом к законодательству Российской Федерации и практике его применения.

В соответствии с Положением мониторинг правоприменения предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу законодательных и иных нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом на Министерство юстиции Российской Федерации возложены функции методического обеспечения мониторинга правоприменения.

Также Министерство юстиции Российской Федерации координирует работы по мониторингу правоприменения, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти.

В сферу мониторинга правоприменения, согласно п. 2 Положения, подпадают, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно Методике, текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в от-

ношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов, а оперативный мониторинг - в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

В соответствии с п. 8 Методики для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, информация о практике их применения анализируется и оценивается, в частности, по таким показателям, как:

- несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- наличие нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, а также муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы;
- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;
- искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека при принятии нормативного правового акта;
- несоответствие нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации;
- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

В целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов должны анализироваться, в частности, несоблюдение пределов компетенции органа при издании нормативного правового акта, наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных

факторов, наиболее часто встречающиеся коррупционные факторы в нормативных правовых актах, количество коррупционных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом.

Наконец, в интересах обеспечения требований положения и Методики представляется, что сбор и анализ информации о практике правоприменения и предложений во внесении изменений в нормативные правовые акты от различных субъектов мониторинга правоприменения, поименованных в Указе, может быть эффективным, если данные сведения и предложения будут опираться на единый правовой ресурс, включающий информацию о нормативных правовых актах всех уровней, от федерального до муниципального.

Таким образом, согласно указанным требованиям, Портал должен представлять интернет-ресурс, интегрированный с единой государственной системой сбора нормативных правовых актов всех уровней от федерального до муниципального и дополнительной информации, включая правовую и антикоррупционную экспертизу правовых актов, сведений о судебных решениях, актов органов прокуратуры и иных дополнительных сведений. Данный правовой ресурс должен обладать возможностями ссылочной целостности, широкими возможностями поиска и анализа информации о нормативных правовых актах с учётом ссылочных связей, в том числе по практике правоприменения.

На базе данного интернет-ресурса должно быть создано необходимое коммуникативное пространство, обеспечивающее возможности совместной работы органов государственной власти, граждан и общественных организаций.

В наибольшей степени указанным требованиям соответствует подсистема «Нормативные правовые акты Российской Федерации» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России, которая должна стать основой для создания Портала.

Система ПС НПА ЕСИТО как основа портала мониторинга правоприменения¹

Начиная с 1999 года при решении комплексной задачи по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации и в целях обеспечения реализации конституцион-

ного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации в сети Интернет обеспечивает доступ граждан и организаций к сведениям о нормативных правовых актах:

- › Федерального законодательства;
- › Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;
- › Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- › Фонда международных документов и соглашений;
- › Реестра уставов муниципальных образований и реестра муниципальных образований;
- › Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Существующая в Минюсте России подсистема «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (далее - ПС НПА ЕСИТО) обеспечивает формирование и ведение единого информационного пространства нормативных правовых актов (далее - НПА) в Российской Федерации. Информационное пространство ПС НПА ЕСИТО создается на основе интеграции информационных подпространств подсистемы федерального законодательства, федерального регистра НПА субъектов РФ, реестра уставов муниципальных образований, реестра муниципальных образований, регистра нормативных правовых актов муниципальных образований.

ПС НПА ЕСИТО построена с учетом общесистемных принципов построения информационных систем. ПС НПА ЕСИТО поддерживает масштабируемость и расширяемость функциональных блоков, допускает последующую модернизацию и развитие. Модульная архитектура позволяет быстро решать задачи расширения функциональных возможностей ПС НПА ЕСИТО. Масштабируемость обеспечивает возможность наращивания вычислительной мощности и ресурсоемкости за счет тиражирования унифицированных решений и использования типовых модулей.

ПС НПА ЕСИТО поддерживает сопряжение с системами, которые уже функционируют на объектах Минюста России.

ПС НПА ЕСИТО представляет собой территориально распределенную систему в составе

¹ Подробно характеристики системы ПС НПА ЕСИТО и перспективы её развития рассмотрены в [3].

комплексов программно-технических средств регионального уровня, расположенных в территориальных управлениях Минюста России в субъектах Российской Федерации, комплексов программно-технических средств федерального уровня, возвращенных в ФБУ НЦПИ при Минюсте России.

По состоянию на 22 мая 2012 года в центральную базу данных загружено 2 634 978 нормативных правовых актов. В таблице 1 представлены сведения по отдельным разделам из центральной базы данных.

Общий объем ежемесячных поступлений составляет порядка 60 тысяч нормативных правовых в месяц.

Помимо вышеуказанных нормативных правовых актов в ПС НПА ЕСИТО доступны и дополнительные сведения к ним: информация о юридической экспертизе, заключения органов прокуратуры, опубликование и обнародование решения судов об оспаривании актов, предписания ФАС России и т.д., что обеспечивает системный и комплексный подход в обеспечении доступа граждан к правовой информации, федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

С учётом актуальных редакций нормативных правовых актов, заключений антикоррупционной и правовой экспертизы, актов органов прокуратуры и судебных органов в системе содержится более 4,5 млн полнотекстовых документов.

Необходимо отметить, что заключения правовой и антикоррупционной экспертизы, акты органов прокуратуры и судебных органов являются важной составляющей информации, используемой при осуществлении мониторинга правоприменения.

Единая система ссылок в нормативных правовых актах и дополнительных сведениях создает

возможность поиска информации о правоприменении по связям между документами единой интегрированной базы данных ПС НПА ЕСИТО.

Принимая во внимание имеющийся правовой фонд Минюста России, учитывая координирующую роль ведомства в организации мониторинга правоприменения в Российской Федерации, создание Портала на основе действующих информационных ресурсов Минюста России (ПС НПА ЕСИТО) позволит комплексно подойти к организации деятельности по мониторингу правоприменения и получить эффективный инструмент в оценке действующего законодательства.

Представляется, что для системы ведения федеральных регистров и государственных ПС НПА ЕСИТО в перспективе на ближайшие 5-7 лет должны быть обозначены следующие ориентиры:

- › наличие юридически значимого банка данных правовой информации и взаимосвязанного правового контента. Оценка (нижняя) по объему НПА (объем – не менее 10 млн НПА) дана исходя из сформировавшегося объема поступлений в 2009-2012 годах, правовой контент – информация о судебных решениях и другая правовая информация, являющаяся дополнительной, но необходимой частью регистра;
- › максимально полная автоматизация процессов формирования и раскрытия информации на всех уровнях. Предполагается, что процесс поступления нормативного правового акта в Федеральный регистр максимально автоматизирован, ручная работа по правке, форматированию текста, расстановке ссылок, заполнению реквизитов сведена к минимуму, обеспечено минимальное время обработки НПА от поступления документа в Федеральный регистр до его публикации в системе раскрытия;

Таблица 1. Количество нормативных правовых актов в центральной базе данных ПС НПА ЕСИТО по состоянию на 22.05.2012

№ п/п	Регистр	Количество документов, ед.
1	Федеральное законодательство	203 593
2	Акты министерств и ведомств	102 960
3	Международные документы	736
4	Федеральный регистр - акты субъектов РФ	653 370
5	Реестр уставов муниципальных образований	183 497
6	Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов	1 685 202
7	ИТОГО:	2 829 358

- › обеспечение непрерывного мониторинга баз данных (технологического и правового, автоматического и экспертного) в интересах актуальности и достоверности хранящейся в регистре правовой информации и эффективного функционирования на базе регистра системы контроля правоприменения в едином правовом пространстве Российской Федерации;
- › обеспечение полной интеграции с информационными ресурсами и системами, на основе интеграции обеспечено взаимодействие с органами государственной власти на всех уровнях, общественными организациями, коммерческими организациями и отдельными гражданами.

Характеристика создаваемого Портала

Портал предполагается интегрировать с подсистемой «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России, в том числе за счёт использования базы данных ПС НПА ЕСИТО и сервисов портала zakon.scli.ru. и создать его в виде отдельной страницы на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации.

Информация о правоприменении на Портале должна быть структурирована и тематически организована.

Информация, собранная в процессе мониторинга правоприменения и отображаемая на Портале, накапливается в Единой интегрированной базе данных законодательства и правоприменения (далее ЕИБДЗиП).

Информация о нормативных правовых актах Российской Федерации в ЕИБДЗиП формируется на основе действующего и наиболее полного информационного ресурса Министерства юстиции Российской Федерации - подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России.

Наполнение ЕИБДЗиП информацией о правоприменительной практике осуществляется за счет поступления материалов от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, членов Экспертного совета при Министерстве юстиции, граждан и общественных организаций, а также за счет создания средств интеграции с правовыми порталами, с которыми

у Минюста России заключены соответствующие соглашения.

Портал должен обеспечить ведение и предоставление доступа к следующим видам информации:

- › решения Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции;
- › ежегодные планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемые Правительством Российской Федерации;
- › ежегодные доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации;
- › результаты мониторинга правоприменения выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека;
- › информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации (сведения, комментарии, аналитические материалы, разъяснения судебных органов, федеральных органов исполнительной власти, заключения независимых экспертов по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, статистическая информация);
- › информация об инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации;
- › предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации;
- › проекты нормативных правовых актов Российской Федерации;
- › показатели анализа ведения и применения законодательства.

Информационное обеспечение Портала должно содержать реляционные базы данных, обеспечивающие реализацию встроенных механизмов построения индексов и контроля целостности данных.

Архитектура Портала должна предусматривать возможность взаимодействия Портала и его компонентов со смежными информационными системами посредством передачи информации в заданных специфицированных и стандартизированных форматах представления данных

с использованием XML. Портал должен обеспечивать возможность подключения модулей и интерфейсов, реализующих обмен данными со смежными системами сторонних организаций с использованием стандартизированного протокола обмена сообщениями SOAP 1.2, одобренного и рекомендуемого к использованию Консорциумом всемирной паутины W3C.

Кроме того, должна быть предусмотрена функциональная возможность по обмену информацией в автоматическом режиме по сети Интернет и разработаны возможности интеграции с информационными ресурсами в т.ч. Федеральной службы охраны, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, ГАС «Правосудие».

Развитая система навигации (между сайтами государственных и судебных органов) и перекрестных ссылок (например, с нормативного правового акта Российской Федерации на информацию о практике его применения, соответствующие судебные решения, разъяснения по вопросам судебной практики). Навигация по разделам Портала должна осуществляться с помощью элементов структуры: меню, кнопок и гиперссылок.

При размещении пользователями информации функциональные и технические возможности Портала должны предусматривать средства идентификации и классификации пользователей Портала, направляемой ими информации.

Портал должен обеспечивать сбор и анализ сведений об информационных потребностях пользователей, а также их мнения о работе Портала и качестве предоставляемых информационных услуг. Также должна быть предусмотрена возможность обратной связи с пользователем, включая организацию работы «Гостевой книги», электронных анкет и опросных листов, в том числе проведение опросов и голосований и представление результатов опросов и голосований в графическом виде.

Портал предполагает удобный и последовательный поиск необходимой информации о практике правоприменения как для юристов, институтов гражданского общества, так и для граждан. В этой связи при создании Портала необходимо руководствоваться требованиями к эргономике и технической эстетике.

Возможности Портала должны также предусматривать предоставление выходной информации по запросам пользователей в т.ч. в виде отчетов, графиков, диаграмм.

Портал обеспечит возможность совместного обсуждения проблем правоприменения с использованием информации и приложений в единой среде коллективной работы и позволит, в том числе, создать коммуникативное рабочее пространство для взаимодействия рабочих групп и проектных команд, в рамках которых пользователи могут эффективно работать независимо от своего местонахождения.

Блок поиска Портала, в частности, должен обеспечивать поиск с учётом связей документов и практики правоприменения. Должен быть реализован поиск по прямым и обратным связям нормативных правовых актов, дополнительных сведений, судебных решений, документов по вопросам правоприменения, размещённым на Портале. Обращение к поиску по связям должно быть обеспечено также из карточки документа с возможностью задания фильтров по разделам базы данных сайта zakon.scli.ru.

К основным параметрам оценки социально-экономической эффективности Портала относятся:

- › использование информации размещаемой на Портале его пользователями при осуществлении мониторинга правоприменения;
- › использование информации размещенной на Портале при формировании планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти;
- › использование Портала при подготовке проектов докладов Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации;
- › динамика численности граждан, зарегистрировавшихся на Портале, а также общий уровень посещаемости интернет-ресурса;
- › динамика публикации гражданами и организациями проблем, обращений, запросов и иных документов на Портале, а также уровень комментарийной (обсуждение документов, общение с участниками Портала).

Основные этапы создания и развития Портала

Создание Портала в 2012 году, очевидно, является лишь первым шагом в развёртывании Минюстом России полноценной информационной системы мониторинга правоприменения.

Создание Портала и его последующая эксплуатация на постоянной основе нуждается

ся в правовом, организационном и ресурсном обеспечении.

В 2013 году и последующих годах для развития Портала необходимо решение следующих задач:

- › принятие правовых актов, необходимых в связи с эксплуатацией Портала и его дальнейшим развитием, в том числе, возможно, изменений в основных нормативных документах – Положении и Методике мониторинга правоприменения;
- › обеспечение функционирования Портала и актуальности информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения, отображаемой на Портале;
- › координация деятельности всех участников мониторинга правоприменения;
- › обеспечение ежегодного финансирования Портала;
- › популяризация Портала среди пользователей интернета;
- › модернизация Портала.

Для решения указанных задач потребуются осуществить комплекс мероприятий и определить ответственные структурные подразделения Минюста России и (или) уполномоченные организации.

На первоначальном этапе необходимо будет разработать проекты правовых актов Минюста России, регламентирующих эксплуатацию Портала, подготовить проекты актов Минюста России о вводе в опытную эксплуатацию, а затем в промышленную эксплуатацию.

Для обеспечения функционирования Портала потребуются обеспечить системное обслуживание, сервисное сопровождение, техническое обслуживание. Указанную работу предлагается возложить на организацию, определенную по результатам конкурса (далее – уполномоченная организация).

Создание и развитие Портала предполагается обеспечить в два этапа:

- › 2012 – создание Портала;
- › 2013 и последующие годы – эксплуатация Портала.

На 1-м этапе в 2012 планируется:

- › провести конкурсные процедуры на разработку Портала;
- › апробировать технические и программные решения при создании опытного образца Портала;

Приемка работ будет осуществляться специально созданной экспертной комиссией.

Кроме того, должны быть разработаны проекты соглашений с органами власти и управлениями – держателями соответствующей для организации информационно-правового обмена.

На 2-ом этапе – 2013 год и последующие годы:

- › разработать необходимые правовые и нормативно-технические документы, регламентирующие порядок работы различных категорий пользователей с Порталом и правовой статус данной системы,
- › обеспечить надежное функционирование Портала.

В ходе реализации возможна разработка и внедрение дополнительных функциональных возможностей Портала.

Заключение

Развитие информатизации в России неизбежно должно привести к тому, что информационные системы станут неотъемлемой частью жизни, причём основным этапом лет через 5-7 будет взаимопроникновение систем. Можно будет говорить об информационном государстве. Целью такой информатизации является эффективное государство, в котором процессы отличаются прозрачностью, а также актуальностью, доступностью, достоверностью и ссылочной целостностью общественно и юридически значимой информации. Необходимо отметить, что прозрачность процессов формирования правовой информации в государстве может быть одним из условий и эффективного противодействия коррупции.

Представляется, что создание Портала о состоянии законодательства и мониторинга правоприменения послужит выполнению этих задач. В то же время создание Портала, очевидно, является лишь первым шагом в развёртывании Минюстом России полноценной информационной системы мониторинга правоприменения.

Кроме необходимых работ по сопровождению портала потребуются, в рамках опытной эксплуатации, провести мероприятия по сбору информации от участников процесса мониторинга правоприменения и от интегрированных правовых ресурсов. Также потребуются с учетом практики работы, в том числе по ежегодному плану мониторинга правоприменения, доработать нормативную базу по мониторингу право-

применения, обеспечить необходимую доработку и модернизацию программного обеспечения и определить дальнейшие пути развития системы мониторинга правоприменения.

Потенциальным результатом создания системы мониторинга правоприменения может стать формирование по единым правилам планов законопроектной деятельности органов государственной власти всех уровней, упорядочение правоприменительной практики, а также реальная возможность участия граждан и общественных организаций в законотворческой деятельности за счёт создания инструментов коммуникативного правового пространства на базе официальных государственных Интернет-ресурсов.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации»), «Собрание законодательства РФ», 23.05.2011, N 21, ст. 2930, «Российская газета», N 110, 25.05.2011
2. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 N 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». «Российская газета», N 186, 24.08.2011, «Собрание законодательства РФ», 29.08.2011, N 35, ст. 5081
3. Королёв С.М., Благовещенский Н.Ю. Практика ведения регистров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации. – Электронное законодательство. Доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. Сборник статей международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 2011



Для правового регулирования развития интеллектуально-кадрового потенциала страны требуется сформировать национальную систему компетенций и квалификаций

Аннотация. Рассматриваются проблемы и приоритеты кадровой политики в условиях необходимости модернизации экономики и промышленности. За последние 20 лет произошел существенный перекос в подготовке инженерно-технических кадров, престиж инженерных профессий низок. Для решения проблемы необходимо, по существу, заново создать систему аттестации кадров.

Ключевые слова. Подготовка кадров, иммиграция, аттестация, обучение, оценка квалификации.

Важнейшим условием модернизации нашей страны является сохранение и развитие её интеллектуально-кадрового потенциала. Для формирования новой экономики, основанной на использовании знаний, необходимо проведение кадровой политики, базирующейся на расстановке специалистов в соответствии с актуальными квалификационными запросами.

Парламентское экспертное сообщество уделяет большое внимание этой проблематике и примером тому может служить принципиальная позиция и объемная, длительная работа экспертов над улучшением предложенного Правительством проекта Федерального Закона «Об образовании». Не меньше потрудиться предстоит и в смежной правовой сфере, регулирующей вопросы аттестации и сертификации кадров. Можно отметить, что эта работа только начинается – придется фактически заново создавать современную отечественную систему компетенций и квалификаций. Лидером в этой работе выступило Агентство стратегических инициатив, с которым по этому направлению сотрудничает большое количество парламентских экспертов. Сформирована представительная Рабочая группа, перед которой поставлена задача составить «дорожную карту» создания Национальной системы компетенций и квалификаций. Этот документ планируется представить в Правительство уже в ноябре текущего года. Цель проекта – создание системы, описывающей отношения профессионалов, бизнеса и государства по созданию, развитию, накоплению и воспроизводству компетенций в национальном

масштабе в целях повышения глобальной конкурентоспособности страны.

Руководство страны поставило задачи создать 25 миллионов рабочих мест для высокообразованных людей и подняться в мировом рейтинге стран по привлекательности делового климата со 120-го места в 2011 г. до 20-го в 2020 г. Для определения путей решения поставленных задач экспертному сообществу приходится сейчас глубоко анализировать существующее и прогнозируемое в ближайшем будущем положение на «рынке труда», включая статистику в сферах занятости и образования в РФ, а также влияние «глобальных трендов» в кадровой политике на общую конкурентоспособность российской экономики. Уже проведенный предварительный анализ выявил ряд тревожных тенденций.

При анализе общего объема трудовых резервов следует отметить, что возраст рабочей силы растет: средний возраст работников в российской экономике возрос за период с 2000 г. по 2010 г. с 39,1 лет до 39,9 лет, при этом доля работников в возрасте старше 50 лет за этот период возросла с 19% до 25%. Доля трудоспособного населения (в возрасте от 16 до 59 лет для мужчин и от 16 до 54 для женщин) имеет тенденцию к уменьшению (примерно на 1% в год). В настоящее время количественный прирост рабочей силы обеспечивается исключительно за счет миграции из-за рубежа (в среднем за последние годы примерно по 300 тыс. чел в год), мобильность же внутри страны остается крайне низкой.

Имеют место существенные диспропорции на российском рынке труда: нашему бизнесу не хватает квалифицированных рабочих и специалистов средней квалификации, а приходят в избытке специалисты с высшим образованием (при этом негативно сказывается «перекося» в сторону гуманитариев при недостатке инженеров). В результате многие выпускники вынуждены изначально работать не по специальности.

Нам не следует рассчитывать на исправление ситуации за счет притока квалифицированных работников из-за рубежа. Привлекательность рынка труда в любой стране зависит от ряда факторов - развитости государственного управления этим рынком, включая миграционное регулирование, инфраструктуры и качества жизни, возможностей профессионального роста. В целом в рейтинге «привлекательности для иммигрантов» Всемирного экономического форума наша страна занимает 23 позицию, уступая Индии, Бразилии и Китаю. Это говорит о том, что Россия может проиграть борьбу за квалифицированные кадры даже этим странам.

По оценкам «Всемирного экономического форума» за 2011 г. качество персонала в среднем по экономике России характеризуется следующими показателями в мировом рейтинге: профессионализм руководителей – 75 место, качество образования в соответствии с нуждами экономики – 82 место, инвестиции в обучение работников – 82 место. При этом конкурентоспособность работников в Российской Федерации снижается с ростом зарплат и отставанием производительности труда. Рост зарплат с начала 21-го века в нашей стране существенно опережал аналогичный рост в других странах БРИКС, а рост производительности труда отвечал средним по БРИКС показателям. В результате при оценке с поправкой на производительность труда, традиционное для развивающихся стран преимущество в стоимости труда нами утрачивается: так, с 2008 г. мы потеряли это преимущество по сравнению с Индией, Китаем и Бразилией, а начиная с 2011 г. проигрываем в конкурентоспособности работников по этому комплексному показателю даже Германии. Эти обстоятельства несомненно, снижают инвестиционную привлекательность и общую конкурентоспособность России на мировой арене.

В целом приходится констатировать, что прежняя, советская система компетенций и квалификаций разрушена, а новая не создана; при этом сохранившиеся центры компетенций (от-

раслевые НИИ, РАН, НПО) не встроены в современную систему взаимодействий на рынке труда.

Эксперты видят основное препятствие на пути адаптации системы подготовки кадров к запросам рынка труда в отсутствии связи между бизнесом, учреждениями образования, государственными властями и профессиональными сообществами. Они настаивают на необходимости создания гибкой сети профессиональных и образовательных стандартов. Требуется совершенствовать сертификацию и оценку кадров, развивать планирование кадровой политики (что поможет со временем «синхронизировать» спрос и предложение на рынке труда), усилить участие бизнеса в системе первичной подготовки (включая его участие в формировании учебных программ, их софинансирование и целевой набор обучаемых), развивать мобильность кадров, а также системы дополнительного образования и переподготовки. Для оценки качества подготовки кадров эксперты рекомендуют сфокусироваться на измеримых результатах деятельности учебных заведений (включая позиции в мировых рейтингах, удовлетворенность работодателей уровнем квалификации выпускников, долей выпускников, работающих по специальности через год после выпуска и т.д.).

Эксперты уделяют большое внимание анализу возможностей использования наилучших зарубежных практик – в большинстве развитых стран налажено постоянное сотрудничество органов государственной власти, структур бизнеса и системы образования в интересах удовлетворения «кадрового спроса». В отношении выпускников даже средних образовательных учреждений там действуют разветвленные системы профессиональной ориентации и «планирования карьеры». Например, в ЕС они даже предусматривают программы молодежной трудовой миграции внутри сообщества; там также создана единая система аккредитации и сертификации учебных заведений.

Оценив возможные источники пополнения экономики России специалистами, эксперты пришли к выводу, что обеспечение квалифицированными кадрами планируемых руководством России 25 млн. новых рабочих мест возможно при выполнении ряда условий: доля выпускников, работающих по специальности, должна быть доведена до уровня 70-80% (это позволит заполнить до 36% вакансий); число высококвалифицированных иммигрантов должно возрасти вдвое (позволит заполнить 4-5% вакансий); основную

же роль должна сыграть система переподготовки и повышения квалификации (до 60% заполнения вакансий). Сохранение текущей ситуации не позволит выполнить эти условия – сейчас до 50% выпускников работают не по специальности; структура переподготовки закрывает не более 20-30% вакансий по отраслям экономики, а доля высококвалифицированных специалистов в иммиграции последние 5 лет даже уменьшается. Поэтому в ходе формирования Национальной системы компетенций и квалификаций эксперты считают необходимым выполнить следующие масштабные «подпроекты»:

- создание системы постановки стратегических государственных приоритетов по рынку компетенций и квалификаций;
- создание национальной системы карьерного планирования (начиная с уровня старших классов школ);
- расширение участия бизнеса в финансировании, управлении и контроле качества образования;
- стимулирование развития профессиональных сообществ (в т.ч. путем государственного заказа на разработку профессиональных стандартов);
- создание стимулов для развития свободного рынка профессиональной сертификации при минимальном государственном регулировании (кроме приоритетных отраслей);
- стимулирование иммиграции и внутренней миграции специалистов с дефицитными квалификациями.

По мнению экспертов, в ходе реализации указанных «подпроектов» необходимо осуществить ряд мероприятий, подлежащих включению в «дорожную карту». Так, с целью формирования системы стратегического анализа и планирования потребностей в специалистах, потребуется создать механизм заявок крупным бизнесом и отраслевыми организациями по конкретным профессиям на перспективу 3-5 лет, а также создать открытый механизм информирования всех заинтересованных сторон об указанных потребностях. Рекомендуется пересмотреть схему бюджетирования системы образования для привязки объемов финансирования к трудоустройству выпускников по специальности. Эксперты предлагают расширить систему образовательных кредитов на большее количество банков, создать сеть методологических центров с полномочиями

утверждения образовательных программ с возможностью участия бизнесменов (работодателей). Признано необходимым привести образовательные программы в соответствие с отраслевыми профессиональными стандартами.

Важно также создать нормативно-правовую базу деятельности профессиональных сообществ, позволяющую им выступать субъектом на рынке труда. В закон «Об образовании» предлагается включить целевые ориентиры для образовательных учреждений, связанные с этим рынком. Следует также законодательно закрепить введение налоговых льгот для предприятий, осуществляющих финансовую и иную материальную поддержку образовательных учреждений.

Особое значение эксперты придают разработке профессиональных стандартов самими профессиональными сообществами (подобно тому, как аналогичные проблемы решаются в сфере технического регулирования). Для этого потребуется гармонизировать законодательство (трудовой кодекс, нормативно-правовые акты в области статистики и пенсионного законодательства), принять закон о профессиях и квалификациях, определить полномочия государственных органов по утверждению профессиональных стандартов, запустить информационно-коммуникационные процессы продвижения этих стандартов. Потребуется создать условия для капитализации компетенций и квалификаций человека на рынке труда.

Таков круг проблем, решение которых по мнению экспертного сообщества должно быть предусмотрено в создаваемой «дорожной карте».

В целом можно констатировать, что работа над «дорожной картой» формирования Национальной системы компетенций и квалификаций является удачным примером форсайта в сфере, имеющей межотраслевой характер.

В то же время это также и пример успешной организации масштабной общественной экспертизы инициированного государством проекта, имеющего большое социально-экономическое значение. Особенно важно, что для выполнения этой экспертизы удалось сконцентрировать и наладить взаимодействие большого числа видных специалистов как из органов государственной власти, так и из различных секторов российского гражданского общества – из сферы науки и образования, из крупнейших ассоциированных структур бизнеса (таких, как Торгово-промышленная палата РФ, Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Рос-

сия» и др.), отдельных крупных коммерческих фирм (в работе активно участвуют, например, представители компаний «Р-ФАРМ» и «Boston Consulting Group»). Модель подобной организации общественной экспертизы можно будет, творчески переосмыслив, воспроизводить для выполнения других подобных работ.

В работе по комплексному направлению экспертно-аналитической деятельности «Развитие интеллектуально-кадрового потенциала России» некоммерческое партнерство экспертов Федерального Собрания РФ «Парламентский

Центр «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность» будет и дальше тесно сотрудничать с «Агентством стратегических инициатив», с другими нашими организациями-партнерами - «Экспертной лигой управляющих» и «Национальным центром сертификации управляющих». При этом при рассмотрении вопросов правового регулирования этой важнейшей сферы мы планируем использовать возможности такой партнерской организации, как Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (НЦПИ).



Проблемы нормотворчества органов местного самоуправления и возможности современных информационных технологий

Аннотация: рассматриваются проблемы нормотворчества органов местного самоуправления.

Ключевые слова: нормотворчество муниципальных образований, юридическая экспертиза нормативно-правовых актов, ведение регистра муниципальных нормативных актов.

1. Правовая основа и особенности нормотворчества органов местного самоуправления

Издание нормативных правовых актов в муниципальных образованиях обусловлено публично-правовым характером их деятельности. Наименование, виды актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставами муниципальных образований.

Подробно регламентированная прежде правовая деятельность местных органов власти сегодня отличается значительной степенью свободы усмотрения. По своему содержанию правовая деятельность в муниципальных образованиях носит подзаконный характер, т.е. осуществляется на основе и во исполнение законодательства Российской Федерации и ее субъектов, а также нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, то есть принимаются в порядке вторичного нормотворчества.

Органы местного самоуправления имеют двойственную природу. С одной стороны, они являются органами власти, с другой – субъектами гражданско-правовой деятельности, поскольку выборные и иные органы местного самоуправления наделены правом юридического лица, что дает им возможность и право заключать договоры.

Еще одна особенность органов местного самоуправления состоит в том, что, зарабатывая средства, они выступают в роли предпринимателя, а распределяя – в роли гаранта обеспече-

ния населения определенным уровнем благоустройства, предоставления социальных услуг на уровне не ниже социальных стандартов.

Важной составной частью системы местного самоуправления является администрация муниципального образования, в состав которой входят должностные лица – главы местного самоуправления, осуществляющие функции повседневного управления делами на подведомственной территории.

Самостоятельное определение населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления, в соответствии с законодательством Российской Федерации, привело к тому, что на практике мы имеем достаточно широкий спектр правового положения главы местного самоуправления, а, следовательно, и его нормативных правовых актов. При этом более широкий объем полномочий главы местного самоуправления неизбежно порождает увеличение количества и разнообразия нормативных правовых актов.

Названные причины, а также увеличение числа муниципальных образований в результате проводимой реформы местного самоуправления, расширение полномочий муниципальной власти по регулированию различных сфер общественных отношений и, как следствие, увеличение интенсивности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления актуализирует проблему соблюдения требований, предъявляемых к муниципальным нормативным правовым актам.

2. Проблематика соблюдения законности при нормотворчестве и ее причины

О проблемах соблюдения законности при принятии актов органов местного самоуправления свидетельствует статистика. Отделом разработки программного обеспечения информационных систем ФБУ НЦПИ при Минюсте России проанализированы данные по субъектам Северо-Западного федерального округа.

Для отбора противоречащих законодательству муниципальных нормативных правовых актов использовались следующие статусы:

- › Не соответствует ФЗ и законодательству субъекта РФ;
- › Не соответствует законодательству субъекта РФ и уставу МО;
- › Не соответствует ФЗ и уставу МО;
- › Не соответствует ФЗ, законодательству субъекта РФ и уставу МО;

Анализ отражает следующую картину:

№	Регион	Общее кол-во МНПА	Кол-во действующих МНПА	Кол-во противоречащих законодательству МНПА среди действующих	Доля в % противоречащих законодательству МНПА среди действующих
1	Всего по РФ	1 648 211	1 490 314	56 671	3,803%
2	По СЗФО	233 454	213 369	8 717	4,085%
3	Республика Карелия	10 855	9 715	285	2,934%
4	Республика Коми	12 685	11 998	1 711	14,261%
5	Архангельская область	29 076	25 358	250	0,986%
6	Вологодская область	64 523	58 192	4 150	7,132%
7	Калининградская область	6 293	6 194	0	0,000%
8	Ленинградская область	37 408	36 060	4	0,011%
9	Мурманская область	13 656	11 012	243	2,207%
10	Новгородская область	37 417	35 150	81	0,230%
11	Псковская область	9 974	9 855	7	0,071%
12	Санкт-Петербург	7 742	6 621	1 809	27,322%
13	Ненецкий автономный округ	3 825	3 214	177	5,507%

- › Не соответствует законодательству субъекта РФ;
- › Не соответствует уставу МО;
- › Не соответствует ФЗ;
- › Выявлено несоответствие ФЗ и законодательству субъекта РФ;
- › Выявлено несоответствие законодательству субъекта РФ и уставу МО;
- › Выявлено несоответствие ФЗ и уставу МО;
- › Выявлено несоответствие ФЗ, законодательству субъекта РФ и уставу МО;
- › Выявлено несоответствие законодательству субъекта РФ;
- › Выявлено несоответствие уставу МО;
- › Выявлено несоответствие ФЗ.

Оценивая при этом приведенные в таблице данные, нужно иметь в виду, что крайне незначительная доля актов, противоречащих законодательству в Калининградской, Мурманской, Псковской, Архангельской областях вызвана не существенными успехами в нормотворчестве, а фактическим отсутствием в указанных регионах практики проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных актов.

Анализируя статистику наиболее характерных нарушений, содержащихся в уставах и иных правовых актах органов местного самоуправления, можно выделить такие основные нарушения:

- › превышение предоставленных органам местного самоуправления полномочий;

- › неправомерное перераспределение полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления;
- › нарушение бюджетного законодательства о налогах и сборах;
- › нарушение прав граждан и организаций, предусмотренных действующим законодательством;
- › нарушение административного законодательства.

Несоответствие законодательству или, по выражению ряда авторов, дефектность акта может проявляться по-разному, в зависимости от того, какие требования, предъявляемые к акту, и в какой мере нарушены [1]. Важен вопрос о том, каким образом проявляется дефектность нормативных правовых актов органов местного самоуправления, поскольку своевременное выявление и устранение дефектов муниципальных правовых актов является залогом оптимального функционирования местного самоуправления, решения вопросов местного значения.

Во-первых, при принятии нормативного правового акта может быть нарушено требование законности. Причем, имеется в виду, что данное требование означает не только несоответствие акта органа местного самоуправления иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, но и несоблюдение порядка принятия или формы нормативного правового акта, издание акта в иной форме, чем предусматривает Федеральный закон № 131-ФЗ [2], несоблюдение порядка принятия акта. Перечисленные причины также ведут к признанию акта дефектным.

Так, если проект устава муниципального образования должен быть вынесен на публичные слушания, а этого не произошло, то устав не может быть зарегистрирован, даже если его содержание соответствует требованиям Федерального закона №131-ФЗ.

Дефектность такого устава проявляется в нарушении процедуры его принятия, выражающемся в несоблюдении установленного законом требования учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления.

Во-вторых, дефектность актов может быть вызвана нарушением территориальных, компетенционных пределов, в рамках которых принимаются нормативные правовые акты. Так, при условии существования на территории муниципального района сельских поселений, имеющих собственные органы местного самоуправления, и однородности ряда вопросов, отнесен-

ных к компетенции этих видов муниципальных образований, акт, принятый органами поселения по вопросам межпоселенческого характера, будет дефектным.

Наиболее распространенной причиной признания муниципальных правовых актов дефектными является нарушение органами местного самоуправления налогового, а также земельного законодательства, что нередко ведет к произвольному ограничению органами местного самоуправления прав граждан.

Конечно, назвать абсолютно все причины довольно трудно. Скорее их можно свести к одной главной и общей - несоответствие акта закону. В том случае, если такое несоответствие устранить невозможно, если акт в установленном порядке признан недействительным, то есть отменен в связи с содержащимся в нем нарушением, которое исправить нельзя, то, следовательно, он признан ничтожным. В том случае, если после внесения в нормативный правовой акт необходимых изменений он может продолжить свое действие, акт является оспоримым.

В связи с этим выделяют определенные группы критериев законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления:

- › во-первых, критерий соответствия актов органов местного самоуправления актам, обладающим большей юридической силой и объективным закономерностям общественного развития;
- › во-вторых, критерий соблюдения правотворческой компетенции органа;
- › в-третьих, критерий учета мнения населения при принятии акта;
- › в-четвертых, критерий соблюдения требований, предъявляемых к процедуре принятия нормативного правового акта органом местного самоуправления.[3]

3. Правовые последствия принятия органами местного самоуправления дефектных актов

Способы реагирования компетентных органов на нарушение предъявляемых к актам требований, различны.

При этом достаточно разнообразен состав субъектов, контролирующих законность в деятельности органов местного самоуправления, к которым относятся суд, прокуратура, Счетная палата, учреждения, осуществляющие регистрацию уставов муниципальных образований.

В круг субъектов, осуществляющих контрольные полномочия по отношению к деятельности органов местного самоуправления, включают и отраслевые органы государственной власти, в полномочия которых входит осуществление отраслевого надзора.

Правовыми последствиями принятия актов органов местного самоуправления без соблюдения требований законности могут быть:

- 1) изменение или отмена нормативного правового акта самим органом местного самоуправления, принявшим (издавшим) соответствующий муниципальный правовой акт;
- 2) приостановление действия нормативного правового акта органами местного самоуправления;
- 3) отмена или приостановление действия нормативного правового акта в случае упразднения органа местного самоуправления, принявшего (издавшего) данный акт, органом местного самоуправления, к полномочиям которого на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта;
- 4) признание нормативного правового акта недействительным по решению суда;
- 5) отмена нормативного правового акта уполномоченными государственными органами Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 6) предписание органа государственной власти об отмене или изменении актов органов местного самоуправления.

Порядок отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия установлен в ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ. Муниципальные правовые акты могут быть отменены, или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными и региональными законами, – уполномоченным федеральным или региональным органом государственной власти.

Любые муниципальные правовые акты может отменять или приостанавливать суд. Если правомерность судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления не вызывает сомнений, поскольку именно в этом и заключается предназначение данной ветви государственной власти, то предоставление такого же права (пусть и ограниченного определенными условиями) органам государственной власти вызывает серьезные возражения.

4. Регистр муниципальных нормативных актов

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. В настоящее время в субъектах Российской Федерации формируется нормативная правовая база деятельности органов местного самоуправления, что предусматривает принятие на муниципальном уровне более 20 тысяч правовых актов. Это в первую очередь документы, регламентирующие деятельность представительных органов муниципальных образований и местных администраций, документы по решению вопросов местного значения, а также правовые акты, регламентирующие финансово-экономическую деятельность муниципального образования, градостроительство, благоустройство, общественный порядок и безопасность жизни, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство, участие граждан в осуществлении местного самоуправления и иные вопросы.

Нормативное регулирование в сфере ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

В рамках обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации через его территориальные органы осуществляется ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, представляющего собой свод региональных нормативных правовых актов и дополнительных сведений к ним, что позволяет гражданам Российской Федерации иметь полное и верное представление о состоянии законности регионального нормотворчества.

В соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Рос-

сийской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов»[4] муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В рамках реализации указанного Федерального закона Правительством Российской Федерации принято Постановление от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»[5], которым определяется порядок ведения данного регистра.

Кроме того, на федеральном уровне Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 декабря 2008 г. № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» утверждена Методика ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов[6]. Данной Методикой устанавливается перечень информации, которая должна содержаться в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов (далее - Регистр МНА), а также требования к ней.

Сведения, содержащиеся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов, как уже было отмечено, являются общедоступными. Предоставление данных сведений осуществляется Научным центром правовой информации при Минюсте России в порядке, установленном Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов».[7]

Министерство юстиции Российской Федерации, анализируя работу по ведению Регистра МНА, готовит обзоры практики его ведения. Основными нарушениями, отражающимися в обзорах, являются отсутствие текста и (или) реквизитов муниципального акта, текста и реквизитов дополнительных сведений к ним, неправильное указание статуса соответствия и (или) действия муниципального акта, отсутствие актуальной редакции муниципального акта, из-

меняющего (признающего утратившим силу) муниципального акта, неправильная классификация муниципального акта, а также отсутствие сведений об опубликовании (обнародовании).

Обзоры практики ведения регистра направляются территориальными органами Минюста России в уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по ведению регистров муниципальных нормативных правовых актов для устранения выявленных нарушений.

Перечень информации, подлежащей включению в Регистр МНА, определяется субъектом Российской Федерации. Например, в Санкт-Петербурге в соответствии с Законом № 752-138 включению в Регистр подлежат следующие муниципальные нормативные правовые акты:

- 1) устав, муниципальные нормативные правовые акты о внесении изменений в устав;
- 2) нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме;
- 3) нормативные правовые акты муниципального совета муниципального образования;
- 4) нормативные правовые акты главы муниципального образования;
- 5) нормативные правовые акты местной администрации муниципального образования;
- 6) нормативные правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом.

Интересный пример аналогичного Закона в Свердловской области, где указано, что помимо собственно муниципальных актов в реестр включаются:

- акты, принятые уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации, в которых предусмотрены отмена или приостановление действия муниципальных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
- решения федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, в которых предусмотрена отмена муниципальных нормативных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных

на территории Свердловской области, или приостановление действия этих актов;

- › решения территориального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, или муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области;
- › предписания федерального антимонопольного органа и его территориальных органов об отмене или изменении муниципальных нормативных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области;
- › предписания федерального органа исполнительной власти по регулированию естественных монополий и его территориальных органов об отмене или изменении муниципальных нормативных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области;
- › протесты прокурора, принесенные на муниципальные нормативные правовые акты, принятые в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области;
- › акты, принятые Правительством Свердловской области, в которых содержатся предложения органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу Свердловской области, законам и иным нормативным правовым актам Свердловской области;
- › нормативные правовые акты, принятые Правительством Свердловской области, в которых предусмотрены отмена или приостановление действия муниципальных нормативных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных

полномочий, переданных им законами Свердловской области;

- › решения Уставного суда Свердловской области, принятые по итогам рассмотрения дел о проверке соответствия Уставу Свердловской области муниципальных нормативных правовых актов, принятых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области.[9]

Таким образом, в Свердловской области регистр дает возможность получения гражданами более полной информации о законности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

В то же время указанный Закон Свердловской области не предусматривает проведения органами государственной власти субъекта Российской Федерации юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и включение по ее результатам экспертных заключений о соответствии нормативных актов органов местного самоуправления федеральному и региональному законодательству, а также уставу муниципального образования.

5. Проблемы юридической экспертизы муниципальных нормативных актов

В настоящее время проблема проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных актов стоит достаточно остро в ряде регионов.

В Модельном законе «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» предусмотрено проведение правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Однако, ссылаясь на то, что это лишь модельный закон, и установленные в нем нормы могут учитываться при разработке проектов законов субъектов РФ, а могут и не учитываться, некоторые регионы отказались от закрепления в своих законах норм, предусматривающих проведение юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов. Помимо Свердловской области в качестве примера можно привести также Закон Кировской области № 276-ЗО от 31 июля 2008 г. «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Кировской области», в котором проведение юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов не предусмотрено[10].

В то же время, проведение юридической экспертизы муниципальных правовых актов и включение результатов проведенной работы в федеральный регистр, на мой взгляд, необходимо, так как информацией о муниципальных нормативных правовых актах, включенных в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, смогут воспользоваться и органы местного самоуправления других муниципальных образований при подготовке аналогичных правовых актов, что позволит не совершать ошибки, на которые было указано в уже проведенной юридической экспертизе.

Кроме того, как и федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регистр муниципальных нормативных правовых актов ставит одной из своих основных целей соответствие муниципальных нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъекта РФ, уставам муниципальных образований. Отсюда возникает вопрос: зачем закреплять подобную цель, если методы ее реализации не установлены?

В решении рассматриваемой проблемы интересен опыт Республики Татарстан, где ведется Единый банк нормативных правовых актов. При формировании и ведении данного банка учтена важность проведения юридического анализа на соответствие муниципального нормативного правового акта федеральному и региональному законодательству.

Включение муниципальных нормативных правовых актов в Единый банк Министерства юстиции Республики Татарстан производится только после проведения соответствующей правовой экспертизы, которая оформляется в виде заключения о соответствии либо несоответствии акта действующему законодательству. Кроме того, в обозначенном заключении Министерство юстиции республики указывает на недостатки в оформлении, нарушение правил юридической техники.

Эта процедура позволяет выработать у органов, принимающих правовые акты, определенные навыки в их подготовке и принятии. Результаты юридической экспертизы, проведенной специалистами отдела единого банка нормативных правовых актов, вносятся в Единый банк нормативных правовых актов Республики Татарстан. Недостатком в данной работе является то, что указанные результаты экспертизы вносятся лишь на бумажных носителях, а не в

электронном виде, что существенно снижает доступность полезной для нормотворческой деятельности информации.

В то же время, пунктом 3 Порядка представления нормативных правовых актов для формирования и ведения единого банка нормативных правовых актов Республики Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета министров республики от 18 июля 2002 г. № 427, предусмотрена подготовка и направление информации в адрес органа, вышавшего в Министерство юстиции республики официальные тексты принятых правовых актов. Это осуществляется ежемесячно отделом единого банка нормативных правовых актов Республики Татарстан с целью оказания методической помощи в обеспечении законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления и органов исполнительной власти республики. Эта информация содержит: во-первых, перечень правовых актов, подлежащих включению в единый банк нормативных правовых актов Республики Татарстан; во-вторых, копии заключений на каждый представленный нормативный правовой акт, в которых указаны нормы, противоречащие действующему законодательству, а также имеющиеся редакционные и технико-юридические недочеты.

Кроме того, в направляемых копиях заключений содержатся рекомендации по изменению актов (зачастую предлагается правильная редакция нормы либо акта в целом), которые, по мнению Министерства юстиции Республики Татарстан, не соответствуют действующему законодательству.

Вместе с тем, безусловно, необходимо учитывать конституционную норму о самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе в осуществлении нормотворческой деятельности. В этой связи предложения по изменению актов, которые, по мнению Министерства юстиции республики, не соответствуют действующему законодательству, носят только рекомендательный характер с изложением своей правовой позиции в определенной сфере общественных отношений.

К основным проблемам в данной сфере деятельности, с которыми сталкивается Министерство юстиции РТ, следует отнести: «болезненную» реакцию со стороны органов муниципальных образований на заключения правовой экспертизы специалистов отдела единого банка нормативных правовых актов о несоответствии конкретных

муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству.[11]

В Модельном законе «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» обозначено, что порядок юридической обработки муниципальных нормативных правовых актов и проведение правовой проверки на соответствие законодательству будет производиться с учетом рекомендаций Минюста России. Данные рекомендации даны Минюстом России с учетом опыта проведения юридической экспертизы при формировании федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Так, на основании пункта 35 главы VI Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 12 января 2004 г. № 5 «Об утверждении и введении в действие Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» в графу «Соответствие федеральному законодательству» карточки правового акта вносится одна из следующих записей: «соответствует федеральному законодательству», «не соответствует федеральному законодательству», «выявлено несоответствие федеральному законодательству», «не требует юридической экспертизы», «самостоятельной юридической экспертизе не подлежит», «правовой акт на юридической экспертизе».[12]

Значительную помощь в решении описанных выше проблем нормотворчества муниципальных образований позволит информатизация этого процесса.

Создание информационной системы, позволяющей иметь полное представление о муниципальном нормотворчестве, – еще один шаг к созданию единого правового поля на территории Российской Федерации.

Во многом эту проблему решает система «АРМ Муниципал», разработанная в ФБУ «Научный центр правовой информации при Минюсте России».(Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ от 16.05.2012 № 2012614338). Автоматизированное рабочее место (АРМ Муниципал) предназначено для автоматизации процесса ввода, хранения и ведения нормативно-правовых актов муниципальных образований (МО) непосредственно в самих МО. Система ориентирована на специалистов органов местного самоуправления муницип-

альных образований, отвечающих за ведение базы нормативных правовых актов в муниципальном образовании.

Основное назначение системы «АРМ Муниципал» – облегчение ведения базы данных нормативно-правовых актов муниципальных образований в субъектах федерации. Система «АРМ Муниципал» представляет собой средство автоматизированного ведения нормативно-правовых актов (НПА) МО в муниципальных образованиях, с возможностью выгрузки их по каналам связи (обычно – через интернет) или на любом носителе (flash или CD) в региональную базу данных субъекта федерации, с последующим получением результатов юридической обработки.

Кроме предоставления возможности для муниципального образования ведения своих НПА, система исключает ручной их ввод в субъекте федерации и, тем самым, ускоряет процесс актуализации региональной базы данных.

Комплексное внедрение программы АРМ Муниципал во всех муниципальных образованиях региона позволяет сократить время подготовки нормативных правовых актов муниципальными образованиями; обеспечить переход на ведение регистра в электронном виде; улучшить качество подготовки документов в муниципальных образованиях; повысить качество экспертной, аналитической, методической и контрольно-организационной работы уполномоченного органа государственной власти.

Кроме того, использование программы АРМ Муниципал создаст условия для осуществления мониторинга правоприменения муниципальных правовых актов на региональном уровне и позволит наладить эффективное взаимодействие с Министерством юстиции Российской Федерации в данной сфере.

В настоящее время АРМ Муниципал успешно используется в 25 субъектах Российской Федерации.

Литература:

1. Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта. «Административное право и процесс», 2010, № 6
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ(в ред. от 10.07.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

3. Антонова Н.А. Проблемы обеспечения законности актов органов местного самоуправления. «Российская юстиция», 2009, № 7
4. Федеральный закон от 08.11.2007 № 260-ФЗ (в ред. от 25.12.2008) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов»
5. Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»(вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)
6. Приказ Минюста РФ от 19.12.2008 № 298 (ред. от 22.01.2009, с изменениями от 26.08.2009) «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»(вместе с «Методикой ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.12.2008 № 13032)
7. Приказ Минюста РФ от 22.12.2008 № 300 (ред. от 26.08.2009) «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов»(Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.01.2009 № 13090)
8. Закон Санкт-Петербурга от 3 декабря 2008 г. № 752-138 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга»
9. Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 г. № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов»
10. Закон Кировской области № 276-ЗО от 31 июля 2008 г. «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Кировской области»
11. Фархуллина Н.Н. Некоторые проблемы ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в субъекте РФ. «Конституционное и муниципальное право», 2009, № 19
12. Приказ Минюста РФ от 12.01.2004 № 5 (ред. от 26.08.2009) «Об утверждении и введении в действие Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.01.2004 № 5446)



Правовая информатизация и классификация массива правовых актов

Аннотация: рассматриваются вопросы правовой информатизации общества и государства; вопросы сохранения, распространения и поиска правовой информации. Затрагиваются проблемы учета, систематизации и классификации правовых актов.

Ключевые слова: правовая информатизация, систематизация законодательства, автоматизированные информационные поисковые системы, классификация.

Чтобы понять, насколько важна затрагиваемая нами тема и причины ее возникновения, начнем с небольшого отступления – так сказать с «экскурса» в историю.

Информатизация – это не изобретение нашей эпохи. Информатизация является необходимым условием существования любого общества, его объединяющим и организующим началом.

Регулирование общественных отношений основывается на распространении властной воли – через информирование о ней.

Распространение правовой информации в обществе, обязательное доведение ее до сведения каждого его члена является абсолютно необходимым условием для нормальной жизнедеятельности и вообще существования общества и государства.

Как известно, право затрагивает всех индивидов и все социальные группы, а также охватывает все их действия и поступки, а правовая информатизация служит удовлетворению этих принципов.

Информированием граждан о правилах поведения, нормах взаимоотношений власть была озабочена во все периоды общественной жизни...

СМ. СХЕМЫ (Приложение 1)

Перед вами схемы построения текстов законов различных эпох и общественного строя, однако, даже человеку несведущему видно, что тексты их похожи и сам принцип построения тоже схож. К ним мы вернемся позже...

Первые примеры правовой информатизации общества – это тексты законов, выбитые на каменных плитах, досках из слоновой кости,

стенах или колоннах зданий в древних государствах, помещавшиеся на видном месте (как известно – текст «Законов Хаммурапи» был высечен на двухметровой стеле из черного диорита[1]).

Делалось все это для того, чтобы законы были доступны для восприятия всех членов общества.

Сохранение и распространение правовой информации происходило также посредством специальных людей, которые запоминали содержание юридических норм и затем сообщали о них населению. Способы, как видим, были разные.

Однако государство всегда неизбежно сталкивалось с тем, что при определенных объемах правовой информации помимо сохранения и распространения правовой информации возникает вопрос упорядочения – т.е. систематизации правовых норм и правовых актов.

Ярким примером тому может служить выдержка из цитаты Императора Юстиниана:

«Тогда как среди всех дел нельзя найти ничего столь важного, как власть законов, которая распределяет в порядке божественные и человеческие дела и изгоняет всяческую несправедливость, мы, однако, обнаружили, что все отрасли законов, созданные от основания города Рима и идущие от Ромуловых времен, находятся в таком смешении, что они распространяются беспредельно и не могут быть объяты никакими способностями человеческой природы.

Нашей первой заботой было начать с живших прежде священных принципсов, исправить их конституции и сделать их ясными; мы их собрали в один кодекс и освободили от излишних повторений и несправедливых проти-

воречий, дабы их искренность давала всем людям быструю помощь.»[2] (Как известно – при Императоре Юстиниане был издан знаменитый сборник римских законов – «Свод гражданского права» («Corpus juris civilis»). Работы по изданию этого свода были исполнены несколькими комиссиями правоведов).

Таким образом, мы можем видеть, что вопросы информатизации и систематизации сопутствуют всему процессу становления, развития и жизни права.

Объем же современной правовой информации имеет тенденцию к неуклонному росту и постоянному изменению.

Формируются принципиально новые его институты, которые должны соответствовать условиям реальной рыночной экономики и критериям правового государства. Одновременно происходит проверка правовых актов национального значения на предмет их соответствия международным стандартам защиты прав и свобод личности, идет процесс ревизии фактически утративших силу нормативных актов советского периода. Это актуализирует проблемы, связанные с совершенствованием процесса систематизации действующего в России законодательства.

Систематизация (т.е. упорядочение) законодательства необходима для обеспечения доступности правовых актов, удобства пользования ими, устранения устаревших, неэффективных и коллизионных норм права, ликвидации пробелов.

Однако при упорядочении законодательства объем массива правовых актов продолжает расти и поэтому даже при объединении правовых актов в единую, согласованную систему должен быть обеспечен оптимальный поиск и ознакомление с необходимыми юридическими нормами.

Эта задача как раз и ставится перед классификатором правовых актов.

«Следует отметить, что систематизация правового массива, разработка всеобъемлющего классификатора правовых актов, кодификация современного законодательства просто немыслимы без использования компьютерных технологий построения огромных информационно-правовых массивов и создания современных высокотехнологичных информационно-поисковых правовых систем.

Создание эффективного инструмента учета и поиска правовых актов очень важно с точки

зрения создания условий для широкого распространения правовой информации в стране.»[3]

До недавнего времени процесс учета и поиска правовой информации проводился в основном вручную. Для учитываемых нормативных актов определялся список тематических вопросов, по которым должен осуществляться поиск необходимой информации. По тематикам строился специальный рубрикатор (тематический классификатор), в соответствии с которым анализировались все учитываемые нормативные акты.

Создавалась картотека на бумажных носителях. Для каждого нормативного акта составлялась специальная карточка, в которой фиксировались реквизиты акта.

Заполненные карточки размещались по рубрикам принятого рубрикатора, что в дальнейшем позволяло осуществлять тематический поиск документов.

С развитием вычислительной техники и созданием автоматизированных информационных систем идет активный процесс усовершенствования поиска правовой информации.

В настоящее время при осуществлении учета и систематизации правовых актов, при необходимости получения определенной правовой информации важным инструментом становятся различные виды информационно-поисковых систем, информационно-справочных систем.

Автоматизированные системы позволяют хранить и обрабатывать большие информационные фонды, состоящие из десятков тысяч правовых актов. Высокая производительность современной техники позволяет свести поиск необходимой правовой информации к нескольким минутам.

Создание автоматизированных справочных поисковых систем по законодательству имеет ряд несомненных преимуществ по сравнению с бумажными видами учета нормативных актов:

- › учитывая, что в них закладывается практически неограниченный объем правовой информации (законодательство страны, других государств, проекты законов, решения судебных органов и т.п.), при обращении к ним можно получить любую справку;
- › оперативность получения требуемой информации и т.д.[3]

Говоря об автоматизированных справочных поисковых системах, об учете, систематизации и классификации правовых актов, хотелось бы упомянуть, что в системе учреждений инфор-

матизации Минюста России главное место занимает Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, который имеет особый статус в связи с возложенными на него задачами.

НЦПИ образован в 1975 году как структурное подразделение Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Минюста СССР. На центр возлагались функции по ведению учета нормативных актов СССР и союзных республик с использованием новейших технических средств для поиска и выдачи информации. С упразднением в 1991 году Министерства юстиции СССР НЦПИ входит в систему учреждений юстиции России.

НЦПИ был создан как национальный банк правовой информации государства и необходимо правовое подтверждение этого статуса.[4]

В целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления Указом Президента Российской Федерации в 2000 году был одобрен классификатор правовых актов взамен действующего.[5]

Указанным органам рекомендовано использовать К.п.а. при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией;

на Главное государственно-правовое управление Президента РФ возложены обязанности по развитию К.п.а. на базе обоснованных предложений, вносимых органами, которым рекомендовано его использовать.

В соответствии с К.п.а. правовые акты классифицируются по следующим основным рубрикам:

- конституционный строй; основы государственного управления;
- гражданское право; семья; жилище; труд и занятость населения; социальное обеспечение и социальное страхование;
- финансы; хозяйственная деятельность;
- внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело;
- природные ресурсы и охрана окружающей природной среды;

- информация и информатизация;
- образование, наука, культура; здравоохранение, физическая культура и спорт, туризм; обобщение;
- безопасность и охрана правопорядка;
- уголовное право, исполнение наказаний;
- правосудие; прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат; международные отношения, международное право;
- индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий.

Каждая из рубрик имеет свое внутреннее деление.

С одобрением К.п.а. признан утратившим силу Указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2171, утвердивший общеправовой классификатор отраслей законодательства.

В качестве приложения к К.п.а. приводится таблица соответствия рубрик К.п.а. рубрикам общеправового классификатора отраслей законодательства.

К.п.а. опубликован в СЗ РФ с учетом внесенных в него изменений и дополнений.[6]

Структуру Классификатора правовых актов вы можете видеть в Приложении 2.

Отметим при этом, что конечно «С точки зрения общей теории систем УНИВЕРСАЛЬНЫХ (т.е. отвечающих сразу всем целям) и ЭФФЕКТИВНЫХ (т.е. достаточно полезных на практике) систем в природе не бывает.

За универсальность всегда платим эффективностью. Проблема рационального подхода в таких случаях сводится к поиску приемлемого компромисса, отвечающего условиям «выживания» и «развития» системы.

В принципе очевидны, по крайней мере, два подхода к формированию классификатора: 1) по видам предметных областей отношений, которые регулируются правовыми актами и 2) классификатор самих правовых актов (законодательства) по предметам, в соответствии с их названиями.»[7]

От четкости установки зависит, что следует ожидать от классификации: предметных областей отношений, которые регулируют акты или классификации самих правовых актов (законодательства) по предметам, отраженным в их названии. Несмотря на близость этих установок, они все же различаются.

Однако, если судить по названиям разделов классификатора, четкая ориентация на один признак не соблюдалась. В одних случаях речь идет об области регулирования, в других – об отрасли законодательства, в третьих – об отрасли права.[8]

Решение о разработке данного Классификатора правовых актов принималось ввиду необходимости обеспечения согласованности, непротиворечивости издаваемых в стране правовых актов.

Классификация, отражающая массив правовых актов во всем их многообразии и динамике и организующая его в систему, является необходимым элементом формирования единого информационно - правового пространства.

Развитие федерального законодательства России характеризуется увеличением числа разрозненных нормативных правовых актов, не согласованных с актами, принятыми ранее, отчасти противоречащих им или в какой-то части их дублирующих.

Бурный процесс законотворчества делает массив действующего законодательства практически необозримым и поэтому плохо пригодным для применения без использования специальных технических средств.

Только имея полную и достоверную информацию о действующем законодательстве, можно, не опасаясь грубых ошибок, вносить в него изменения или отменять фактически утратившие силу, но формально действующие нормативные правовые акты.

Устранение противоречий между актами, отмена фактически утративших силу актов, выявление пробелов в законодательстве – все это возможно после анализа всего массива законодательства, учтенного системой классификации до последнего акта.

Утверждается, что успех проведения систематизации законодательства во многом зависит от создания научно обоснованной, логически завершенной системы классификации и эффективного ее использования.

Роль системы классификации в процессе законотворчества заключается не только в выявлении пробелов в законодательстве и определении того, какие нормативные акты необходимо принять.

Основные требования, которые предъявлялись к разработке системы классификации:

- › Удобство практического пользования отдельными классификаторами и системой классификации в целом. Пользователю одинаково

во сложно воспринимать как большое количество рубрик первого уровня, которое становится необозримым, так и небольшое, когда рубрики укрупнены настолько, что трудно определить, куда входит интересующий его объект классификации.

- › Соответствие системы классификации действующему законодательству.
- › Относительная стабильность системы классификации.

Был выбран метод чтобы, используя классификацию нормативных актов по предметному признаку, то есть по предмету правового регулирования, при этом соединить возможности предметно - отраслевой и предметно - тематической классификации. Такая классификация как бы сочетает классификации по отраслевому и тематическому признакам.

Предметом регулирования, лежащим в основе этой классификации, являются общественные отношения определенного вида, однородные по своей природе - гражданские, трудовые и т.п. (предметно - отраслевая классификация) либо области разнородных по природе общественных отношений, объединяемых тематическим признаком - отношения, связанные с охраной государственной границы, отношения торгового мореплавания и т.п. (предметно - тематическая классификация). Основание предметной классификации - сочетание сложившихся самостоятельных отраслей законодательства с комплексными, регулирующими различные сферы общественной жизни.

Данное основание классификации отражает как горизонтальную, так и вертикальную структуру законодательства и содержание актов, составляющих информационный массив. Оно имеет наиболее важное значение при осуществлении информационного поиска, поскольку позволяет охватить весь массив правовых актов целиком.

При этом, классификация происходит по содержательному признаку. Поисковый признак «предмет» имеет сложную иерархическую структуру, состоящую из системы юридических понятий, отражающих содержание актов, образующих информационный массив.

Кодексы и другие кодификационные акты являются системообразующими актами, материал в них упорядочен, выражен в определенной логической системе, отражающей внутреннюю структуру данной отрасли и охватывающей ее нормативно - правовой массив. Это

позволило использовать классификационные схемы кодексов в структуре классификатора.

Создание новых кодификационных актов в базовых отраслях законодательства должно находить отражение в системе классификации, поскольку система кодификационных актов оказывает большое влияние на систему законодательства.

Федеральные нормативные акты, акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления образуют единый нормативный правовой массив.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, а также законы и иные правовые нормативные акты субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации правовое регулирование осуществляется субъектами Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления могут развивать положения федеральных законов, детально регламентировать правоотношения, урегулированные федеральным законодательством, либо быть вполне самостоятельными по своему содержанию.

Таким образом, при разработке общей, единой системы классификации следует стремиться к тому, чтобы она учитывала особенности регионального и местного правотворчества.

Формирование единого информационно-правового пространства - глобальная задача, решение которой обеспечит правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Необходимым элементом решения этой задачи является создание единой классификации правовых актов, организующей массив законодательства в систему и позволяющей осуществлять эффективный поиск нужных документов.

Предметный классификатор является иерархической системой: понятия, составляющие его содержание и обозначающие его структурные элементы (рубрики, подрубрики), находятся в состоянии подчинения понятию более высокого уровня.

Классификатор правовых актов, используемый в системах, по своей сути имеет двойственную природу. С одной стороны, это средство

систематизации правовой информации (в этом качестве используется разработчиками систем), с другой, это средство поиска документов (в этом качестве используется пользователями).[9]

Например, на практике часто возникают такие вопросы и ситуации, при которых необходимо проанализировать варианты действий и принять оптимальное решение.

Если вопрос возникает часто и опыт его решения пользователем уже наработан, бывает достаточно обратиться к тексту документа.

Во многих других случаях, чтобы разобраться в ситуации и найти верное решение, целесообразно изучить целый ряд и составить подборку документов, которые фактически содержатся в разных разделах информационного массива.

Несмотря на существенное изменение положения с классификацией правовых актов, в дальнейшем этот классификатор стал подвергаться критике. В результате, отдельные государственные ведомства и организации стали использовать собственные классификаторы законодательства. Это негативным образом сказывается на развитии российской системы права. Затрудняется анализ нормативных актов, осложняется их поиск, возникают сложности в их распределении по отраслям законодательства, вследствие чего появляются противоречия, многие акты просто дублируют друг друга.[10]

Создание научно обоснованной системы классификации важно для всех, кто работает с правовой информацией. Поскольку каждому пользователю необходимо не только иметь совершенные поисковые инструменты, но и предвзительно провести качественную классификацию правового массива.

Нельзя не отметить также специфику законодательства России – заместитель министра юстиции России Виктор Евтухов в эксклюзивном интервью сайту «Российской газеты» рассказал о начавшейся работе по инкорпорации советского законодательства:

«В России за прошедший век мы фактически трижды в той или иной степени кардинально меняли законодательство, причем переписывали его нередко ценой жизни тысяч людей, ценой глобальных геополитических потерь. И сейчас речь должна идти об эволюции законодательства – его инкорпорации, кодификации, своевременном обновлении.

Как российское, так и международное право, в том числе и законодательство, представ-

ляет собой упорядоченную внутренне согласованную систему.

К сожалению, придется признать, что имеется большое число формально действующих, но фактически утративших силу нормативно-правовых актов, многие предписания не приведены в соответствие с Конституцией РФ. Все это создает опасность правовой инфляции в стране и способствует правовому нигилизму в обществе.

На сегодняшний день необходимо активно совершенствовать юридическую технику, устранять имеющиеся противоречия и дублирования, в том числе, за счет инкорпорации советской нормативно-правовой базы. Все это в дальнейшем обеспечит стабильность и системность российского права. В результате чего законодательство, несмотря на свое многообразие, станет более доступным для граждан.»[11]

Как видим, проблемы «несмотря на века» остаются прежними и требуют помимо постоянной работы оперативных и своевременных решений от власти.

Чтобы успевать за процессом перехода к информационному обществу, необходимо

постоянное пополнение знаний, что невозможно без современных способов систематизации правовых актов, создания и функционирования справочных правовых компьютерных систем. Их целью становится формирование современной и оптимальной инфраструктуры для научных исследований, законоотворчества, применения права и правового образования.

Современная систематизация должна быть рассчитана не только на профессиональных юристов, но и на сотни тысяч специалистов, не имеющих юридического образования, но активно работающих с правовой информацией (бухгалтеры, специалисты фондового рынка и так далее). Она должна соответствовать современным состоянием законодательства и быть стабильной.[12]

Подводя итоги вышесказанному следует признать, что давно возникла ситуация при которой, несмотря на одно из требований к классификаторам – стабильность – требуются пересмотр и дополнения в действующую систему классификации правовых актов с учетом развития законодательства, появления его принципиально новых институтов и федеративного устройства государства.

Приложение 1

Законы Двенадцати таблиц (451—450 гг. до н. э.) кодификация государственного закона в Древнем Риме	Законы Ману (II в. до н.э. – II в. н.э.) сборник Древнеиндийских нравственных и правовых предписаний	«Свод Законов Российской империи» 1832 г. собрание действующих законодательных актов Российской империи
Структура таблиц: 1–3 — процессуальное право (I — приглашение на процесс, II — виды исков и жалоб, III — исполнительное право). 4 — семейное право (признание отцовства, продажа-покупка детей). 5 — наследственное право (завещание, наследование по закону, определение законного порядка наследников). 6 — виновное право (договор, купля-продажа, заём, кредит и кредитные ставки, приобретение и утрата движимого и недвижимого имущества). 7 — право соседское. 8–9 — уголовное право (наносщее вред колдовство, телесные повреждения, кража, обман клиентов, предательство; IX - публичное право) 10 — погребальное право. 11–12 — разное (например, запрет браков между патрициями и плебеями).	Законы Ману написаны на санскрите, в форме двустиший (шлок), что облегчало их запоминание. Всего в законах 2685 шлок, разбитых на 12 глав: 1 — представления древних индийцев о происхождении Вселенной, человеческого общества, сословий — варн; 2 — правила жизни человека в период ученичества; 3–4 — правила жизни семьянина-домохозяина (брачные обычаи, культовые предписания и прочее); 5 — некоторые религиозные нормы; 6 — правила жизни отшельника; 7 — наставления об обязанностях царя и управлении государством; 8 — наставления о судопроизводстве и юридической практике; 9–10 — посвящены семейным отношениям, наказаниям за различные преступления, обязанностям членов варн; 11 — посвящены предписаниям о покаяниях и обетах во искупление совершенных грехов; 12 — посвящены описанию посмертных воздаяний за дурные дела в настоящей жизни.	В Своде было 42 тысячи статей, позднее стало более 100 тысяч. Первоначально он был подготовлен в 15 томах, а в 1885 г. был добавлен 16 том: 1-3 — законы «основные и учредительные» (власть, управление); 4–8 — законы «государственных сил» (о доходах, имуществе, повинностях и т.п.); 9 — законы «о состояниях» (сословиях); 10 — законы гражданские и межевые; 11–14 — законы о «государственном благоустройстве и благочинии» (полицейские); 15 — законы уголовные; 16 — процессуальное законодательство.

Приложение 2

Классификатор правовых актов

010.000.000	Конституционный строй
020.000.000	Основы государственного управления
030.000.000	Гражданское право
040.000.000	Семья
050.000.000	Жилище
060.000.000	Труд и занятость населения
070.000.000	Социальное обеспечение и социальное страхование
080.000.000	Финансы
090.000.000	Хозяйственная деятельность
100.000.000	Внешекономическая деятельность. Таможенное дело
110.000.000	Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды
120.000.000	Информация и информатизация
130.000.000	Образование. Наука. Культура
140.000.000	Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм
150.000.000	Оборона
160.000.000	Безопасность и охрана правопорядка
170.000.000	Уголовное право. Исполнение наказаний
180.000.000	Правосудие
190.000.000	Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат
200.000.000	Международные отношения. Международное право
210.000.000	Индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий

Литература:

1. В.А.Томсинов. «Способы распространения информации в древнем обществе»// «Законодательство», 1998, N 12.
2. ДИГЕСТЫ ЮСТИНИАНА I. ИЗ КОНСТИТУЦИИ «О СОСТАВЛЕНИИ ДИГЕСТ»// http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/01.php
3. Худойкина Т.В., Толкунова Н.А. Информационные аспекты систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения // Информационное право. 2010. N 3.
4. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21 января 2000 г. N 10 «Об утверждении Концепции информатизации Министерства юстиции Российской Федерации»
5. Указ Президента РФ от 15.03.2000 N 511 «О классификаторе правовых актов». «Собрание законодательства РФ», 20.03.2000, N 12, ст. 1260
6. <http://www.pravoteka.ru/enc/>
7. Материалы по классификации от 17.06.1998 N МКПА-33 «Заключение по структуре проекта предметного Классификатора правовых актов от 28 апреля 1998 года» (к.т.н., доцент Г.В. Белов)//<http://news-city.info/akty/zakon-05/tekst-zf-pravitelstvo-federalny.htm>
8. Материалы по классификации от 17.06.1998 N МКПА-32 «Заключение по структуре проекта предметного Классификатора правовых актов от 28 апреля 1998 года» (д.ю.н., академик МАИ И.Л. Бачило)//<http://news-city.info/akty/zakon-05/tekst-zf-pravitelstvo-russian.htm>
9. Материалы по классификации от 29.09.1999 № МКПА-118 «Концепция системы классификации правовых актов Российской Федерации» (Д.ю.н. А.Л.Маковский, к.ф.м.н. Д.Б.Новиков, А.В.Силкина, А.Н.Симбирцев) // «Консультант Плюс: Эксперт Приложение».
10. Орешкина И.Б. Систематизация нормативно-правовых актов Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
11. <http://www.rg.ru/2012/01/17/zakon.html>
12. Егоров Г.Г. Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства: вопросы теории и практики. Автореферат. 2006// <http://www.dissercat.com/content/rol-spravochnykh-pravovykh-kompyuternykh-sistem-v-sistematizatsii-rossiiskogo-zakonodatelstv>



Применение информационных систем правовой информации в совершенствовании юридической компетентности руководителей образовательных учреждений

Аннотация: рассматриваются проблемы и пути совершенствования юридической компетентности руководителей образовательных учреждений, обосновывается необходимость использования ими информационных систем правовой информации в целях профессионального роста.

Ключевые слова: модернизация, компетентность, информационные правовые системы.

В настоящее время образовательные учреждения переживают серьезные системные преобразования. Именно образование призвано обеспечить модернизацию всех сфер общества. Говоря простым языком – невозможно претворить в жизнь все инновационные планы и стратегии, которые нацелены на развитие современного российского государства, не обучая и не воспитывая современное общество. Для этого необходимо пересмотреть требования к профессиональной компетентности не только преподавательского состава образовательных учреждений, но и руководства в том числе.

В национальной образовательной инициативе «Наша новая школа» (утверждена Президентом Российской Федерации от 04 февраля 2010 года Пр-271) четко определены ведущие приоритеты современного образования: «Модернизация и инновационное развитие – единственный путь, который позволит России стать конкурентным обществом в мире XXI в., обеспечить достойную жизнь всем гражданам. В условиях решения этих стратегических задач важнейшими качествами личности становятся инициативность, способность творчески мыслить и находить нестандартные решения, умение выбирать профессиональный путь, готовность обучаться в течение всей жизни»[1].

Совершенно очевидно, что одним из важных направлений реформы образования является создание условий для формирования кон-

курентоспособной и самодостаточной личности гражданина в современных тенденциях перехода России к информационному обществу. В этой связи значительную роль в жизнедеятельности современного общества играет образование, как система, направленная на воспроизводство и развитие общественных отношений.

Для эффективного решения задач, поставленных перед системой образования, государством приняты важные преобразовательные меры. В частности, образовательные учреждения получают больше самостоятельности не только в составлении индивидуальных образовательных программ, а также в ведении финансово-хозяйственной деятельности, особенно после принятия Федерального Закона РФ от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Весьма очевидна сложность управления таким образовательным процессом. В докладе директора департамента общего развития Министерства образования и науки Российской Федерации Е.Л. Низиенко «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в 2011 году» были рассмотрены проблемы реализации направления «Развитие самостоятельности школ». «Как основную проблему, препятствующую реализации направления субъекты Российской Федерации видят

в недостаточном уровне квалификации управленческого персонала школ для внедрения инструментов финансово-хозяйственной самостоятельности» [2].

То есть проблема кроется в профессиональной компетентности руководства в современном образовательном учреждении. Сегодня на управленца возлагается огромная ответственность, и быть только высококвалифицированным педагогом не достаточно. «Ведь он не просто руководитель, а проводник изменений, способный создать для образовательного учреждения дополнительную рыночную ценность через привлечение дефицитных квалифицированных кадров, оптимизацию деятельности и повышение качества образовательных услуг. Это человек, который обладает соответствующим набором компетентностей (в области права, экономики, менеджмента и т.д.)» [3].

Понятие «компетентность» трактуется как «знания, опыт в определенной области науки, деятельности, жизни» [4].

В свою очередь профессиональная компетентность руководителя подразумевает способность успешно действовать на основе практического опыта, умения и знаний при решении профессиональных задач.

Современный же руководитель образовательного учреждения выступает в роли специалиста финансово-экономической деятельности, менеджера, психолога, хозяйственника. При этом особое значение приобретает такая составляющая профессиональной компетентности, как юридическая компетентность руководителя, так как управление образовательным учреждением это сложный организационный процесс, связанный с использованием большого количества нормативных правовых актов. В таком случае, способность грамотно ориентироваться в потоке нормативной и правовой информации, умение применять ее в управленческой деятельности с учетом постоянных изменений, является первостепенным методом решения профессиональных задач в достижении современных образовательных целей. В настоящее время вопрос совершенствования юридической компетентности руководителей образовательных учреждений является актуальным, и даже, с позволения сказать, «наболевшим» для системы образования страны.

Одной из причин такого положения с юридической компетентностью руководителя являются устаревшие требования к его кандидатуре. Ранее, в первую очередь было необходи-

мо высшее педагогическое образование, а далее лидерские качества педагога обеспечивали ему продвижение вверх по «карьерной лестнице». Как показывала практика, такой руководитель успешно мог управлять педагогическим коллективом, регулировать образовательные и социально-педагогические вопросы. Однако ситуация в отношении профессиональной компетентности руководителя изменилась с момента обозначения юридической самостоятельности образовательных учреждений в законе «Об образовании». Это и послужило посылком к пересмотру профессиональной компетентности руководителя, и, главным образом, ее юридической стороны. Стало важным формирование правовой культуры руководителя образовательного учреждения.

Механизмы развития правовой культуры должны быть направлены в первую очередь на «расширение и углубление знаний в сфере образовательного законодательства, инноваций и изменений основ правового регулирования профессиональной практики руководителя образовательного учреждения, овладения практическими навыками работы с нормативной документацией и локальными актами образовательного учреждения, разрешения спорных юридических ситуаций и коллизий» [5].

Конечно, нет такого понятия, как «выучиться на директора» и подготовка руководителей образовательных учреждений для условий рыночной экономики рассматривается в перспективе. Пока руководителями становятся в процессе успешной трудовой деятельности. В условиях современных изменений в области всей системы образования, было бы правильно подробно рассматривать вопросы о профессиональной подготовке и переподготовке руководителей образовательных учреждений, с точки зрения их юридической ответственности.

В данной ситуации можно рассмотреть несколько путей совершенствования юридической поддержки руководителей образовательных учреждений и в частности их компетентности в этой области:

1. Наличие ставки юриста в штатном расписании учреждения

Такой выход из сложившейся ситуации возможен благодаря действию Федерального Закона РФ от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных

(муниципальных) учреждений» и введению новой системы оплаты труда работников образовательных учреждений. Юрист в образовательном учреждении – это уже половина решения вопроса. Как грамотный специалист, он способен сопровождать всю нормотворческую деятельность учреждения (разработка Устава, локальных нормативных - правовых актов), контролировать договорно-правовую работу учреждения, представлять интересы учреждения при разрешении спорных юридических ситуаций. Проблема может возникнуть в заработной плате юриста в бюджетном учреждении. Услуги высококвалифицированного специалиста стоят дорого, поэтому велика вероятность прихода молодых специалистов, которым необходимо начинать юридическую практику. В этом случае такие юристы сами нуждаются в поддержке и всему ещё учатся.

Следует обратить внимание и на то, что штатный юрист в образовательном учреждении, так или иначе, находится в подчинении руководителя. Таким образом, вся юридическая ответственность за принимаемые решения возлагается на плечи руководства. Природа руководителя такова, что он должен быть дальновидным, уметь мыслить «на перспективу» и ясно осознавать последствия, которые влечёт за собой принятое решение. Данное обстоятельство вновь указывает на актуальность вопроса о юридической компетентности руководителя.

2. Организация и проведение курсов повышения квалификации и профессиональной подготовки для руководителей образовательных учреждений по вопросам законодательства и юридической практики в сфере образования

В п.3 ст. 35 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 речь идет о том, что непосредственное управление образовательным учреждением должен осуществлять руководитель, прошедший соответствующую аттестацию. То есть, руководитель обязан пройти курс повышения квалификации и аттестоваться «с целью подтверждения соответствия занимаемой должности» [6].

В настоящее время направление по повышению квалификации руководителей образовательных учреждений по вопросам управления и, в частности, юридической ответственности находится в процессе совершенствования, так как для этого необходим полный пересмотр содер-

жания образовательных программ, технологий и методик. И, все же, первые шаги по данному направлению предприняты. В рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 07 февраля 2011г. №61 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2011г. №1034) ведется работа по переподготовке и повышению квалификации управленцев образовательных учреждений на базе площадок, созданных для распространения современных моделей доступного и качественного образования, а так же моделей образовательных систем, которые обеспечивают государственно-общественный характер управления образованием.

Единственным пробелом в данном решении является то, что в возможностях одного курса программы повышения квалификации сложно дать полный объем необходимой правовой информации. Поэтому значительная роль отводится самообразованию руководителя. Кто-то идет по пути получения второго (и даже третьего) высшего профессионального образования, теперь уже в области юриспруденции. Для кого-то, в силу различных обстоятельств, единственным выходом остается прохождение профессиональной переподготовки и курса повышения квалификации. И, тем не менее, ни тот, ни другой варианты не ставят всех точек над *i* в отношении юридической компетентности руководителя. Юристы, как и врачи, «учатся всю жизнь», лишь потому, что информация имеет свойство не только накапливаться, но постоянно изменяться и обновляться.

3. Применение информационных систем правовой информации в работе руководителя образовательного учреждения при решении юридических вопросов

Один из путей повышения юридической компетентности руководителя – это освоение им информационных технологий.

Поскольку профессиональная информация постоянно обновляется, то «особую актуальность приобретает такое качество, как социально-профессиональная мобильность личности» [7].

В связи с этим существенно возрастает роль информационных систем правовой информации, которые в формирующейся конкурентной образовательной среде позволяют оперативно реагировать на динамично растущие и

изменяющиеся требования модернизации образовательного процесса.

Получение необходимых нормативных правовых документов из средств массовой информации требует больших временных затрат. Эта задача становится еще более сложной, если речь идет о различных ведомственных нормативных актах, которые далеко не всегда издаются в периодической печати. Однако с использованием информационных правовых систем, таких как «Эталон Плюс», «Гарант», «Консультант Плюс» задача быстрого подбора необходимых документов существенно упрощается. Следует учесть и тот факт, что среди руководителей образовательных учреждений, как правило, нет специалистов, имеющих юридическое образование. При необходимости решения конкретного правового вопроса многие из них не знают, какие конкретно нормативные правовые акты регулируют этот вопрос. Этим трудностям можно

избежать, воспользовавшись различными поисковыми возможностями, предоставляемыми современными автоматизированными системами правовой информации.

Информационные правовые системы формируются на основе постоянно пополняемых баз данных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержат официальные тексты нормативных актов из официальных источников. Подкреплённые нормативными документами, они также содержат консультации специалистов по праву, бухгалтерскому и налоговому учету, судебные решения, типовые формы деловых документов и др.

Являясь постоянным уверенным пользователем информационных правовых систем, руководитель образовательного учреждения может найти актуальные документы, регулирующие различные сферы жизнедеятельности современного общества (см. рис. 1).



Рис. 1

Конечно, применение информационных правовых систем – это еще не «панацея» в решении всех юридических ситуаций, с которыми руководитель сталкивается повседневно, и не делает его профессиональным юристом, но влияние на уровень его юридической компетентности

достаточно велико. Информация в современном мире играет ведущую роль во всех сферах жизнедеятельности человека. Умение вовремя найти нужную информацию, переработать ее, верно истолковать и применить в своей профессиональной деятельности является важным аспек-

том в руководстве образовательным процессом. Ибо, как сказал Уинстон Черчилль: «Кто владеет информацией – тот владеет миром».

Подводя итог, можно сказать, что юридическая компетентность руководителя образовательного учреждения в современных условиях относится к числу первостепенных элементов его профессиональной компетентности и подразумевает постоянное обновление юридических знаний, а также соответствующую переподготовку в этой области. В конечном итоге, обладание уверенными юридическими знаниями будет способствовать изменению менталитета руководителя образовательного учреждения в сторону повышения свободы его действий и, вместе с тем, уровня личной ответственности. Всё это вкуче должно способствовать повышению эффективности руководства образовательным учреждением, и, как следствие, возрастанию качества образования.

Литература:

1. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» Утверждена Президентом РФ от 04.02.2010 Пр-271.
2. Доклад «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».
3. Е.П. Картунова. Проблемы кадрового потенциала в управлении инновационным развитием образовательного учреждения. Журнал научных публикаций «Дискуссия» №9 (17) ноябрь 2011. г. Екатеринбург.
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495 с. – (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).
5. Е.П. Картунова. Проблемы кадрового потенциала в управлении инновационным развитием образовательного учреждения. Журнал научных публикаций «Дискуссия» №9 (17) ноябрь 2011. г. Екатеринбург.
6. Приказ Министерства Образования и науки Российской Федерации от 24 марта 2010 г. № 209 «О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений».
7. Антипина И.О. Анализ современных подходов к оценке профессиональной компетенции руководителя школы. Журнал Вектор науки ТГУ.3 (6). 2011.



Структура и содержание магистерской программы «Правовое обеспечение информационной безопасности»

Аннотация: *Раскрываются понятие и сущность правового обеспечения информационной безопасности, законодательство в данной области, включая область защиты государственной тайны и конфиденциальной информации, конституционные гарантии прав граждан на информацию и механизм их реализации, понятие и виды защищаемой информации по законодательству РФ.*

Ключевые слова: *право, информация, информационная безопасность.*

Магистерская программа «Правовое обеспечение информационной безопасности» подготовлена в соответствии с государственным образовательным стандартом с учетом достижений отечественной юридической науки, на основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики.

В основу магистерской программы положен читаемый автором курс лекций, в котором исследованы понятие и сущность информационной безопасности, законодательство в данной области, включая область защиты государственной тайны и конфиденциальной информации, изучены конституционные гарантии прав граждан на информацию и механизм их реализации, понятие и виды защищаемой информации по законодательству РФ, рассмотрены вопросы правового регулирования взаимоотношений администрации и персонала в области защиты информации, лицензирования и сертификации данной отрасли, защиты информации с использованием технических средств и защиты интеллектуальной собственности, проанализированы категории преступлений в сфере компьютерной информации, описан механизм осуществления экспертиз в исследуемой области и криминалистические аспекты проведения расследований.

Базовым научно-педагогическим материалом курса является учебное пособие аналогичного названия, изданное в РПА Минюста России в начале 2012 года. Данное издание готовилось на протяжении нескольких лет и многие материалы, возможно, требуют своей актуализации, однако ориентация на широкий круг читателей,

включая сотрудников системы образования и науки, работников информационной сферы и СМИ, бакалавров, специалистов и магистров, слушателей и аспирантов юридических и иных учебных заведений, а также на всех, кто проявляет интерес к тематике информационной безопасности, заставила автора решиться на представление пособия в данном виде.

Приведенные материалы могут быть использованы студентами, аспирантами, преподавателями высших учебных заведений и факультетов по неюридическим специальностям.

Для подготовки учебного пособия был использован обширный библиографический материал, включающий нормативные правовые акты, научно-педагогическую литературу, материалы научных конференций.

Автор выражает благодарность рецензентам доктору юридических наук, заместителю директора Департамента конституционного законодательства Минюста России Поляковой Татьяне Анатольевне и доктору юридических наук, профессору, начальнику Департамента обеспечения безопасности в области информации и информационных технологий аппарата Совета Безопасности РФ Стрельцову Анатолию Александровичу за ценные замечания, помощь и поддержку, оказанные в подготовке представленного материала.

Первая глава пособия посвящена конституционным основам обеспечения информационной безопасности, в частности – праву граждан на информацию. Одной из таких норм является п. 1 ст. 23 Конституции, который гласит: «Каж-

дый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени». Указанная статья свидетельствует о том, что право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну (как на объекты информационной безопасности) состоит из ряда правомочий, обеспечивающих гражданину возможность находиться в состоянии независимости от общества и государства, при наличии юридических гарантий невмешательства в реализацию этого права.

Правовое регулирование в сфере информационной безопасности занимает особое место в рамках развития законодательства в информационной сфере. Это подчеркнуто в Окинавской Хартии глобального информационного общества, где задача формирования нормативной базы в этой области определена как одна из приоритетных. Этому посвящена вторая глава пособия.

Третья глава освещает вопросы, связанные с доктриной информационной безопасности России. Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Она служит основой для формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также разработки целевых программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Глава четвертая пособия посвящена международному сотрудничеству в сфере информационной безопасности. Согласно Доктрине «международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности — неотъемлемая составляющая политического, военного, экономического, культурного и других видов взаимодействия стран, входящих в мировое сообщество. Такое сотрудничество должно способствовать повышению информационной безопасности всех членов мирового сообщества, включая Российскую Федерацию. Особенность международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности состоит в том, что оно осуществляется в условиях обострения международной конкуренции за обладание технологическими и информаци-

онными ресурсами, за доминирование на рынках сбыта, в условиях продолжения попыток создания структуры международных отношений, основанной на односторонних решениях ключевых проблем мировой политики, противодействия укреплению роли России как одного из влиятельных центров формирующегося многополярного мира, усиления технологического отрыва ведущих держав мира и наращивания их возможностей для создания «информационного оружия». Все это может привести к новому этапу развертывания гонки вооружений в информационной сфере, нарастанию угрозы агентурного и оперативно-технического проникновения в Россию иностранных разведок, в том числе с использованием глобальной информационной инфраструктуры.

В пятой главе подробно рассматривается Законодательство Российской Федерации в сфере информационной безопасности, защиты государственной тайны и конфиденциальной информации. Объекты информационной безопасности не сосредоточены в едином нормативном правовом акте. Нормы, регламентирующие их, находятся в значительном числе различных законодательных и подзаконных актов, что заметно усложняет правоприменительную практику. Для единообразного применения подобные нормы нуждаются в кодификации, результат которой может воплотиться в Информационном кодексе. Но для создания подобного кодекса изначально необходимо не только определить все объекты информационной безопасности и все источники, в которых они находятся, но и систематизировать их по отраслевой принадлежности и классифицировать по юридической силе, а также расположить и те, и другие в соответствии с законодательной иерархией, установленной Конституцией.

В шестой главе пособия дается подробный разбор понятия и видов защищаемой информации согласно законодательству Российской Федерации. Защищаемая информация — это сведения с ограниченным доступом о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, зафиксированные на материальном носителе с реквизитами, позволяющими их идентифицировать. Защите подлежит любая документированная информация, неправомерное обращение с которой может нанести ущерб ее собственнику, владельцу, пользователю и иному лицу.

Режим защиты информации устанавливается:

- а) в отношении сведений, отнесенных к государственной тайне, — уполномоченными органами на основании Закона о государственной тайне;
- б) в отношении конфиденциальной документированной информации — собственником информационных ресурсов или уполномоченным лицом на основании Закона об информации и Указа Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»;
- в) в отношении персональных данных — ТК, Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Законом о персональных данных, Указом Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», постановлениями Правительства РФ от 17.11.2007 № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», от 15.09.2008 № 687 «Об утверждении положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации».

Главы седьмая, восьмая и девятая посвящены нормам уголовного, административного и гражданского права, которые задействованы в сфере информационной безопасности.

В главе десятой рассматриваются вопросы, связанные с Правовым регулированием защиты государственной тайны. Государственная тайна — это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (ст. 2 Закона о государственной тайне). Носители сведений, составляющих государственную тайну в области информационной безопасности, — это материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов. Российское законодательство регулирует отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием, рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности

Российской Федерации, вследствие чего государственная тайна и отнесена к особому виду защищаемой информации.

В одиннадцатой главе рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием защиты коммерческой тайны. В результате фундаментальных изменений в области экономических отношений, произошедших в России за последние два десятилетия, встал вопрос об эффективной защите коммерческими организациями своих частных интересов в сфере коммерчески значимой информации, составляющей коммерческую тайну организации в новых условиях. Построение четко работающей системы защиты коммерчески значимой информации возможно только на основе эффективного сочетания правовых, программно-технических и организационных мер. Интересно, что согласно данным некоторых зарубежных исследований удельный вес каждого из перечисленных компонентов, соответственно, составляет: правовые методы — 60 %, программно-технические — 30 %, организационные методы — 10 %. Из приведенных цифр наглядно видно, что правовые методы занимают лидирующее место по своей значимости, и именно поэтому правовое обеспечение рассматривается как приоритетное направление в политике обеспечения информационной безопасности.

Двенадцатая глава пособия целиком посвящена правовому регулированию лицензионной и сертификационной деятельности в сфере информационной безопасности. Лицензия — специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа. Разрабатывать, производить и реализовывать средства защиты информации может только предприятие, имеющее лицензию на эти виды деятельности. Лицензии выдаются на ограниченный срок, если условия для заявленного вида деятельности удовлетворяют орган по лицензированию. При этом в течение срока действия лицензии орган по лицензированию следит за неизменностью (не ухудшением) условий заявленного вида деятельности. Закон о лицензировании отдельных

видов деятельности устанавливает правовую основу работы лицензирующих органов, регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. При этом его действие не затрагивает деятельность, связанную с защитой государственной тайны.

В тринадцатой главе даётся характеристика правовому регулированию охранной деятельности. Правовой базой для создания на предприятии подразделения безопасности является Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», которым предусматривается, что предприятия, расположенные на территории РФ, независимо от их организационно-правовых форм, вправе учреждать обособленные подразделения для осуществления охранно-сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя (далее — службы безопасности). Организация собственной службы безопасности регламентируется сводом правил в постановлении Правительства РФ от 24.02.2010 № 82 «Об утверждении правил предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность кроме охранной». Частная детективная и охранная деятельность определяется Законом о частной детективной и охранной деятельности как оказание на возмездной договорной основе услуг в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. На граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется.

Глава четырнадцатая пособия описывает следственные действия и экспертизу при расследовании преступлений в сфере информационной безопасности. Современная практика раскрытия и расследования преступлений характеризуется ростом преступлений в сфере информационной безопасности (ст. 272, 273, 274 УК), т. е. преступлений, сопряженных с использованием ЭВМ, систем ЭВМ или их сети, а также преступлений, где компьютерные средства используются как элементы способа их совершения и сокрытия. Основной процессуальной формой использования специальных познаний является экспертиза (от лат. *expertus* — «опытный, сведущий»). Именно экспертные исследования обеспечивают

получение результатов, имеющих наибольшее доказательственное значение при исследовании аппаратных средств, программного обеспечения и компьютерной информации. В этих условиях первоочередными задачами следователя являются поиск, фиксация, изъятие с помощью специалистов и представление эксперту необходимых материальных объектов — носителей компьютерной информации.

Пятнадцатая глава посвящена основам судебной экспертизы в сфере информационной безопасности. Судебная экспертиза — экспертиза, производимая в порядке, установленном УПК (п. 49 ст. 5). Данное официальное определение судебной экспертизы более развернуто представлено в п. 1 комментария к ст. 195 УПК: «Судебная экспертиза является следственным действием, которое проводится на основании и в порядке, установленном УПК РФ, государственным судебным экспертом или иным лицом, обладающим специальными знаниями, в целях исследования вещественных доказательств, документов, предметов, животных, трупов и их частей, сравнительных образцов, а также живых лиц и материалов дела в целях получения ответов на вопросы, поставленные перед экспертом лицом, ведущим производство по делу, или сторонами». Формулировка судебной экспертизы в области защиты информации может звучать следующим образом: «Судебная компьютерно-техническая экспертиза — это следственное действие, проводимое в отношении информационной техники и технологий, с целью формирования базы доказывания для изобличения информационных правонарушителей». Компьютерно-техническая судебная экспертиза — это самостоятельный род судебных экспертиз, относящийся к классу инженерно-технических экспертиз. Она является основной процессуальной формой использования специальных познаний при расследовании и судебном рассмотрении уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях, сопряженных с использованием компьютерных технологий.

Глава шестнадцатая продолжает тему предыдущей главы, давая классификацию видов судебной экспертизы в сфере информационной безопасности. К видам судебной экспертизы в области защиты компьютерной информации относятся:

- 1) аппаратно-компьютерная экспертиза;
- 2) программно-компьютерная экспертиза;
- 3) информационно-компьютерная экспертиза;

4) компьютерно-сетевая экспертиза.

Семнадцатая глава рассказывает о правовых основах электронного документооборота. Применение информационно-телекоммуникационных технологий в коммерческой деятельности и повседневной жизни привело к появлению принципиально новой области юридических отношений, связанных с электронным обмен данными. В таком обмене участвуют производители товаров и услуг, оптовые и розничные торговцы, дистрибьюторы, перевозчики, банки, страхователи, органы государственной власти и их организации, а также физические лица в своих деловых и личных отношениях. Сегодня электронный обмен данными оказывает существенное влияние на экономику и права граждан, что обусловлено равным образом как правом, так и технологией. Поэтому данные отношения требуют особого правового регулирования на уровне национального законодательства и международного права. Неразвитость существующих правовых норм, относящихся к указанной сфере, а также значительные противоречия между соответствующим законодательством разных стран являются препятствием для развития электронного бизнеса, электронного документооборота в сфере государственного управления, обеспечения информационных прав граждан, а также для успешного международного обмена электронными данными.

В настоящее время в российской юридической практике активно применяется такая правовая конструкция, как «электронный документооборот», или «использование электронных документов». Электронный документ по российскому законодательству — это документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме. Юридический смысл электронного документа (или документооборота) заключается в совершении юридически значимых действий посредством электронной связи и придания им требуемой письменной формы.

Глава восемнадцать посвящена правовым основам функционирования электронных платежных систем. Одновременно с изобретением денег как абстрактного представления ценности сформировались и различные платежные системы. Однако с течением времени число способов абстрактного представления ценности росло, и каждый виток развития экономики приносил в эту область новые элементы, обеспечивая тем самым развитие и систем проведения платежей. Начав с бартера, общество прошло через введение банкнот, платежных поручений, чеков, а в

последнее время еще и кредитных карт и, наконец, вступило в эпоху электронных платежных систем. Стремительное развитие электронной коммерции привело к разработке множества самых различных электронных платежных систем, функциональные возможности которых постоянно расширяются и усложняются. Электронная платежная система — распределенная информационно-вычислительная сетевая система, предназначенная для обработки платежей за товары и услуги, выполняемых с применением платежных карт, в среде глобальной компьютерной сети Интернет.

В девятнадцатой главе речь идет о правовых основах обеспечения информационно-психологической безопасности. Вопросы воздействия на сознание и подсознание человека издавна волновали людей во многих странах мира. Новые информационные технологии, средства массовой коммуникации многократно усилили возможности такого воздействия на психику человека, на большие группы людей и на население страны в целом. Наряду с прогрессом, который несет для нас новая информационная революция, она имеет и отрицательные стороны. Культ жестокости, насилия, порнографии, пропагандируемый в СМИ, печатных изданиях неограниченной продажи, а также в компьютерных играх и др., ведет к неосознаваемому порой желанию у подростков и молодежи подражать этому, способствует закреплению таких стереотипов поведения в их собственных привычках и образе жизни, снижает уровень пороговых ограничений и правовых запретов, что наряду с другими условиями открывает путь для многих из них к правонарушениям. Данные факты свидетельствуют о необходимости разработки, как национального законодательства, так и норм международного права, направленных на защиту психики человека от неосознаваемых деструктивных информационных воздействий.

Глава двадцатая пособия освещает сферу правового обеспечения информационной безопасности в российском сегменте сети Интернет. Практика работы федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения информационной безопасности свидетельствует о нарастающей тенденции использования возможностей сети Интернет в противоправной деятельности. Современное нормативно-правовое регулирование не в полной мере соответствует существующим угрозам. Действующий механизм саморегулирования в этой сфере не способен обеспечить защиту личности, общества

и государства. Принятая Правительством РФ Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» подтверждает, что сегодня как никогда актуально проведение научных исследований в области правовой природы Интернета в целях определения проблемных вопросов и выработки правовых подходов к их решению. Первостепенной задачей является государственное управление с использованием сети Интернет и совершенствование нормативно-правового регулирования в таких сферах, как обеспечение информационной безопасности, включая обеспечение юридической значимости электронного документа (результатов оказания государственных услуг (функций), электронный архив, электронный нотариат и др. Вопросы правового обеспечения информационной безопасности в российском сегменте сети Интернет приобретают особую актуальность в связи с созданием «электронного правительства» и предоставлением государственных услуг в электронном виде.

Двадцать первая глава посвящена основным направлениям развития электронного правительства и информационного общества Российской Федерации. 16 августа 2007 г. Правительством РФ была утверждена Концепция формирования электронного правительства, согласно которой под электронным правительством понимается новая форма организации

деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации целями формирования и развития информационного общества в Российской Федерации являются: повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Таким образом, создание информационного общества рассматривается как платформа для решения задач более высокого уровня — модернизации экономики и общественных отношений, обеспечения конституционных прав граждан и высвобождения ресурсов для личностного развития.

Сведения об авторах. Морозов Андрей Витальевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.



О создании электронных копий правовых актов, имеющих в фондах НЦПИ

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются вопросы о ключевых направлениях обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и должностных лиц, повышения уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных и иных правовых актах в условиях автоматизации и информационных процессов.

Ключевые слова: подсистема, информационные ресурсы, информационные системы, архивист, законодательство, мониторинг.

Современный этап общественного развития характеризуется как период формирования и развития информационного общества. Данное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти.

В информационном обществе взаимодействие с гражданами, хозяйствующими субъектами ориентировано и строится на принципах виртуального дистанционного контакта с использованием электронных форм взаимодействия, и тем самым реализуется инструментарий так называемого электронного государства.

Строительство «Электронной России» и Федеральной Целевой Программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» в рамках исполнения органами государственной власти всех уровней своих функций предусматривает оказание широкого спектра государственных услуг хозяйствующим субъектам, гражданам и населению посредством информационно-коммуникационных технологий. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной Программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» [1].

Цель Программы: получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных техно-

логий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе. Задачи Программы: обеспечение предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий; развитие технической и технологической основы становления информационного общества; перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид; развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства; повышение открытости деятельности органов государственной власти.

Принимая во внимание актуальность поставленных задач, необходимо продолжить поиск путей решения, уделяя внимание вопросам перехода к электронному документообороту в органах государственной власти, внедрения электронного документооборота и архива, таких как: перевод в цифровой формат материалов, хранящихся в архивах Российской Федерации, создание порталов государственных услуг, создание и поддержание интернет – порталов на базе архивных материалов Гостелерадиофонда, создание и развитие единого российского интернет – портала, содержащего исчерпывающую информацию о российских библиотеках, архивах и музеях. Благодаря которому для мирового сообщества интернет – пользователей облегчается доступ к интересующей информации в сфере культуры России, в том числе: создание общероссийской архивно – информационной системы.

Актуальными на сегодняшний день являются также рассмотрение и анализ лучших примеров мирового опыта внедрения электронного правительства.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации. В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Инкорпорация позволит исключить случаи дублирования регламентации одного и того же вопроса несколькими актами. Работа была бы проделана эффективней и оперативнее, если бы «старые» акты были бы оцифрованы.

С каждым годом наблюдается активизация законотворческого процесса. К сожалению, придется признать, что имеется большое число формально действующих, но фактически утративших силу нормативных правовых актов, многие предписания не приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Все это создает опасность правовой инфляции в стране и способствует правовому нигилизму в обществе. Возникла необходимость активно совершенствовать юридическую технику, устранять имеющиеся противоречия и дублирования, в том числе, за счет инкорпорации советской нормативно – правовой базы. Все это обеспечит в дальнейшем стабильность и системность российского права. В результате чего законодательство, несмотря на свое многообразие, станет более доступным для граждан.

В рамках инкорпорации рассматриваются только правовые акты, принятые в период с 1917 года по декабрь 1991 года. Министерство юстиции одновременно с работой над правовыми актами СССР и РСФСР, затрагивающих сферу деятельности юстиции координирует деятельность по инкорпорации иных федеральных органов исполнительной власти.

В своем эксклюзивном интервью «Российской газете» Заместитель министра России Виктор Евтухов рассказал о начавшейся работе по инкорпорации советского законодательства.

Россия получила «в наследство» от Советского Союза советскую правовую систему.

Первые декреты советской власти (из фондов нормативных правовых актов): «О редактировании и печатании законодательных и правительственных актов», «Об обязанности газет печатать декреты и распоряжения органов Советской власти». От 14 сентября 1918 года «О введении Международной Метрической системы мер и весов.» В некоторых частях документ устарел, но применяется в той части, которая не противоречит современному законодательству. Главное проверить, возможно ли применение правового акта советской эпохи в современных условиях, не противоречит ли он Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.

Еще интересные документы: от 23 декабря 1917 года «Изменения правописания и новые правила» газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства, подписан Народным Комиссаром по просвещению А.В. Луначарским, от 17 октября 1918 года «О введении новой орфографии» [2].

Последние годы характеризуется широким внедрением компьютеризированных технологий в сферу работы государственного аппарата и предоставления государственных услуг в электронном виде. Согласно Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] обязанность государства перед гражданами является предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Последние решения Правительства РФ, Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации направлены на внедрение электронного документооборота во всех федеральных органах. В связи с этим перед архивистами также встают глобальные задачи. Началась большая работа по оцифровке материалов, сокращении доли бумажных документов, удобству их использования. Эта работа предусмотрена Стратегией развития информационного общества.

Колоссальный объем архивной информации предопределил создание Национального электронного архива законодательства России.

Создание электронного архива законодательства России - задача огромного культурного, научного и практического значения. Она имеет целью предоставить неограниченному кругу пользователей (политикам, ученым, государственным служащим, аспирантам, студентам)

весь массив законодательства России, от первых кодексов до актов действующего законодательства, принятых в последние годы. Национальный архив может быть использован для изучения истории правового регулирования, сравнительных правовых исследований, в кодификации законодательства и проработке различных версий правовой реформы. Впервые ученые и практические работники получают надежную фактологическую базу, которая позволит перейти от бездоказательных версий и эмоциональных оценок к точным фактически обоснованным выводам об особенностях правового пути России.

Имеющиеся в нашей стране правовые базы данных содержат не более 20 процентов необходимой информации о правовых актах. Большое значение для научных исследований имеет и фонд правовых актов, признанных утратившими силу. Актуальным является вопрос кодификации и систематизации законодательства, подготовки свода законов

Работу всегда осуществляло Министерство юстиции с участием научных учреждений.

Одним из примеров было обращение Минкультуры, с просьбой, представить перечень правовых актов в сфере культуры за период 1917 – 1927 годов, утративших силу.

В соответствии с запросом Минкультуры России НЦПИ при Минюсте России в адрес Департамента законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения была направлена информация о действии нормативных правовых актов в сфере культуры за период 1917 – 1922 гг.

Руководствуясь сведениями, представленными НЦПИ при Минюсте России, Минкультуры России был подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства «О признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

В настоящее время прослеживается следующая проблематика, что систематизированный фонд правовых актов с 1917 г. РСФСР, СССР и Российской Федерации, а также источников опубликования, поддерживаемых в актуальном состоянии более 80 лет и представляющий собой уникальный массив государственных информационных ресурсов, не велся уже много лет.

Вопрос о доступной форме также приобретает особую актуальность в связи с ориентацией на предоставление информации посредством применения информационных систем общего пользования и сети Интернет, поскольку далеко не все граждане имеют возможность реализовать свое право на доступ к информации другим способом.

Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [4] установлено, что запрещено относить к информации с ограниченным доступом документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Как было сказано ранее, для научных исследований, подготовки предложений о совершенствовании законодательства и повышения эффективности его применения, необходим анализ всех действующих, официально не отмененных нормативных актов (федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных актов, а также актов Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации).

В настоящее время в соответствии с Программой совместных мероприятий по реализации Соглашения между Российской правовой академией (РПА) и Научным центром правовой информации лабораторией мониторинга правовой информации НИИ РПА проводится правовой анализ архивного фонда правовых актов Минюста России, находящихся в НЦПИ, и силами студентов Академии осуществляется методологическая обработка архива и ввод правовых актов в базу данных через выделенный НЦПИ компьютер.

Перевод текстов нормативных правовых актов фондов Министерства юстиции СССР и Министерства юстиции РСФСР в электронно-цифровую форму обеспечит доступность этой уникальной правовой информации, в том числе и через Интернет.

Устранение проблемных вопросов требует значительных ресурсов, скоординированного проведения организационных мероприятий Минюста России и НЦПИ, а также РПА.

Разработан учебно-методический комплекс Российской правовой академией совместно с Научным центром правовой информации по программе повышения квалификации специалистов территориальных органов Минюста России и служащих муниципальных образований.

Задачей правового мониторинга является реализация одного из приоритетных направлений государственной политики – повышения качества и эффективности законодательства как важного фактора развития государства.

Ключевым направлением является обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и должностных лиц, повышение уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и досто-

верной информацией о действующих в России законодательных и иных правовых актах в условиях автоматизации и информационных процессов.

Необходима тщательная проработка всех вопросов и в самые сжатые сроки. В противном случае мы рискуем утратить целые пласты документов и отечественная история начала XXI в. останется белым пятном для последующих поколений.

Список литературы:

1. СЗ РФ. – 2010. - № 46. - Ст. 6026
2. Собрание Указов и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства от 17 октября 1918 г. №74 (ст.ст. 309,406, 804).
3. СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
4. СЗ РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.



Доктринальные проблемы учета общественного мнения при организации деятельности органов внутренних дел России

Аннотация: рассматриваются некоторые проблемы учета общественного мнения в рамках организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел России.

Ключевые слова: общественное мнение, органы внутренних дел, оценка деятельности полиции, коррупция.

Процесс формирования в России гражданского общества в последнее время характеризуется активным использованием новых технологий учета общественного мнения. Классические демократические институты, такие как выборы, референдум, массовые мероприятия (собрания, митинги и др.), а также индивидуальные и коллективные обращения граждан в государственные органы с учетом внедрения электронного документооборота в условиях необходимости публичной легитимизации власти, легли в основу принципиально новых институтов народного представительства в рамках государственного управления.

Так, насущная необходимость общественной поддержки деятельности органов внутренних дел обусловила создание Общественных советов при МВД России и его территориальных подразделениях[1,2]. Помимо того, в Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. «О полиции»[3] была введена новелла, определяющая общественное доверие и поддержку граждан в качестве основополагающего принципа деятельности полиции. В соответствии с частью 6 статьи 9 указанного Федерального закона «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел». Подобного механизма контроля и оценки деятельности органов внутренних дел в российской истории ранее не существовало. Так, утративший силу Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции»[4] определял, что ее деятельность строится на принципах уважения

прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма и гласности.

В сложившейся ситуации возникают некоторые вопросы, среди которых два, на наш взгляд, являются наиболее глобальными и злободневными:

1. Обладает ли социальный институт общественного мнения свойствами и качествами, необходимыми для включения его в систему оценки государственного органа?
2. Допустимо ли внедрение в преимущественно императивную систему государственного управления конкурирующего воздействия общественного мнения, которое имеет ярко выраженный диспозитивный характер?

Определяя в качестве цели настоящей работы ответ на эти вопросы, нами будет обращено внимание, в первую очередь, на теоретические, доктринальные взгляды социологов и юристов.

На сегодняшний день продолжают споры о содержании и сущности общественного мнения, как социального феномена. Ученые не пришли к консенсусу и по поводу функций и механизма его формирования. Так, Г. Чайлдс приводит 50 определений общественного мнения, не склоняясь ни к одному из них[5]. Подобная неопределенность объясняется его последовательными различными концептуальными подходами к описанию общественного мнения. В соответствии с первой, общественное мнение имеет исключительно рациональный потенциал, отражая объективные детерминанты развития социума и демонстрируя его потребности. Отметим, что именно этот подход обусловил возникновение и

выступил научной базой для формирования демократической формы правления. Вторая концепция рассматривает общественное мнение в качестве формы социального контроля, оценивающего деятельность органов управления с позиции пользы для общества.

В чем же противоречие этих концепций? Дело в том, что рациональный подход «опирается на представление о хорошо информированном гражданине, способном тонко аргументировать и четко формулировать свои суждения»[6]. Большинство авторов, разделяющих эту концепцию, признают, что только малая группа информированных и заинтересованных граждан действительно участвует в таких дискуссиях и формирует суждения. Концепция же общественного мнения как социального контроля говорит о влиянии всех членов общества на социальные процессы. Причем общественное мнение довлеет как над государством (правительством), так и над индивидом, который под угрозой социальной изоляции присоединяется к реальному или мнимому большинству.

Проецируя сказанное на реалии современной России, трудно не согласиться с И.З. Гимаевым, который отмечал: «... в условиях демократизации и информатизации современного общества резко возрастает роль общественного мнения в системе государственного управления. С другой стороны, и у государства возникают дополнительные возможности активно формировать необходимое общественное мнение на основе информационных управленческих технологий»[7, 3]. Рассматривая общественное мнение через призму теории социального контроля, данный автор определяет его, как специфическое проявление общественного сознания, сложное духовное образование, выражающееся в оценках и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам действительности, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом[7, 7].

С учетом данного определения, следует исследовать место общественного мнения в рамках российской правовой системы. Конституция Российской Федерации[8] определяет следующие гарантии, права и свободы, обеспечивающие учет общественного мнения в рамках управления государством:

1) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3);

2) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);

3) высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3);

4) каждому гарантируется свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29);

5) никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ч. 2 ст. 29);

6) каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29);

7) гарантируется свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29);

8) каждый имеет право на объединение, свобода деятельности общественных объединений гарантируется (ч. 1 ст. 30);

9) граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ч. 1 ст. 31);

10) граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32);

11) граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32);

12) граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Положения федеральных законов детализируют заложенные в Конституции правовые нормы. К таким актам следует отнести Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»[9], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[10], Уголовный кодекс Российской Федерации[11], Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации[12], Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации»[13], Федеральный закон РФ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»[14], Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[15], Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[16], Федеральный закон РФ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[17], Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[18], Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и другие.

Итак, отвечая на поставленный в начале работы первый вопрос, следует признать, что общественное мнение так или иначе, выступает своеобразным индикатором происходящих в обществе процессов, а его систематическое изучение позволит оптимально скорректировать деятельность государственно-властных органов. Общественное мнение формируется исключительно по вопросам, имеющим важное значение для общества, а следовательно, и для государства. Вместе с тем, не следует путать такие категории, как «общественное мнение» и «результат социологического опроса». Общественное мнение динамично, имеет сложную структуру, определенные его сегменты имеют латентный характер, что обусловлено нежеланием меньшинства оказаться в социальной изоляции. Перефразировав известное выражение В. Черчеля, можно сказать, что социологический опрос плохой способ выявления общественного мнения, но лучшего способа человечество пока не придумало.

Однако, ко всем ли сферам государственного управления применима эта концепция? Можно ли надеяться на объективную оценку обществом деятельности силовых государственных органов, которые в ряде случаев ограничивают права и свободы его членов? Применительно к трактовке общественного мнения в правоохранительной сфере, следует обратиться к работе А.В. Копылова, который, проанализировав различные точки зрения, определяет его, как специфическое проявление общественного сознания, сложное духовное образование, выражающееся в оценках проблем правопорядка и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам охраны правопорядка, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом[19, 11].

И.З. Гимаев отмечал, что «для представителей либерального подхода общественное мнение способно к компетентным, стабильным, ответственным оценкам, поэтому является полноправной составляющей политического процесса. При этом последователи либерального подхода все же ограничивают компетентность общественного мнения в управленческой и государственно-правовой сферах, аргументируя это тем, что существуют политические проблемы, которые недопустимо решать посредством апелляции к общественному мнению»[7, 18]. Действительно, иногда общественный резонанс от противоправного деяния обратно пропорционален тяжести юридической ответственности, предусмотренной за его совершение. Так дело обстоит, например, при соотнесении общественных отзывов об экономических преступлениях, когда государству причиняется ущерб на миллионы рублей, и отзывы о дорожно-транспортных происшествиях, в которых иногда ущерб жизни и здоровью людей причиняется безвинно. В таких случаях «рационализатором» регулирования общественных отношений, безусловно, должно выступать не эмоционально «заряженное» общество, а лояльный и беспристрастный законодатель.

Таким образом, перед нами встает вопрос о целесообразности допущения изменения вектора государственного управления под давлением общественного мнения. Следует пояснить, что речь идет не о глобальных политических процессах, которые формируются в процессе демократических выборов и референдума, а о повседневном отраслевом управлении в сфере внутренних дел, выстроенном на основании действующих нормативных правовых актов. Казалось бы, при грамотной фиксации объективно сложившегося общественного мнения, полиция станет ближе к народу и, как следствие, заручится его поддержкой. Однако, этот вопрос имеет определенный подтекст.

Обращаясь к теории административного права, следует вспомнить соотношение диспозитивного («разрешено все, что прямо не запрещено») и императивного («запрещено все, что прямо не разрешено») методов правового регулирования. Для системы государственного управления органами внутренних дел основным является императивный метод; «вкрапления» диспозитивности встречаются значительно реже. Применительно к административной деятельности полиции, наиболее ярким проявлением диспозитивного регулирования может стать административное усмотрение – право

должностного лица выбирать способ и меру воздействия из определенного перечня. Примером административного усмотрения может быть свобода избрания меры административного наказания при альтернативной трактовке санкции нормы КоАП РФ.

Очевидно, что учет общественного мнения в правоприменительной деятельности органов внутренних дел имеет ярко выраженный диспозитивный характер. Следовательно, помимо дополнительных усилий, связанных с выявлением общественного мнения, государство должно обеспечить расширение меры административного усмотрения чиновников, которое бы позволяло учитывать общественное мнение в полной мере. Здесь и кроется основное противоречие.

Дело в том, что говоря о влиянии общественного мнения на систему управления в сфере внутренних дел, мы абстрагируемся от иных социально-экономических процессов. Одним из таковых является коррупция, которая является главной проблемой российской государственности. Не является тайной и тот факт, что размеры и динамика коррупции напрямую связаны с широтой предоставляемых должностным лицам полномочий. Таким образом, расширение меры административного усмотрения в той или иной сфере государственного управления непременно должно повлечь рост числа коррупционных проявлений, что «сведет на нет» позитивный потенциал от учета общественного мнения. Осознавая это, Президент и Правительство РФ в последние годы предпринимают все большие усилия к максимальной детализации должностных обязанностей государственных служащих всех уровней. Наиболее удачным считаем внедрение административных регламентов осуществления государственных функций (предоставления государственных услуг), которые тотально регулируют деятельность должностного лица, практически не предоставляя ему права административного усмотрения[20]. Еще одним важным шагом в сфере противодействия коррупции в России стала реализация концепции «электронного правительства», когда осуществление государственной функции организуется при отсутствии личного контакта гражданина с чиновником. Эта система позволяет исключить требование взятки и позволяет легко контролировать законность и обоснованность принимаемых решений. Можно предположить, что по мере развития административного законодательства с учетом обобщения правоприменительной практики, в будущем мы сможем сформировать

исключительно императивные алгоритмы государственного управления в сфере внутренних дел. При этом контролирующим механизмом станет суд и законодательное представительство, которые смогут дополнять и изменять этот алгоритм в ходе развития и усложнения общественных отношений.

В этом контексте расширение административного усмотрения должностных лиц органов внутренних дел является мерой контрпродуктивной.

Подводя итог сказанному, следует сделать некоторые выводы:

1. Общественное мнение сочетает в себе рациональный и контролирующий компоненты и выступает условием легитимности государственной власти.
2. Воздействия общественного мнения на систему государственного управления осуществляется путем его учета в рамках осуществляемой деятельности, а также через оценку деятельности государственного органа (его подразделения) с позиций общественного одобрения. В свою очередь, государство выступает одним из информаторов общества по социально значимым вопросам, что позволяет говорить о государственной функции формирования общественного мнения.
3. Применительно к деятельности органов внутренних дел, учет общественного мнения осуществляется в усеченном режиме, который ограничен рамками административного усмотрения должностных лиц полиции.
4. Оценка деятельности органов внутренних дел с позиции общественного мнения возможна и необходима в демократическом обществе. Вместе с тем, ее следует проводить осторожно, учитывая риски и особенности социального феномена общественного мнения.

Список литературы

1. Об Общественной палате РФ: Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №15. Ст. 1277;
2. Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД РФ: Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. №1027 // Собрание законодательства РФ. 2011. №31. Ст. 4712; Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. №668 // Собрание законодательства РФ. 2011. №22. Ст. 3154; Об Обществен-

- ном совете при МВД РФ: Приказ МВД РФ от 14 декабря 2006 г. №1025 // Текст приказа официально опубликован не был (СПС «Консультант Плюс», 2012 г.).
3. О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 900.
 4. О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.
 5. Чайлдс Г. Общественное мнение: природа, формирование, роль. – М., 1965. – 231 с.
 6. Общественное мнение как социальный контроль // URL: <http://emsu.ru/lm/shop/Sup-27/code2.html> (дата обращения 20.07.2012 г.)
 7. Гимаев И.З. Общественное мнение как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России: автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Уфа, 2012. – С. 3.
 8. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
 9. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст. 2710.
 10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
 11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
 12. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.
 13. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253.
 14. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
 15. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
 16. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
 17. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №21. Ст. 1919.
 18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
 19. Копылов А.В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Москва, 2007.
 20. Об утверждении Административного регламента системы министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством российской федерации срок: Приказ МВД РФ от 12 декабря 2011 г. № 1221 // СПС «Консультант Плюс», 2012 г.

Анализ особенностей предоставления юридических услуг в экстренном режиме

Аннотация: Современный период развития экстренных служб в Российской Федерации характеризуется повышением требований к организации работы отдельных служб с учетом предстоящего введения в 2017 году единой дежурно - диспетчерской службы с доступом по коду «112». В статье рассматриваются данные статистики, и обсуждается опыт организации взаимодействия экстренных служб, возможность предоставления юридических услуг службой «112»..

Ключевые слова: экстренные службы, единая дежурно - диспетчерская служба, опыт организации экстренных служб, взаимодействие экстренных служб, получение юридических консультаций.

Потребность в получении юридических консультаций при возникновении стихийных бедствий, противоправных действий членов общества, дорожно - транспортных происшествий постоянно увеличивается в связи с тем, что растут и становятся более сложными имущественные риски при возникновении таких ситуаций. На действующих call – центрах экстренных служб и на вводимой в Российской Федерации единой дежурно-диспетчерской службе (ЕДСС) с доступом по коду «112» должна учитываться эта потребность[1].

Существующие телекоммуникационные сети могут быть использованы как средство доступа к юридическим услугам в обычном или в экстренном режимах. Рассмотрим особенности функционирования телекоммуникационных сетей на современном этапе развития услуг связи. В распоряжении пользователей имеются стационарные и мобильные телефонные аппараты, различные средства подключения к Интернет – ресурсам и широкий перечень предоставляемых услуг (отправка sms - и mms - сообщений, выход на различные Интернет – ресурсы, работа с файлами памяти). Современная телекоммуникационная сеть должна обеспечивать:

- потребности заказчиков в отношении скорости передачи информации;
- иметь установленный набор функций и план гармоничного развития;
- быть простой в эксплуатации и обслуживании.

В телекоммуникационной отрасли проявляются тенденции, присущие любым технологиям предоставления услуг в индустриальном обществе:

- возникновение потребности в услуге;
- частичное удовлетворение потребности при высоких ценах на услугу;
- расширенное предоставление услуги за счет уменьшения ее цены;
- полное предоставление услуги с минимальными ценами;
- появление новых потребностей (или «воспитание» их в потребителе).

Появление альтернативных видов связи, конкурирующих с телефонной связью, влияет на тарифную политику операторов телефонной связи. Учет существующих мировых тенденций позволяет повторить известную формулу эффективности деятельности оператора связи:

«диверсификация предоставления услуг плюс снижение собственных издержек».

Цифровые системы коммутации (ЦСК) поддерживают основной набор услуг для абонентов ТФОП. Можно перечислить наиболее характерные дополнительные виды обслуживания (ДВО), реализованные на ЦСК разных типов: сокращенный набор номеров; временный запрет входящей или исходящей связи; переадресация вызова по одному из возможных сценариев; соединение без набора номера; запрет на международную или междугородную связь пу-

тем использования паролей; уведомление о поступлении нового вызова в процессе разговора.

Развитие средств доступа к сети Интернет меняет не только состав пользователей, но характер обращений, потребность в оперативном получении информации. оконечные устройства пользователей для доступа в сеть Интернет развиваются опережающими темпами. Например, в последнее время ведется агрессивная рекламная компания по реализации мобильного голосового доступа к поисковику Google для получения информации. Пользователь произносит простую фразу «Виды озера Байкал», «Последние новости» или «Юридическая информация» и получает доступ к соответствующей базе данных. Усилия разработчиков оконечного оборудования направлены, прежде всего, на получение пользователем значительных объемов информации.

Со стороны пользователя могут поступать sms – и mms – сообщения. Популярность приобрели так называемые мобильные репортажи. Использование sms - и mms – сообщений позволяет пересылать оператору ЕДСС и фиксировать важную дополнительную информацию (например, фотографии с мест ДТП или другого происшествия).

При организации работы ЕДСС следует учитывать особенности поведения абонентов при обращении к экстренным службам. А именно, доступ к телефонному почтовому ящику, услуги sms- и mms – сообщений, доступ к электронной почте предоставляются в одностороннем режиме, и это понимают пользователи. Поэтому при наличии современных средств связи имеет место дублирование информации об одном и том же происшествии. Сначала направляются sms- и mms – сообщения, сообщения по электронной почте, затем - предпринимается попытка установить телефонное или Интернет – сообщение с оператором экстренных служб[2].

Начиная с 2009 года, в странах ЕС реализуется программа eSafety, в соответствии с которой все новые автомобили, произведенные в ЕС, должны комплектоваться специальными устройствами eCall [3,4]. Эти приборы автоматически звонят в службу спасения по единому европейскому номеру 112, если в случае дорожно-транспортного происшествия (ДТП) повреждены специальные датчики, вмонтированные в транспортное средство. Перспективный вид услуг – предоставление юридической помощи при дорожно-транспортных происшествиях.

На рис.1 представлена схема взаимодействия ЕДСС, обращение к которой производится набором номера «112», с действующими экстренными службами «01», «02», «03» и «04». По этой схеме видно, что выделенная в отдельную службу «Система приема и обработки вызовов» является важным промежуточным звеном, обеспечивающим предварительную обработку поступивших вызовов и дальнейшее их направление на соответствующую службу. Эта служба также обеспечит фильтрацию ложных вызовов. Обратим внимание на наличие в ЕДСС справочной системы (АСКО), возможности которой могут быть использованы для предоставления различных справок и, в том числе, справок юридического характера.

Использование Интернет доступа к справочной службе ЕДСС позволит пользователям получать значительные объемы информации без искажений и неправильных толкований. Пользователям могут быть оперативно предоставлены данные по действующим нормативным документам. Вопросы оплаты услуг могут решаться в оперативном режиме, чему способствует то обстоятельство, что в службе ЕДСС предусмотрена дифференцированная оплата услуг с возможностью в ряде случаев бесплатного обслуживания.

Следует учитывать негативный опыт организации экстренных служб в Сибири, когда пожар уничтожил сельскую школу, располагавшую доступом в сеть Интернет, но не имевшую телефонной связи с местной пожарной службой. Служба ЕДСС при неразвитости телефонной связи в отдельных регионах становится не только объединяющим элементом, но и фактором дополнительной поддержки местных экстренных служб.

В ряде регионов России ведется опытная эксплуатация службы ЕДСС. Можно сослаться на итоги работы управления по делам ГО и ЧС администрации города Ставрополя. В ЕДСС города за шесть месяцев поступило более 7 тысяч обращений, что на 29,7% больше, чем за тот же период предыдущего года. Рост количества обращений вызван популяризацией и доступностью единого телефона вызова экстренных служб города, а также возросшим доверием жителей города к работе ЕДСС. Проведенный анализ показал, что 30% обращений относится к сфере вызова экстренных оперативных служб города, 50% - к коммунальной сфере и 20% - определены в графу «прочие»[5].

Негативную оценку введения ЕДСС в регионах России дают врачи «Скорой помощи» (служба «03»). Отмечались случаи, когда, не обладая медицинскими навыками, специалисты службы ЕДСС «112» неверно трактовали поступившие вызовы, что приводило к выбору транспорта неправильной специализации.

Положительный опыт введения ЕДСС был получен в Псковской области, где служба ЕДСС с индексом «112» была позиционирована именно как служба спасения и обеспечивала преимущественно локализацию и устранение чрезвычайных ситуаций в жилищно-коммунальном секторе. При этом call-центры экстренных служб «01», «02», «03» и «04» продолжали работать в штатном режиме.

Организация работы ЕДСС должна учитывать правовые и юридические аспекты. Например, в соответствии с новым законом, регламентирующим деятельность полиции РФ,

обслуживание экстренных вызовов к службе «02» является исключительной обязанностью полиции.

Выбор схемы взаимодействия между ЕДСС и существующими экстренными службами должен производиться с учетом интенсивности потоков трафика. На рис.2 представлены данные по изменению числа поступающих вызовов по интервалам времени в 15 минут на различные экстренные службы города Москва в режиме чрезвычайной ситуации (ЧС). В данном случае наибольшее число вызовов поступало к службе «03», однако и к остальным экстренным службам города потоки трафика были достаточно велики[2].

Анализ данных статистики по разным ЧС показал, что увеличение числа вызовов взаимозависимо и определяется характером происшествия. Может отмечаться рост числа вызовов по одной, двум или трем службам.

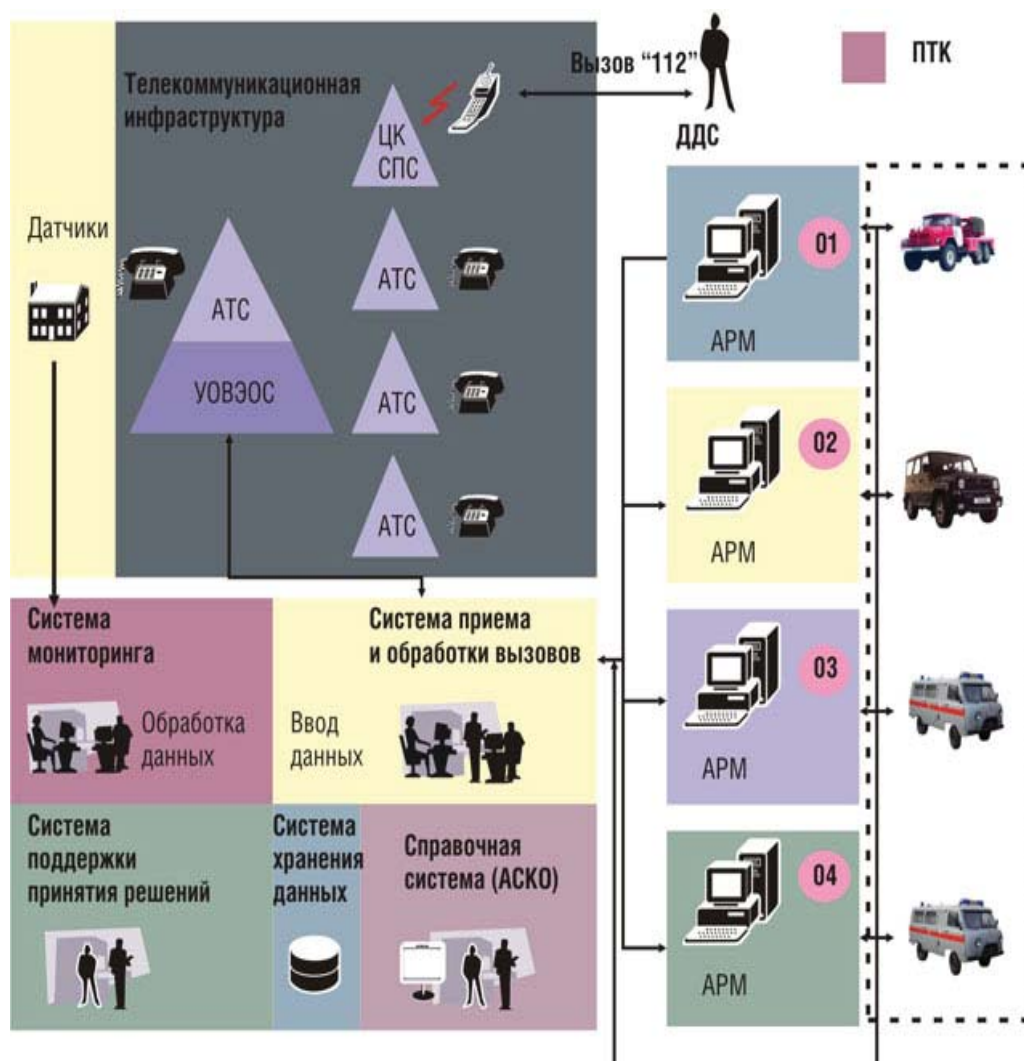


Рис.1. Схема взаимодействия ЕДСС и существующих экстренных служб

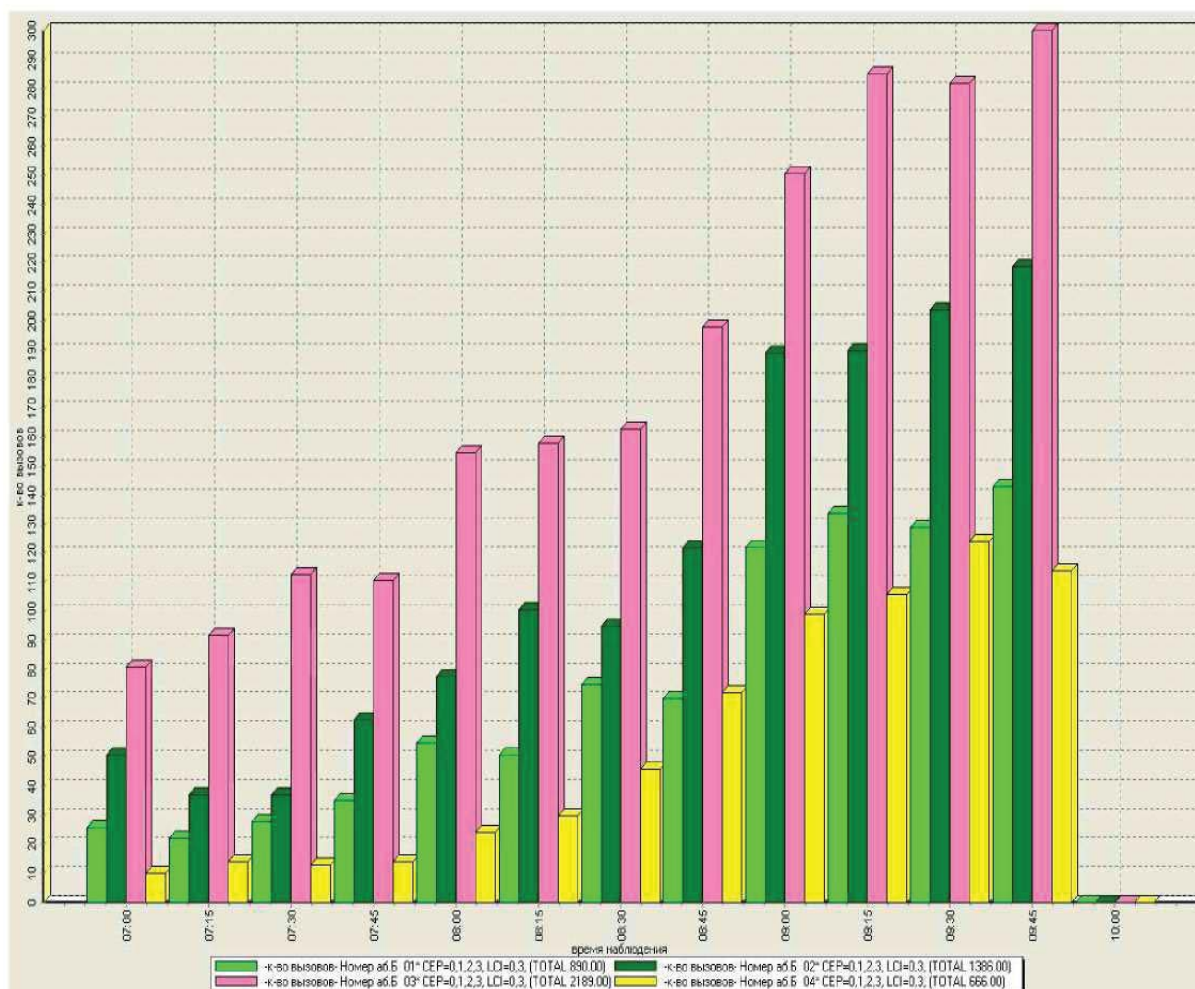


Рис.2. Данные статистики по одной из чрезвычайных ситуаций

Выводы

1. Быстрое развитие окончных средств доступа пользователей предъявляется дополнительные требования к сетям связи. Определяющими видами связи при реализации экстренных вызовов являются телефонная связь или Интернет-сервисы, предоставляющие пользователю двустороннюю связь с оператором службы.
2. При организации взаимодействия между ЕДСС и действующими экстренными службами должен учитываться опыт развертывания этих служб в регионах России, состав поступающих обращений, их количество и необходимость соблюдения специальных требований при обслуживании.
3. Справочная служба ЕДСС может быть использована для предоставления юридических

услуг населению в экстренных случаях (в частности, в случае ДТП).

Литература:

1. ГОСТ Р 22.7.01-99 «Единая дежурно – диспетчерская служба. Основные положения». Дата введения 2000–01–01.
2. Степанова И.В., Киселев И.В. Влияние интеллектуальной маршрутизации вызовов на функционирование Call – центров// T-Comm. – №4. – С.51-53.
3. О.Блинкова. Спасти рядового европейца//PC Week Mobile №9 (12), октябрь 2006.
4. Соловьев С.П. Опыт внедрения Системы-112 в странах ЕС. www.komset.ru.
5. Чачин П. Связь при чрезвычайных ситуациях// PC Week/RE, 25.05.2010.

Тенденции развития контакт-центров с учетом развития техники и технологий

Аннотация: современные контакт-центры являются эффективным инструментом предоставления правовой информации по запросу пользователей и ее оперативной рассылки. Изучение тенденций развития контакт – центров позволит внедрять новые достижения и повышать качество предоставления юридической информации пользователям. В статье рассматриваются варианты построения контакт-центров и обсуждаются проблемы организации программного обеспечения.

Ключевые слова: Контакт-центр, облачные вычисления, аутсорсинговые центры, организация обращений пользователей, управление показателями производительности.

На сегодняшний день можно выделить два основных направления развития контакт-центров, и оба они связаны с развитием информационных технологий и направлены на повышение удовлетворенности заказчиков: первое – наращивание возможностей контакт-центра за счет повышения уровня автоматизации процессов; второе – повышение качества обслуживания, то есть улучшение непосредственно технических характеристик работы контакт-центров и совершенствование технологий управления контакт-центром[1,2].

Современные информационные технологии позволяют при обслуживании вызовов в контакт-центрах использовать все имеющиеся у компании бизнес-данные о клиенте, предоставлять потребителям возможность обращения в контакт-центр по различным каналам связи – телефону, e-mail, web, chat и предлагать сервис в рамках Варианта построения информационного центра обслуживания вызовов с использованием технологии IP (Internet Protocol) представлен на рисунке 1.

Одно из наиболее востребованных направлений развития контакт-центров сегодня – это аутсорсинг, т.е. предоставление услуг контакт-центра сторонним организациям. С появлением технологии облачных вычислений (Cloud Computing), это направление бизнеса становится особенно востребованным, услуга становится более доступной как для владельца контакт-центра, так и для компании-потребителя услуги. Основное отличие аутсорсингового

(от англ. outsourcing), или, как его еще называют коммерческого центра от внутрикорпоративного состоит в том, что такой операторский центр, рассчитанный на предоставление услуг сторонним компаниям состоит из нескольких виртуальных центров, каждый из них предназначен для своего заказчика, с точки зрения которого коммерческий контакт-центр работает только на него.

Заказчику представляется отчетность (полный список вызовов, распределение нагрузки поступающих вызовов по часам, по разным очередям), а также возможность удаленного наблюдения за работой «своего» контакт-центра.

Таким образом, клиенты, решившие воспользоваться услугами контакт-центра, имеют возможность выбора: построить собственный контакт-центр или арендовать мощности специализированной компании. Кроме того, фирмы, имеющие собственные корпоративные центры обработки вызовов, могут обращаться к услугам аутсорсинговых центров для обеспечения информационной поддержки рекламных кампаний или для проведения директ-маркетинга.

Интенсивность потока поступающих к контакт-центрам вызовов может достигать нескольких сотен в минуту. В контакт-центрах используются информационные ресурсы, хранящиеся в соответствующих базах данных, обрабатывается и запоминается поступающая информация, автоматически протоколируется вся деятельность операторов, связанная с обслуживанием вызовов, а также выполняется целый ряд других функций.

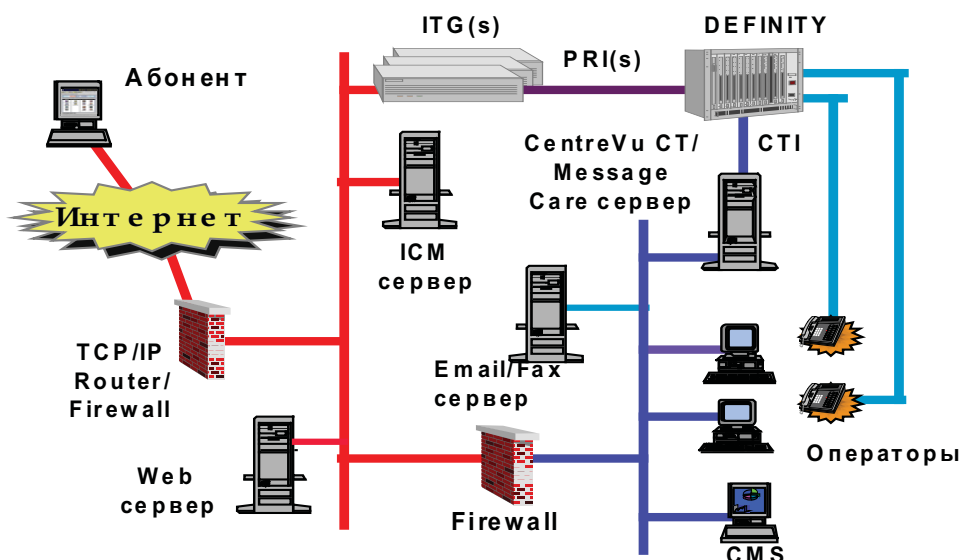


Рис.1. Вариант построения контакт-центра

Кроме того, обеспечиваться рациональное распределение входящих вызовов между операторами в соответствии с их функциональными задачами и квалификацией, а также возможность контроля работы операторов управляющим персоналом центра. Для этого в состав программного обеспечения контакт-центров часто включается приложение, которое выполняет функции интеллектуального распределения входящих вызовов согласно разным сценариям их обработки. В такие сценарии, которые либо программируются непосредственно администратором системы, либо выбираются им из некоторого набора возможных вариантов, заложены алгоритмы работы с запросом, правила оптимального выбора оператора (или группы операторов), методы и возможные результаты обслуживания того или иного клиента.

Помимо дисциплины выбора вызовов из очереди и выбора операторов для их обслуживания, и сами очереди, в зависимости от структуры системы, могут быть организованы разными способами:

- индивидуальные очереди к каждому оператору;
- очередь к службе (группе операторов);
- единая очередь ко всем службам.

Основной задачей операторских центров является обслуживание потока вызовов высокой интенсивности с минимальными потерями, для чего требуются гибкие алгоритмы распределения вызовов и процедуры их обслуживания. Использование систем Interactive Voice Response (IVR) предоставило возможность существенно опти-

мизировать процессы обработки вызова. Функция систем IVR — повысить качество обслуживания вызовов и обеспечить абонентам определенные удобства при ожидании обслуживания, а также избавить оператора от рутинной работы, связанной с получением стандартной информации. Как правило, при использовании IVR алгоритмы обработки вызовов в операторском центре предусматривают передачу абонентам, ожидающим в очереди, музыкальных фрагментов или речевых фраз. Эти фразы могут содержать сведения о порядковом номере вызова в очереди, об ориентировочном времени ожидания или просто рекламную информацию о новых услугах компании. Клиенту, ожидающему в очереди, предоставляется меню, из которого он может непосредственно перейти к интересующей его информации, не дожидаясь ответа оператора. В ряде случаев автоматизированное меню обеспечивает возможность быстрой и правильной маршрутизации вызова к определенной группе операторов или даже к определенному специалисту[1].

Именно с помощью IVR операторский центр чаще всего предоставляет такую информацию как часы работы предприятия, как к нему проехать, чтобы на это не тратилось дорогостоящее время операторов. Некоторые системы позволяют клиентам сохранить своё место в очереди, пока они занимаются другими делами (например, обращаются к IVR для проверки текущего баланса), экономя время как клиента, так и оператора.

Существуют дополнительные формы общения абонента с IVR. Например, в часы пик,

когда все операторы заняты, абонент может оставить оператору свой запрос в речевом почтовом ящике, зная, что оператор обработает этот запрос, как только у него будет свободное время (обычно в течение 1–2 ч), и свяжется с абонентом, оставившим запрос. При психологической готовности абонента к такому способу общения, подобный вариант обработки входящих вызовов существенно уменьшает среднюю длину очереди и интенсивность потоков обращений. Важно, чтобы абонент не забыл оставить номер контактного телефона, факса или адреса электронной почты.

Также совершенствуются системы автоматизированного обслуживания мощных потоков исходящих вызовов. Статистика показывает, что без применения автоматизированных систем из 100 попыток оператора, в среднем, только 30–35 заканчиваются разговором, причем даже в успешных случаях оператор тратит большую часть своего времени на ожидание ответа вызываемого абонента. Первая система, которая генерировала вызовы автоматически и подключала живого оператора только после обнаружения состояния «Ответ абонента» была создана в 1984 году. Эта система получила название «predictive dialing» (упреждающий набор номера). Сегодня системы (или пакеты специализированного программного обеспечения), реализующего такие функции, крайне популярны. При этом количество операторов, необходимых для достижения одной и той же производительности операторского центра, сокращается в центрах, использующих системы упреждающего набора, по сравнению с центрами, не использующими таковые, в 6–7 раз.

Программное обеспечение систем «predictive dialing» является довольно сложным, поскольку должно учитывать общую емкость операторского центра, число операторов, продолжительность интервалов между вызовами, обеспечивающую максимальную эффективность работы, среднюю длительность разговора с абонентом и другие факторы. К тому же, важная функция подсистемы упреждающего набора номера состоит в том, чтобы в момент, когда в системе существуют свободные операторы, установить соединение с очередным абонентом из списка, обнаружить ответ вызываемого абонента и соединить его с оператором. При этом, как и в случае обработки входящих вызовов, соединение может устанавливаться с определенным оператором либо с любым свободным (с контролем равномерной загрузки операторов в системе), причем оператору передается информация о том, с кем именно установлено данное соеди-

нение, сообщается история общения с этим клиентом и другая требуемая информация.

Для повышения удобства операторов стандартная фраза обращения к абоненту при исходящих вызовах также может генерироваться системой автоматически (до подключения к нему оператора). Как показывают данные ряда зарубежных источников, использование такого рода устройств и соответствующего программного обеспечения позволяет вдвое увеличить число абонентов, обслуживаемых одним оператором в час.

Одним из важнейших элементов организации бизнеса стало направление: ведение клиента или менеджмент взаимоотношений с клиентами (Customer Relationship Management, CRM), т. е. сбор и анализ данных клиентов, многофакторной классификации объектов, построения оптимальных моделей взаимодействия с партнерами и клиентами. Здесь преимущество контакт-центра в способности обеспечивать требуемую степень интеграции с базами данных компании-заказчика. Может использоваться интеграция с системой биллинга, клиентской базой, и вышеупомянутой системой CRM, что повышает качество обслуживания клиента.

Одна из последних тенденций развития является активное распространение услуг и сервисов, предоставляемых клиенту на базе SIP (англ. Session Initiation Protocol — протокол установления сеанса). Начинают активно развиваться технологии обслуживания видеовызовов, что влечет за собой создание видео-контакт-центров. Обратившийся в контакт-центр клиент теперь может рассчитывать и на обслуживание по видеоканалу, что позволяет значительно расширить спектр предлагаемых услуг и изменить их формат. Например, с помощью видеовызова оператор контакт-центра может оперативно давать консультации по вопросам настройки и эксплуатации потребительских товаров, а клиенты будут иметь возможность наводить справки, например, через видео-киоски.

Также внимание заслуживает развитие систем самообслуживания, работающих с использованием систем распознавания речи, так как сегодня такие системы помимо голосового взаимодействия с клиентом позволяют визуализировать меню услуг и выбор, сделанный потребителем. Эти системы самообслуживания носят название IVVR — Interactive Video Voice Response. Примером их применения может служить предоставление клиентам видеоинструкций, руководств, планов рассадки

в кинотеатрах с последующей возможностью выбора удобного места и многое другое. Как, например, американская компания Verizon, которая еще в сентябре 2007 года ввела в эксплуатацию видео-контакт-центр, рассчитанный на глухонемых и слабослышащих людей. Для оказания технической поддержки в контакт-центре работают сотрудники, владеющие языком жестов.

Если говорить о развитии технологий для контакт-центров, то среди наиболее интересных, наряду с распознаванием речи, стоит отметить распознавание по голосу настроения говорящего. В данном случае изучаются такие параметры как громкость, степень напряжения в голосе, употребляемые слова.

Весьма перспективное направление – системы управления показателями производительности контакт-центра. Такие системы, как Avaya IQ, имеют механизмы контроля деятельности контакт-центра и формируют отчетность с элементами аналитики. В автоматическом режиме накапливается и анализируется статистическая информация о времени обработки вызовов, о среднем времени нахождения вызова в очереди и других необходимых параметрах. Системы управления показателями производительности – это одно из наиболее перспективных направлений развития контакт-центров[3].

Управление работой контакт-центра в реальном режиме времени позволяет оперативно реагировать на изменение потоков вызовов и обслуживать их оптимальным количеством ресурсов. Например, при резко возрастающем потоке вызовов в одну группу операторов (такое может произойти, если у оператора связи возникли проблемы в сети) администратор контакт-центра может добавить в эту группу операторов из другой группы, которая в данный момент более свободна, и таким образом сбалансировать нагрузку и выдержать высокое качество обслуживания клиентов. Возможность мгновен-

ного реагирования на изменение условий работы контакт-центра является функцией, позволяющей гарантировать обслуживание клиентов оптимальным образом.

Такие качества контакт-центра как гибкость управления очередями запросов, высокая степень автоматизации процессов и простота масштабирования становятся особенно важными в условиях современной экономики, когда каждая компания стремится быть максимально эффективной[4]. Повышение уровня автоматизации систем позволяет снизить нагрузку на агентов, повысить скорость обслуживания и, соответственно, уменьшить необходимое количество операторских рабочих мест. Плюс к этому обеспечивается быстрое внедрение новейших приложений, причем внедрение более быстрое чем обычно. Поскольку работа ведется в объединенной IP-сети, приложения не зависят от операционных систем – при том, что их совместимость с другими IP-приложениями гарантируется. Все эти особенности открывают новые возможности для более эффективного взаимоотношения оператор–клиент, обеспечивая рациональную организацию информационно-справочных систем.

Список литературы

1. Гольдштейн Б.С., Зарубин А.А. Контакт-центры мультисервисных сетей связи. СПбГУТ, СПб.: 2004.
2. Руководящий документ Минкомсвязи Российской Федерации. РД 45.191-2001. Общие технические требования к центрам обслуживания вызовов, 2001
3. David Y. A queuing model for telephone operation staff. Operation research, 32, 1984
4. Andrew Michel Ross. Queueing Systems with Daily Cycles and Stochastic Demand with Uncertain Parameters, PhD thesis, University of California, Berkeley, 2001



Сведения об авторах

БЛАГОВЕЩЕНСКИЙ Николай Юрьевич – начальник отдела разработки программного обеспечения информационных систем Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

E-mail: nikblag@scli.ru

ИВАНОВА Анна Юрьевна – начальник управления договорно-правовой работы Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

E-mail: ivanova@scli.ru

КИСЕЛЕВА Елена Александровна – заместитель начальника отдела главного управления Министерства внутренних дел (ГУ МВД) по городу Москва.

КИСЕЛЕВ Илья Владимирович – аспирант Московского технического университета связи и информатики (МТУСИ).

E-mail: 515095mgt@mail.ru

МАКАРЕНКО Татьяна Николаевна – Заместитель начальника управления ведения фонда и обработки правовой информации – начальник отдела формирования входного потока Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

E-mail: tatianam7@mail.ru

МОРОЗОВ Андрей Витальевич – заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: av_morozov@list.ru

НОВОСЕЛОВ Михаил Владимирович – аспирант, г. Воронеж.

E-mail: 89191855555@inbox.ru

СЕВОСТЬЯНОВ Валерий Леонидович – ученый секретарь Парламентского Центра «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность», кандидат технических наук.

E-mail: Valery. Sevostyanov@yandex.ru

СЕРГИН Михаил Юрьевич – заместитель начальника управления информационной политики и инноваций – начальник отдела профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, доктор технических наук, профессор.

E-mail: mikhail.sergin@scli.ru

СТЕПАНОВ Борис Львович – ведущий инженер Московской объединенной энергетической компании (МОЭК), кандидат технических наук.

ПОКРОВСКАЯ Мария Александровна – аспирант Московского технического университета связи и информатики (МТУСИ).

E-mail: pokrovson@inbox.ru

ФАДЕЕВА Наталья Анатольевна – ведущий юрисконсульт отдела ведения фонда правовой информации Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

ЧЕЛНОКОВА Оксана Владимировна – научный сотрудник отдела профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

E-mail: Oksana.Chelnokova@scli.ru

Annotations and key words

Dr. Proff. Mikhail Sergin, Oksana Chelnokova

Application of information systems of legal information in improvement of legal competence of heads of educational institutions

***Annotation:** Problems and ways of improvement of legal competence of heads of educational institutions are considered, need of use by them information systems of legal information with a view of professional growth locates.*

***Keywords:** modernization, competence, information legal systems.*

Mikhail Novoselov

Doctrinal problems of the accounting public opinion in the organization of activity of the internal affairs of Russia

***Annotation:** The article discusses some problems of responsiveness to public opinion within the organization of law enforcement bodies of internal affairs of Russia.*

***Keywords:** public opinion, law enforcement bodies, evaluation of police, corruption.*

Mariya Pokrovskaya

Development trends of the contact center with the development of techniques and technologies

***Annotation:** Modern contact centers are an effective tool for providing legal information on the user's request and its operational distribution. The study of trends in contact - centers will introduce new developments and improve the quality of the provision of legal information to users. The article deals with variants of contact centers and discusses the software problem.*

***Keywords:** Contact Center, Cloud computing, Outsourcing centers, Organization users applications, Performance management performance.*

Dr. Valeriy Sevostyanov

For the lawful regulation of the development of the intellectual- cadre potential of the country it is necessary to form the national system of scopes and qualifications

***Annotation:** It is examined problem and priorities of cadre policy under the conditions of need for the modernization of the economy and of industry. Essential misalignment in training of technical-engineering personnel occurred in the last 20 years, the prestige of engineering professions was low. For the solution of problem it is necessary, actually, to anew create the system of the certification of personnel.*

***Keywords:** Training personnel, immigration, certification, instruction, the estimation of qualification.*

Dr. Boris Stepanov, Elena Kiseleva, Ilya Kiselev

Analysis of features of legal services in emergency mode

***Annotation:** The modern period of emergency services in the Russian Federation characterized by increased requirements for the organization of the individual services in anticipation of the introduction in 2017 the single Duty - dispatching service to access the code "112". The article deals with the statistics and discusses the experience of the interaction of the emergency services, providing legal services to service "112."*

***Keywords:** Emergency services, duty Uniform - dispatching service, experience of the organization of emergency services, Interaction of emergency, Legal advice.*

Nataly Fadeeva

On creation of digital copies of legal acts available in the fund SCAR

***Annotations:** This paper addresses the key areas of access to information on the activities of government agencies and officials, raising the legal awareness through comprehensive support agencies, officials and citizens complete and accurate information about the current Russian legislation and other legal acts in automation and information processes.*

***Keywords:** subsystem, information resources, information systems, archivist legislation, monitoring.*

Tatyana Makarenko

A legal informatization and classification of legislation

Annotation: *The report deals with the issues of giving legal information to the society and the state; the issues of the preservation, dissemination and searching for legal information; the problems of the registration, systematization and classification of legislation.*

Key worlds. *Informatization, systematization, classification, the automated search engine, the informed search engine.*

Anna Ivanova

Rulemakingproblemof local authorities and capabilities of modern information technology

Annotation: *Are examined the problems of Development of the standards of the organs of the local self-guidance.*

The keywords: *Development of the standards of municipal formations, the juridical examination of normative- lawful reports, conducting the register of the municipal normative reports.*

Dr., Proff. Andrey Morozov

Magister's program «Legal information security»

Annotation: *The manual reveals the concept and essence of the legal information security legislation in this area, including the protection of state secrets and confidential information, constitutional guarantees of citizens' rights to information and the mechanism of their implementation, the concept and types of information to be protected under the laws of the Russian Federation.*

Keywords: *lawinformation, information security.*

Nikolay Blagoveshchenskiy

Creation of the portal of monitoring pravoprimereniya on the basis of the system of conducting federal registers and state lists of the Justice Department of Russia

Annotation: *Is examined the problem of the creation of the information- analytical resource (portal), which ensures the solution of the problems of monitoring [pravoprimereniya] in accordance with the basic normative documents. Basic requirements for the creation of portal are formulated, are analyzed the possibilities of designing of portal on the basis of the system of conducting federal registers and state lists "normative lawful reports of the Russian Federation" of the united system of the information- telecommunication guarantee of the Justice Department of Russia. The basic stages of the creation of portal and trend in its development are described.*

The keywords: *Portal, resource, lawful information theory, the automated working place, the state registers.*

Правила оформления статей

1. В структуру статьи должны входить: название статьи, полностью Ф.И.О. автора, его ученые титулы, e-mail автора, аннотация статьи, ключевые слова. Все эти данные следуют сначала на русском, затем на английском языках, далее текст собственно статьи на русском языке.
2. Автору статьи рекомендуется придерживаться следующей структуры статьи: введение (краткое), цель исследования, материалы и методы исследования, результаты исследования и их обсуждение, выводы или заключение, список литературы.
Статья должна содержать результаты самостоятельных исследований автора и обладать научной новизной.
3. К статье прикладываются отдельным файлом сведения об авторе на русском языке: Фамилия, Имя, Отчество, год рождения, место работы (без сокращений) или учебы, ученая степень и ученое звание, e-mail и телефон для связи. К публикации принимаются научные статьи объемом не менее 4 страниц и не более 16 страниц (страница – 2500 знаков, включая пробелы).
4. Статья оформляется в любом текстовом редакторе. Рисунки, использованные в статье, прилагаются в виде отдельных файлов в формате *.jpg или *.tif с разрешением не менее 300 dpi для оригинального размера в печатном издании. Цвет приветствуется. Имена файлов рисунков должны быть такими, какие они имеют в тексте.
5. Допускаются лишь сокращения и условные обозначения, принятые в Международной системе единиц (сокращения мер, физических, химических и математических величин и терминов). Сокращение типа т.к. вместо «так как» и тому подобные не допускаются.
6. Цитируемая литература и источники приводятся в конце статьи по порядку упоминания в тексте (ГОСТ Р 7.0.5–2008). В списке литературы приводят следующие данные: а) фамилию и инициалы автора (авторов), б) название журнала (книги, диссертации), год, том, номер, первую страницу (для книг сообщают место издания, издательство и количество страниц, для диссертации – институт, в котором выполнена работа). Подстрочные ссылки не допускаются, так как журнал верстается в профессиональных издательских программах и геометрические параметры статьи не будут соответствовать виду в текстовом редакторе. Ссылки даются в тексте строго в квадратных скобках: [16, с.5], [7, 25, 105].
10. Стиль статьи должен быть научным, ясным и лаконичным.
11. Аннотация объемом 200 – 400 печатных знаков должна содержать характеристику основной темы исследования. Аннотация должна быть на русском и английском языках. После аннотации следуют ключевые слова (5 – 10 слов) также на двух языках.
12. Материалы авторов, не имеющих ученой степени, направляемые в редакцию, должны иметь отзыв-рекомендацию научного руководителя или кандидата наук по тематике журнала. Авторы, имеющие ученую степень, не предоставляют отзывы. Если автор не может предоставить отзыв-рекомендацию, по согласованию с редакцией статья может рецензироваться редакцией силами редакционных рецензентов.
Невзирая на наличие отзыва, статьи всех авторов редакция может направить на рецензирование рецензентам журнала.
14. Электронный вариант статьи, и сканированный отзыв-рекомендация (в графическом формате JPG, BMP, TIFF) предоставляются по электронной почте monitorlaw@yandex.ru. Оригиналы запрашиваются редакцией при необходимости. Отправление статьи в адрес редакции означает согласие автора на передачу прав на статью в случае ее публикации.
15. Статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации, не рассматриваются. Редакция оставляет за собой право отбора статей. Статья может быть отправлена автору на доработку или отклонена как по формальным, так и по научным признакам. Критериями отбора являются соответствие профилю серии журнала, новизна, актуальность и обоснованность результатов. Присланные рукописи обратно не возвращаются. Не допускается направление в редакцию работ, которые опубликованы и/или приняты к печати в других изданиях.
16. **Плата с авторов за публикацию рукописей не взимается.**

ПРАВОВАЯ ИНФОРМАТИКА

Выпуск № 2 – 2012

Над номером работали:

Главный редактор	М. Ю. Сергин
Зам. главного редактора	Ю. В. Матвиенко
Ответственный редактор	Г. И. Макаренко, Е. В. Горбачева
Выпускающий редактор	И. Г. Колмыкова
Научный редактор	В. Г. Домнич, В. Б. Комягин
Компьютерная верстка	А. С. Михеева
Тиражирование (печать)	Н. Г. Шабанова
Технологи	И. А. Васин, И. И. Марукевич

Подписано в печать с оригинал-макета 05.09.2012.
Формат 60x84/8. Усл.п.л. 10 . Заказ № 12. Тираж 600 экз.
Отпечатано ФБУ «Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»