

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТРАСЛИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СВЯЗИ

Правовая база в области информационных технологий и связи за 2006 год была существенно обновлена. В частности, были приняты федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «О рекламе», внесены изменения в Федеральный закон «О связи» (в части установления принципа «платит звонящий» и изменения правовой базы отчислений в резерв универсального обслуживания), разработана и принята четвертая часть Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная интеллектуальной собственности. В числе основных изменений стоит отметить следующие.

ИЗМЕНЕНИЕ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОЙ БАЗЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В новом Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» больше не используется ряд терминов, прежде всего – «документированная информация (документ)», «информационный ресурс», «информатизация», «информационные процессы». Появились новые термины – «документированная информация», «электронное сообщение», «доступ к информации», «распространение информации», «предоставление информации», «информационные технологии». Исключение ранее использовавшихся терминов само по себе не означает необходимости отказа от них в других правовых актах, но делает необходимым согласование терминологии между новыми и ранее принятыми актами. Так, например, Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» использует понятие «электронный документ», где понятие электронного документа определяется через понятие документа как такового. Однако если раньше понятие документа определялось в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информа-

ции», то теперь вместо понятия «документ» используется понятие «документированная информация». Следовательно, возникла необходимость в уточнении понятия «электронный документ», закрепленного законом.

Федеральный закон «О персональных данных» уточнил само понятие персональных данных, и кроме того, ввел большое количество новых терминов, не использовавшихся в законодательстве ранее. Аналогичные изменения произошли и с принятием Федерального закона «О рекламе», сохранившего преемственность с ранее действовавшим законом, но уточнившего само понятие рекламы и добавившего важное понятие объекта рекламирования. Также и Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», сохранив преемственность с ранее действовавшими нормативными правовыми актами в этой области, систематизировал используемые понятия обращения, заявления, предложения и жалобы.

ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Ранее действовавший Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» устанавливал право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, информационные ресурсы, документы и массивы документов в информационных системах. Новый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрел принципиально иную систему прав на информацию и информационные системы, основанную на закреплении правом возможности использования информации, в том числе путем ее распространения, предоставления и доступа к ней. Таким образом, данный закон был приведен в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации, в соответствии с которым объектом права собс-

твенности являются вещи, в то время как информация выделена в качестве отдельного объекта, отличного от вещей и иного имущества. Кроме того, объектом правоотношений согласно Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» признается информация как таковая, а не только документированная информация (документ).

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» также установил, что информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Это деление практически полностью повторяет ранее закрепленную в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» классификацию, однако отличие заключается в том, что классификация информации по доступу дополняется классификацией по распространению и предоставлению. В соответствии с данной классификацией информация подразделяется на информацию, свободно распространяемую; информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению; информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается. Таким образом, законодатель отошел от единого понимания конфиденциальной информации как информации, доступ к которой ограничен. Конфиденциальность информации следует из доступа к ней, но выражается в ограничении распространения или предоставления такой информации.

Федеральный закон «О персональных данных» подробно урегулировал правовой режим персональных данных, поставив их по уровню проработанности рядом с государственной тайной и коммерческой тайной – только этим трем видам конфиденциальной информации посвящены отдельные федеральные законы.

УТОЧНЕНИЕ УСЛОВИЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ В ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ ЦЕЛЯХ

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в статье 11 закрепил сразу несколько механизмов использования информации в юридически значимых целях. В федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. Электрон-

ное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе. В целях заключения гражданско-правовых договоров или оформления иных правоотношений, в которых участвуют лица, обменивающиеся электронными сообщениями, обмен электронными сообщениями, каждое из которых подписано электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи отправителя такого сообщения, в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или соглашением сторон, рассматривается как обмен документами.

УТОЧНЕНИЕ ПРАВИЛ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «О рекламе» установили следующие принципиальные для распространения информации нормы:

- информация, распространяемая без использования средств массовой информации, должна включать в себя достоверные сведения о ее обладателе или об ином лице, распространяющем информацию, в форме и в объеме, которые достаточны для идентификации такого лица (пункт 2 статьи 10 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Любая рассылка, таким образом, должна содержать достоверную информацию о ее отправителе, что должно помочь преодолеть проблемы, связанные с трудностью идентификации пользователей сети Интернет:
- при использовании для распространения информации средств, позволяющих определять получателей информации, в том числе почтовых отправлений и электронных сообщений, лицо, распространяющее информацию, обязано обеспечить получателю информации возможность отказа от такой информации (пункт 3 статьи 10 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»);
- распространение рекламы по сетям электросвязи, в том числе посредством использования телефонной, факсимильной, подвижной радиотелефонной связи, допускается только при условии предварительного согласия абонента или адресата на получение рекламы. При этом реклама признается распространенной без предварительного согласия абонента или адресата, если рекламодатель не докажет, что такое согласие было получено. Рекламодатель



обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием (пункт 1 статьи 18 Федерального закона «О рекламе»). Необходимо обратить внимание, что требование закона «О рекламе» носит более жесткий характер, чем требование Федерального закона «Об информации и информационных технологиях»: если при рассылке простой, не рекламной информации, отправителю необходимо только обеспечить возможность отказа от ее получения, то при рассылке рекламных сообщений предварительное согласие на ее получение является обязательным условием правомерности такой рассылки:

– не допускается использование сетей электросвязи для распространения рекламы с применением средств выбора и (или) набора абонентского номера без участия человека (автоматического дозвонивания, автоматической рассылки) (пункт 2 статьи 18 Федерального закона «О рекламе»). По всей видимости, данная норма затрагивает и рассылку сообщений с использованием сети Интернет, хотя из-за неудачной формулировки однозначно трактовать ее именно в таком смысле нельзя – возможно, она касается только рассылки факсов с использованием автосекретаря. Если все-таки практика пойдет по пути распространения данной нормы на электронные письма, то любые автоматические рассылки рекламы будут незаконными.

Таким образом, российский законодатель пошел по пути ограничения рассылки информации на основании признаков, не связанных с количественными и качественными характеристиками рассылаемых сообщений. Основным признаком является наличие согласия получателя (при рассылке рекламы) или наличие возможности отказаться от получения информации (если рассылаемая информация не носит рекламного характера). Кроме того, значение приведенных выше норм Федерального закона «О рекламе» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в том, что они сопоставили закрепленному Конституцией Российской Федерации субъективному праву на распространение информации определенным механизмом его осуществления.

ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВИЛ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ

Основные изменения в этом направлении связаны с систематизацией принципов защиты информации в статье 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая устанавливает цели, правовые средства и методы защиты информации. Кроме того, важными событиями правового регулирования в этой сфере являются отмена Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» и изменение Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ

Президента Российской Федерации от 12 мая 2004 года №611 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации в сфере международного информационного обмена», усовершенствовавшего требования по обеспечению информационной безопасности в государственных органах. Здесь же стоит отметить, что указом Президента был обновлен перечень сведений, отнесенных к государственной тайне.

Наконец, необходимо отметить изменения, касающиеся деятельности государственных органов по развитию сферы информационных технологий. Помимо Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», носящего универсальный характер и распространяющегося на все сферы общественных отношений с участием государства, были приняты и изменения в ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)», в результате чего, в частности, было уменьшено количество госзаказчиков, устранены ведомственные разногласия в части выполнения отдельных положений программы, а также обеспечено централизованное взаимодействие органов государственной власти. Кроме того, внесенные изменения позволяют в рамках ФЦП «Электронная Россия» реализовать концепцию «электронного правительства», в то время как все остальные задачи планируется выделить в отдельные программы.

Серьезная работа шла и на подзаконном уровне: приняты Правила оказания услуг связи и Правила присоединения и взаимодействия сетей связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания, приказ об утверждении и введении в действие новой Российской системы и плана нумерации, внесены изменения в Правила оказания услуг местной, внутригородской, междугородной и международной телефонной связи, Правила оказания услуг подвижной связи, Требования к порядку пропуска трафика в телефонной сети общего пользования.

Результатом этой работы можно считать формирование актуальной нормативно-правовой базы в сфере информационных технологий и связи. Но нельзя сказать, что работу в этом направлении можно считать завершенной.

Во-первых, принятые федеральные законы должны быть дополнены необходимыми подзаконными актами. Так, например, Федеральный закон «О персональных данных» предусматривает принятие 17 подзаконных актов, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» – 18. Кроме того, до сих пор не закончена работа по принятию подзаконных актов, предусмотренных Федеральным законом «О связи». Например, до сих пор не приняты правила оказания телематических услуг связи – впрочем, их проект уже подготовлен и должен быть принят в ближайший месяц.

Во-вторых, по-прежнему остается ряд вопросов, не решенных или не полностью решенных на уровне федерального законодательства. Это проблема спама, вопросы использования электронного документооборота



в государственных органах и при ведении переписки с государственными органами, а также вопросы обеспечения безопасности на сетях электросвязи и возможности их использования для оповещения населения о чрезвычайных ситуациях. По всем этим направлениям Мининформсвязи России, а также подведомственными ему федеральными агентствами разработаны проекты нормативных правовых актов, которые в ближайшее время должны быть внесены в Правительство Российской Федерации. В ближайшее время проекты будут опубликованы на сайте Мининформсвязи России.

Наконец, ведется работа по обновлению действующих нормативных правовых актов в области информационных технологий и связи. Здесь стоит особо упомянуть два проекта.

Во-первых, Мининформсвязи России подготовлен проект федерального закона «Об электронной подписи», призванный заменить действующий Закон «Об электронной цифровой подписи». Данный проект направлен на решение двух ключевых вопросов: приведения российского законодательства об электронной подписи в соответствие международным стандартам в этой области и либерализации правового регулирования применения электронных подписей участниками гражданско-правового оборота.

Подготовленный законопроект, как и Директива Европейского союза об электронных подписях, предусматривает два вида подписей – простую и усиленную, причем последняя может иметь квалифицированный сертификат, выданный удостоверяющим центром. Требование об обязательном использовании именно усиленной электронной подписи с квалифицированным сертификатом устанавливается только для случаев, когда законом требуется или подразумевается необходимость предъявления удостоверения личности, а также при взаимодействии государственных информационных систем между собой и с муниципальными информационными системами.

Новый законопроект, таким образом, как бы дополняет действующий Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи», оставляя предусмотренные им механизмы и дополняя их новыми – для простой и усиленной электронной подписи, не имеющей квалифицированного сертификата.

Во-вторых, готовится пакет документов по обеспечению недискриминационного доступа к сетям электросвязи. Предусматривается введение нового правового института – ресурса связи, под которым будет пониматься совокупность неиспользуемых оператором связи при оказании услуг электросвязи технологических площадей сооружений связи, предназначенных для размещения средств связи и линий связи, мест для размещения кабелей связи в линейно-кабельных сооружениях связи и мощностей в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи. Ключевыми положениями разработанного пакета документов будут являться следующие:

- установление обязанности оператора связи предоставить возможность использования при-

надлежащего ему ресурса связи или его части на равных условиях для других операторов связи, если данный ресурс связи не входит в технологический резерв;

- установление обязанности оператора местной телефонной связи предоставить возможность доступа к телематическим услугам связи и услугам связи по передаче данных другого оператора с использованием абонентской линии и права абонента требовать предоставления такого доступа;
- плата за предоставление оператором связи доступа к телематическим услугам связи и услугам связи по передаче данных с использованием абонентской линии должна быть одинаковой для всех абонентов и взиматься ежемесячно.

Предполагается, что с принятием данного пакета документов удастся существенно облегчить развитие сетей электросвязи новых операторов, а значит, повысить конкуренцию на рынке и за счет этого – качество услуг при возможном снижении их стоимости для конечного пользователя.

Нормотворческие задачи, стоящие перед Мининформсвязи России, проявляются сразу в нескольких областях.

1. Электронные и, в частности, мобильные платежи. Этот рынок уже набрал объем, и темпы роста снижаться не планируют. При этом с правовой точки зрения здесь царит полный разноречивый обиход: компании, пытаясь обойти существующие ограничения на услуги по организации расчетов, придумывают самые различные версии того, что же такое «электронные деньги». И ни одна из них не соответствует подходам российского законодательства. Задача регулятора – а регулятором здесь будет не столько Мининформсвязи России, сколько Минфин и Банк России – предложить рынку правовой механизм, позволяющий, с одной стороны, оказывать необходимые пользователям услуги, с другой – сохранить контроль над законностью совершаемых операций. Мининформсвязи России активно участвует в нормотворческой работе в этой области, решая вопросы учета технологических моментов совершения электронных и, в частности, мобильных платежей.

2. Обеспечение безопасности информационных систем и сетей связи. Правовая работа в этой области связана с установлением минимальных требований к владельцам информационных систем и сетей связи в части обеспечения физической защиты инфраструктуры, защиты от несанкционированного доступа, защиты персональных данных пользователей и других. Впрочем, стоит отметить, что обеспечение информационной безопасности – задача комплексная, ее надо решать как саму по себе, так и применительно к другим областям – электронному документообороту, платежам и т.д.
3. Развитие электронного документооборота в различных сферах: государственном управлении, ведении бухгалтерского учета, совершении



нотариальных действий и др. Специалисты Мининформсвязи России сейчас ведут работу по определению перечня областей, в которых необходимо специальное регулирование электронного документооборота. Результатом этой работы, как предполагается, станет пакет предложений по изменению действующих нормативных правовых актов в целях развития электронного документооборота в «специальных» областях – таких, например, как нотариат.

4. Обеспечение надлежащей квалификации государственных служащих в области информационных технологий. Эту задачу надо решать прежде всего путем определения квалификационных требований к государственным служащим по знанию ими современных информационных и коммуникационных технологий, что в ближайшее время и планирует сделать Мининформсвязи России.

5. Дальнейшее совершенствование законодательства в области интеллектуальной собственности. Нельзя не отметить, что в процессе реформ последних лет защищались только интересы правообладателя, но не пользователя. Шло добавление новых авторских правомочий, были наделены самостоятельной правовой охраной технические средства защиты авторского права, существенно сокращены сферы деятельности организаций, управляющих имущественными правами на коллективной основе. Все это привело к нарушению баланса интересов правообладателей и пользова-

телей объектов интеллектуальной собственности. Необходимо восстановить нарушенный баланс, и в качестве первоочередных мер – ограничить возможность вторжения в частную жизнь пользователей при контроле использования ими объектов интеллектуальной собственности.

Наконец, стоит упомянуть и чисто техническую работу Мининформсвязи России в правовой плоскости. Идет систематизация нормативных правовых актов в области связи, готовится к изданию комментарий к Федеральному закону «О связи», подготовленный специалистами министерства при участии ведущих юристов в области связи, идет подготовка законодательства о связи ко вступлению в Всемирную торговую организацию.

Большинство стоящих перед Мининформсвязи России задач правового характера связаны с продолжающимся развитием информационных и коммуникационных технологий. Новые технологические возможности – например, те же мобильные платежи – не укладываются в сложившуюся систему правового регулирования, допускающую, если продолжать пример, осуществление расчетов только кредитными организациями. Запретить новые технологии невозможно, да никто и не собирается этого делать. Поэтому необходимо искать новые механизмы правового регулирования, искать новый баланс интересов рынка, пользователей и государства, создавая условия для активного развития новых технологий и рынка в целом при соблюдении прав и законных интересов всех субъектов. Именно в этом направлении и ведет свою работу Мининформсвязи России.

ВЕДУЩИЙ СОВЕТНИК
ОТДЕЛА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕПАРТАМЕНТА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МИНИНФОРМСВЯЗИ РОССИИ
Н.А. Дмитрик