

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ДИРЕКТОРА ДЕПАРТАМЕНТА
КОНСТИТУЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О БЕЗОПАСНОСТИ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Татьяна Анатольевна
Полякова



Стремительно меняющаяся парадигма развития человеческого общества, глобализация экономики, переход к постиндустриальным формам развития, появление новых вызовов и угроз военно-политического, экологического, террористического характера влияют на прогресс в области науки и техники, среди которых особенно выделяются современные информационные технологии. Сегодня уже невозможно представить жизнь общества без мобильной связи, персональных компьютеров и сети Интернет. Однако развитие информационных технологий значительно опережает их гуманитарное осмысление, прежде всего в области права.

Важнейшими принципами построения информационного общества являются укрепление доверия и безопасности, а также верховенства права при использовании информационно-коммуникационных технологий. Как отмечается в Декларации принципов построения информационного общества (Декларация тысячелетия), информационно-коммуникационные технологии открывают совершенно новые перспективы для достижения более высоких уровней развития.

В настоящее время в Российской Федерации сформировались необходимые условия для перехода к информационному обществу. Это отмечается и в Стратегии развития информационного общества в нашей стране, утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 года.

Стратегия является политическим документом и направлена на реализацию положений Окинавской хартии глобального информационного общества и итоговых документов всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (2003–2005 годы, Женева, Тунис). В ней определены задачи, принципы и мероприятия по достижению целей развития информационного общества в России, а также роль государства в данном процессе. Этот документ должен послужить основой подготовки конкретных программ как на федеральном, так и на региональном уровнях.

При этом особое внимание должно быть уделено вопросам информационной безопасности в самом широком смысле этого слова. Ведь глобализация не только открывает новые возможности, но и создает определенные риски и потенциальные угрозы, например, кибертерроризм и киберпреступность.

В Российской Федерации есть необходимые условия для интенсификации развития информационного общества. Это не только быстрые темпы развития рынка телекоммуникаций, инфокоммуникационных технологий, информационных продуктов и услуг, совершенствование информационной инфраструктуры и использование информационных технологий во всех сферах жизни общества, но и развитие системы нормативно-правового регулирования отношений в области создания и использования ИКТ.

Правовые проблемы регулирования информационных отношений при построении информационного общества в России в настоящее время нуждаются в тщательном исследовании, поскольку резко ускоряющиеся информационно-коммуникативные процессы глобализации эволюционируют в качественно новое состояние – режим реального времени, и возникающие в связи с этим новые общественные отношения нуждаются в адекватном правовом регулировании.

Одним из необходимых условий построения информационного общества является развитие сис-

темы нормативного правового регулирования отношений в области создания и использования информационно-телекоммуникационных технологий. В то же время будет справедливым признать, что именно общественные отношения в информационной сфере, пронизывающей сегодня практически все области жизнедеятельности человека, общества и государства, являются импульсом, влияющим на развитие информационного законодательства.

Наряду с возрастанием роли информации в жизни общества происходит изменение и переосмысление связанных с ней отношений и понятий, что получает отражение в правовом регулировании и, соответственно, в нормотворческой деятельности.

В настоящее время продолжается правовая реформа, активные законотворческие процессы идут практически во всех областях законодательства. Не является исключением и информационное законодательство, а также законодательство в области обеспечения информационной безопасности.

Новые тенденции в развитии информационного права и информационного законодательства в Российской Федерации в первую очередь связывают с принятием в июле 2006 года основополагающих федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О персональных данных».

Дискуссии в оценках так называемого «треугольного» Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года №149-ФЗ неизбежны, поскольку среди специалистов в этой области существуют зачастую полярные позиции как в отношении правовой природы информации – ключевого понятия в информационной сфере, так и необходимости правового закрепления целого ряда понятий и терминов, широко применяемых в информационной сфере (например, информационные ресурсы, информатизация и др.).

При этом нельзя не согласиться с тем, что в указанном Федеральном законе есть определенные преимущества перед действующим ранее Законом 1995 года «Об информации, информатизации и защите информации», который конечно за истекшее десятилетие нуждался в совершенствовании. Изменено было не только название закона, но и структура, появились новые нормы, уточнены цели и сфера действия закона, внесены изменения в терминологический аппарат (были уточнены определения понятий «информационные технологии», «обладатель информации», «доступ к информации» и др.), сформулированы положения об информации как объекте правового регулирования, а также определены права и обязанности обладателя информации.

Не меньшее значение в развитии информационного законодательства имеют ратификация Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и принятие Федерального закона «О персональных данных».

Следует признать, что формирование правовых основ единого информационно-телекоммуникацион-

ного пространства России тесно связано с международным и зарубежным опытом, и должно осуществляться на основе принципа системности и сбалансированности правовых норм с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Эта тенденция в развитии российского информационного законодательства особенно очевидна в связи с необходимостью правового урегулирования целого ряда вопросов, касающихся использования сети Интернет в противоправных, террористических и экстремистских целях, что является проблемой международного масштаба.

В этой связи следует отметить, что Российская Федерация в период с 2000 по 2006 год ратифицировала и является участницей большинства международных договоров по борьбе с терроризмом, устанавливающих общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере пресечения пропаганды терроризма и экстремизма, связанных с использованием глобальных информационных систем.

В законодательство Российской Федерации необходимо ввести прежде всего правовые нормы, устанавливающие ограничения вредного содержания информации, коммуникационных и информационных услуг в сети Интернет в соответствии с определенным набором признаков. Имеется положительный зарубежный опыт по законодательному регулированию функционирования системы жалоб (горячих линий) на содержание информации, использования инструментов условного доступа с помощью кодов, шифров и паролей, а также функционирования системы сотрудничества саморегулируемых организаций провайдеров и пользователей с правоохранительными органами. Заслуживает особого внимания вопрос о создании международного органа при ООН, координирующего управление в сети Интернет с учетом ее трансграничного характера.

Несмотря на то что статьей 10 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусмотрена обязательная идентификация обладателя информации или ее распространителя, запрещено распространение информации, за которую установлена административная и уголовная ответственность, до сих пор не разработан правовой механизм реализации этой правовой нормы.

Очевидно, что информационное законодательство Российской Федерации не охватывает сегодня всего сложившегося многообразия отношений, связанных с пресечением деятельности противоправных интернет-сайтов.

Представляется, что в федеральном законодательстве должен быть определен правовой механизм признания вредного содержания информации в сети Интернет, установлены обязанности провайдеров по удалению информации экстремистского и террористического толка.

Кроме того, не определены основания для прекращения права пользования доменными именами и отмены их регистрации, а также не предусмотрены меры по



идентификации пользователей информационно-телекоммуникационных систем и по созданию «национального электронного пространства доверия», поскольку пока еще должным образом не реализуется Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи».

В развитии российского информационного законодательства, несомненно, важное место занимают вопросы доступа к информации, особенно к информации о деятельности государственных органов, так называемой публичной информации. Эта проблема актуальна в целях обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти, является обязательным требованием, вытекающим из конвенций ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией.

Осуществление правосудия сегодня также нуждается в применении информационных технологий, подтверждении подлинности электронных судебных документов, и уже появилось понятие «электронное обеспечение правосудия». В этих целях в настоящее время внедряется государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» и необходима разработка соответствующих процессуальных норм.

В информационном обществе использование информационных технологий должно служить обязательным критерием эффективности работы ведомств, властей регионов и органов местного самоуправления. Для этого необходимы объективные оценочные показатели их развития и внедрения.

Следует отметить, что в рамках административной реформы, проводимой в России, продолжается активный процесс разработки административных регламентов, которые направлены как на повышение эффективности государственного управления, так и в значительной степени на оказание гражданам публичных услуг.

Нельзя переоценить и значение для развития информационного законодательства принятой в 2006 году IV части Гражданского кодекса РФ, направленной на защиту интеллектуальной собственности, которая вступила в силу в начале 2008 года.

Учитывая современные тенденции в развитии правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности, большой массив не всегда согласованных правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства в целом, а также необходимость имплементации международных правовых норм, представляется целесообразной разработка Основ законодательства Российской Федерации об информационной безопасности. Принятие такого правового акта необходимо для развития и совершенствования соответствующего правового регулирования в субъектах Российской Федерации.

На федеральном уровне также требуется разработка сводного кодифицированного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере и направленного на совершенствование информационного законодательства, законодательное закрепление единых основ правового

регулирования отношений, возникающих при реализации различными субъектами права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, осуществление деятельности по формированию, хранению и использованию информационных ресурсов и систем, необходимых органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации их задач и функций.

В связи с этим одно из важнейших требований – сочетание текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства. Этот вопрос имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение как для нормотворческой, так и для правоприменительной деятельности.

Как показывает анализ нормотворческой деятельности в информационно-телекоммуникационной сфере, разработчикам законопроектов достаточно сложно учитывать все законодательство по вопросам, составляющим содержание проекта нового закона. Выполнить такую задачу нелегко в связи с тем, что действующие нормы права, касающиеся информационной сферы, разбросаны по правовым актам различных отраслей законодательства. Поручения о приведении нормативных правовых актов в соответствие в связи с принятием новых актов хотя и содержатся почти в каждом федеральном законе, но не всегда в полной мере реализуются. Так, значительное количество отсылочных норм, предусматривающих принятие нормативных правовых актов различного уровня, содержалось в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации». Однако за десять лет его действия они так и не были приняты. Аналогичные проблемы связаны с реализацией Федерального закона «Об электронной цифровой подписи».

Это позволяет констатировать, что современный этап развития федерального законодательства в информационной сфере характеризуется дальнейшим разрастанием нескоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы права. В быстро развивающейся информационно-телекоммуникационной сфере правовое регулирование требует также должного динамического уровня и взвешенного подхода к качеству таких проектов. При этом периодическое обновление содержания всего объема законодательства по мере изменения отдельных его норм приводит к выводу о необходимости принятия нового правового акта, имеющего кодифицированный характер.

При формировании информационного законодательства как взаимосогласованной и эффективной системы важно не только планирование законопроектных работ, но и систематизация.

Цели систематизации законодательства в информационно-телекоммуникационной сфере вытекают из теории права и представляют собой необходимость упорядочения действующих законов, всех нормативных актов, приведение юридических норм в согласованную систему. Система информационного законодательства направлена на создание стройной структуры



нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с этой сферой, – системы, обладающей качествами полноты, доступности и удобства пользования нормативными правовыми актами; устранение устаревших и неэффективных норм права; разрешение юридических коллизий; ликвидацию «пробелов» и обновление законодательства.

Правовой основой для систематизации информационного законодательства также является наличие правовых норм, касающихся информационной сферы (более 40), в Конституции Российской Федерации.

В юридической науке и практике принято выделять такие виды систематизации законодательства, как учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация.

Еще несколько лет назад представлялось, что консолидация нормативных правовых актов как деятельность, направленная на сведение множества нормативных актов в один укрупненный, позволит решить задачу систематизации информационного законодательства. Новый укрупненный акт полностью заменяет вошедшие в него нормативные акты, поскольку заново принимается компетентным правотворческим органом и имеет собственные официальные реквизиты. Однако недостаток консолидации в том, что содержание правового регулирования общественных отношений не меняется, все нормативные установления ранее принятых актов объединяются в новом акте без изменений. Это представляется неприемлемым для информационно-телекоммуникационной сферы, в которой динамика правоотношений, нуждающихся в правовом регулировании, несравнима ни с какой другой. В связи с этим современные требования и активное нормотворчество позволяют назвать в качестве наиболее эффективной формы систематизации информационного законодательства кодификацию, направленную на упорядочение и коренную переработку действующего законодательства.

Существует мнение, что кодификация информационного законодательства как форма его систематизации не актуальна. Однако представляется, что именно в информационной сфере с учетом ее многоаспектности и глобальности есть основания рассматривать этот вопрос, основываясь на анализе информационного законодательства и нормотворческой деятельности в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Развитие информационного законодательства и необходимость его систематизации непосредственно связаны с многими отраслями законодательства. Представляется уместным отметить ряд тенденций в области кодификации федерального законодательства. Уже предприняты попытки создать модельный информационный кодекс в рамках СНГ в соответствии с решениями Межпарламентской Ассамблеи. Несомненно, заслуживают внимания предложения И. Л. Бачило о выделении блоков информационного законодательства и высказывавшиеся ранее предложения В. А. Копылова о структуре информационного кодекса.

Кодификация информационного законодательства предполагает такое упорядочение законодательно-

го материала, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, восполнения пробелов, преобразования материала. Это обеспечивает внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере, то есть то, что сегодня необходимо для развития информационного законодательства. Кодификация – очень сложный законотворческий процесс, упорядочивающий и значительную часть действующего законодательства.

С возникновением новых общественных отношений, связанных с использованием информационных технологий, особую значимость приобретает правовое регулирование, обеспечивающее устойчивое и динамичное развитие данного направления. При этом возникают правовые отношения, связанные с необходимостью более точно определить специфику создаваемых информационных объектов комплексного характера (информационные базы, регистры, кадастры, реестры, классификаторы, интернет-ресурсы, сетевые интерактивные услуги, телекоммуникации) и организовать их надлежащий учет.

В гражданском обороте в настоящее время находятся большие объемы разнообразных информационных продуктов. Их производители и пользователи заинтересованы в законодательной защите своих прав на эти продукты.

Современное информационное законодательство требует глубокого научного системного анализа для выявления пробелов и противоречий, определения как теоретических, так и практических связей с другими отраслями законодательства.

При кодификации информационного законодательства выделяются следующие основные направления:

- устранение его внутренних противоречий, а также противоречий норм информационного законодательства общепризнанным нормам международного права и международным договорам Российской Федерации (презумпция соответствия);
- законодательное разграничение полномочий в области применения информационных технологий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации;
- закрепление правовых гарантий презумпции открытости информации, затрагивающей права и интересы каждого, в целях реализации конституционных прав и ограничений на получение информации в интересах защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц, основ конституционного строя, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства;
- правовое урегулирование применения электронного документооборота на основе совершенствования общих требований к документообороту, включая создание и использование средств его обеспечения.



Следует особо выделить социальную значимость урегулирования процессов электронной коммерции, обеспечения защиты прав собственности на продукты информационного производства, персональных данных и другой информации конфиденциального характера, включая государственную, служебную, коммерческую и иные виды тайн, значимость предоставления различных услуг путем применения дистанционных технологий (образовательные, медицинские, юридические, издательские, библиотечные, музейные и прочие услуги) и т.д.

Представляется, что теоретические и методологические основы государственного регулирования в информационной сфере целесообразно сосредоточить в едином документе концептуального характера, также определяющем вектор развития соответствующего законодательства и позволяющем максимально учесть его состояние. При этом должны отражаться новеллы, включая новые правоотношения, с учетом разработанных Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации концепций развития законодательства, Доктрины информационной безопасности, Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, федеральных программ «Электронная Россия (2002–2010 годы)», «Развитие единой образовательной информационной среды» и ряда других правовых документов, касающихся развития информационного законодательства, формирования «электронного правительства».

Задача формирования нормативной правовой базы в информационной сфере определена как одна из приоритетных при построении глобального информационного общества. Она должна обеспечивать каждому человеку возможность иметь доступ к информации, идеям и знаниям, вносить в эти области свой вклад при построении открытого информационного общества.

Информационные войны, информационный терроризм и киберпреступность стали, к сожалению, реальностью нашего времени. Сегодня международное сообщество осознало, в том числе благодаря российским инициативам, угрозу национальной и глобальной информационной безопасности и готово к практическим шагам по ее нейтрализации. Во многих странах предпринимается порой весьма жесткие меры в этой сфере, но они оказываются малоэффективными, прежде всего вследствие трансграничного характера новых угроз и анонимности нарушителей. Никто не может чувствовать себя надежно защищенным, в одиночку сражаясь с информационными угрозами.

Система информационной безопасности Российской Федерации призвана обеспечивать сохранение государственной и других тайн, защищать информационные ресурсы и информационно-телекоммуникационную инфраструктуру от воздействия информационного оружия, угроз информационного терроризма и информационного криминала.

Представляется, что при построении информационного общества особого внимания заслуживают вопросы выработки государственной политики в обла-

сти обеспечения информационной безопасности, создания государственной системы правовой информации, правовых механизмов государственного учета и регистрации информационных систем и ресурсов.

Транснациональность угроз информационной безопасности и уровень ущерба при их реализации заставляют сегодня как никогда признавать проблему обеспечения информационной безопасности как глобальную, требующую усилий всего мирового сообщества.

Проблемы урегулирования отношений в сети Интернет, установления ответственности за содержание интернет-сайтов и интернационализации управления Интернетом также носят международный характер. В связи с этим проблема правового характера нуждается в дополнительном изучении для выработки взаимосогласованных предложений и их реализации. Учитывая значимую роль ООН в современном мире, можно сделать вывод, что сегодня, кроме этой международной организации, нет других универсальных площадок для согласования интересов участников глобального информационного общества и решения вопросов, связанных с обеспечением международной информационной безопасности. ООН накопила богатый опыт, выработала систему международного права. Ни одна страна в одиночку не способна решить международные проблемы информационной безопасности. Именно поэтому так важно создание и развитие системы международной информационной безопасности на основе международного информационного права.

Анализ стратегических программ, разработанных в экономически развитых странах, показывает, что их основная цель – достижение лидирующих позиций в экономике и социальном развитии. Все используемые информационные технологии, включая электронную коммерцию, электронное правительство, информатизацию науки и образования, здравоохранения и т.д., рассматриваются как интегрированная, взаимосвязанная совокупность всей информационно-телекоммуникационной сферы – фундамента для перехода к информационному обществу.

Решение этих проблем в правовом государстве тесно связано с созданием в Российской Федерации современной, эффективной системы правосудия, которая будет адекватно решать стоящие перед ней задачи на основе применения современных информационных технологий, обеспечивая доступность правосудия, самостоятельность судов и независимость судей, повышение авторитета судебной власти, поддержание требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации. Это является важной составляющей построения в России информационного общества. Необходимо внедрение электронного документооборота, определение понятия электронного документа, подтверждения его подлинности, использование в качестве электронных доказательств и т.д.

Кроме этого, существует необходимость скорейшего принятия федеральных законов об информации



ограниченного доступа (информации конфиденциального характера), об информационном взаимодействии органов государственной власти, определении роли Совета Безопасности РФ по выработке государственной политики в области обеспечения информационной безопасности и о законодательном закреплении их в соответствующем федеральном законе.

Приоритетными сегодня являются такие направления правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, как:

- законодательное закрепление механизмов реализации государственной поддержки отечественных производителей информационных и коммуникационных технологий;
- правовое урегулирование вопросов, связанных с созданием и использованием сайтов сети Интернет, включая определение правового статуса доменного имени, интернет-издания, интернет-провайдера, а также реализацию конституционного запрета на пропаганду и агитацию, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, экстремизма, в том числе терроризма, осуществляемую с использованием возможностей сети Интернет;
- развитие и упорядочение законодательства о различных видах информации ограниченного доступа, в том числе определение принципов соотношения видов тайн и формирования соответствующих правовых режимов конфиденциальности, законодательное урегулирование режима служебной тайны;
- законодательное регулирование доступа к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления, вопросов формирования открытых государственных информационных ресурсов в целях создания условий для разъяснения основных направлений государственной политики, обоснования принимаемых решений, поддержания информационного взаимодействия общества и государства, предоставления гражданам своевременной и объективной информации по наиболее важным событиям общественной жизни;
- принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию концепции «электронного правительства», в том числе предоставление государственных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий, развитие доверенного электронного документооборота и электронной коммерции на основе использования общедоступных информационно-телекоммуникационных сетей;
- совершенствование законодательства в части усиления защиты прав пользователей и субъектов, предоставляющих услуги связи и ин-

формационные услуги, создание эффективных механизмов контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере информационных технологий и связи;

- развитие законодательства, обеспечивающего техническое регулирование применения информационных технологий, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей в критически важных областях жизни общества и государства;
- внесение изменений в федеральное законодательство об оперативно-розыскной деятельности в части создания необходимых условий для проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием информационных технологий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений;
- правовое регулирование защиты критически важных объектов в части закрепления механизма отнесения объектов информационной инфраструктуры к критически важным и обеспечения их информационной безопасности, включая разработку и принятие требований к техническим и программным средствам, используемым в информационной инфраструктуре этих объектов, а также мер ответственности за нарушение законодательства;
- совершенствование федерального законодательства о государственной тайне;
- гармонизация и имплементация положений международных правовых актов в федеральное законодательство, связанные с реализацией положений о защите персональных данных, доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечения их прозрачности, направленных на борьбу с киберпреступностью, использование электронных сообщений в международных договорах и других в области связи и защиты информации;
- продвижение международных инициатив и разработка международных правовых актов, направленных на создание международной системы информационной безопасности, включая интернационализацию управления сетью Интернет, обеспечение юридически значимого электронного документооборота при трансграничной передаче персональных данных и т.д.

Проблемы правового обеспечения развития информационного общества пока не нашли оптимального решения и требуют современных подходов. В информационной сфере постоянно происходят значительные изменения, требующие самого серьезного внимания и продолжения научных исследований в данной области.