

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СВЯЗИ, МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ И ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

ВЕДУЩИЙ СОВЕТНИК
ОТДЕЛА ПРАВОВОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВОГО
ДЕПАРТАМЕНТА
МИНКОМСВЯЗИ РОССИИ

Николай Андреевич
Дмитрик



За год, прошедший с момента выхода предыдущего тома справочника, в системе государственного регулирования отрасли произошли существенные изменения. Речь идет о преобразовании двух основных регуляторов отрасли и создании Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Положением о Минкомсвязи России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 года №418, установлено, что Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных. В результате сфера ведения Министерства

стала полностью соответствовать потребностям новой отрасли экономики – отрасли информационных и коммуникационных технологий. Конвергенция современных информационных и коммуникационных технологий привела к интеграции общественных отношений по разработке и использованию таких технологий, и этот процесс был логически завершен образованием единой (интегральной, конвергентной) системы регулирования отрасли.

В русле того же процесса находится и преобразование Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Положением о новой службе было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года №228. В соответствии с ним Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы. Полномочия службы как надзорного органа распространяются на те же сферы общественных отношений, что и полномочия Министерства, что также свидетельствует о направленности сделанных преобразований на построение единого регулирования новой отрасли, в данном случае – о единстве не только регуляторных, но и надзорных функций.

К сожалению, связанные с преобразованием регулятора административные вопросы на время отодвинули на второй план решение правовых задач по развитию нормативной базы деятельности отрасли. Однако в настоящий момент правовая работа Министерства ведется все нарастающими темпами, что позволит в ми-

нимальные сроки ликвидировать отставание правового регулирования от актуальных потребностей отрасли. Да и немногочисленность актов, принятых за прошедший год, не означает отсутствие результатов работы регулирующих органов. В правотворчестве, как и в строительстве, есть годы пусковые – когда вводятся в строй новые объекты, сооружения, – и непусковые. Но работа в непусковые годы даже более сложная и напряженная, ведь именно на этом этапе закладывается основа для будущих успехов.

В числе особо значимых актов в сфере ИКТ, принятых в последнее время, необходимо отметить Положение об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации (далее – Положение), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 года №687, и Требования к оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи (далее – Требования), утвержденные приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 29 декабря 2008 года №116.

Положение об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации, основано на прямом указании Федерального закона «О персональных данных» (пункт 3 статья 4) о том, что особенности обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации, могут быть установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации с учетом положений данного Федерального закона.

Положение устанавливает критерии разграничения автоматизированной и неавтоматизированной обработки персональных данных в тех случаях, когда персональные данные содержатся в информационных системах. В соответствии с ним обработка персональных данных, содержащихся в информационной системе персональных данных либо извлеченных из такой системы (далее – персональные данные), считается осуществленной без использования средств автоматизации (неавтоматизированной), если такие действия с персональными данными, как использование, уточнение, распространение, уничтожение персональных данных в отношении каждого из субъектов персональных данных, осуществляются при непосредственном участии человека. При этом обработка персональных данных не может быть признана осуществляемой с использованием средств автоматизации только на том основании, что персональные данные содержатся в информационной системе персональных данных либо были извлечены из нее.

Положение учитывает технологические особенности неавтоматизированной обработки персональных данных: если современные компьютерные технологии позволяют разграничить данные разных видов и управлять доступом к ним, то при осуществлении ручной обработки данных это невозможно. Отсюда устанавливаемое Положением требование об обособлении персональных данных при их обработке, осуществляемой без исполь-

зования средств автоматизации, от иной информации, в частности путем фиксации их на отдельных материальных носителях персональных данных, в специальных разделах или на полях форм (бланков).

Кроме того, Положение содержит правила, позволяющие обеспечить необходимую защиту персональных данных в самых различных областях – при ведении личных дел работников, при организации пропускного режима, при работе с анкетами потребителей и пр. Тем самым был восполнен существовавший в законодательстве пробел в регулировании повседневной неавтоматизированной обработки персональных данных: несмотря на, как правило, небольшие массивы обрабатываемых в каждом таком случае персональных данных, они затрагивают практически всех граждан, а потому крайне важно обеспечить надлежащее регулирование таких отношений.

Требования к оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи были приняты Министерством в ответ на давно озвученные пожелания участников телекоммуникационного рынка прямо определить позицию регулятора по отношению к операторам, оказывающим услуги связи на базе инфраструктуры других операторов. Формально такая деятельность допускалась законодательством о связи и ранее, однако единого подхода к решению всех связанных с данной бизнес-моделью подходов у регулирующих и надзорных органов не было.

Принятые Требования носят скорее концептуальный характер и, безусловно, не содержат исчерпывающих правил ведения деятельности виртуальных операторов. Однако, решив ключевые вопросы использования инфраструктуры и радиочастотного диапазона одних операторов другими, Требования заложили основу для последующего изменения правил оказания услуг и иных нормативных правовых актов в области связи в соответствии с предложенной ими концепцией.

Помимо работ по реализации Федерального закона «О персональных данных» в Министерстве завершается подготовка актов, необходимость принятия которых обусловлена вступлением в силу Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Наиболее значимым из числа таких актов является проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Принятие будущего закона обусловлено существенными изменениями понятийного аппарата, используемого законодательством Российской Федерации, в сфере применения информационных технологий, обеспечения защиты информации и осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Так, более не имеют нормативно закрепленного значения такие термины, как: «информационные про-



цессы», «конфиденциальная информация», «средства обеспечения автоматизированных информационных систем и их технологий», «собственник информационных ресурсов», «собственник информационных систем, технологий и средств их обеспечения», «владелец информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения», «пользователь (потребитель) информации».

Введены термины, ранее не имевшие нормативно закреплённого значения, такие как: «электронное сообщение», «информационные технологии», «обладатель информации», «доступ к информации», «конфиденциальность информации», «оператор информационной системы», «информационно-телекоммуникационная сеть». Существенно изменилось правовое содержание таких ключевых понятий, как: «информатизация», «информационные системы» и «информационные ресурсы». Увеличилось количество требований по защите информации и усилилась ответственность за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

Таким образом, на настоящий момент существует потребность в приведении к единообразию положений законодательства Российской Федерации, затрагивающих указанные вопросы. Указанная задача реализована в проекте закона путем замены терминов, более не имеющих законодательного закрепления, на термины, предусмотренные действующим законодательством.

Проектом закона также устраняются проблемы с применением законодательства, вызванные изменением подходов к регулированию отношений в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Так, статьёй 11 данного федерального закона было установлено, что электронное 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 то же время в гражданском законодательстве используется иной подход, основанный на допустимости использования при совершении сделок факсимильного воспроизведения подписи с помощью средств механического или иного копирования, электронно-цифровой подписи либо иного аналога собственноручной подписи только в случаях и в порядке, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (пункт 2 статьи 160 Гражданского кодекса Российской Федерации). Это несоответствие, приводящее на практике к ситуации, когда сделка признается совершенной в документальной, но не письменной форме (в случаях, если используются иные аналоги собственноручной подписи), устраняется в законопроекте путем дополнения статьи 160 Гражданского кодекса Российской Федерации новым пунктом 1-1 и закрепления в нем нормы, соответствующей норме части 3 статьи 11 Федераль-

ного закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Тем самым электронное сообщение, признаваемое Законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» электронным документом, образует письменную форму сделки без соблюдения дополнительных условий и порядка использования аналогов собственноручной подписи, установленных законом, иным нормативным правовым актом или соглашением сторон. При этом регулирование использования аналогов собственноручной подписи не в электронных сообщениях осталось без изменений. Аналогичные изменения вносятся в часть 3 статьи 75 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в целях признания электронных документов допустимыми письменными доказательствами на общих основаниях с иными документами.

Последствием реализации будущего закона является установка системной связи между актами федерального законодательства в области информационных технологий, унификация и гармонизация федерального законодательства в области информационных технологий с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Еще одним направлением текущей правотворческой деятельности Министерства является работа по развитию использования информационных технологий и деятельности органов государственной власти и переходу к электронному правительству. Так, Министерством был подготовлен и предложен на обсуждение общественности проект приказа об утверждении Методических рекомендаций по разработке и приобретению программного обеспечения для использования в органах государственной власти и бюджетных учреждениях. В данных рекомендациях последовательно проводится закреплённый в концептуальных документах отрасли принцип последовательного перехода к свободному программному обеспечению в целях снижения расходов государственного бюджета и обеспечения устойчивости функционирования информационных систем государственных органов и их совместимости между собой. Методические рекомендации закрепляют приоритеты, учитываемые при принятии решений о выборе программных средств, необходимых для реализации тех или иных задач, возникающих в процессе работы государственных гражданских служащих и работников бюджетных учреждений. В частности, закрепляются приоритеты:

- «свободного» программного обеспечения перед проприетарным (то есть не свободным);
- готовых программных решений на базе свободного программного обеспечения перед заказными разработками.

В методических рекомендациях указывается состав возможных расходов при закупке программного обеспечения и даются инструкции по обеспечению прав государственных заказчиков и интересов Российской Федерации при закупке программного обеспечения.

В методических рекомендациях рассматриваются также случаи, когда, в частности при использовании СПО в составе программных средств, формирующих



инфраструктуру информационной системы, к информационной безопасности которой предъявляются повышенные требования, может потребоваться закрытие исходного кода этих программ от посторонних лиц, а также обеспечение общей конфиденциальности информации о применяемых в составе ИС программах, их особенностях и т.д. В методических рекомендациях указывается, что если лицензия на программу соответствует критериям, позволяющим отнести ее к категории «свободных», то на разработчика программного решения, создаваемого на основе такой программы, может быть возложено обязательство по обеспечению конфиденциальности информации о произведенных им разработках, в том числе обязательство не обнародовать созданную им программу, не передавать кому-либо ее копии, включая копии программы в форме исходного кода. Такие обязательства, возлагаемые на разработчика, не будут противоречить условиям «свободной» лицензии, при условии что программа будет использоваться только для нужд государственного органа или бюджетного учреждения, заказавшего ее разработку. Причем договор на разработку программы должен быть заключен ими от своего имени, а не от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

В целом принятие методических рекомендаций позволит защитить интересы государства в области авторского права и смежных прав в сфере информационных технологий, обеспечить экономию бюджетных средств

при размещении государственных заказов на поставки программного обеспечения, выполнение работ, оказание услуг, необходимых для целей разработки программного обеспечения ЭВМ и его внедрения в органах государственной власти и бюджетных учреждениях, обеспечить технологическую совместимость информационных систем, задействованных в информационном взаимодействии в целях оказания государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

К сожалению, в настоящей статье нет возможности подробно проанализировать все акты, планируемые к принятию в сфере связи, массовых коммуникаций и информационных технологий. Минкомсвязь России ведет активную работу по обновлению и постоянному совершенствованию нормативной правовой базы в данной области, по согласованию документов иных государственных органов, затрагивающих сферу ведения Министерства. Проекты документов Министерства публикуются на официальном сайте, кроме того, активно ведется работа по участию в рабочих группах, создаваемых государственными органами и ассоциациями участников рынка, участию в конференциях и семинарах. Как представляется, все перечисленные действия дают свои результаты, а значит, Минкомсвязь России и далее будет вести свою деятельность в направлении совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере связи, массовых коммуникаций и информационных технологий.