

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПОСТРОЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Т.А. Полякова

Департамент конституционного законодательства
и законодательства о безопасности Минюста России
ул. Житная, 14, Москва, Россия, 119991

В статье исследуются правовые проблемы современных тенденций развития в области обеспечения информационной безопасности при построении информационного общества в России.

Правовые проблемы обеспечения информационной безопасности при построении информационного общества в России в настоящее время, когда информационные технологии применяются уже практически во всех сферах жизнедеятельности общества, 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.

В настоящее время в Российской Федерации сформировались необходимые условия для перехода к информационному обществу. Это отмечается и в Стратегии информационного общества в России, одобренной на заседании Совета безопасности РФ 25 июля 2007 года (далее — Стратегия).

Стратегия является политическим документом и направлена на реализацию положений Окинавской Хартии глобального информационного общества, подписанной Президентом РФ в июле 2000 года [1], и итоговых документов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (2003—2005 г. Женева, г. Тунис). В Стратегии определены цели и принципы развития

информационного общества в России, роль государства в данном процессе, предусмотрены основные мероприятия по достижению целей развития информационного общества в России.

Внимание к правовым вопросам в области обеспечения информационной безопасности является знаковым и свидетельствует о том, что принцип верховенства права, провозглашенный на Всемирной встрече по проблемам информационного общества, должен стать одним из приоритетных при построении информационного общества. Необходимым условием развития информационного общества является развитие системы 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, охватывающей сегодня практически все области жизнедеятельности человека, общества и государства, являются импульсом, влияющим на развитие информационного законодательства.

На современном этапе развития общества, в котором информация становится главной ценностью, происходят качественные изменения в отношениях общества и государства, человека и государственных структур, переоценка прав и обязанностей органов власти и граждан в информационной сфере, возрастание значимости прав граждан на доступ к информации. Формирование информационного общества кардинальным образом меняет наше отношение к информации, в том числе к праву на доступ к информации, создаваемой государственными органами во всех сферах и на всех уровнях. Такая информация должна быть доступной для населения, а любые официальные запреты на доступ должны особым образом обосновываться и затрагивать как можно меньшую часть этой информации.

С указанными правами граждан соотносятся обязанности государства по развитию информационной сферы, сбору и предоставлению информации, являющейся общественным достоянием, по обеспечению доступа к запрашиваемой информации на основе оказания государственных услуг. Обеспечение возможности каждому иметь доступ к информации, идеям и знаниям является необходимым элементом открытого информационного общества.

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 отраслях законодательства. Не является исключением и информационное законодательство, особенно такая его подотрасль, как 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 инфор-

мации, информационных технологиях и о защите информации» [2] и «О персональных данных» [3].

Дискуссии в оценке нового так называемого «трехглавого» Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» продолжаются. Как в отношении правовой природы информации — ключевого понятия в информационной сфере, — так и в отношении необходимости правового закрепления целого ряда понятий и терминов широко применяемых в информационной сфере (например, информационные ресурсы, информатизация) существуют различные позиции. В то же время следует отметить, что распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 года № 1003-р утвержден План подготовки проектов актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [4].

Проекты нормативных правовых актов, направленных на их реализацию и внесение изменений в законодательство в связи с их принятием, проходят сложный процесс согласования и принятия. Нельзя не согласиться с тем, что в указанном Федеральном законе есть определенные преимущества перед предыдущим Законом 1995 года «Об информации, информатизации и защите информации» [5], который не учитывал изменения, произошедшие за истекшее десятилетие. В ходе принятия этого Закона внесенный Правительством РФ законопроект претерпел существенные изменения (ко второму чтению было рассмотрено более 200 поправок к законопроекту).

Изменено было не только название проекта, но и структура, исключена преамбула, возникли новые статьи, изменен их порядок, уточнены цели и сфера действия закона, внесены изменения в терминологический аппарат законопроекта (были уточнены определения понятий «информационные технологии», «обладатель информации», «доступ к информации» и др.), иначе, но отнюдь не бесспорно, сформулированы положения об информации как объекте правового регулирования, а также скорректированы права и обязанности обладателя информации.

Не меньшее значение в развитии информационного законодательства имеют приведенные в соответствие с ратифицированной Российской Федерацией Конвенцией Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, положения проекта по защите данных о частной жизни при сборе, обработке и предоставлении соответствующей информации. Видимо, это явилось немаловажной причиной для внесения указанного законопроекта в одном «пакете» с законопроектом «О персональных данных» [6] и положительно повлияло на его принятие.

Следует также отметить, что в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [7] была включена норма о функционировании государственных и муниципальных информационных систем на языках народов России (такие поправки были предложены рядом субъектов, в первую очередь Законодательным Собранием Татарстана). Заслуживают отдельного внимания (но не в рамках данной статьи) положения ст. 18 За-

кона, касающиеся признания утратившим силу Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» [8].

Базовый закон в информационной сфере уже вступил в силу, однако только правоприменительная практика покажет его положительные стороны, а также то, что именно в нем нуждается в уточнении. Это неизбежно в условиях такого быстрого развития информационных технологий, построения информационного общества.

Следует признать, что формирование правовых основ единого информационно-телекоммуникационного пространства России тесно связано с международным и зарубежным опытом и должно осуществляться на основе принципа системности и сбалансированности правовых норм с учетом общепризнанных принципов норм международного права.

Эта тенденция в развитии информационного законодательства в России (да и во всем мире) особенно очевидна, так как существует опасность использования Интернета в противоправных, в частности, в террористических и экстремистских целях.

В этой связи следует отметить, что Российская Федерация в период с 2000 по 2006 годы ратифицировала большое количество международных договоров по борьбе с терроризмом, устанавливающих общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере пресечения пропаганды терроризма и экстремизма.

К их числу следует отнести Европейскую конвенцию о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. [9]; Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г. [10]; Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. [11]; Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. [12]; Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г. [13] и ряд других.

Вопросы пресечения деятельности интернет-сайтов, пропагандирующих терроризм и экстремизм, также нашли отражение в значительном количестве международных актов в сфере пресечения распространения в глобальных информационно-телекоммуникационных сетях информации противоправного содержания.

В законодательство РФ необходимо внести правовые нормы, устанавливающие ограничения вредного содержания информации, коммуникационных и информационных услуг в Интернете в соответствии с определенным набором признаков. Имеется положительный опыт по законодательному регулированию функционирования системы жалоб на содержание информации, использование инструментов условного доступа с помощью кодов, шифров и паролей, а также функционирования системы сотрудничества саморегулируемых организаций провайдеров и пользователей с правоохранительными органами. Несомненный интерес представляют предложения о создании международного органа при ООН, координирующего управление в Интернете, так называемой международ-

ной паутине, с учетом ее трансграничного характера, а также дополнительного исследования проблемы юрисдикции Интернета.

Кроме того, заслуживает внимания зарубежный опыт создания системы мониторинга в Интернете, а также «горячих линий», предоставляющих возможность пользователям глобальной сети Интернет сообщать о противоправной и вредоносной информации (например, в Великобритании).

Актуальность проблемы пресечения деструктивного использования информационно-телекоммуникационных технологий в указанной сфере, борьба с киберпреступностью, необходимость незамедлительного удаления противоправных материалов с сервера после получения соответствующего предупреждения, возможно, и автоцензура (введенная, например, во Франции) должны рассматриваться как важнейшие вопросы, требующие адекватного правового регулирования.

Статьей 10 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [14] предусмотрена обязательная идентификация обладателя информации или ее распространителя, запрещено распространение информации, за которую установлена административная и уголовная ответственность, однако правовой механизм реализации этой нормы не разработан.

Таким образом, очевидно, что информационное законодательство РФ не охватывает всего многообразия отношений, связанных с пресечением деятельности противоправных интернет-сайтов.

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 созданию «национального электронного пространства доверия», поскольку пока еще должным образом не реализуется Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» [15]. Важное значение уделяется вопросам «пространства доверия», подтверждения подлинности электронных документов

В развитии информационного законодательства в России несомненно важным является принятие законопроектов, направленных на обеспечение доступа к информации, особенно к информации о деятельности государственных органов, так называемой публичной информации. Эта проблема важна в целях обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти, что является обязательным требованием по международным обязательствам, вытекающим из конвенций ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией. Однако принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ проект федерального закона «О доступе к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления» еще весной 2007 года, до настоящего времени не принят.

Осуществление правосудия в настоящее время также нуждается в применении современных информационных технологий, подтверждении подлинности судебных документов, использовании электронных доказательств, и уже появилось отнюдь не бесспорное понятие «электронное правосудие». Разработанная государственная информационная система «Правосудие» в настоящее время внедряется в деятельность судов общей юрисдикции, однако в связи с этим нуждается в совершенствовании процессуальное законодательство, в частности касающееся применения электронных доказательств электронной цифровой подписи. Заслуживают внимания предложения Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.И. Иванова, касающиеся необходимости разработки основ системы обеспечения электронного правосудия.

Создание основ обеспечения «электронного правосудия» потребует глубокой проработки вопросов, связанных не только с внесением изменений в процессуальное законодательство в целом, включая и арбитражный процесс, в частности, теории доказательств, подтверждения подлинности судебных документов и др. Обеспечение электронной публикации всех судебных актов и всех актов, которые касаются движения дел применительно к арбитражным делам, потребует соблюдения действующих норм права и международных требований по обеспечению информационной безопасности. Это касается в первую очередь доступа к информации конфиденциального характера, содержащейся в судебных решениях.

Очевидно, что формирование правовой основы единого информационно-телекоммуникационного пространства России должно способствовать гармоничному развитию информационных ресурсов, информационных услуг и средств информационного производства.

В рамках административной реформы, которая проходит в Российской Федерации, в настоящее время идет активный процесс разработки и принятия административных регламентов, в целях повышения эффективности государственного управления и оказания государственных услуг.

Нельзя переоценить и значение для развития информационного законодательства принятой в 2006 году IV части Гражданского кодекса РФ [16], направленной на защиту интеллектуальной собственности, которая вступает в силу с начала 2008 года.

Информационные технологии настолько пронизывают нашу жизнь, а информационная сфера так многогранна, что правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества, позволяющие защитить интересы личности, общества и государства, приобретает первостепенное значение.

Учитывая отмеченные 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 це-

лесообразной разработкой основ обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации. Это крайне необходимо для субъектов РФ, которыми также принимается большое количество правовых актов в этой сфере.

Мы считаем, что на федеральном уровне сегодня требуется разработка сводного кодифицированного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере и направленного на совершенствование законодательства в информационной сфере, законодательное закрепление единых основ правового регулирования отношений, возникающих при реализации различными субъектами права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, осуществлении деятельности по формированию, хранению и использованию информационных ресурсов и систем, необходимых органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации их задач и функций.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22.07.2002 // Дипломатический вестник. — 2000. — № 8. — Ст. 51—56.
- [2] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.
- [3] О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3451.
- [4] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.
- [5] Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 8. — Ст. 609 (утратил силу).
- [6] О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3451.
- [7] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.
- [8] Об участии в международном информационном обмене: Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 28. — Ст. 3347.
- [9] Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27.01.1977 (ETS N 90) // СЗ РФ. — 2003. — № 3. — Ст. 202.
- [10] Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15.12.1997 // СЗ РФ. — 2001. — № 35. — Ст. 3513.
- [11] Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 09.12.1999 // СЗ РФ. — 2003. — № 12. — Ст. 1059.
- [12] Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15.06.2001 // СЗ РФ. — 2003. — № 41. — Ст. 3947.
- [13] Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16.05.2005 (CETS N 196) // ратифицирована от 20.04.2006. Федеральный закон от 20.04.2006 № 56-ФЗ.
- [14] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.
- [15] Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 127.
- [16] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) № 230-ФЗ от 18.12.2006 // СЗ РФ. — 2006. — № 52 (1 ч.). — Ст. 5496.

**ABOUT MODERN TENDENCES OF DEVELOPMENT
OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF PROVIDING
INFORMATION SECURITY AT CONSTRUCTION
OF THE INFORMATION SOCIETY IN RUSSIA**

T.A. Poliakova

Department of the constitutional legislation
and legislation of security of the Ministry of Law of Russia
Zhitnaja str., 14, Moscow, Russia, 119991

In present clause legal problems of modern tendencies of development in the field of providing information security at construction of an information society in Russia are investigated by the author.