

Совершенствование российского законодательства в сфере ИКТ

В рамках реализации Федеральной целевой программы “Электронная Россия” исполнителями по мероприятиям № 1 и № 3 (Высшей школой экономики, Институтом экономики переходного периода, Фондом экономических исследований “Новая экономика”), “АНО “Информационно-консультационный центр “Бизнес-Тезаурис” по заказу Минэкономразвития России подготовлены:

1. Проект Концепции правового регулирования применения ИКТ в Российской Федерации.
2. Проект Концепции регулирования рынка ИКТ и комплекса мероприятий по ее реализации на среднесрочную перспективу.

В проекте **Концепции правового регулирования применения ИКТ** в Российской Федерации сформулирована система принципов, определены приоритеты правового регулирования в указанной области, обозначены основные проблемы, существующие в этой сфере, и предложены конкретные пути и методы их решения. Практическое применение концепции в законотворческой деятельности позволит привести нормативную базу регулирования отношений по использованию ИКТ к единой системе и заложить основы для дальнейшего развития этой области общественных отношений. В свою очередь, адекватное и эффективное законодательство является залогом успешного развития рынка ИКТ, достижения им уровня общемировых стандартов.

Проект **Концепции регулирования рынка ИКТ** и комплекса мероприятий по ее реализации на среднесрочную перспективу состоит из четырех блоков вопросов:

- концепция реформирования системы технического регулирования сектора ИКТ;
- концепция регулирования сектора телекоммуникаций;

- концепция содействия внешнеэкономической деятельности предприятий сектора ИКТ;

- предложения по политике в области преодоления административных барьеров территориальными органами власти.

Данные проекты не являются официальной позицией Минэкономразвития России и представляют собой рабочую основу для обсуждения и доработки с привлечением представителей законодательной, исполнительной власти, общественных и научных организаций, ИКТ-предпринимателей.

Министерство экономического развития и торговли России приняло решение о том, что до окончательного принятия проект концепции должен пройти стадию публичного обсуждения.

Разработка Концепции российского законодательства в сфере развития ИКТ-сектора

Основная направленность правового регулирования информационного взаимодействия в России до настоящего момента состояла в необходимости удовлетворения информационных потребностей государственных органов без учета потребностей и возможностей граждан и организаций. Недостаточно четко соблюдались при подготовке и принятии нормативных актов конституционные права граждан. Создание концепции способно решить проблему создания системы в законодательстве, регулирующей информационное взаимодействие, и упорядочить принятие новых нормативных актов.

Концепция устанавливает **основные принципы регулирования ИКТ**, которые должны быть учтены в принимаемых нормативных актах:

- 1) Принцип гарантии соблюдения информационных прав граждан и организаций.

- 2) Принцип сокращения количества транзакций.

- 3) Принцип единообразия форм представления информации и стандартов ведения информационных ресурсов.

- 4) Принцип консолидации государственных информационных ресурсов.

- 5) Принцип сокращения количества идентификаторов.

- 6) Принцип обеспечения сохранности и достоверности информации.

- 7) Принцип разделения функций определения правил регулирования, разрешения споров и участия в коммерческой деятельности на рынке.

- 8) Принцип равноправия форм документов.

- 9) Принцип совместимости с мировым информационным пространством.

Первоочередные изменения в законопроектах, рассматриваемых Государственной Думой РФ

Положения Концепции российского законодательства в сфере развития ИКТ-сектора должны быть учтены в следующих первоочередных проектах федеральных законов, находящихся сейчас на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ:

- 1) Проект федерального закона “Об информации персонального характера” (два проекта: первый внесен депутатами О.А. Финько, Ю.М. Нестеровым, Г.К. Волковым, Р.Г. Габидуллиным, В.Е. Цоем; второй внесли депутаты А.А. Кравец, О.А. Финько, Ф.А. Клинецвич, И.В. Лебедев, Б.А. Мартынов, А.В. Шубин, К.В. Ветров, П.И. Коваленко). Второй законопроект должен быть преобразован в соответствии с положениями настоящей концепции, в частности, путем отказа от дополнительных административных процедур, затрудняющих работу лиц, связанных с персональными данными, без создания за

счет таких процедур дополнительных гарантий прав граждан. Первый законопроект должен быть снят с рассмотрения в связи с тем, что он основывается на механическом перенесении зарубежных подходов в национальную правовую систему, в частности, путем создания института Уполномоченного по персональным данным.

2) Проекты федеральных законов “О внесении дополнений в Федеральный закон “Об информации, информатизации и защите информации” (внесен депутатом С.Ю. Глазьевым), “О внесении дополнений в Федеральный закон “Об участии в международном информационном обмене” (внесен депутатами К.В. Ветровым, А.В. Шубиным, И.В. Лебедевым, П.И. Коваленко, А.А. Кравец, В.О. Семеновым) снять с рассмотрения. ФЗ “Об информации, информатизации и защите информации” должен быть существенно сокращен и не должен регулировать отношения, о которых идет речь в предлагаемых изменениях, а ФЗ “Об участии в международном информационном обмене” должен быть отменен в соответствии с предлагаемыми в настоящей концепции изменениями в законодательстве.

3) Проект федерального закона “Об электронной торговле” (внесен депутатами Л.С. Маевским, А.В. Шубиным, О.А. Финько, В.И. Волковским) должен быть существенно переработан в соответствии с требованиями настоящей концепции. В настоящее время законопроект представляет собой перевод модельного закона об электронной торговле ЮНСИТРАЛ и не интегрирован в действующее российское законодательство. В частности, требует уточнения определение понятия электронной торговли с целью учета основных положений ГК РФ; кроме того, нормы данного законопроекта должны быть приведены в соответствие с Арбитражно-процессуальным и Гражданско-процессуальным кодексами, федеральным законом об ЭЦП и предусматривать изменения, которые необходимо внести в эти нормативные акты для эффективной реализации данного законопроекта и положений настоящей концепции.

4) Проекты федерального закона “Об электронном документе” (2 проекта: первый внесен депутатами Л.С. Маевским, П.В. Анохиным, К.В. Ветровым, В.И. Волковским, В.С. Катренко, О.А. Финько, А.В. Шубиным; второй внесен депутатом В.Я. Комиссаровым) должны быть сняты с рассмотрения в связи с необходимостью создания иной структуры законодательного регулирования отношений, связанных с использованием электронных документов. В частности, основные вопросы, касающиеся признания действительности и авторизации электронных документов должны содержаться в разрабатываемом в соответствии с настоящей концепцией законе “Об аналогах собственноручной подписи”, а вопросы хранения и передачи электронных документов — в законах “Об информации и информационных ресурсах” и “Об электронной торговле”. В случае принятия указанных законопроектов необходимость в отдельном законе, регулирующем вопросы использования электронных документов, отпадает.

5) Проект федерального закона “Об основах технического регулирования в Российской Федерации” (внесен Правительством РФ) должен быть согласован с предлагаемыми в настоящей концепции изменениями процедур сертификации и стандартизации (принципами “единомоментности” и “единоместности”, а также положением о том, что все согласования, необходимые для получения сертификата, и заключение соглашений с испытательными лабораториями должен осуществлять сам сертифицирующий орган) для снижения административного бремени в экономической деятельности и учета основных достижений зарубежного законодательства в этой области.

6) Проект федерального закона “Об административных процедурах” (внесен депутатом В.В. Похмелькиным) требует существенной доработки для учета предлагаемых в настоящей концепции гарантий прав граждан и юридических лиц при осуществлении информационного взаимодействия, предлагаемых изменений в процедурах лицензирования, сертификации, регистрации и получения разрешений.

7) Проекты изменений в ФЗ “О связи” (3 проекта: первый внесен Законодательным собранием Омской области, второй — депутатами ГД РФ В.С. Катренко, Л.С. Маевским, третий — Правительством РФ). Ни один из находящихся в настоящее время в Государственной Думе проектов не отвечает положениям настоящей концепции и другим требованиям законопроектов, а также требованиям документов международного уровня. В частности, в них не нашли отражения предлагаемые в настоящей концепции и в законопроектах о техническом регулировании и административных процедурах предложения по совершенствованию процедур лицензирования, сертификации, регистрации, получения разрешений, распределения ограниченных ресурсов, по снижению административных барьеров. Разработанные на международном уровне положения о присоединении сетей операторов связи и универсальных услугах связи были механически перенесены в данные акты без адаптации их к национальной правовой системе. Кроме того, законопроекты содержат нормы, дублирующие положения гражданского и земельного законодательства в части собственности на объекты и земли связи. В связи с этим требуется разработка нового законопроекта; находящиеся в настоящее время в Государственной Думе законопроекты должны быть сняты с рассмотрения.

8) Проект федерального закона “О защите прав потребителей услуг телефонной связи” (внесен депутатами Госдумы А.В. Шишловым, П.Б. Шелищевым, С.Ю. Глазьевым, О.В. Шеиным, Р.Г. Гостевым); проект федерального закона “О запрете прекращения оказания услуг телефонной связи без решения суда” (внесен депутатом В.Я. Комиссаровым) снять с рассмотрения, так как входящие в их предмет отношения подлежат регулированию ФЗ “О связи” с учетом предлагаемых в настоящей концепции изменений.

Находящиеся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе проекты законов, регулирующих отношения в области исключительных прав, должны быть доработаны с учетом предложений настоящей Концепции.

Необходимая доработка указанных законопроектов потребует значительного количества времени, что не позволяет отнести данные законопроекты к требующим немедленных изменений. Однако подобные изменения должны быть обязательно проведены в связи с исключительной важностью данной сферы правового регулирования для развития отношений с использованием ИКТ.

Первоочередные изменения в действующем законодательстве

Внести изменения в закон "Об информации, информатизации и защите информации", сократив "трехглавый" закон, оставив в нем общую систему принципов, дефиниций и категорий в сфере информационных отношений и дополнив понятиями из сферы электронного документооборота. Возможно включение в закон норм, стимулирующих развитие процессов саморегулирования в сфере использования ИКТ.

Принять закон "О развитии государственных информационных ресурсов", в котором должны раскрываться понятия единого информационного пространства органов власти Российской Федерации, института регистрации информационных ресурсов и систем, гарантироваться обеспечение права субъектов информационных отношений на доступ к информации. Также в законе должен определяться статус межведомственной комиссии, координирующей развитие и использование ИКТ в государственном управлении.

Принять закон "О персональных данных", в котором определить критерии отнесения информации к категории персональных данных, указать условия и механизмы сбора, использования и доступа к данной информации.

Отменить действие закона "Об участии в международном информационном обмене", включив немногочисленные действующие нормы из такового в закон "Об информации, информатизации и защите информации".

Принять закон "Об аналогах собственноручной подписи". Закон должен восполнять положения ГК РФ о возможности использования аналогов собственноручной подписи, с тем что-

бы была создана процедура использования сторонами аналогов собственноручной подписи без предварительного заключения соответствующего соглашения. Законом должна быть предусмотрена общая процедура использования и подтверждения подлинности таких аналогов, а также процедура перевода документа с электронного носителя на бумажный и обратно третьим лицом в отсутствие сторон.

Принять новую редакцию закона "О связи", отвечающую характеру современных отношений в области связи и телекоммуникаций.

Следует привести в соответствие с названными первоочередными изменениями действующие акты в сфере информатизации, в том числе существующие специальные предметные законы Российской Федерации и законы субъектов Российской Федерации.

Изменения в законодательстве, осуществляемые до 2006 г.

Необходимо произвести до 2006 г. следующие изменения в законодательстве.

Принять закон "Об основах информационной безопасности", систематизировав в нем подходы к данному институту, существовавшие в законе "Об информации, информатизации и защите информации" и подходы, сформированные в рамках научной доктрины.

Внести изменения в действующее законодательство, направленные на систематизацию институтов лицензирования и сертификации в сфере ИКТ и сокращения количества соответствующих лицензируемых видов деятельности.

Внести изменения в процессуальное законодательство путем определения категории споров, связанных с отказом в предоставлении информации с целью придания рассмотрению названных споров оперативности.

Внести изменения в уголовное законодательство применительно к определению ответственности за компьютерные преступления.

Внести изменения в законодательство о СМИ в части изменения оснований государственной регистрации

СМИ (в том числе сетевых СМИ) и ответственности за противоправные действия при распространении массовой информации.

Внести изменения в законодательство об интеллектуальной собственности, предназначенные для актуализации норм в соответствии с характером общественных отношений в сфере ИКТ и потребностями государства, общества и правообладателей.

Заключение

Совершенствование законодательства об использовании ИКТ должно проводиться в соответствии с Концепцией правового регулирования и должно быть построено на соблюдении положений Конституции РФ. Действующая система регулирования информационного взаимодействия, предусматривающая внутриведомственное регулирование, должна быть коренным образом пересмотрена.

При создании проекта Концепции правового регулирования использования ИКТ разработчики исходили из недопустимости отнесения регулирования вопросов информационного взаимодействия, затрагивающих конституционные права граждан, к компетенции отдельных ведомств. Основные принципы и понятия, используемые в Конституции, должны быть урегулированы федеральными законами. Конституционные права граждан не могут быть ограничены или обусловлены актами ненормативного характера.

С точки зрения информационного взаимодействия государство должно рассматриваться как единый владелец информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах. Одна и та же информация, входящая в государственные информационные ресурсы и системы, не может запрашиваться у ее обладателей повторно для формирования дублирующих друг друга ресурсов. Обязанность поиска необходимой отдельным государственным органам информации и получения ее из государственных информационных ресурсов и систем не должна возлагаться на граждан и организации.