

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА  
**ЭЛЕКТРОННАЯ РОССИЯ**  
ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Правовое регулирование  
сети Интернет в России:  
**проблемы  
и перспективы**

№ 1 | 2005

# ЭЛЕКТРОННАЯ РОССИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ  
(специальный выпуск)  
№ 1, 2005

---

## Содержание

Вступительная статья. Правовое регулирование сети Интернет в России: проблемы и перспективы .....	2
Новости из министерств .....	4
Интервью к.ю.н., руководителя группы по правовой защите интеллектуальной собственности и информационных технологий DLA Piper Rudnick Gray Car <i>Виктор Наумов: «В России еще не сложилось единого понимания роли сети Интернет»</i> .....	7
Интервью заместителя председателя Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» <i>Алексей Демидов: «В виртуальном пространстве действуют те же законы, что и в реальной жизни»</i> .....	9
Концепция российского законодательства в области Интернета .....	13

---

#### Члены редакционной коллегии

С.Семушкина  
А.Паршуков  
В.Воробьев

#### Главный редактор

Н.Семененко

#### Издатель и распространитель

ЗАО «Интерфакс»  
127006, Москва  
ул. Первая Тверская-Ямская, д. 2, стр. 1  
тел. 250-16-41, факс 250-92-40  
e-mail: [press-centre@e-rus.ru](mailto:press-centre@e-rus.ru)  
<http://www.e-rus.ru>

Все права защищены

Перепечатка допускается  
только по согласованию  
с ЗАО «Интерфакс»

# Правовое регулирование сети Интернет в России: проблемы и перспективы

**Б**урное развитие информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в мире, в том числе в последние годы и в России, закономерно ведет к существенным изменениям структуры и динамики общественного развития. Возникают новые отрасли экономики, усиливается их интеграция, определяются новые схемы государственного управления, меняются социальные связи и социально-психологический облик человека. Все названные процессы неоднородны, так как они протекают на фоне цифрового неравенства и находятся в зависимости от научно-технического прогресса.

Как и во всем мире, в сегодняшней России наиболее ярко результаты современного процесса развития ИКТ проявляются в сфере построения и использования информационного пространства Интернета. В связи с этим регулирование современных общественных отношений в информационной сфере, среди которых наиболее распространенными являются доступ к информационным ресурсам сети (сайтам) и использование информационных услуг, в том числе, электронной почты, становятся одной из наиболее актуальных задач современного законодательства и права.

В силу относительной новизны и высокой социальной роли информационных процессов в Интернете, а также особенностей существующей системы права, в России регулирование этих отношений происходит в рамках различных отраслей права – конституционного (право на информацию), гражданского (договора по оказанию услуг доступа в Интернет, электронные сделки и расчеты), административного (законодательство о связи, информационная безопасность).

«Множественность» регулирования порождает наличие несбалансированной системы юридических норм, разные подходы к определению субъектов, участвующих в информационных процессах при использовании ИКТ, и, соответственно, сосуществование различных способов определения прав и обязанностей субъектов этих отношений.

Формирующееся в отечественной экспертной среде представление о том, что названные проблемы могут быть решены в рамках самостоятельной комплексной отрасли права – информационного права – порождает необходимость решения ряда непростых задач. Среди них – интеграция и разграничение предмета регулирования (отношений, возникающих в связи с использованием Интернета), выявление специфического метода регулирования, а также формирование системы правовых норм, регулирующих обще-

ственные отношения в информационной сфере (или информационные отношения).

Исследования, связанные с развитием Интернета, в России ведутся с 1997 года. Помимо работ, носящих обзорный и постановочный характер, проведен ряд исследований, посвященных отдельным аспектам использования Интернета: статусу средств адресации информационных ресурсов – доменных имен, оказанию услуг связи в сети, использованию электронной цифровой подписи, регулированию заключения сделок в электронной форме, защите авторских прав в сети и т.д.

Следует обратить внимание на определенный дисбаланс между социальными потребностями и результатами научных изысканий. Исследований в области защиты информационных прав граждан в Интернете явно недостаточно, хотя эта проблема является весьма важной. Но даже в рамках существующих исследований недостаточно глубоко проработаны аспекты, связанные с распространением информации при доступе к информационным ресурсам (сайтам) Интернета и при использовании электронной почты. Вместе с тем, отсутствие реальных попыток ее решения вовсе не уменьшает социальную значимость сети.

Важно подчеркнуть, что формирование существующего законодательства в сфере информатизации (информационное законодательство) началось в середине 90-х годов, когда Интернет и ИКТ в России не были еще повсеместно востребованы. Этим объясняется наличие пробелов и противоречий в данной отрасли права, а также ее относительно медленное и несистемное развитие.

На сегодняшний день ситуация складывается следующим образом.

## **Проблемы**

- Законодательство РФ в сфере распространения массовой информации и защиты персональных данных не соответствует динамике развития и особенностям информационных отношений, складывающихся в результате создания и использования ресурсов Интернета. Имеющиеся в нем коллизии и пробелы не позволяют должным образом защищать интересы личности, общества и государства.
- Сайт в Интернете не является средством массовой информации (СМИ), поскольку существующие нормы законодательства о СМИ в большей степени ориентированы на печатные издания.

- Предусмотренный в Арбитражном процессуальном кодексе РФ электронный документооборот характеризуется как односторонний, в силу отсутствия возможности направления в адрес суда информации лицами, участвующими в деле, по собственной инициативе. Возможности использования электронного документооборота Гражданским процессуальным кодексом РФ еще в большей степени ограничены, что на практике может привести к невозможности его организации в принципе. Утверждается, что использование электронной почты в судебном процессе возможно только при согласии лиц, участвующих в нем, выраженном в предоставлении суду в письменной форме адреса электронной почты. При этом соответствующее лицо должно осознавать процессуальные последствия осуществляемых им действий и фактически возлагать на себя обязательство читать и использовать электронную почту.
- Однозначное отнесение сведений о пользователе и его компьютерном аппаратно-программном обеспечении к персональным данным невозможно. Действующее законодательство не позволяет определить, предполагает ли обращение пользователя к информационному ресурсу или системе его согласие на сбор персональных данных.

#### Пути решения

- Для устранения указанных проблем необходимо изменить действующее законодательство с учетом Модельного закона стран СНГ «О персональных данных», а также обязать владельцев информационных ресурсов и систем и информационных провайдеров информировать пользователей о характере информационных процессов по сбору и использованию персональных данных и в обязательном порядке испрашивать предварительное разрешение пользователя на сбор и использование персональных данных.
- В качестве правового механизма, направленного на защиту интересов личности, общества и государства в Интернете, необходимо закрепить в договорной практике информационных провайдеров правила размещения и распространения массовой информации пользователями их услуг. Особое внимание необходимо уделить правилам получения и предварительного рассмотрения жалоб о нарушении законодательства при распространении массовой информации и предусмотреть на уровне договорных отношений возможность документирования и последующего оперативного удаления или ограничения доступа к информации с фиксацией противозаконного или спорного содержания.
- В государственном правовом регулировании отношений в сфере информации следует опираться на

возможности и роль саморегуляции, использование которой показывает (например, на Западе) весьма удовлетворительные результаты. Следует разработать и внедрить систему добровольной сертификации ресурсов в Интернете и соответствующего программного обеспечения с экспертизой соблюдения неприкосновенности частной жизни.

- Информационные провайдеры Интернета, в силу наличия организационно-технических возможностей влияния на правоотношения, должны иметь особый правовой статус.
- Оператор связи имеет техническую возможность защищать пользователей от несанкционированных

**«Глобальная компьютерная сеть Интернет», «информационное киберпространство» или просто «сеть» — все эти термины обозначают достаточно простой по своей сути объект: неопределенное количество компьютеров, соединенных линиями телекоммуникационной связи.**

почтовых рассылок и вредоносных программ и обязан информировать пользователей о собственной политике и действиях в отношении спама. Договорная база операторов связи и действующее законодательство о связи должно быть дополнено нормами, запрещающими фальсификацию сведений об отправителе электронной почты и регламентирующими хранение технической информации, предназначенной для выяснения наличия факта и характера почтовых рассылок.

- В связи с тем, что большинство незапрашиваемых писем и адресуемых российским пользователям, приходит из-за рубежа, необходимо участие России в разработке и последующем заключении соответствующих международных соглашений, регулирующих распространение спама и массовой информации в сети Интернет.
- В силу новизны использования электронной почты в судебном процессе и для придания электронному документообороту единообразия судебным органам предлагается разработать и принять специальные регламенты работы с электронной почтой, определяющие правовой статус последней, права и обязанности участников процесса по ее использованию. Особую роль при организации электронного документооборота посредством электронной почты будут играть оказывающие услуги электронной почты операторы связи, информация которых должна использоваться при выяснении обстоятельств, связанных с институтом надлежащего извещения лиц.

**При подготовке статьи использованы материалы монографии к.ю.н. В.Наумова «Право и Интернет: очерки теории и практики»**

# Новости из министерств

## Правое регулирование Интернета в России необходимо, считают эксперты

Правовое регулирование Интернета в России необходимо. К такому выводу пришли участники круглого стола, состоявшегося в РИА «Новости».

«Никакого отрицательного ответа на это быть не может – правовое регулирование Интернета необходимо, как в любой сфере технологической деятельности», – сказал глава департамента стратегии построения информационного общества Мининформсвязи РФ Олег Бяхов.

Говоря о механизмах регулирования, он высказал мнение, что «не столько нужно создавать специальные законодательные акты, сколько научиться применять уже существующие правовые механизмы в новой среде». По его словам, необходимо четко разграничить ответственность за распространение в Интернете незаконной информации. «Если на каком-то сайте появилась незаконная информация, ответственность за это должен нести администратор, владелец этого ресурса», – считает Бяхов.

В то же время, заместитель начальника управления специальных технических мероприятий МВД РФ, генерал-майор Константин Мачабелин полагает, что провайдеры также должны нести ответственность за информацию, появляющуюся в сети. «Выводить провайдеров из зоны ответственности нельзя, это лишено какого-либо смысла», – сказал Мачабелин. Он высказался за усиление борьбы с распространением в глобальной сети противоправной информации. «Несмотря на то, что определенные элементы борьбы с распространением такой информации в Рунете и в Интернете в целом есть, я бы не назвал ее эффективной», – считает представитель МВД.

РИА «Новости»

## Россия выступает за введение разумных ограничений на содержание Интернет-сайтов

Россия выступает за введение разумных ограничений на содержание общедоступных Интернет-сайтов и ищет для этого общественно приемлемые формы.

«Вопрос ограничения злоумышленной деятельности в Интернете на настоящий момент не решен на между-

народном уровне. Россия является инициатором постановки этого вопроса в международном сообществе, соответствующие пункты по российской инициативе неоднократно включались в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН», – сообщает официальный Интернет-сайт Совета Безопасности (СБ) РФ.

«Анализ информационного пространства Интернета показывает, что особое место в нем занимают веб-сайты, четко позиционирующие себя по принадлежности к каким-либо религиозным, культурным, национальным и иным общностям», – констатируют в аппарате СБ. «Наряду с гигантским объемом полезной информации в Интернете имеются ресурсы, объективно опасные для нравственного здоровья общества».

«Многие из представленных ресурсов имеют открыто экстремистский характер, обращаются к низменным инстинктам, провоцируют противоправное поведение», – отмечается в публикации. Ее авторы делают вывод: «Прослеживается тенденция целенаправленной манипуляции массовым сознанием, использования Интернета для достижения неблагоприятных политических и криминальных целей».

Вместе с тем, российские специалисты считают, что введение прямого запрета на содержание сайтов неэффективно. «Прямые запретительные меры далеко не всегда эффективны, а зачастую приводят к обратному результату».

«Интернет-пространство должно оставаться открытым, а реальный контроль над ним возможен лишь на основе интеллектуального и духовно-нравственного превосходства в сети, в процессе целенаправленной работы по созданию и поддержке соответствующих сетевых ресурсов», – поясняют эксперты СБ.

«Ограничение доступа к определенным ресурсам для различных категорий пользователей может и должно осуществляться как мера добровольной защиты». Как считают в СБ, объектами такой добровольной защиты должны стать подрастающее поколение пользователей Интернет, детские и учебные учреждения, а также заинтересованные корпоративные структуры и органы государственной и региональной исполнительной власти.

«В настоящее время разработаны программные продукты, способные на основе использования методов контентной фильтрации Интернет-ресурсов оградить различные категории пользователей Интернета от информационных ресурсов, заведомо несущих опасность и угрожающих духовному здоровью общества», – сообщает Интернет – ресурс СБ.

Отметив, что «защита от деструктивной информации возлагается на самого пользователя», представители СБ, тем не менее, подчеркнули, что «в государственных структурах, образовательных и детских учреж-

дениях такие программные продукты могут устанавливаться по решению их руководителей».

В СБ также коснулись проблемы распространения национальными СМИ информации на иностранные территории. При этом авторы констатируют, что «сложившееся де-факто положение на международном рынке информационных услуг не обеспечивает равных условий для деятельности зарубежных СМИ в России и российских СМИ за рубежом». «Глобальная компьютеризация общества создала серьезные предпосылки для использования различных видов информационного оружия с целью дезорганизации функционирования критически важных объектов информационной инфраструктуры государства».

При этом представители СБ подчеркнули, что противодействие двум последним перечисленным опасностям является прерогативой «органов государственной власти и, прежде всего, правоохранительных органов в рамках установленных для них законодательством полномочий».

Интерфакс

## МЭРТ РФ считает необходимым создать систему нормативно-правового регулирования процедур официального сбора, хранения и обмена информацией в электронной форме

Минэкономразвития РФ считает необходимым создать систему нормативно-правового регулирования процедур официального сбора, хранения и обмена информацией в электронной форме.

Об этом на парламентских слушаниях «Информационно-коммуникационные технологии в информационном обществе и электронном государстве» заявил заместитель директора департамента корпоративного управления Минэкономразвития России Церен Церенов. По его словам, для этого требуется принятие целого ряда законов и подзаконных актов, технических регламентов, внутренних инструкций и др.

Во-первых, необходимо серьезно дополнить, доработать федеральное законодательство. Так, требуется разработка и принятие Закона «Об электронных регистрах, реестрах, кадастрах», или, другими словами, «Об электронном государственном учете». Данный закон должен определять порядок учета, нотариализации и независимого архивирования официальных данных государства, выраженных в электронной форме, вклю-

чая сведения о том, кто и когда данные создавал и модифицировал.

Во-вторых, на федеральном уровне должен быть решен вопрос о классификации правовых режимов информации государства. В МЭРТ полагают, что требуется принять рамочный федеральный закон «Об информационном регулировании». Этот закон должен

### Система контентной фильтрации, разработана в Центре Анализа Интернет Ресурсов (ЦАИР)

До последнего времени в России отсутствовала система контентной фильтрации, использующая самые эффективные алгоритмы работы и настроенная на русскоязычный контент. Новая Российская разработка — система контентной фильтрации, разработанная в ЦАИР, выполняет следующие функции:

- Защита детей и учащихся от агрессивного Интернет-контента в учебных заведениях и местах общественного доступа;
- Ведомственный и корпоративный мониторинг, анализ и управление доступом к ресурсам Интернет.

На основе новой программы можно создать серьезный инструмент ведомственной и корпоративной политики в области использования Интернет. Разработка Центра повысит эффективность работы и защитит пользователей Интернет от агрессивной информации.

Кроме того, в рамках ФЦП «Электронная Россия» по виду расходов 381 «Информатика» на 2005 год предусмотрено бюджетное финансирование в размере 6 млн. рублей по теме «Формирование инфраструктуры обеспечения контентной фильтрации Интернет-ресурсов». Ожидаемый результат создание программно-аппаратного комплекса контентной фильтрации с компонентами инфраструктуры обеспечения контентной фильтрации.

Интерфакс

дать основные определения и установить правовые последствия отнесения информации к тому или иному правовому режиму. Главная задача закона — четко разделить информацию госорганов на секретную и общедоступную, «рассортировать» информацию государства, персональные данные, данные организаций и т.д. по соответствующим режимам и исключить «серую зону» неопределенности.

Ц.Церенов отметил, что отдельным предметом регулирования, безусловно, являются отношения по обеспечению электронного доступа ко всей информации органов государственной власти со стороны уполномоченных проверяющих, граждан, хозяйствующих субъектов. Механизмом доступа является официальное раскрытие информации через электронные каналы, в том

числе через Интернет. Это наиболее дешевый и быстрый способ. Правовой статус раскрытой через Интернет информации должен быть эквивалентен статусу официальных публикаций в уполномоченных СМИ /как, например, в «Российской газете»/.

В развитие и дополнение к законодательству «верхнего уровня» требуется регламентация административных процессов государства, протекающих в электронной форме. Эти процессы должны быть регламентированы в ведомственных подзаконных актах, закрепляющих официальное использование электронного учета. Действия чиновников должны автоматически оставлять «следы» по факту их совершения, и эти «следы» должны быть недоступны для модификации самими чиновниками.

Одним из важнейших правовых механизмов контроля над административными процессами государства является их независимый информационный аудит, т.е. проверка соответствия выполнения административных регламентов, включая ведение государственного учета и раскрытие информации, принципам и требованиям, зафиксированным в законодательстве. Информационный аудит необходим, как дешевый и надежный институт контроля в электронном государстве, подчеркнул Ц.Церенов. Он дополнит внутренний государственный контроль контролем со стороны независимых аудиторов. В России имеется прецедент: учет Банка России проверяется частными аудиторами.

Завершающим элементом нормативного регулирования в сфере легализации использования ИКТ в административных и гражданско-правовых отношениях является техническая и организационная стандартизация и регламентация. Для того чтобы межведомственное взаимодействие и взаимодействие государства и общества было дешевым, быстрым и удобным, не-

**Интернет (Internet)** — глобальная компьютерная сеть — открытая мировая коммуникационная инфраструктура, состоящая из взаимосвязанных компьютерных сетей, и обеспечивающая доступ к удаленной информации и обмен информацией между компьютерами.

Официальной датой рождения Интернета принято считать 2 января 1969 г. В этот день были начаты работы над военным проектом DARPANET — компьютерной сетью американского Управления перспективных исследований оборонных программ DARPA (Defense Advance Research Projects Agency).

Между тем еще в начале 60-х г.г. американские ученые по заданию правительства преступили к поискам универсальных способов организации коммуникационной сети, которые позволили бы ей успешно функционировать даже в том случае, если в условиях ядерной войны большая часть такой сети будет утрачена или выведена из строя действиями вероятного противника. Основным разработчиком выступала компания RAND Corporation (Research & Development). В этом проекте впервые были заложены основополагающие принципы организации и функционирования сети Интернет: система кодирования информации, протоколы работы сети, распределенный характер сети и применение в ее документах гиперссылок.

обходимо обеспечить техническую совместимость используемых в госсекторе ИКТ. Совместимость обеспечивается стандартизацией и регламентацией интерфейсов информационных систем, но ни в коем случае не выбором для государства «единой» платформы или технологии.

**ПРАЙМ-ТАСС**

# Виктор Наумов: «В России еще не сложилось единого понимания роли сети Интернет»

**На вопросы пресс-центра ФЦП «Электронная Россия» ответил Виктор Наумов, к.ю.н., руководитель группы по правовой защите интеллектуальной собственности и информационных технологий DLA Piper Rudnick Gray Cary.**

*– В рамках прошедшего в Новосибирске 20–21 сентября фестиваля «Интернеть-2005», участником которого Вы были, состоялась on-line конференция, показавшая, что российское Интернет-сообщество интересуется перспективой не только технического развития российского сегмента сети, но и ее содержания. Насколько, по Вашему мнению, сегодня актуален вопрос правового регулирования содержательной части Рунета?*

– Этот вопрос выходит на одно из первых мест: если каналы связи, деятельность провайдеров, распределение доменных имен считались важными несколько лет назад, то теперь, в силу массового характера использования Сети большинством пользователей и организаций, последняя рассматривается как средство получения доступа и распространения информации – именно услуги и информация привлекает подавляющее большинство подключившихся.

И встают принципиальные вопросы: применимы ли методы и принципы регулирования, например, деятельности СМИ к информационным ресурсам в Интернете, несут ли ответственность владельцы ресурсов за публикации пользователей информации на них (так называемая проблема ответственности информационных провайдеров), защищаются ли и в какой степени интеллектуальная собственность, где начинается и где кончается суверенитет России в глобальном информационном пространстве и т.д.

*– Можем ли мы сказать о том, что у нас уже сложилась некая стройная система правового регулирования работы Интернета?*

– Нет, к сожалению, пока нет. Собственно, также как и не сложилась пока система регулирования использования ИТ в целом. Сейчас имеет место своеобразное «разбегание» норм – когда в большом количестве законов и подзаконных актов появляется слово «Интернет» или понятия и отношения из сферы инфор-

**DLA Piper Rudnick Gray Cary** представляет собой международную организацию по оказанию юридических услуг, отделения которой расположены в различных странах Европы и Азии, а также в США. В настоящее время фирма насчитывает свыше 2900 юристов, которые работают в 53 офисах в 20 странах мира, оказывая полный спектр юридических услуг.

DLA Piper Rudnick Gray Cary предоставляет профессиональные услуги в сфере корпоративного права, слияний и поглощений, налогового законодательства, недвижимости и развития инфраструктуры, в области арбитражного и гражданского судопроизводства, таможенного права и трудового законодательства, а также в сфере защиты интеллектуальной собственности и информационных технологий.

мационных процессов, но при этом отсутствует единое понимание роли ИТ и сети Интернет в разных сферах культуры, экономики и государственной деятельности, что приводит к потере единообразия в регулировании. Теоретически, это должно компенсироваться правоприменительной практикой, например, решениями судебных органов, но в сфере Интернета в России дел до сих пор еще очень мало.

*– Принятие каких правовых норм необходимо в первую очередь?*

– Нужна систематизация регулирования всех общественных информационных отношений, где Интернет – пускай, очень бурно развивающаяся, но только их часть. Например, вопросы создания и использования государственных информационных ресурсов могут как относиться к Сети, а могут быть реализованы и вне ее, но это в сфере отношений сейчас в стране регулируется слабо.

*– Насколько взаимосвязаны общая правовая культура россиян и то, что мы видим сегодня в Интернете? Можно ли решить имеющиеся проблемы только одними запретами?*

– Нет, запретов должно быть как можно меньше. Должны быть нормы, обеспечивающие четкую защиту интересов после нарушения и реальность наступления ответственности. На мой взгляд, основная проблема



заключается не в том, что Интернет – это особая и требующая чего-либо уникальная среда, а в том, что там пока сложно защитить уже определенную для «земных отношений» систему прав и интересов лиц.

– ***В чем же выход?***

– В определении государственной политики и государственных интересов в сфере развития информационного общества, в закрытии ряда принципиальных правовых проблем на уровне законов, в четком и гарантированном делегировании разрешения части проблемных вопросов участникам отношений (саморегулирование), в поднятии как уровня информационной грамотности, так и уровня правовых знаний как государственных служащих, так и массового пользователя.

– ***Получается, что мы, в России, только думаем над тем, как обеспечить правовое регулирование работы Интернета: А каков в этом опыт развитых стран?***

– В ряде государств (например, Азии) контроль за Интернетом значительный, в большинстве – отношение либеральное, но с эффективно работающей судеб-

**Общее число пользователей российского Интернета в первом полугодии 2005 года выросло на 15% и превысило 15 млн. человек. Об этом заявил на информационном форуме-выставке «Инфоком-2005» министр информационных технологий и связи РФ Леонид Рейман. По его данным, в 2004 году темпы роста в сфере информационно-коммуникационных технологий составили 40% и останутся такими же высокими в текущем году. Л. Рейман ожидает, что темпы роста числа пользователей Интернета и интернет-трафик в ближайшие годы будут оставаться высокими. Он также отметил, что в ближайшее время наряду с ростом конкуренции в этой области серьезно будут снижены цены на интернет-услуги.**

ной системой по разрешению предметных споров. Все развиваются по-разному. Очень большие успехи достигнуты в области взаимодействия государственной власти и населения с помощью ИТ и Интернета, в ряде стран урегулированы вопросы развития электронной коммерции и расчетов, пристальное внимание обращается на защиту интересов несовершеннолетних.

# Алексей Демидов: «В виртуальном пространстве действуют те же законы, что и в обычной жизни»

**На вопросы пресс-центра ФЦП «Электронная Россия» ответил Алексей Демидов, заместитель председателя Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех».**

*– В рамках прошедшего в Новосибирске 20–21 сентября фестиваля «Интернить-2005» состоялась on-line конференция, показавшая, что российское Интернет-сообщество интересуют перспективы не только технического развития российского сегмента сети, но и его содержания. Насколько, по Вашему мнению, сегодня актуален вопрос правового регулирования содержательной части Рунета? Принятие каких правовых норм необходимо в первую очередь?*

– Действительно, проблема «жизни контента» в киберпространстве сегодня как никогда актуальна. Ведь не случайно Европа перешла от реализации Плана действий «Электронная Европа 2005» (июнь 2002 г.) к Стратегии «Информация 2010», принятой в июне с.г. За три года европейские эксперты пришли к пониманию того, что главным предметом информационной политики является контент и его основной потребитель и создатель – человек, а механическое развитие информационной инфраструктуры не приведет к созданию глобального информационного общества. Более того, простое увеличение объемов «железа» и каналов связи еще более усугубит так называемый «цифровой разрыв».

На этом фоне ЮНЕСКО предлагает с большей осторожностью использовать понятие «информационное общество» и ввести в понятийный аппарат термин «общество знаний». За этим стоит новая идеология и политика всего спектра человеческих отношений – политических, экономических, социальных, личностных и других. По мнению ЮНЕСКО общество знаний – это совокупность таких принципов, как культурное и языковое разнообразие, равный доступ к образованию, всеобщий доступ к информации, являющейся общественным достоянием и свобода выражения мнений.

С точки зрения юриста, да и обывателя, это разумно. Ведь все мы прекрасно понимаем, что ни один даже самый «умный» компьютер, ни провода, ни волновой эфир регулированию нормами права не подлежат. Регулируются только отношения по поводу контента и программных сред в связи с деятельностью человека. Да и то не всегда и не везде.

Наверное, правильнее говорить о том, какие законодательные акты применимы к правоотношениям, возникающим в связи с использованием сети Интернет. Этот вопрос еще в июле 2004 года поднимался на заседании рабочей группы при Комиссии Совета Федерации по информационной политике по законодательству, регламентирующему развитие сети Интернет в России.

*– Вернемся к понятиям общества знаний и поставим их рядом с нашим родным законодательством, чтобы попытаться понять, где мы находимся и куда нам дальше идти?*

– Не буду говорить о Конституции и гражданском законодательстве, так как это предмет практически неподъемный. А вот с так называемого «трехглавого» закона начать стоит. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» давно живет своей жизнью. И если в части информатизации и защиты информации что-то делается, то первая и главная его часть – информация, так и остается нерабочей. Проблема под названием «информация» не имеет сегодня в России ни вменяемого понятийного аппарата, ни механизмов реализации. И это, пожалуй, самая большая проблема.

Из прикладных проблем, требующих срочного или дополнительного нормативно-правового регулирования я бы выстроил следующую последовательность приоритетов:

1. Режим доступа к информации, в первую очередь официальной и иной социально значимой. По возможности полный и счерпывающий перечень ограничений доступа к информации (государственной, коммерческой, персональной). Запрет на распространение информации (детской порнографии, пропагандирующей наркотики, алкоголь, терроризм, насилие).

2. Блок документов по проблематике правового регулирования интеллектуальной собственности в киберпространстве, не противоречащих национальному законодательству об образовании, культуре, науке, коммуникациях, в первую очередь – о библиотечном деле.

3. Триада логически связанных, но отдельных норм об электронном документообороте и электронной коммерции, а также общей для первых двух – об электронно-цифровой подписи.

4. Развитие законодательства о средствах массовой коммуникации с учетом формирования киберпространства.

5. Гармонизация гражданского, административного и уголовного права и процесса, а также ратификация международных актов в связи с вышеназванными направлениями. Первыми для регулирования обозначил бы борьбу со спамом и детской порнографией.

**– Можем ли мы сказать о том, что у нас уже сложилась некая стройная система правового регулирования работы Интернета?**

– Нет, не можем по нескольким причинам.

Во-первых, потому, что, опять же, силой закона одной страны сегодня Интернет регулировать нельзя. И это мнение как российских, так и зарубежных специалистов.

Во-вторых. Рабочая группа по управлению Интернетом (WGIG) только в июне с.г. опубликовала окончательную редакцию своего Доклада. В документе говорится: «Управление Интернетом представляет собой разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение Интернета».

Можно сделать вывод, что положения окончательной редакции отчета свидетельствуют о смещении акцента от политических вопросов к практическим. Вероятно, в этом есть заслуга и российских экспертов, которые с самого момента образования Рабочей группы отстаивали необходимость сконцентрироваться на решении правовых и этических вопросов, связанных с Интернетом, оставив решение технических вопросов на усмотрение существующих институтов – таких, как ICANN и ITU, а социальных – организациям системы ООН и другим гуманитарным организациям.

Исходя из этих положений и действующих процедур, мировое сообщество сможет только в ноябре этого года в Тунисе на очередном этапе Всемирного саммита по информационному обществу утвердить Доклад WGIG и только после этого приступить к формированию стройной системы управления киберпространством, где будут присутствовать и элементы правового регулирования. Но это абсолютно точно должна быть согласованная позиция мирового сообщества. Без принятия согласованных международных актов и процедур всякая работа в этом направлении вряд ли будет эффективной. Пока нет мировых стандартов в этой области, создание системного решения на национальном уровне практически невозможно, так как предмет регулирования трансграничен по сути своей.

В-третьих, как я уже выше говорил, у нас еще слишком много «дыр» в национальном законодательстве, направленном на регулирование отношений в информационной сфере. У нас также нет согласованной позиции по рассматриваемым вопросам с государствами – участниками СНГ и членами Совета Европы. Следовательно, говорить о стройном системном решении правового регулирования киберпространства ни на на-

циональном, ни на региональном уровнях мы сегодня вряд ли можем.

В-четвертых. У нас в стране практически нет судебной практики даже по существующему законодательству в рассматриваемой области. А судебная практика – это тот самый индикатор, с использованием которого государство может авторитетно и компетентно поставить самому себе «диагноз» о состоянии правового регулирования проблемы.

В-пятых. У нас нет четкой системы развития подзаконных актов. И этому есть яркий пример. Больше года назад внесли изрядное количество изменений и дополнений в законодательство об авторском и смежных правах. Но до сих пор не принято ни одного подзаконного акта в рамках развития нормативно-правовой базы. Возникло такое ощущение, что и самому государству не очень-то нужны нематериальные активы, создаваемые на бюджетные средства. В связи с этим не вполне понятно, как в стране можно создавать эффективную экономику, основанную на знаниях?

Вывод. У нас в России есть пока некий неполный набор норм – «лоскутков», из которых вряд ли получится сегодня «сшить» нечто цельное. Опыт Европейского Союза показывает, что на региональном уровне можно и нужно проводить согласованную работу в этой области, но и европейские коллеги сегодня не могут сказать, что их механизмы будут работать в системе без участия остального мирового сообщества.

**– Насколько взаимосвязаны общая правовая культура россиян и то, что мы видим сегодня в Интернете? Можно ли решить имеющиеся проблемы только одними запретами?**

– Это очень интересный, своевременный и правильный вопрос. Об общей правовой культуре россиян на фоне снижения общего образовательного и культурного уровня, нестабильного законодательства, растущей коррупции и изрядно пошатнувшегося авторитета судебной и иных властей, говорить сегодня сложно.

Представляется, что более правильным было бы говорить о необходимости формирования информационной культуры личности россиянина. И здесь изрядной частью должны быть и формирование правосознания и правовой культуры, и осознание действия морально-этических регуляторов, и знание обычаев, как местных, так этнических, профессиональных, корпоративных и иных, и религия в этом спектре обязательно должна присутствовать. Заметьте – сегодня все конфессии очень активны в киберпространстве. И в решении всего этого комплекса проблем обязательно нужно говорить о системном подходе.

Без применения в жизни всего спектра общественных регуляторов простое принятие законов о регулировании отношений в информационной сфере вряд ли даст результат. Да, законы нужны, но их нужно не только принимать, но и разъяснять и пропагандировать.

Мне очень нравится Санкт-петербургская модель этико-правового воспитания школьников. 21 сентября 2005 года мы открыли в Питере на базе Академии постдипломного педагогического образования, где родилась и развивается эта модель, Публичный центр правовой информации. До этого помогли специалистам Академии выпустить компакт-диск по курсу этико-правового воспитания. Это реальные шаги в обсуждаемом направлении.

Представляется, что в первую очередь педагоги и школьники должны понять, как себя можно максимально реализовать с использованием ИКТ. Но при этом они должны понять и принять положение о том, что в Сети много полезного и нужного, но есть и просто вредная информация.

Существуют также и «правила хорошего тона». Отдельного упоминания заслуживают «Нормы пользования Сетью» в редакции ОФИСП-008, разработанные Открытым форумом интернет-провайдеров. Согласно 309 статье Гражданского кодекса, «обязательства [между сторонами] должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований – в соответствии с обычаями делового оборота».

Таким образом, ОФИСП-008 является документально зафиксированным сводом обычаев делового оборота, помогающим регулировать некоторые отношения, возникающие при использовании сети Интернет. В частности, согласно ОФИСП-008, «является недопустимой массовая рассылка сообщений посредством электронной почты и других средств персонального обмена информацией иначе как по явно и недвусмысленно выраженной инициативе получателей».

Следовательно, нарушая ОФИСП-008, спамеры нарушают гражданское законодательство России, что дает интернет-провайдерам основание для одностороннего разрыва договора на предоставление услуг по доступу к Интернет. К сожалению, далеко не все провайдеры понимают статус этого документа и того, какие полномочия он им дает. То, что ОФИСП-008 является не просто благопожеланием, а документом, имеющим определенную юридическую силу, подтвердил уже и суд. Однако ОФИСП-008 не устанавливает, и не может установить, иную ответственность за рассылку спама, кроме разрыва договора между провайдером и клиентом-спамером. Установить более серьезную ответственность можно только на законодательном уровне.

Как мы видим – круг замкнулся. Нужны и законы, и обычаи делового оборота, и образование, и морально-этические регуляторы. Но не менее, если не более, судей и педагогов, разбирающихся, что такое ИКТ в новой системе человеческих отношений нужны и важны журналисты, которые смогут доступно на нормальном русском языке объяснить обывателю, как жить в условиях информационного общества.

В первую очередь журналисты должны сами понять и довести до сознания читателей, что в виртуальном пространстве действуют те же законы, что и в обычной жизни. Призывы к свержению конституционного строя, распространение порнографии, разжигание межнациональной розни – всегда преступления, вне зависимости от того, произошли они в онлайн или офлайн. И защитникам интернет-вольностей, в том числе из журналистского сообщества, необходимо согласиться с этим, а регулирующим органам найти возможность обеспечить соблюдение закона в Интернете таким образом, чтобы это не наносило ущерба законопослушным гражданам.

**– Получается, что мы, в России, только думаем над тем, как обеспечить правовое регулирование работы Интернета: А каков в этом опыт развитых стран?**

– Да, в России думают об этом. Например, для более глубокого обсуждения этих и других подобных вопросов у нас в стране регулярно проводится Международная конференция «Право и Интернет». В этом году 27–28 октября пройдет уже седьмая конференция, организованная нами совместно с Государственным университетом – Высшая школа экономики. Мы собираем вместе экспертов из стран – бывших республик СССР, которые поделятся своим опытом в решении правовых и этических вопросов, возникающих в киберпространстве, обсудят правовые инициативы и практики. Они будут искать пути решения стоящих перед нашими странами задач в предметной области конференции и обсудят опыт своих стран, международных организаций и других зарубежных государств.

Представляется, что в отношении вопросов правового регулирования проблем киберпространства обязательно должен применяться принцип «семь раз отмерь, один раз отрежь». И не до конца продуманное нормотворчество в области ЭЦП, борьбы со спамом и авторского права сегодня являют собой примеры того, что нужно ДУМАТЬ! При принятии решений в такой непростой сфере ошибки в посыле дают не только неверный вывод, но и вполне ощутимые негативные социально-экономические последствия.

Если сравнить электронно-цифровую подпись с ключиком к электронной коммерции, то мы должны признать себе, что пока наш ключик не вполне подходит к дверям в ВТО и другие авторитетные международные организации.

Ну а обновленное законодательство об авторском и смежном праве немного приоткрыло дверь в ВТО, но практически заблокировало доступ к информации, являющейся общественным достоянием, созданной, в том числе и на средства налогоплательщика. Указанные обстоятельства поставили под угрозу финансирование некоторых федеральных и региональных проектов в сфере образования и культуры и привели к ликвидации ряда российских образовательных Интернет-пор-

талов. Например, подход российского законодателя к правовому регулированию отношений между библиотеками и правообладателями трудно признать разумным. Законодатель попытался простыми путями решить сложные и противоречивые проблемы. В результате чего опять всё вышло по В.С.Черномырдину «... хотели как лучше, а получилось как всегда!».

Давайте лучше подумаем, обсудим и выработаем согласованные решения на основе принятых в Тунисе документов, а уже потом начнем на основании целостной концепции построения информационного общества разрабатывать и принимать законы и подзаконные акты, формировать и анализировать судебную практику, учить детей и самих себя, как информационной, так и правовой культуре. Представляется, что это правильный подход.

Несколько слов о зарубежном опыте. Он не так велик, как принято считать.

Борьба со спамом. Например, в США лишь с 2004 года начал действовать федеральный закон о противодействии спаму – CAN SPAM Act, о результативности которого пока рано судить. Немного ранее вступил в силу печально известный Digital Millennium Copyright Act (DMCA), который также пока вызывает больше вопросов, чем дает ответов.

Впрочем, эффект от DMCA неочевиден еще и по двум субъективным причинам. Во-первых, из-за традиционного американского подхода «кто силен, тот и прав», игнорирующего принцип экстерриториальности, в результате чего возникают такие дела, как «американская корпорация Adobe против российского гражданина Складова». Во-вторых, из-за резко отрицательного отношения к закону со стороны общественности и давления на истца, что в свою очередь привело к полюбовному соглашению между Adobe и Складовым, который с одной стороны не был осужден, но с другой и не был оправдан.

И вместе с тем нельзя не отметить тот факт, что DMCA явился первым национальным нормативно-правовым актом, урегулировавшим отношения, связанные с использованием библиотеками современных информационных технологий. Разговор идет о библиотеках потому, что в развитых странах этот институт традиционно считается фундаментом для построения информационного общества и главным центром общественного доступа к информации, являющейся общественным достоянием.

Также отмечу, что в 2000 г. в Австралии был принят т.н. Digital Agenda Act, где отношения между библиотеками и правообладателями в современных информационно-коммуникационных условиях получили более детальную и сбалансированную регламентацию. Актом устанавливается широкий диапазон норм определяющих допустимые рамки использования произведе-

ний, приобретенных библиотекой непосредственно в цифровом формате, воспроизведение в цифровом формате для других библиотек и архивов, перевод произведения в цифровую форму. Также обозначены случаи правомерного обхода библиотекой технических средств защиты произведений и случаи сетевой доставки экземпляров произведений.

Вслед за США и Австралией в Европе в 2001 г. была принята Директива ЕС «О согласовании некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе». Однако по сравнению с Законами Австралии и США правила, устанавливаемые Директивой, намного жестче подходят к вопросу использования библиотеками современных информационно-коммуникационных технологий, при этом отдают предпочтение платной эксплуатации охраняемых законом произведений.

Проблемы авторского права и смежных прав в современных информационно-коммуникационных условиях обсуждались 17-19 мая настоящего года в Санкт-Петербурге на Международной конференции «ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу». В Итоговом документе конференции предусмотрен блок рекомендаций по вопросам всеобщего доступа к информации, являющейся общественным достоянием. В качестве одной из рекомендаций, адресованной непосредственно ЮНЕСКО, предложено заняться решением проблемы разумного ограничения исключительных прав для целей образования, науки и культуры.

В этой связи стоит обратить внимание на два принципиальных вывода, которые следуют из рекомендаций Международной конференции. Во-первых, действующих ограничений исключительных прав, предусмотренных как в национальном, так и в международном законодательстве недостаточно для обеспечения разумного баланса частных и публичных интересов. Во-вторых, наиболее эффективное решение вопроса – международное сотрудничество, в том числе под эгидой ЮНЕСКО и других международных организаций, и принятие унифицированных международно-правовых норм.

В соответствии с рекомендациями Международной конференции ограничения следует установить в социально значимых целях – в целях образования, науки и культуры. Это согласуется с рекомендациями документов, принятых на Женевском этапе Всемирного саммита, такими как «Декларация принципов», «План действий» и «Декларация гражданского общества». Положения документов сходятся в одном – первоочередным направлением формирования информационно-коммуникационных обществ является уменьшение различий в доступе к информации и знаниям, наличествующих в различных государствах и регионах.

# Концепция российского законодательства в области Интернета

Авторы:

**Борис Кристальный**, советник Комитета ГосДумы РФ по информационной политике,  
**Михаил Якушев**, директор правого департамента Мининформсвязи РФ

Адрес в Интернете: <http://www.tradition.ru/upload/concept.pdf>

## Общая характеристика и основные проблемы существующего нормативного регулирования, примененного к развитию российского сегмента сети Интернет

**В** настоящее время происходит бурный рост российского сегмента глобальной информационной сети Интернет, как в количественном (число операторов и пользователей), так и качественном (расширение круга оказываемых услуг) отношении.

Подобно законодательным системам других государств, включая США и страны Европейского союза, российское специальное законодательство в области Интернета находится на самом начальном этапе развития. При этом в значительной степени можно говорить об отсутствии эффективно действующей нормативной базы в данной области, несмотря на наличие общих норм конституционного и гражданского права и некоторого числа других законодательных актов. Причинами этого являются как недостаточная теоретическая проработка отдельных фундаментальных нормативных положений, так и субъективно настороженное отношение к Интернету со стороны правоприменительных органов и работающих в них лиц.

Тем не менее, отсутствие законодательных актов о развитии в России Интернета, равно как и возможности их эффективного применения, уже сейчас отрицательно сказывается на развитии общественных отношений (например, в области реализации прав граждан на информацию, предотвращения распространения сведений, затрагивающих честь и достоинство граждан, охраны объектов интеллектуальной собственности, в других сферах общественно-политической жизни). Более того, по мере вовлечения в хозяйственный оборот отношений, связанных с Интернетом, отсутствие правовых рамок для такой деятельности способно не только стать тормозом для экономического разви-

тия, но и вынудить российских пользователей Интернета обращаться за соответствующими услугами к специализированным организациям за пределами России, что с учетом специфики Интернета может быть легко реализовано технически.

**К действующим в Российской Федерации законам, в той или иной степени могущим быть применимыми к отношениям, связанным с Интернетом, относятся, в частности:**

**По наиболее общим вопросам правового режима функционирования информационных сетей и их государственного регулирования:**

Конституция Российской Федерации  
Гражданский кодекс Российской Федерации  
Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»  
Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене»  
Федеральный закон «О связи»  
Федеральный закон «О средствах массовой информации»

По вопросам охраны исключительных прав в отношении информационных объектов, циркулирующих в Интернете:

Федеральный закон «Об авторском праве и смежных правах»  
Федеральный закон «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных»  
Федеральный закон «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров»

Уголовный кодекс Российской Федерации  
Патентный закон Российской Федерации

По иным вопросам, имеющим отношение к правовому режиму информации в Интернете и определению условий доступа к ней:

Федеральный закон «О государственной тайне»  
Федеральный закон «О федеральных органах правительственной связи и информации»  
Федеральный закон «О рекламе»  
Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»

Другие законодательные акты.

К числу основных проблем, нуждающихся в скорейшем нормативном урегулировании для предотвращения отставания российского сегмента Интернета от общемировых тенденций и обеспечения защиты государственных интересов Российской Федерации в данной области необходимо отметить:

- определение государственной политики Российской Федерации в отношении развития российского сегмента глобальной информационной сети Интернет; решение на международном уровне вопросов государственной юрисдикции применительно к различным сегментам Интернета
- обеспечение свободного доступа российских пользователей к сети Интернет и соответствующим сетевым информационным ресурсам, а также беспрепятственного информационного обмена, в том числе международного
- определение порядка и условий подключения к Интернету государственных органов (в том числе с целью обеспечения граждан информацией о деятельности этих органов), а также учреждений библиотек, школ и иных учреждений социально-культурной сферы
- определение правового режима информации, размещаемой в Интернете или передаваемой через предоставляемые в Интернете средства обмена
- предотвращение общественно опасных деяний, совершаемых в Интернете, (в частности, распространения оскорбительной и непристойной информации, антиобщественных призывов), а также создание нормативных условий для эффективного выявления и наказания лиц, совершающих такие правонарушения
- действенная охрана авторских и иных исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, размещаемые в Интернете
- защита персональных данных, в частности тех данных о пользователях Интернета, которые собираются в процессе их взаимодействия между собой и с операторами услуг в Интернете
- создание нормативных условий для электронного документооборота в Интернете; установление принципов и порядка использования адресного пространства Интернета; подтверждение подлинности и авторства информации в информационных продуктах, средствах просмотра и передачи информации
- обеспечение нормативной базы для электронной коммерции; признание юридической силы за сделками, совершенными в Интернете; определение порядка производства электронных платежей
- обеспечение информационной безопасности (в частности, предотвращение распространения по Интернету компьютерных вирусов, недопущение несанкционированного доступа к информации)
- установление порядка применения средств криптозащиты применительно к использованию Интернета.

## Основные цели и принципы правового регулирования отношений, связанных с развитием российского сегмента сети Интернет

Главными целями разработки российского законодательства в области Интернета могут быть определены:

- создание устойчивой и эффективно применяемой нормативной базы для развития Интернета в Российской Федерации в интересах российских пользователей, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций, органов власти и управления, пополнения информационных ресурсов Российской Федерации
- обеспечение условий для участия Российской Федерации и операторов российского сегмента сети Интернет в разработке и принятии международных норм, регулирующих как технические и технологические, так и организационно-правовые аспекты развития Интернета
- закрепление государственных гарантий охраны в отношениях, связанных с Интернетом, прав и законных интересов российских граждан и организаций, общественных интересов (в том числе интересов экономического и социального развития России), государственных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При разработке российского законодательства в области Интернета целесообразно придерживаться следующих принципов, вытекающих из специфики построения и функционирования Интернета как глобальной информационной сети:

- Интернет не является ни объектом, ни субъектом правового регулирования. Предметом регулирования являются правоотношения между операторами и пользователями Интернета как между собой, так и во взаимоотношениях с иными лицами и государственными органами в связи с передачей информации и оказанием услуг через Интернет (принцип предметного регулирования)
- Связанные с Интернетом правоотношения носят «экстранациональный» характер. Применение локальных правовых норм к таким правоотношениям без учета и связи с законодательством других стран может быть неэффективным. Это требует приоритетного внимания разработке правовых норм Интернета на международно-правовом уровне, путем заключения и исполнения (в том числе инкорпорирования соответствующих норм в российское законодательство) универсальных международных согла-

шений (принцип приоритета международного уровня правотворчества)

- Определенное число нормативных проблем, связанных с Интернетом, может и должно быть решено без использования методов государственно-правового регулирования, в том числе на уровне организационного взаимодействия участников «Интернет-сообщества» (в самом широком смысле), а также на уровне алгоритмизации и автоматизации используемых в Интернете процедур (принцип использования внеюрисдикционных методов регулирования)
- Социальная значимость Интернета как средства практически неограниченного доступа к глобальным информационным ресурсам требует законодательного (юридического) закрепления норм и правил, регулирующих прежде всего аспекты функционирования Интернета, непосредственно затрагивающие важнейшие права и законные интересы личности, общества и государства (например, охрана частной жизни граждан, борьба с нарушением общественной нравственности, защита интересов государства в сфере информационной безопасности, охрана правопорядка) (принцип разумной достаточности регулирования)
- Многообразие и разнородность правоотношений, так или иначе связанных с Интернетом, не позволяет при разработке соответствующей правовой базы ограничиться лишь созданием относительно изолированного, «специального» массива нормативно-правового регулирования. Одновременно с разработкой новых правовых норм, связанных со спецификой функционирования Сети, с необходимостью требуется вносить изменения (в ряде случаев – существенные изменения) в уже действующее российское законодательство, с целью обеспечения возможности его прямого использования применительно к отношениям по поводу деятельности в Интернете (принцип комплексного подхода).

**Современное состояние законодательной базы о российском сегменте Интернета и необходимость ее изменения и развития с учетом указанных выше принципов обозначают три основных направления развития внутрироссийского законодательства в области Интернета:**

- 1.** Разработка принципиально новых законодательных и иных нормативных актов, учитывающих специфику функционирования и развития Сети (например, базового федерального закона «О правовом регулировании глобальной информационной сети «Интернет» в Российской Федерации»)
- 2.** Частичное изменение действующей в Российской Федерации нормативно-правовой базы с целью ее адаптации к соответствующим правоотношениям,
- 3.** Создание (или разъяснение) механизмов прямого использования применительно к Интернету части

действующих законодательных актов, без изменения их содержания.

Порядок создания нормативной базы правового регулирования Интернета в Российской Федерации

При разработке нормативной базы правового регулирования российского сегмента Интернета, необходимо, прежде всего:

- определить основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении Интернета

**По данным Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУЭТ), темпы роста электронной торговли в России в 2004 году составил от 38 до 40%. Оборот электронной торговли в розничном сегменте вырос в 2004 году до \$662 млн., а в оптовом сегменте — до \$442 млн.**

- установить порядок участия федеральных и иных органов власти, а также негосударственных организаций Российской Федерации в принятии на международном уровне норм и правил (как технического, так и организационно-правового характера), регулирующих глобальные аспекты развития Интернета
- законодательно разграничить сферы применения нормативных актов, регулирующих развитие российского сегмента сети Интернет, принимаемых на федеральном, региональном и местном уровне, а также негосударственными объединениями российского «Интернет-сообщества».

Развитие российского сегмента Интернет, вовлечение российских пользователей Интернета в международный информационный обмен, установление для этого соответствующих условий (а в необходимых случаях и ограничений) должно стать предметом приоритетного внимания со стороны федеральных органов власти. Это предусматривает, в частности, объявление и проведение в жизнь (в том числе средствами нормативного регулирования) политики государственной поддержки развития Интернета в Российской Федерации, подобно тому, как это уже происходит в Соединенных Штатах Америки, странах Европейского Союза других наиболее развитых странах мира.

**Политика государственной поддержки развития российского сегмента Интернета должна включать, в частности:**

- законодательное закрепление условий свободного доступа к Интернету и недопущения необоснованных ограничений деятельности в Российской Федерации операторов услуг сети Интернет (в том числе организационных, налоговых, лицензионных)
- осуществление государственных (региональных, муниципальных) программ подключения к Интернету



жителей России в рамках развития информационных услуг и услуг связи (телефонизации, информатизации и др.), предоставления доступа к Интернету на некоммерческой основе библиотекам, школам, иным учреждениям социально-культурной сферы, в том числе путем прямого бюджетного финансирования и привлечения (в качестве исполнения обязательной социальной функции) средств коммерческих операторов услуг Интернета

- установление недискриминационного порядка пользования информационными ресурсами Российской Федерации, а также порядка международного информационного обмена
- создание нормативных условий для развития свободного рынка услуг в российском сегменте Интернета, недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции.

Участниками процесса создания нормативной базы регулирования российского сегмента Интернета должны стать как высший орган законодательной власти Российской Федерации в лице Федерального собрания Российской Федерации и иные федеральные органы власти (исполнительной, судебной), так и негосударственные (общественные) объединения российских пользователей и операторов сети Интернет, что отражает и общемировые тенденции привлечения так называемого «Интернет-сообщества» к решению проблем Интернета, выходящих за рамки общественных потребностей в государственном регулировании. При этом необходимо строго проводить принцип преимущественной силы федерального законодательства в области Интернета перед законодательными актами субъектов Российской Федерации и подзаконными нормативными актами органов исполнительной власти, а также контролировать приведение указанных актов регионального или ведомственного характера в соответствие с федеральным законодательством.

При создании законодательной нормативной базы об Интернете необходимо в максимальной степени учитывать практику принятия соответствующих законодательных актов в других государствах для обеспечения унификации действующих нормативных актов и практики правоприменения, а также активно участвовать в разработке соответствующих норм на уровне международных соглашений.

С учетом необходимости соблюдения комплексного подхода в разработке нормативного регулирования Интернета работа над законопроектом о правовом регулировании Интернета в Российской Федерации должна проводиться одновременно с подготовкой предложений об внесении изменений в ряд действующих федеральных законов. В дальнейшем, после вступления в силу указанного закона и внесения соответствующих изменений в другие федеральные законы, продолжение законотворческой работы может быть сосредоточено на более частных вопросах развития правоотношений в Интернете.

## Основные направления развития законодательства о развитии Интернета в Российской Федерации

### Государственная политика в области Интернета

- Требуется закрепление соответствующих положений в Федеральном законе о правовом регулировании глобальной информационной сети Интернет в Российской Федерации (далее – «ФЗ об Интернете»).
- Вопросы государственной поддержки развития российского сегмента Интернет должны найти отражение в Федеральных законах о бюджете Российской Федерации на очередные календарные годы, в Бюджетном кодексе Российской Федерации.
- Требуется законодательное закрепление порядка участия федеральных органов власти (Министерства иностранных дел Российской Федерации и возможно других органов) и иных организаций в решении вопросов нормативного регулирования Интернета на международном уровне.

### Свободный доступ к Интернету и сетевым ресурсам

- ФЗ об Интернете должен содержать положения, закрепляющие право каждого российского пользователя на равный и беспрепятственный доступ к Интернету и сетевым ресурсам; при необходимости исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых такой доступ может быть ограничен или приостановлен.
- В Федеральный закон «О связи» (при необходимости также в Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О средствах массовой информации» должны быть внесены изменения, определяющие порядок выдачи лицензий операторам отдельных услуг Интернета (лицензионные требования). При этом следует иметь в виду, что общемировой тенденцией является отказ от лицензирования деятельности в Интернете и необходимость выдачи каких-либо лицензий должна рассматриваться как исключительное требование.
- Практика развития российского сегмента Интернета, в частности, опыт работы российских операторов (провайдеров доступа) подтверждает, что большинство имеющихся в действующем законодательстве лицензионных ограничений избыточно и необоснованно. Например, явно неэффективна система лицензирования международного информационного обмена, заложенная в соответствующем феде-

ральном законе. Очевидно, нет никаких объективных и оправданных причин вводить лицензирование тех видов деятельности в Интернете, которые в настоящее время в таком лицензировании не нуждаются.

## Обеспечение условий для информационного обмена (в том числе международного)

- Наряду с общими правилами, подлежащими закреплению в ФЗ об Интернете применительно к обеспечению доступа к Интернету, изменениям должен подвергнуться Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене», в котором нет даже упоминания о возможности передачи информации с использованием Интернета.
- Одной из причин, затрудняющих беспрепятственный информационный обмен в российском сегменте Интернета (в отличие от других стран, применяющих как латинский так и иные шрифты в письменности) является отсутствие единого стандарта на кодовые таблицы кириллицы в текстах, создаваемых с помощью компьютерных программ. Представляется необходимым введение единого государственного стандарта кодовой таблицы (например, для применения в компьютерных системах государственных органов, подключенных к сети), что позволит постепенно отказаться от использования иных кодовых таблиц кириллицы.

## Порядок и условия подключения к Интернету государственных органов

- ФЗ об Интернете должен содержать нормы о порядке и условиях подключения к Интернету федеральных, региональных и местных органов власти (обязательность подключения компьютерных сетей указанных органов к Интернету, условия защиты содержащейся в таких сетях информации, порядок финансирования соответствующих мероприятий, порядок информационного обмена государственных органов с использованием Интернета. Требуемые изменения необходимо также внести в Федеральные законы «О федеральных органах правительственной связи и информации» и «О государственной тайне».
- В Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» должны быть внесены изменения, уточняющие порядок использования Интернета государственными органами и формирования федеральных и иных информационных ресурсов.

## Доступ в Интернет для учреждений социальной сферы

- Положение об обязательном обеспечении доступа в Интернет государственным и муниципальным учреждениям социальной сферы (на некоммерческой основе), в том числе библиотекам (медiateкам), школам и иным учреждениям общего и профессионального образования, научным, архивными музейным учреждениям, должно быть включено в ФЗ об Интернете. Соответствующие изменения должны быть включены в Федеральные законы «О библиотечном деле», «Об образовании», «О науке и государственной научно-технической политике», «О музейном фонде в Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», в Основы законодательства Российской Федерации «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах».

## Информирование граждан о деятельности государственных органов

- Основания для обязанности государственных органов информировать граждан о своей деятельности содержатся в настоящее время в Федеральных законах «Об информации, информатизации и защите информации» и «О средствах массовой информации». Более детальная норма со ссылкой на применение технологий Интернета, а также определение порядка такого применения должна содержаться в ФЗ об Интернете. В частности, должна быть предусмотрена обязательная публикация в Интернете вступивших в силу законодательных актов (с внесением необходимых изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, Актов палат Федерального собрания»).

## Избирательные технологии и Интернет

- Относительно невысокая стоимость и техническая простота доступа к Интернету потенциально позволяет широко использовать сетевые технологии избирательных кампаний – от максимально оперативного информирования избирателей избирательными комиссиями и ведения предвыборной пропаганды и агитации – до проведения заочного голосования по Интернету (что, в частности, способно не только упростить и удешевить процедуру голосования, но и привлечь к участию в голосовании возможно большее число избирателей. Для нормативного закрепления таких возможностей необходимо внесение изменений в Федеральные законы «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и другие.

## **Определение правового режима информации, размещаемой в Интернете или передаваемой через предоставляемые в Интернете средства обмена**

- Определение правового режима информации, размещаемой в Интернете или передаваемой через предоставляемые в Интернете средства обмена, невозможно без внесения изменений в действующее российское законодательство об информации и информатизации. Гражданский кодекс Российской Федерации относит информацию к объектам гражданских прав регулирования, однако это понятие не раскрыто. В действующем Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» попытка наделения понятий информация, информационный ресурс признаками объекта вещного права собственности имеет не вполне удачный практический эффект. Для корректного отображения специфики информации как объекта гражданских прав следует как в ФЗ об Интернете, так и в Федеральных законах «Об информации, информатизации и защите информации» и «Об участии в международном информационном обмене» уточнить понятие информационный ресурс как многопланового, разнокомпонентного объекта права и вычлнить те аспекты деятельности обладателя информационного ресурса, которые имели бы практическое значение для определения объема правомочий владельцев, пользователей и распорядителей информации.

## **Предотвращение правонарушений в Интернете**

- Расширение предметной сферы для объективной стороны общественно опасных деяний, совершаемых в Интернете (в том числе правонарушений и преступлений) требует внесения новых составов правонарушений (а, возможно, и преступлений) в Кодексы об административных правонарушениях, Уголовный и Уголовно-процессуальный.
- Особое внимание (в том числе в ФЗ об Интернете, в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи», в поправках к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, необходимо уделить порядку придания доказательственной силы инфор-

мации, размещенной в Интернете по определенному сетевому адресу в определенный момент времени (фиксация юридических фактов), а также порядку предоставления сведений о лицах, помещающих в Интернет информацию под вымышленным или чужим именем.

- Требуют закрепления на законодательном уровне и обязанности лиц, участвующих в информационном обмене в Интернете (в первую очередь операторов доступа к Интернету) по участию в системе оперативно-следственных мероприятий, проводимых правоохранительными органами, что возможно осуществить внесением изменений и дополнений, в частности, в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
- Часть правовых норм, касающихся предотвращения совершаемых в Интернете противоправных действий, должна быть внесена дополнительно в Федеральные законы «О средствах массовой информации» и «О рекламе». При этом следует иметь в виду, что значительное число составов правонарушений, встречающихся в Интернете, имеют почти полные аналогии в «несетевом», обычном мире (и соответствующим образом подлежат пресечению, а совершающие их лица – наказанию). Например, нет никаких оснований при анализе правонарушений, совершаемых в Интернете, игнорировать нормы федерального законодательства о запрещении незаконного оборота продукции порнографического характера, об ответственности за клевету и оскорбления, о недопущении неэтичной и ненадлежащей рекламы.

## **Охрана объектов интеллектуальной собственности**

- В Российской Федерации создана в целом устойчивая система законодательных актов, направленных на охрану результатов творческой деятельности и средств индивидуализации (объектов интеллектуальной собственности). В то же время необходимо внести необходимые изменения (связанные со спецификой Интернета) не только в Федеральные законы «Об авторских и смежных правах», «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» и другие, но и скорректировать непосредственно текст Гражданского кодекса.
- В случае принятия международными организациями решения о включении доменных имен в отдельную группу объектов интеллектуальной собственности (как товарный знак или средство индивидуализации) норма аналогичного содержания должна быть инкорпорирована в соответствующие федеральные законы Российской Федерации.

- Охрана объектов интеллектуальной собственности в Интернете объективно затруднена отсутствием (в настоящий момент) эффективных средств контроля за соблюдением норм об исключительных правах авторов. При этом, безусловно, несостоятельна точка зрения о невозможности применения норм авторского права к отношениям в Интернете. Речь может идти только о модификации отдельных аспектов правомочий обладателей исключительных прав (например, об изменении сроков охраны или об изменении механизма, требующего обязательного согласия автора на использование его произведения, что нереально в условиях представления таких произведений с использованием методов гипертекста), но окончательное решение на уровне федерального законодательства может быть принято только после согласования данного вопроса в универсальном международном соглашении.

## Защита персональных данных

- Поскольку в Интернете значительно облегчается сбор персональных данных и, главное, их объединение из различных источников (пользователь не может во всех случаях работать в Интернете анонимно) и технологически не могут быть обеспечены гарантии неприкосновенности личной жизни при объединении таких данных в некоторое целое, соответствующие гарантии неиспользования персональных данных в ненадлежащих целях должны содержаться в проекте федерального закона «Об информации персонального характера». Пользователю Интернета должна быть в любом случае обеспечена возможность самому выбирать уровень конфиденциальности сообщаемых им персональных данных и добиваться восстановления справедливости в случае нарушения конфиденциальности или злонамеренного искажения персональных данных. Необходимо, однако, иметь в виду, что нынешний нормативный массив законодательных актов в области персональных данных уже позволяет обеспечить приемлемый уровень охраны, и основная задача заключается в уточнении, конкретизации и детализации действующих правовых норм применительно к отношениям в Интернете.

## Электронный документооборот, применение электронной подписи

- Правовыми основаниями для электронного документооборота и применения электронной подписи являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи».

## Адресное и доменное пространство российского сегмента Интернета

- Распределение и контроль адресного пространства российского сегмента Интернета – одна из сфер, в которой наиболее рельефно отображается необходимость применения организационно-правовых и технических норм международного характера, а также привлечения к этой работе заинтересованных представителей российского «сетевых сообществ».
- Представляется, что как интересам государства, так и собственно «сетевых сообществ» отвечало бы сохранение существующей централизованной системы распределения и контроля адресного пространства, с делегированием функций по распределению и контролю соответствующему техническому Центру и предоставлением прав регистрации доменных имен специализированным организациям (Регистраторам) на коммерческой и конкурентной основе.

## Электронная коммерция

- Основой для создания эффективно действующей и рыночно ориентированной системы «электронной коммерции» является определение механизма регулирования отношений участников сделок в Интернете и легализация применяемых ими способов взаиморасчетов.
- Правовой базой электронной коммерции в Интернете являются Гражданский кодекс Российской Федерации и некоторые специальные федеральные законы, (например, «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности»). В то же время в указанные Федеральные законы, равно как в Федеральный закон «О бухгалтерском учете», иные законодательные акты о бухгалтерском учете и производстве безналичных расчетов, должны быть внесены существенные изменения дополнения в основном уточняющего и конкретизирующего характера.

## Налогообложение в Интернете

- При установлении режима налогообложения в Интернете следует различать операции, связанные с обеспечением доступа в Интернет, и операции по оказанию собственно сетевых услуг (информационных, сделок по купле-продаже товаров и т.д.).
- Представляется, что нет необходимости отходить от общемировой тенденции отказа (или по крайней мере моратория) от введения специфических «налогов на Интернет». При этом услуги доступа в Интернет облагаются налогами на общих основаниях с иной деятельностью операторов доступа (как правило,

ими выступают лицензированные операторы связи), а иные, «сетевые» сделки сами по себе не подлежат налогообложению вообще (налогообложение производится только в отношении результатов хозяйственной и иной деятельности участников сделок в целом, без выделения как специфических собственно сделок в Интернете). Соответствующие положения должны быть отражены в Налоговом кодексе Российской Федерации.

## **Информационная (и сетевая) безопасность**

- Действующее в Российской Федерации, в том числе уголовное законодательство, содержит достаточные правовые гарантии для обеспечения информационной безопасности пользователей и операторов Интернета. Однако такие гарантии чаще всего пока не подкрепляются законодательно установленными механизмами их соблюдения. Требуется внесение учитывающих специфику Интернета изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности», а также в главу (о защите информации) Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».
- Одним из аспектов защиты информационной безопасности граждан, тесно примыкающим также к проблемам охраны правопорядка и неприкосновенности частной жизни, является необходимость законодательного запрета на такой вид «сетевого хулиган-

ства», который заключается в рассылке нежелательной рекламы (спам) в тысячи и миллионы адресов пользователей Интернета. Наряду с моральным ущербом «сетевые хулиганы» приносят также существенный материальный ущерб в виде несанкционированного использования сетевых ресурсов третьих лиц. Соответствующие положения могут быть закреплены, например, в законодательных актах об административных нарушениях.

## **Использование средств криптозащиты**

- Правовой основой по использованию в российском сегменте Интернета средств криптографической защиты (шифрования) являются Федеральные законы «О государственной тайне» и «О федеральных органах правительственной связи и информации».
- В связи с технологической невозможностью и практической нецелесообразностью попыток жестко лимитировать возможности использования средств криптозащиты пользователями и операторами российского сегмента Интернета, нежелательно сохранение нынешней ситуации «всеобщего нарушения» установленных, но неприменимых практически правил сертификации и лицензирования. Вопрос о «демонополизации» полномочий федеральных органов правительственной связи и информации в отношении использования средств криптозащиты и шифрования в российском сегменте Интернета должен быть законодательно решен в поправках и дополнениях к указанным Федеральным законам, а также в ФЗ об Интернете.