

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"  
N 5-6 июнь-июль 1997 г.**

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО**

Современный период развития цивилизации на планете характеризуется переходом к информационному обществу. Констатируя это, мы не имеем в виду переход от одной общественно-политической формации к другой. В данном контексте информационное общество можно описать как общество, в котором:

- персональный компьютер, подключенный к трансграничным информационным сетям, входит в каждый дом и каждую семью;
- каждый член общества имеет возможность своевременно получать с помощью трансграничных информационных сетей полную и достоверную информацию любого вида и назначения из любого государства, находясь при этом практически в любой точке географического пространства;
- предоставляется возможность оперативной коммуникации как каждого члена общества с каждым, так и с государственными и общественными структурами независимо от местонахождения на земном шаре;
- деятельность СМИ по созданию и распространению информации стыкуется технологически с информационными компьютерными сетями;
- исчезают географические и геополитические границы государств в рамках информационных сетей, происходит столкновение" информационного законодательства стран, возникает необходимость гармонизации законодательства;
- появляются новые формы деятельности с использованием информационных сетей: работа, творчество, воспитание и образование, медицина и т.д.

Развитые страны рассматривают становление информационного общества как ключ к созданию наиболее благоприятных условий для жизни человека в XXI веке. Разработка и реализация в этих странах программ вхождения в информационное общество является одной из основных задач, от решения которой зависит их будущее. Существенная часть этих программ посвящена правовым вопросам.

Перед Россией также стоит задача обеспечения эффективного вхождения в информационное общество, что, конечно, осложняется отставанием в развитии информационной инфраструктуры страны, недостаточным развитием российского национального информационного законодательства, низкой информационно-правовой культурой членов общества, недостаточным вниманием к этой задаче со стороны органов государственной власти, общественных организаций, средств массовой информации и др.

Отказ от использования возможностей информационного общества в России по существу приведет к выпадению страны из цивилизованного мирового сообщества. С другой стороны, неконтролируемое функционирование в России таких трансграничных сетей как Интернет, может привести к отрицательным последствиям, создающим угрозу высокому уровню морали и стабильности общества, независимости и суверенитета нашего государства.

Информационное общество может формироваться и эффективно развиваться только в условиях правового государства, основанного на безусловном применении закона. Здесь особенно важна новая комплексная отрасль права - информационное право, нормативную основу которого составляет информационное законодательство.

Информационное законодательство представляет собой совокупность правовых норм, обеспечивающих регулирование общественных отношений в информационной сфере. Это законодательство, как комплексная отрасль законодательства РФ, имеет следующую структуру:

Конституция РФ (отдельные нормы, в той или иной мере связанные с информационной сферой, около 20 норм);

отрасли законодательства, акты которых целиком посвящены регулированию информационных отношений;

отрасли законодательства, акты которых включают отдельные информационно-правовые нормы.

Конституционные нормы, связанные с информационной сферой хорошо известны и уже анализировались в бюллетене "Право знать". Поэтому остановимся прежде всего на тех отраслях законодательства, акты которых целиком посвящены регулированию отношений в информационной сфере.

### **Законодательство об интеллектуальной собственности**

Законодательство об интеллектуальной собственности подразделяется на: законодательство об авторском праве и смежных правах, патентное законодательство и законодательство о "ноу-хау".

Что касается законодательства об авторском праве и смежных правах, то основные акты здесь - это Законы РФ "Об авторском праве и смежных правах", "О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных", "О правовой охране топологий интегральных схем".

Особое внимание при развитии этого законодательства следует обратить на обеспечение реализации личных неимущественных прав и личных имущественных прав на документированную информацию как на произведение при работе в трансграничных информационных сетях. Ломка географических и геополитических границ в рамках трансграничных информационных сетей усугубляет решение этой проблемы и требует особого внимания к защите этих прав на международном уровне.

Законодательство о "ноу-хау" представляет собой сплошное "белое пятно". Федеральных законов на эту тему нет. Между тем внедрение в практику трансграничных информационных сетей обостряет вопросы защиты тайны в этих сетях. Здесь подлежат дополнительному рассмотрению все виды и способы защиты информации, прежде всего средствами электронной цифровой подписи, средствами криптографии, программными и техническими средствами. Необходимо обеспечить регулирование возникающих при этом отношений. В первую очередь следует разработать проекты Федеральных законов "Об электронной цифровой подписи", "О криптографических средствах защиты информации", а также "О защите информации в информационных сетях".

### **Законодательство о средствах массовой информации**

Согласно Закону РФ "Об авторском праве и смежных правах" сообщения о событиях и фактах, имеющие информационный характер, не являются предметом авторского права. Основной объем массовой информации распространяется через СМИ, деятельность которых регулируется федеральными законами, к числу которых можно отнести законы РФ: "О средствах массовой информации", "О рекламе", "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных органах массовой информации", "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания".

Для заполнения правового вакуума в области телевизионного вещания, радиовещания, компьютерного вещания необходимо принять Федеральные законы "О телевидении и радиовещании", "О кабельном телевидении", "Об общественно-правовом вещании", "О прямом спутниковом вещании".

Так как происходит интеграция трансграничных информационных сетей и цифрового телевидения, в настоящее время в России формируется новая информационная инфраструктура - масс-медиа. В этой связи подлежит изменению законодательство о СМИ.

### **Законодательство о формировании информационных ресурсов и предоставлении информации из них пользователю**

Федеральным законом "Об информации, информатизации и защите информации" установлены основные группы правовых норм, являющиеся в определенном смысле системообразующими в информационном законодательстве. К ним, прежде всего, относятся нормы, регулирующие отношения по поводу формирования и использования информационных ресурсов. К числу законов общего плана в рамках рассматриваемого направления следует отнести также федеральные законы "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", "Об обязательном экземпляре документов", "Об участии в международном информационном обмене".

Важным направлением правового регулирования вопросов информационных ресурсов является развитие конституционных норм о разделении предметов ведения в области информационных ресурсов между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также урегулирование вопросов создания и использования информационных ресурсов на уровне Федерации, в субъектах Федерации, на уровне муниципальных образований.

Широкое внедрение в реальную жизнь трансграничных информационных сетей требует неуклонного учета в законодательстве особенностей использования информационных ресурсов с помощью таких сетей.

### **Законодательство об официальных документах**

В соответствии с Законом РФ "Об авторском праве и смежных правах" к официальным документам относятся законы, судебные решения, иные тексты законодательного, административного и судебного характера, а также их официальные переводы.

Документированная информация, содержащая сведения об официальных документах, имеет огромное значение для государства, общества, гражданина и потому ее подготовка и пуск в оборот крайне важны и относятся к обязанности государства. Большое значение здесь должен иметь федеральный закон "О нормативных правовых актах Российской Федерации". Отношения, связанные с распространением вновь

принятых правовых актов, регулируются Федеральным законом "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Отношения, связанные с распространением информации о действующих ранее принятых нормативных правовых актах, аккумулируемых в информационно-правовых ресурсах, необходимо урегулировать федеральным законом "О правовой информации".

В рамках законодательства об официальных документах следовало бы также принять Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации и языках субъектов Федерации", устанавливающий их статус, прежде всего, в сфере официального общения; необходимо внести также соответствующие необходимые дополнения в законодательство о культуре, библиотечном деле и т.п.

### **Законодательство о персональных данных**

В Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации" впервые введена статья о персональных данных (Ст. 11). Тем не менее, эти нормы оказались недостаточными для полного урегулирования отношений, возникающих в этой области, и, учитывая остроту проблем защиты персональных данных в современной России, крайне необходимо в кратчайшие сроки внести в Государственную Думу проект Федерального закона "О персональных данных". При доработке этого проекта особое внимание должно быть обращено на возможность использования массивов персональных данных в информационных сетях, вопросам надежной защиты этих данных, ответственности за их неправомерное использование.

### **Законодательство о статистической деятельности**

Основу этого законодательства должен составлять Закон "О статистической деятельности в Российской Федерации".

### **Законодательство об архивах**

В рамках этого законодательства основным законом выступают Основы законодательства Российской Федерации "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах". И в этом законодательстве очень актуальной является проблема персональных данных, находящихся на хранении в архивах, особенно при включении архивных фондов в состав информационных сетей.

### **Законодательство о библиотечном деле**

Основной закон этого законодательства - Федеральный закон "О библиотечном деле". Переход к работе в сетях потребует пересмотра этого законодательства с позиций создания удобных поисковых механизмов и обеспечения массового библиотечного обслуживания с применением современных информационных технологий.

### **Законодательство о международном обмене информацией**

Федеральный закон "Об участии в международном информационном обмене" является основным в этой области. Его цель - создание условий для эффективного участия России в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства, защита интересов Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, а также защита интересов, прав и свобод физических и юридических лиц при международном информационном обмене. Данный закон уже сейчас нуждается в дополнениях и изменениях, т.к. в нем слабо отражены нормы, необходимые для регулирования международного обмена информацией по телекоммуникационным каналам.

## **Законодательство о реализации права на поиск, получение, передачу и использование информации**

Пока специальных федеральных законов в области реализации права на информацию не принято.

Тем не менее правовая основа для реализации права на поиск, получение и передачу информации создана нормами Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации", а также такими Законами, как "О средствах массовой информации", "О рекламе", "О библиотечном деле", основы законодательства Российской Федерации "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах".

Для реализации права каждого на поиск, получение, передачу и использование информации в Государственной Думе рассматривается законопроект "О праве на информацию". В Роскоминформе в разработке находятся проекты Федеральных законов "Об информационном обеспечении экономического развития и предпринимательской деятельности в Российской Федерации", "Об информационном обеспечении органов государственной власти в Российской Федерации".

В настоящее время, когда информационная коммуникация людей переносится в трансграничные информационные сети, в которых выявление фактов нарушения информационных прав крайне затруднено, выполнение таких обязанностей требует от пользователей информации соблюдения не только правовых, но и этических норм.

Законодательство о создании и применении информационных систем, их сетей, иных информационных технологий и средств их обеспечения.

Федеральным законом "Об информации, информатизации и защите информации" введен ряд норм по этому направлению. В рамках этого законодательства сегодня действуют также Федеральные законы "О связи" и "О федеральной фельдъегерской связи", "О почтовой связи".

Учитывая развитие в России работ по созданию информационной инфраструктуры и систем телекоммуникаций с выходом на трансграничные информационные сети, может быть целесообразной подготовка проекта Федерального закона "О телекоммуникациях в Российской Федерации"

## **Законодательство об информационной безопасности**

Здесь реализуются прежде всего конституционные информационно-правовые нормы, затрагивающие проблемы тайны в информационной сфере.

Законодательство об информационной безопасности развивает нормы закона РФ "О безопасности" применительно к информационной сфере.

Нормы в этой области приведены в главе 5 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации", озаглавленной "Защита информации и прав субъектов в области информационных процессов и информатизации".

В целом же правовые механизмы защиты жизненно важных интересов личности, общества, государства в информационной сфере по сути дела реализуются посредством нормативных актов и отдельных правовых норм информационного законодательства. Поэтому информационное законодательство само по себе есть не что иное как правовое обеспечение информационной безопасности.

В то же время можно выделить ряд нормативных правовых актов, в том числе федеральных законов, в области тайны. В целом это законодательство можно разделить на законодательство о государственной тайне и законодательство о конфиденциальной информации.

Законодательство о государственной тайне требует создания мощных механизмов, прежде всего, организационных структур. К законодательству о государственной тайне относятся законы и иные нормативные правовые акты о государственной тайне и режимах секретности, а также обеспечении информационной безопасности органов государственной власти и должностных лиц. Это в первую очередь Законы РФ "О государственной тайне", "О федеральных органах правительственной связи и информации", другие нормативные правовые акты по вопросам государственной тайны.

В целях дальнейшего совершенствования порядка опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Президент РФ издал Указ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера". В соответствии с этим подлежит разработке целый блок федеральных законов: "О профессиональной тайне", "О тайне следствия и судопроизводства", "О служебной тайне"; проект Федерального закона "О коммерческой тайне" принят Государственной Думой в 1-м чтении и дорабатывается на основе поступивших поправок.

При рассмотрении проблем дальнейшего развития законодательства о тайне особое внимание должно обращаться на защиту государственной тайны и иных видов тайн при условии включения такой информации в информационные сети, на установление и соблюдение "водораздела" при отнесении информации к категории тайны любого уровня и к открытой информации.

Несколько слов необходимо сказать о тех отраслях законодательства, акты которых включают отдельные информационно-правовые нормы. Всеобщность использования информации приводит к необходимости включения информационно-правовых норм в большое количество нормативных правовых актов, прямо не связанных с информационной сферой. Возникает проблема разработки и включения в состав актов по отраслям законодательства типовых информационно-правовых норм.

Типовые информационно-правовые нормы должны включаться в первую очередь в статутные акты; акты гражданского законодательства; законодательные акты, регулирующие отношения в различных отраслях хозяйственной деятельности; акты об ответственности за правонарушения. Это прежде всего нормы об ответственности за правонарушения в информационной сфере.

Ответственность, возлагаемая в случаях совершения правонарушений в информационной сфере, формулируется в различных нормативных правовых актах информационного законодательства; нормы, устанавливающие конкретные санкции по видам нарушений, сосредоточены в основном в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, которые должны находиться под постоянным пристальным вниманием с точки зрения своевременного внесения в них необходимых изменений и дополнений.

В работу в области информационного законодательства в России вовлечено много различных структур как государственных, так и негосударственных. При этом отсутствие единого понимания информационного законодательства как комплексной сложной отрасли законодательства приводит к тому, что работы по созданию проектов нормативных актов в этой области нередко дублируются, проекты по одной и той же

тематике противоречат друг другу, и в то же время остаются пробелы в законодательстве, не упорядочена работа на понятийном уровне, не решены вопросы совместимости и гармонизации информационно-правовых норм, не всегда учитывается полезный зарубежный опыт в этой области.

Для устранения этих недостатков подготовлен проект Программы нормативно-правового обеспечения формирования в России информационного общества. Она призвана определить основные направления формирования, развития и гармонизации информационного законодательства в России, предусмотреть координацию и упорядочение законотворческой деятельности в информационной сфере. Мы рассчитываем, что реализация Программы должна существенно сэкономить материальные и трудовые ресурсы, повысить качество проектов законов, создать условия для исключения дублирования и пробелов в информационном законодательстве, сократить сроки рассмотрения и принятия законов.

Проект Программы построен с учетом опыта Европы, США и других ведущих стран мира по созданию их программ вхождения в информационное общество. В частности, были использованы доклад Гора ("Национальная информационная инфраструктура: объект действий администрации США"), доклад Бангемана ("Рекомендации Совету Европы"), программ ФРГ "Путь Германии в информационное общество до 2000 г." и Нидерландов - "Информационные технологии и законодательство - Национальная программа ITeR". Работа над проектом велась также на основе накопленного в России опыта по формированию информационного законодательства и во исполнение ряда решений в этой области. В частности - во исполнение решений Межведомственной Комиссии по информационной безопасности Совета Безопасности РФ (решение N 6 от 14 июня 1994 г.), решений Федеральной Комиссии по правовой информатизации при Президенте РФ от 31 октября 1994 г. (протокол N 6) и от 11 апреля 1995 г. (протокол N 2), в рамках работ по реализации Указа Президента РФ от 6 июля 1995 г. N 673 по направлению "Обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Проект использует в определенной степени идеи и принципы, заложенные в "Концепции правового обеспечения информационных процессов и информатизации в России" от 14 июля 1993 г.

Проект Программы разрабатывается коллективом авторов, организованным Научно-техническим центром "Информсистема" Роскоминформа (в настоящее время Государственного комитета РФ по связи и информатизации).

**Олег ФИНЬКО, Юрий НЕСТЕРОВ,  
Комитет Государственной Думы  
по информационной политике и связи**