

**Ю. Г. Просвирнин,**

*доктор юридических наук, профессор  
директор Воронежского филиала Всероссийского  
заочного финансово-экономического института*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Информационная сфера — одна из наиболее динамичных и быстро развивающихся сфер общественных отношений, нуждающихся в адекватном правовом регулировании. Серьезную роль в развитии правовой основы информатизации сыграло принятие Федерального закона от 25 января 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». Впервые в российском законодательстве был осуществлен важнейший шаг по регулированию на уровне федерации отношений, связанных с созданием условий реализации права на информацию и затрагивающих интересы как государства, так и каждого гражданина.

Закон «Об информации, информатизации и защите информации» решал проблему правового регулирования отношений в трех взаимосвязанных и взаимозависимых направлениях:

- 1) формирование и использование информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации;
- 2) создание и применение информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения;
- 3) защита информации и прав субъектов, участвующих в информационных процессах.

Основным элементом реализуемой в законе концепции являлось объявление информационных ресурсов объектом права собственности и включение их в состав имущества (ст. 6). Устанавливалось право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, в том числе в информационных системах (ст. 4), а также право собственности на информационные системы в целом, технологии и средства их обеспечения (ст. 17). В области формирования и использования информационных ресурсов регулировался комплекс отношений, связанных со сбором, обработкой, накоплением, хранением, поиском, распространением и предоставлением потребителю документированной информации.

В данном случае объектом правового регулирования явилось не содержание или смысл информации (здесь применяются институты авторского и патентного права) и не материальный носитель информации (бумага, фотопленка, магнитный диск и т.п.), а документированная

информация (или документ) в целом и формируемые на ее основе информационные ресурсы, собственниками которых, в случае их создания, приобретения, накопления за счет средств федерального бюджета, являются Российская Федерация и ее субъекты.

Важным вопросом информационной открытости общества является порядок обязательного представления документированной информации государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, гражданами органам и организациям, ответственным за формирование и использование государственных массивов информации. В законе запрещено относить к информации с ограниченным доступом законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации; документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного существования населенных пунктов, граждан и населения в целом, а также производственных объектов и некоторые другие сведения (п. 2 ст. 3).

Отдельным вопросам правового регулирования информатизации был посвящен и Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене»<sup>1</sup>. В нем определялись права субъектов общества на свободный вывоз из страны информационных продуктов, доступ к которым не ограничен законами, а также на свободный ввоз и на неограниченное распространение информационных продуктов (распространение которых не ограничивается законодательством).

В данном законе получили дальнейшее развитие многие понятия информационного права: информационные продукты (продукция), информационные услуги, международный информационный обмен, информационная сфера (среда), информационная безопасность и др.

Практика реализации данных законов показала их безусловную значимость в создании правовой основы информационного общества. Вместе с тем действенность многих норм этих актов оказалась недостаточно эффективной, ввиду того, что они являлись достаточно декларативными. Их цели и задачи оказались не совсем увязанными с общей концепцией информатизации России, исходные термины информатизации не были конкретизированы, не четко охарактеризованы информационные ресурсы в рамках единого информационного пространства, противоречивость отдельных норм действующего законодательства. В частно-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 1996. № 8. Ст. 3347. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

сти, трактовка вопросов собственности на информационные продукты и ресурсы в этих законах оказалась противоречащей нормам Гражданского кодекса РФ.

В настоящее время широко используются современные средства производства, хранения и распространения информационных продуктов и оказания информационных услуг на базе вычислительной техники и глобальных трансграничных сетей общего пользования типа Интернет. В хозяйственный оборот вовлекаются не только информационные продукты, относящиеся к творческим произведениям или к интеллектуальной собственности, но и базы данных. Однако права создателей этих массивов оказались законодательно не защищены, ибо они не обладают признаками творческих или интеллектуальных продуктов и по своей сути представляют собой информационные продукты, постоянно меняющие свое содержание.

Проблема законодательной защиты прав создателей информационных продуктов, не обладающих признаками творческих или интеллектуальных продуктов, является предметом усилий всего мирового сообщества<sup>2</sup>, однако в законодательстве Российской Федерации она своего отражения не получила.

Вот почему рассмотренные выше законодательные акты уже не отвечали современному состоянию общественных отношений, по отдельным вопросам вступали в противоречие с более поздними законодательными актами, тормозили становление информационного общества в нашей стране. Стала очевидной необходимость их совершенствования.

При этом предлагалось несколько вариантов, каждый из которых имел свои преимущества и недостатки: 1) дополнение и изменение действующих законов, т.е. корректировка их норм; 2) издание новых актов взамен устаревших, т.е. обновление законодательства.

В результате длительного обсуждения было принято решение о разработке проекта нового Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», вместо действующего Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Основными причинами такого вывода явилось несоответствие действующего закона современным реалиям использования информационных технологий. Имелись концептуальные дефекты действующего закона, противоречивость и несогласованность основных положений и норм. Необходимо было также устранить пробелы в праве, связанных в том числе с передачей информации как объекта гражданских прав и отсутствием регулирования общественных отношений, связанных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей.

<sup>2</sup> В связи с этим интерес представляет Директива Европейского Совета о «Правовой защите баз данных» с целью принятия государствами соответствующих законодательных актов (EC Database Law and the Informacion Society / By R. Bond, B. A. Notary Public Partner, Hobson Audley Hopkins & Wood Solicitors. London, UK).

Подготовка указанного законопроекта, по заявлению его разработчиков, была направлена на достижение следующих целей:

1) устранение имеющихся пробелов и противоречий, в частности, приведение понятийного аппарата и механизмов регулирования в соответствие с практикой применения информационных технологий, в том числе определение понятий «информационная система», «информационно-телекоммуникационная сеть», «электронное сообщение» и др.;

2) решение актуальных проблем, которые обозначил опыт существования Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» (например, определение правового статуса различных категорий информации, регулирование создания и эксплуатации информационных систем, установление общих требований к использованию информационно-телекоммуникационных сетей);

3) создание необходимой правовой основы для реализации конституционных прав граждан, защиты общественных и государственных интересов в сфере использования современных информационных технологий;

4) уточнение закрепленных в действующей редакции подходов к регулированию различных категорий информации.

После долгого рассмотрения<sup>3</sup> Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 27 июля 2006 г. был принят Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>4</sup>. Его принятие позволило приблизить законодательство Российской Федерации к международной практике регулирования информационных отношений; устранить пробел в регулировании передачи информации как объекта гражданских прав; унифицировать как с понятийной, так и содержательной точки зрения принципы и правила регулирования информационных отношений; заложить эффективную правовую основу создания и эксплуатации государственных и иных информационных систем; законодательно закрепить принципы использования информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе при международном информационном обмене; установить основные правила и перечень способов защиты публичных и гражданских прав на информацию, защиты самой информации путем принятия основных правовых, организационных и технических (программно-технических) мер по ее защите.

Законом в соответствии с Гражданским кодексом РФ и с учетом Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой

<sup>3</sup> Впервые к вопросу о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» Государственная Дума обратилась 7 июня 2002 г., когда был отклонен первоначальный проект такой редакции. В первом чтении проект Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» был принят 25 ноября 2005 г.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

тайне» предусмотрено использование понятия «обладатель информации». Данная конструкция позволяет в условиях российского законодательства решить вопрос о принадлежности информации и правомочиях ее обладателя. Кроме того, детализирована конструкция передачи информации по договору другому лицу полностью (по договору об уступке прав на информацию) либо частично (по лицензионному договору).

В новой редакции закон имеет новое название, нежели внесенный в первом чтении законопроект (далее — Закон об информации), а именно: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», отвечающее его содержанию. В нем раскрываются различные формы использования современных информационных технологий, таких как информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети. В связи с этим использование понятия «информационные технологии» в его названии депутатами было признано более целесообразным и приоритетным по сравнению с применением такого неопределенного понятия, как «информатизация»<sup>5</sup>.

Центральное место закона в системе информационного законодательства России определяет его приоритетную роль в вопросах регулирования информационных отношений и позволяет обеспечить единое, системное, обоснованное регулирование информационной сферы, создать правовую основу для реализации государственных задач, связанных с построением в нашей стране информационного общества и с обеспечением вхождения страны в мировое информационное пространство.

Закон об информации регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации.

Таким образом, особенности действующего Федерального закона следующие:

во-первых, его положения не распространяются на отношения, возникающие при правовой охране результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации;

во-вторых, из его текста исключено упоминание о формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации, а также о создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения, что было закреплено в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации»;

в-третьих, если ранее регулировался вопрос о «защите инфор-

<sup>5</sup> Сложно согласиться с этим мнением, поскольку термин «информатизация» прочно не только вошел в научный оборот, но и получил закрепление в многочисленных нормативных правовых актах, в том числе в Классификаторе правовых актов (раздел 12 «Информация и информатизация»).

мации, а также прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации», то в действующем законе формулировка более сжатая, но емкая — не абстрактная защита информации, а обеспечение защиты информации, причем независимо от субъектов.

Целью ревизии понятийного аппарата информационного права было устранение избыточных и политизированных понятий, лишенных собственно правового содержания. Поэтому в тексте нового Закона об информации уже не встречаются термины «информатизация», «информационные процессы», «информационные ресурсы», «средства обеспечения автоматизированных информационных систем и их технологий», а также «информация о гражданах (персональные данные)» — в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>6</sup>.

Отметим, что Законом «Об информации, информатизации и защите информации» регулировались отношения не по поводу информации (что следовало ожидать исходя из названия), а по поводу информационных ресурсов, т.е. документированной информации. Использование понятия информационных ресурсов привело, таким образом, к неоправданному сужению сферы действия закона, однако главным аргументом в пользу исключения данного термина стала неопределенность его правового содержания. Неслучайно в действующем законодательстве, за пределами базового закона понятие информационных ресурсов получило иные, дополнительные определения, противоречащие первоначальному.

Вместо ряда терминов (*собственник и владелец* информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения; *пользователь (потребитель)* информации) появился один: *обладатель информации*, лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам. Это произошло потому, что ранее использовавшиеся термины Закона «Об информации, информатизации и защите информации», принятого 25 января 1995 г., воспроизводили понятийный аппарат первой части Гражданского кодекса РФ, вступившего в силу с 1 января 2005 г., что было явно нецелесообразно. Информация, как объект нематериальный и не зависящий от формы выражения или представления, не может регулироваться правом собственности. Поэтому использование иного понятия — «обладатель информации» позволяет более корректно решить вопрос о принадлежности информации.

Изменилось наименование и содержание ряда терминов, что представлено в таблице (отличия выделены жирным шрифтом).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»	ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
Информация — сведения <b>о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах</b> независимо от формы их представления	Информация — сведения ( <b>сообщения, данные</b> ) независимо от формы их представления
Документированная информация ( <b>документ</b> ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее <b>идентифицировать</b>	Документированная информация — зафиксированная на материальном носителе <b>путем документирования</b> информация с реквизитами, позволяющими <b>определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель</b>
Информационная система — <b>организационно упорядоченная</b> совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих <b>информационные процессы</b>	Информационная система — совокупность <b>содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств</b>
<b>Конфиденциальная информация</b> — документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации	<b>Конфиденциальность информации</b> — обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, <b>требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя</b>

Из таблицы видно, что новеллы носят во многом не только уточняющий, но меняющий содержание характер. К примеру, из определения «информация» изъято упоминание о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, что вполне обоснованно.

Появились новые термины: *информационные технологии* (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов); *доступ к информации* (возможность получения информации и ее использования); *предоставление информации* (действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц); *распространение информации* (действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц); *электронное сообщение* (информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети) и др.

Важным представляется закрепление в новом законодательстве принципов правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, к которым относятся:

1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;

2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;

3) открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;

4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;

5) обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;

6) достоверность информации и своевременность ее предоставления;

7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Впервые в текущем законодательстве закрепляется правовой режим информации<sup>7</sup>.

Информация может быть объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Она может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

В зависимости от категории доступа выделяется общедоступная информация и информация ограниченного доступа (доступ к которой ограничен федеральными законами).

К общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Такая информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации. Следует отметить, что обладатель информации, ставшей общедоступной по его решению, вправе требовать от лиц, распространяющих такую информацию, указывать себя в качестве источника такой информации (ст. 7 Закона об информации).

Информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется на информацию, свободно распространяемую; информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или рас-

<sup>7</sup> В Гражданском кодексе РФ установлен правовой режим информации (ст. 128, 138, 139, 495, 726 и др.) только применительно к гражданским правоотношениям.

пространению; информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается. Кроме того, законодательством Российской Федерации могут быть установлены виды информации в зависимости от ее содержания или обладателя.

Обладателем информации могут быть физические и юридические лица, а также Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, от имени которых правомочия обладателя информации осуществляются соответственно государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Они вправе разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа; использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению; передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании; защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования иными лицами; осуществлять иные действия с информацией или разрешать осуществление таких действий.

Законом об информации на обладателя информации накладываются определенные обязанности: соблюдать права и законные интересы иных лиц; принимать меры по защите информации; ограничивать доступ к информации, если такая обязанность установлена федеральными законами.

При регулировании информационных отношений важен вопрос об объеме права на доступ и ограничение доступа к информации. Новое законодательство решает его следующим образом.

Граждане и организации вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных федеральными законами. Гражданин имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

Не может быть ограничен доступ к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления; информации о состоянии окружающей среды; информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну); информации,

накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией; иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения. Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд. В случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Следует особо подчеркнуть, что некоторые виды информации должны предоставляться бесплатно. К ним относятся информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях; информация, затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица; иная установленная законом информация. Установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами (ст. 8 Закона об информации).

Одновременно в законодательстве установлено определенное ограничение доступа к информации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Защита информации, составляющей государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне<sup>8</sup>. Условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую, служебную и иные виды тайн, обязательность

<sup>8</sup> См. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (в ред. от 22.08.2004) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220—8235; 2004. № 35. Ст. 3607.

соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение устанавливаются законодательством<sup>9</sup>.

Информация, полученная гражданами (физическими лицами) при исполнении ими профессиональных обязанностей или организациями при осуществлении ими определенных видов деятельности (профессиональная тайна), подлежит защите в случаях, если на эти лица федеральными законами возложены обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации.

Весьма важным представляется закрепление в законодательстве положения о запрещении требовать от гражданина предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо его воли, если иное не предусмотрено федеральными законами. Порядок доступа к персональным данным граждан устанавливается Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>10</sup>.

Таким образом, контроль за информацией о личности и тайна передачи информации являются одним из важнейших элементов правового статуса гражданина, оказывающих влияние на многие правовые институты отраслей российского права.

Распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации, и в порядке, который устанавливается соглашением лиц, участвующих в обмене информацией. Случаи и условия обязательного распространения или предоставления информации устанавливаются федеральными законами, к примеру Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов (в ред. от 18.12.2006)»<sup>11</sup>. Разумеется, запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

Важным нововведением является установление принципов и правил использования информационно-телекоммуникационных сетей. Особое

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (в ред. от 02.02.2006, с изм., внесенными ФЗ от 18.12.2006 № 231-ФЗ) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283; указы Президента РФ об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, от 30.11.1995 № 1203 (в ред. от 03.03.2005), и сведений конфиденциального характера от 06.03.1997 № 188 (в ред. от 23.09.2005). Порядок обращения со служебной информацией регулируется правительственными решениями, например, Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3165.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

значение данной части законопроекта обусловлено актуальностью вопроса о правовом регулировании Интернета. Термин «информационно-телекоммуникационная сеть», включенный в законопроект, позволяет охватить как собственно Интернет, так и иные подобные сети<sup>12</sup>. Уже само понятие информационно-телекоммуникационной сети, впервые введенное Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 27.07.2006, с изм., внесенными ФЗ от 23.12.2003 № 186-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П) «О связи», заявляет о наличии единого правового поля, в котором технические и содержательные вопросы взаимно дополняют друг друга. В Законе «О связи», однако, отсутствует определение данного термина. Этот пробел восполняет новый Закон об информации, в котором под информационно-телекоммуникационной сетью понимается технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

В ст. 15 Закона об информации закреплено общее правило, согласно которому использование информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе Интернет, на территории Российской Федерации осуществляется с соблюдением требований прежде всего законодательства в области связи, а регулирование использования информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, осуществляется с учетом общепринятой международной практики деятельности саморегулируемых организаций в этой области. Порядок использования иных информационно-телекоммуникационных сетей определяется владельцами таких сетей с учетом требований, установленных Законом об информации.

Законодательное закрепление получило также и другое правило, имеющее большое значение для регулирования прежде всего Интернета: использование на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей в хозяйственной или иной деятельности не может служить основанием для установления дополнительных требований или ограничений, касающихся регулирования указанной деятельности, осуществляемой без использования таких сетей, а также для несоблюдения требований, установленных федеральными законами.

---

<sup>12</sup> Помимо Интернет функционируют как зарубежные (BITNET, MCI-mail, Compuserve, SPRINTB), так и российские (ИНФОТЕЛ, РОСНЕТ, СИТЕК, IASnet, GLASNET, Relcom) сети. В настоящее время в Великобритании и США предпринимаются попытки создать альтернативные Интернету сети (см.: *Выхухолева Е.* Объединенные усилия. Британцы создают альтернативу Интернету // *Известия.* 2001. 5 авг.; *Леваков А.* Матрица цвета хаки: Сетецентрическую модель обработки данных призвали на спецслужбу // Там же. 2002. 25 янв.), поэтому использование термина «общедоступные информационные (телекоммуникационные) сети» более логично и целесообразно.

В целях реализации конституционной нормы о свободе поиска, получения, передачи и распространения информации (п. 4 ст. 29 Конституции РФ) устанавливается принцип свободного и неограниченного обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей при условии соблюдения требований законодательства. Также в соответствии с Конституцией ограничение доступа к информации законопроект не относит к компетенции исполнительной власти — такой доступ может быть ограничен только федеральным законом. В процессе межведомственного согласования из проекта был исключен принцип технологической нейтральности. В европейское законодательство данный принцип был введен Директивой Европейского Парламента и Совета 2002/21/ЕС от 07.03.2002 «Об общих рамках регулирования электронных коммуникационных сетей и услуг» (Рамочная директива). Согласно этому принципу правовое регулирование не должно устанавливать обязательность использования определенной технологии или запрет на ее применение.

Таким образом, принятие новых законодательных актов привело к модернизации информационного законодательства, приведению его в соответствие с современными правоотношениями, неотъемлемым компонентом которых является использование информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей.

Вместе с тем и в новейшем информационном законодательстве недостаточно отражены гарантии конституционного права граждан на информацию, ее открытость и доступность, не совсем четко определены общие вопросы политики информатизации. Следовало бы уточнить категории информации с тем, чтобы не допускать дублирования нормативных правовых актов, в которых регулируются эти вопросы. До сих пор в числе действующих отсутствует важный закон «О правовой информации», проект которого был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении еще 3 сентября 1997 г. и который должен определить порядок формирования информационных ресурсов, включающих в себя все правовые и нормативные акты, регулирующие отношения субъектов общества во многих областях его жизни. Как показала практика, решить эту проблему указами Президента Российской Федерации<sup>13</sup> не удалось.

Однако сама по себе текущая правотворческая деятельность не является универсальным средством для решения всех вопросов гармонизации информационного законодательства, так как существует еще

<sup>13</sup> См.: Указы Президента РФ от 31.12.1993 № 2334 (в ред. от 17.01.1997) «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74; от 12.05.1993 № 663 «О мерах по созданию единого эталонного банка данных правовой информации» // Там же. 1993. № 20. Ст. 1759; от 23.04.1993 № 477 «О мерах по ускорению создания центров правовой информации» // Там же. № 17. Ст. 1473 др.

одна проблема в развитии информационного законодательства. Рост числа нормативных актов, регулирующих информационные отношения, в последнее десятилетие происходил спонтанно — из базовых законов заимствовали терминологию («информационные ресурсы», «информатизация», «информационные системы»), однако ее содержательное наполнение было привязано к конкретным целям и зачастую противоречило закрепленным в законах дефинициям. Попытки объединить самостоятельные нормативные акты в систему под общим наименованием «информационное право» осуществлялись главным образом на доктринальном уровне — была сформирована соответствующая учебная дисциплина, появились учебники и в ряде ведущих вузов открылись кафедры информационного права.

На современном этапе развития общества необходимо рассмотреть вопрос о более кардинальной форме совершенствования информационного законодательства — кодификации, т.е. создании сводного акта, охватывающего в систематизированном виде основные нормы этой отрасли.

Кодификация информационного законодательства будет являться важным фактором развития информационного права, поскольку с ее помощью не просто обобщится накопившийся правовой материал, но и смогут решиться перспективные вопросы правового регулирования с учетом как практики применения действующего законодательства, так и данных науки о тенденциях развития информационного права.

Особенность кодификационных актов состоит в том, что в них включаются правовые нормы, рассчитанные, как правило, на длительный исторический период. Следовательно, подготовка таких сложных долговременных актов требует много времени, большой и сложной юридической работы, высокой квалификации исполнителей. Основным препятствием к кодификации является принципиально комплексный характер правового регулирования информационной сферы, к которой относятся и результаты интеллектуальной деятельности, и средства индивидуализации с разной правовой природой и различными правовыми режимами, и качественное различие как объектов, так и используемых способов регулирования. Однако к настоящему времени она, по-видимому назрела, поскольку система информационного законодательства насчитывает множество тесно связанных между собой нормативных правовых актов самых различных видов и их реализация уже вызывает определенные затруднения.