



Л.К. Терещенко

**М О Д Е Р Н И З А Ц И Я
ИНФОРМАЦИОННЫХ
ОТНОШЕНИЙ
И ИНФОРМАЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Монография

Москва
2013

УДК 004(075.4)
ББК 32.81
Т35

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено на заседании секции «Публичное право»
Ученого совета Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП)*

Рецензенты:

О.О. Журавлева — ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук;

М.Е. Черемисинова — заведующий отделом научных изданий ИЗиСП

Терещенко Л.К.

Т35 Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2013. — 227 с. — DOI 10.12737/1566 (www.doi.org).

ISBN 978-5-16-006123-8 (print)

ISBN 978-5-16-100556-9 (online)

Данное монографическое исследование посвящено анализу развития информационных отношений и их правовому регулированию.

В настоящей работе комплексно исследуются проблемы современного состояния и тенденции в правовом регулировании информационных отношений, анализируется использование информации и информационных технологий в деятельности государства, в том числе при оказании электронных государственных и муниципальных услуг. Особое внимание уделено модернизации информационных отношений в связи с использованием сети Интернет: рассматриваются состояние и проблемы защиты персональных данных, установления правового режима сайтов и блогов, требований к их содержанию, использования «облачных» технологий. Приводится опыт регламентации анализируемых отношений на международном уровне, а также в отдельных зарубежных странах.

Для юристов, специалистов, интересующихся вопросами правового регулирования информационных отношений, студентов и преподавателей информационного права.

УДК 004(075.4)
ББК 32.81

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2013

ISBN 978-5-16-006123-8 (print)
ISBN 978-5-16-100556-9 (online)

Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation

L.K. Tereshchenko

**MODERNIZATION
OF INFORMATIONAL
RELATIONSHIPS
AND INFORMATIONAL
LEGISLATION**

Monograph

Moscow
2013

*Approved at session of «Public law» section
of Scientific council of The institute of legislation
and comparative law
under the government of the Russian Federation*

E d i t o r s :

O.O. Zhuravleva — leading researcher of department of financial, tax and budget legislation ILCL, candidate of legal science;

M.E. Cheremisinova — chief of department of scientific publications ILCL

L.K. Tereshchenko

Modernization of informational relationships and informational legislation: monograph. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2013. — 227 c. — DOI 10.12737/1566 (www.doi.org).

ISBN 978-5-16-006123-8 (print)

ISBN 978-5-16-100556-9 (online)

Current monograph is devoted to analyze of informational relationships development and their legal regulation.

In this monograph issues of modern status and tendencies in legal regulation of informational relationships are fully researched, usage of information and informational technologies in state activities, including electronic municipal and state services, is inspected. Special attention is paid to modernization of informational relationships concerning usage of Internet: status and issues of personal data protection, establishment of legal regime of sites and blogs and requirements for their content, usage of «cloud» technologies.

International experience of legal regulation is inspected as well as some foreign experience.

Intended for lawyers, specialists which take interest in legal regulation of informational relationships, students and lecturers of informational law.

ISBN 978-5-16-009316-1 (print)
ISBN 978-5-16-100070-0 (online)

© The Institute of Legislation
and Comparative Law
under the Government
of the Russian Federation, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
-----------------------	----------

Глава 1.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИИ:

ТЕНДЕНЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ	12
--	-----------

§ 1. Информация в праве	12
-------------------------------	----

§ 2. Общедоступная информация	25
-------------------------------------	----

§ 3. Информация ограниченного доступа	46
---	----

Глава 2.

ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ

ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	57
--	-----------

§ 1. Электронное правительство (e-government)	57
---	----

§ 2. Информационная открытость государственных и муниципальных органов	65
---	----

§ 3. Использование современных информационных технологий в судебной деятельности	74
---	----

§ 4. Электронные государственные и муниципальные услуги	91
---	----

§ 5. Европейский опыт обеспечения совместимости оказания публичных услуг	101
---	-----

Глава 3.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА

ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	113
----------------------------------	------------

§ 1. Общие подходы к защите персональных данных в российском законодательстве	113
--	-----

§ 2. Защита персональных данных в государственных и муниципальных органах власти	129
---	-----

§ 3. Особенности правового режима персональных данных в трудовой сфере	144
---	-----

§ 4. Защита персональных данных в сети Интернет	152
---	-----

§ 5. Дальнейшее развитие механизма защиты персональных данных	170
--	-----

Глава 4.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ

ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СВЯЗИ

С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СЕТИ ИНТЕРНЕТ	180
---	------------

§ 1. Правовой режим сайтов	180
----------------------------------	-----

§ 2. Правовой режим блогов	187
----------------------------------	-----

§ 3. Требования к содержанию сайта и блога	200
--	-----

§ 4. «Облачные» технологии	216
----------------------------------	-----

CONTENTS

INTRODUCTION	9
---------------------------	----------

Chapter 1.

LEGAL REGIME OF INFORMATION:

TENDENCIES OF REGULATION.....	12
§ 1. Information in law.....	12
§ 2. Public available information.....	25
§ 3. Limited access information	46

Chapter 2.

INFORMATION AND INFORMATIONAL

TECHNOLOGIES IN STATE ACTIVITIES **57** |

§ 1. Electronic government.....	57
§ 2. Informational openness of public bodies.....	65
§ 3. Usage of modern informational technologies in court's activities	74
§ 4. Electronic state and municipal services.....	91
§ 5. European experience of ensuring compatibility of public services rendering	101

Chapter 3.

MODERNIZATION OF LEGAL REGIME

OF PERSONAL DATA..... **113** |

§ 1. General approaches concerning protection of personal data in Russian legislation	113
§ 2. Protection of personal data in state and municipal bodies of power.....	129
§ 3. Features of legal regime of personal data in labour relationships	144
§ 4. Protection of personal data in the internet.....	152
§ 5. Further development of mechanism of personal data protection.....	170

Chapter 4.

FORMATION OF LEGAL BASIS

OF INFORMATIONAL RELATIONSHIPS

CONNECTED WITH USAGE OF INTERNET **180** |

§ 1. Legal regime of sites.....	180
§ 2. Legal regime of blogs.....	187
§ 3. Requirements for contents of sites and blogs.....	200
§ 4. «Cloud» technologies	216

ВВЕДЕНИЕ

Информационное законодательство — одна из самых молодых отраслей законодательства. Если до 1995 г. имелись лишь отдельные разрозненные нормы в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий, то в настоящее время правовая база отношений в данной области представляет огромный массив нормативных правовых актов, принятых в основном на федеральном уровне, включающий законодательные акты Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Значительна активность и субъектов Российской Федерации, в основном в направлении информационной открытости их органов власти.

В начале 1990-х годов, когда законодательство в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий только формировалось, закладывалось, основная задача состояла в его создании, но в настоящее время начался другой этап развития. Сейчас, когда массив законодательства в данной сфере достаточно велик, пора отказаться от количественного роста и перейти к качественному преобразованию. Это тем более важно, что за период существования и применения законодательства в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий отчетливо выявились упущения и промахи, допущенные при разработке соответствующих законодательных актов, ошибки, которые имеют негативные последствия.

Несмотря на интенсивное развитие законодательства в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий, значительное еще количество проблем осталось нерешенным, а по отдельным вопросам, как показала практика, требуется существенная корректировка уже принятых нормативных правовых актов.

Отношения в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий по своей природе являются комплексными, нередко в определенной части (или полностью) они урегулированы смежными отраслями законодательства (конституционным, гражданским, административным, уголовным, процессуальным правом и др.), что существенно осложняет определение границ законодательства в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий. Сама специфика информации, понимание ее в широком смысле делает информационную сферу, а следовательно, и ее правовое регулирование, практически безбрежной, что затрудняет выстраивание оптимальной концепции развития законодательства в сфере информации, информационных и телекоммуни-

кационных технологий. Более того, при расширительном подходе к определению данной сферы и ее правовой базы, включении в нее смежных областей происходит игнорирование того факта, что эти «смежные» области также имеют разработанную перспективу своего правового регулирования, без учета чего теряется смысл разработки направления модернизации конкретной сферы законодательства, в частности информационного.

Вместе с тем искусственное сужение рассматриваемой сферы влечет за собой отсутствие единого концептуального подхода, рассогласование правового регулирования, неувязку используемой терминологии, что не позволяет обеспечить качественное и цельное правовое регулирование отношений в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий.

Выход из этой непростой ситуации, как представляется, состоит в разделении направлений правового регулирования сферы информации, информационных и телекоммуникационных технологий на два основных блока, к регулированию которых следовало бы применять неодинаковые подходы. Первый блок — это те вопросы, которые составляют ядро сферы информации, информационных и телекоммуникационных технологий и правовое регулирование которых в основном не выходит за ее рамки. Второй блок — это вопросы, которые в значительной степени (либо полностью) составляют предмет регулирования иных сфер, но которые, тем не менее, имеют также принципиальное значение и для развития правового обеспечения сферы информации, информационных и телекоммуникационных технологий.

Этот второй блок требует особенно корректного, взаимосогласованного подхода к определению направлений и конкретных мер правового регулирования, учитывая, что основная база регулирования выходит за рамки сферы информации, информационных и телекоммуникационных технологий.

Ситуация с определением направлений развития законодательства в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий усугубляется тем, что по причине отмеченной комплексности целый ряд федеральных органов исполнительной власти включает в сферу своих интересов и полномочий информацию, информационные и телекоммуникационные технологии, не пытаясь объединить и согласовать свои усилия, что в принципе исключает единый концептуальный подход к данной проблеме. До Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» это были Минсвязи России, Гостехкомиссия, ФСБ России, Минпечати России, Минпромнауки России, Минэкономразвития России и др. В настоящее время в связи с ликвидацией или реорганизацией некоторых

из указанных федеральных органов исполнительной власти, изменением компетенции и полномочий других часть пересекающихся вопросов устранена. Однако полной ясности по-прежнему нет.

Законодательство в сфере информации, информационных и телекоммуникационных технологий, как уже было сказано, представляет собой комплексную отрасль, в связи с чем направления его модернизации целесообразно рассматривать, условно разделив его на три группы: законодательство собственно об информации; законодательство в сфере современных информационных технологий; телекоммуникационное законодательство. Следует подчеркнуть, что эти три группы тесно связаны друг с другом, имеют взаимовлияние, а изменение законодательства в одной группе неизбежно отражается на других группах.

Настоящая работа посвящена вопросам модернизации информационных отношений и ее влияния на информационное законодательство. Традиционно применительно к законодательству используется термин «совершенствование». Возникает вопрос: отличается ли совершенствование законодательства от модернизации законодательства? На наш взгляд, совершенствование законодательства — процесс, независимо от отрасли законодательства, постоянный, перманентный, непрерывающийся, направленный на устранение выявляющихся в процессе правоприменения неточностей, противоречий, фрагментарности.

Модернизация законодательства — близкий по своей сути процесс. Однако в отличие от совершенствования модернизация имеет несколько иной акцент и предполагает обновление, приведение законодательства к современным требованиям, изменившимся условиям, использование новых подходов и решений, устранение пробелов, регулирование отношений по поводу объектов, которых ранее не существовало. Не случайно законодатель применительно к отдельным сферам использует именно термин «модернизация»: модернизация здравоохранения, модернизация образования.

Сфера информации, информационных и телекоммуникационных технологий активно развивается, возникают новые объекты, по поводу которых формируются общественные отношения, создаются новые технологии, применение которых влияет на эффективность регулирования общественных отношений действующими нормами. Представляется, что применительно к информационному законодательству речь должна идти о модернизации, учитывающей состояние развития науки и научных достижений и позволяющей включить новые общественные отношения в правовое поле, обеспечить защиту прав и законных интересов субъектов права в новых условиях и по поводу новых объектов отношений.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ

§ 1. ИНФОРМАЦИЯ В ПРАВЕ

В условиях формирования информационного общества роль информации неизмеримо возрастает, знание и информация становятся одним из стратегических ресурсов социально-экономического развития государства, обязательным условием успешного ведения бизнеса, развития личности. Информация превратилась в фактор, существенным образом влияющий практически на все сферы общественной жизни.

Не случайно с начала 1994 г. Европейский союз определил задачу развития общества знания в числе наиболее приоритетных. В «Рекомендации Европейскому Совету: Европа и глобальное информационное общество» («доклад Бангеманна»)¹ развитие экономики и общества в целом было поставлено в непосредственную зависимость от развития новых информационно-коммуникационных технологий. Конкретный план действий Европейского союза был разработан в том же году и получил название «Европейский путь в информационное общество».

В Российской Федерации движение в этом направлении началось несколько позже: в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212², были определены основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны по пути формирования и развития информационного общества с учетом основных положений Окинавской хартии глобального информационного общества, Декларации принципов построения информационного общества, Плана действий Тунисского обязательства и других международных документов, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам развития информационного общества. Одним из основных принципов развития информационного общества в Российской Федерации был провозглашен принцип свободы и равенства доступа к информации и знаниям.

¹ Europe and Global Information Society. Recommendations of the High-level Group on the Information Society to the Corby European Council (Bangemann group). European Commission. 1994. P. 29—33.

² Российская газета. 2008. № 34.