

СБОРНИКИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 5

ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Сборник материалов
международной научно-практической конференции



Санкт-Петербург
Президентская библиотека
2015

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

Научный редактор:

Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, профессор, СПбГУ

Редакционная коллегия:

Н. В. Дунаева, д-р юрид. наук, профессор, *К. Н. Княгинин*, канд. юрид. наук,
Д. А. Савельев, канд. юрид. наук, Президентская библиотека;
В. Б. Наумов, канд. юрид. наук, доцент, СПбГУ, компания Dentons

Рецензент:

В. Б. Исаков, д-р юрид. наук, профессор, НИУ ВШЭ

Серия «Электронное законодательство». Основана в 2011 г.

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина (Санкт-Петербург).

Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб. : Президентская библиотека, 2011 – .

Серия «Электронное законодательство». – 2011.

Вып. 5 : Право и информация: вопросы теории и практики : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. – 2015. – 163 с.

ISBN 978-5-905273-65-0.

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Право и информация: вопросы теории и практики», проведенной 17 апреля 2015 г. ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».

Темами выпуска стали теоретические и практические вопросы информационного права и законодательства в целом, правовая информатика и авторское право. В представленных материалах раскрываются меры по совершенствованию электронного опубликования правовых актов, вопросы электронного государства. Специальный раздел сборника посвящен перспективным направлениям совершенствования законодательства, прежде всего гражданского, в сфере доступа к информации в библиотеках.

В приложении к сборнику представлены материалы виртуальной выставки «Из истории авторского права в России».

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

© ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2015

© Коллектив авторов, 2015

Электронная версия настоящего издания является свободно распространяемой. Любое лицо вправе безвозмездно воспроизводить и доводить до всеобщего сведения в электронной форме настоящее издание на весь срок охраны авторского права и на территории всего мира при условии некоммерческого характера использования, сохранения целостности всего издания, указания имен авторов, первоначального адреса публикации www.rglib.ru и данного текста условий. Осуществление указанных действий означает принятие настоящих условий.

ISBN 978-5-905273-65-0

Правовая регламентация по отдельным вопросам, связанным с уязвимостями системы управления при использовании электронных средств

Григорьев А. А., Охрименко А. А., Сидорчук И. П.*

Аннотация: В целях уменьшения угроз международному сообществу и государствам при использовании средств электронных коммуникаций предлагается ряд мер по совершенствованию законодательства, а также обсуждается возможность присоединения Республики Беларусь к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных.

Ключевые слова: персональные данные, информационная безопасность, международное право, Республика Беларусь.

Возможность мобильной передачи данных в больших объемах, их ускоренной обработки, простота хранения и быстрота доступа к ним сделали привлекательными использование электронных средств и их интеграцию в систему государственного управления, в том числе при работе с обращениями граждан и юридических лиц, которая является приоритетным направлением развития демократического общества в современных условиях.

Так, Указом Президента Республики Беларусь от 23 марта 2015 г. № 135 «О внесении изменений и дополнений в Директиву Президента Республики Беларусь», изданным в целях повышения эффективности работы с гражданами, качества обеспечения жизнедеятельности населения, открытости государственных органов, а также дальнейшей де бюрократизации деятельности

* Григорьев Алексей Александрович, старший научный сотрудник НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. ggrigorjev.aleksei@yandex.by; Охрименко Алексей Александрович, канд. техн. наук, доцент, декан факультета компьютерных технологий Белорусского государственного университета информатики и радиоэлектроники. alexokhrimenko@yandex.by; Сидорчук Ирина Павловна, канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. irina_sidorchuk@mail.ru

государственных органов и иных организаций, установлен ряд приоритетов для деятельности государственных органов Республики Беларусь в данной сфере. В частности, им предусматривается широкое внедрение в практику государственных структур управления предварительной записи на личный прием с помощью электронных средств связи, внедрение средств электронного управления очередью. При этом пунктом 3 новой редакции Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата», утвержденной названным указом, требуется повысить уровень информатизации в сфере работы с гражданами и организациями. В этих целях Совету министров Республики Беларусь предписывается обеспечить полномасштабный переход государственных органов к электронному документообороту при реализации государственных функций, осуществлении взаимодействия или совершении административных процедур, в том числе принять необходимые меры,

до 1 января 2016 г.:

- по обеспечению своевременного перехода на межведомственное электронное взаимодействие государственных органов и подчиненных им организаций;
- по сокращению бумажного документооборота с одновременным расширением практики использования электронного формата представления документов;
- по обеспечению информационно-технологического взаимодействия всех информационных ресурсов, необходимых для осуществления административных процедур, а также по доработке программного комплекса «Одно окно» с учетом выявленных на практике недостатков в его работе;

до 1 января 2017 г.:

- по организации возможности совершения административных процедур¹ в электронном виде, начиная от дистанционной подачи заявлений об осуществлении административных процедур (заявок на их осуществление) и заканчивая получением результатов в виде электронного документа;
- по созданию и внедрению информационных ресурсов, позволяющих проводить идентификацию граждан в процессе осуществления административных процедур в электронном виде;
- по стимулированию граждан к обращению за осуществлением административных процедур в электронном виде.

Кроме того, Совету министров Республики Беларусь совместно с облисполкомами и Минским горисполкомом поручено на постоянной основе

¹ См. Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» 28 октября 2008 г. № 433-З.

обеспечивать актуализацию сведений, содержащихся на интернет-сайтах государственных организаций и подчиненных им организаций, в целях исключения противоречивой, неактуальной информации, восполнения пробелов в информировании населения.

В дополнение к данным мерам руководителям государственных организаций предписано расширить практику общественного обсуждения на интернет-сайтах этих организаций наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, обеспечивая путем использования результатов такого обсуждения вовлечение граждан в управление государством и создавая тем самым надежный барьер коррупции.

Облсполкомам, Минскому горисполкому также поручено обеспечить размещение на интернет-сайтах рай- и горисполкомов информации о телефонах наиболее востребованных у населения служб по г. Минску, областным центрам, иным городам, а также информации о всех совершаемых на соответствующей территории административных процедурах, включая адреса и режим работы осуществляющих эти процедуры организаций, об административных процедурах, осуществляемых в электронном виде, о порядке подачи заявлений об осуществлении таких процедур.

Такой подход способствует повышению доступности систем управления для населения, что является наиболее важным при демократизации общества, и установлению обратной связи государственных структур и общества, позволяет не только взаимодействовать представителям власти с гражданами, но и принимать, формулировать запросы общества и реагировать на них.

Вместе с тем использование информационных электронных систем, создание электронного правительства влечет увеличение зависимости системы государственного управления, государства и общества в целом от средств коммуникации, электросвязи, программных продуктов, хранилищ информации и обеспечивающих их электроснабжение, и источников энергии, что делает данные системы более уязвимыми, в том числе при осуществлении актов киберпреступности, террористических актов и ведении боевых действий или иной антигосударственной и антиобщественной деятельности. Таким образом, создается ряд угроз, проблемные аспекты которых недостаточно полно нашли свое отражение в праве Республики Беларусь и некоторых других государств, которое зачастую не соответствует развитию технологий, используемых в современном обществе. Это является, по нашему мнению, одной из причин эффективной деятельности различных групп, занимающихся противоправной деятельностью, при успешных кибератаках на СМИ, банки, в том числе с похищением персональных данных и средств вкладчиков, и на ряд иных государственных и негосударственных структур.

В данных условиях особую важность приобретают точное и бесперебойное функционирование электронных систем в государственном управлении,

в условиях применения оружия массового поражения, иных видов оружия, защита от террористических атак, массовых беспорядков, стихийных бедствий, недопустимость несанкционированного изменения данных. При этом особо значимым в демократическом обществе является исключение возможности причинения вреда гражданам, их здоровью, жизни, имуществу организаций (государства), нарушения прав, свобод и обязанностей граждан, организаций, государства, которые становятся существенно уязвимыми при недостатках защиты применяемых технических систем.

Представляется, что государственные органы должны использовать только программное обеспечение, оборудование, каналы связи (иную инфраструктуру), не допускающие хранение и передачу информации в «облачные» системы обработки информации за рубежом без согласия Республики Беларусь в лице уполномоченных государственных органов. Не должны использоваться системы, передающие персональные данные иностранным государствам (их государственным и иным организациям) без согласия Республики Беларусь и субъектов персональных данных. Вместе с тем данные меры не являются достаточными, и принимаемые защитные меры правового, идеологического и технико-технологического характера должны носить комплексный характер, исходя из имеющихся угроз.

Их можно условно классифицировать как угрозы, представляющие опасность для международного сообщества, государства, общества в целом, включая негосударственные структуры коммерческого характера, отдельных личностей. Исходя из уровней данных угроз необходимо предпринимать меры защиты на межгосударственном и национальном уровне правовой регламентации общественных отношений, а также формировать единую общественную позицию, отвергающую противоправные деяния.

В данной сфере, по нашему мнению, заслуживает рассмотрения опыт такой международной организации, как Совет Европы, в рамках деятельности которой еще 28 января 1981 г. была подписана Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных¹. Необходимо подчеркнуть актуальность норм данной Конвенции, в том числе обязывающих принять надлежащие меры безопасности по защите персональных данных, которые хранятся в файлах, подвергающихся автоматизированной обработке, в целях предотвращения их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, а также в целях предотвращения несанкционированного доступа, изменения или распространения таких данных (статья 7 Конвенции). Здесь важно отметить, что опасности могут подвергаться даже данные руководителей государств. Например, показательна недавняя утечка персональных данных лидеров некоторых государств мира,

¹ Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. № 108.

которые стали известны одному из ведомств Австралии в ходе осуществления его деятельности¹.

Следует подчеркнуть, что Конвенция носит региональный характер (Австралия в ней не участвует). При этом даже не все государства нашего региона, включая те страны, которые имеют тесные интеграционные связи, в том числе при электронном обмене персональными данными, например, при регламентации визовых вопросов в Союзном государстве, участвуют в ней (например, Беларусь не участвует в данной Конвенции, действующей для всех сопредельных с ней государств: Латвии – с 1 сентября 2001 г., Литвы – с 1 октября 2001 г., Польши – с 1 сентября 2002 г., России – с 1 сентября 2013 г., Украины – с 1 января 2011 г.). Представляется, что в целях усиления международно-правовой защиты в данной сфере целесообразны присоединение Беларуси к данной Конвенции, разработка и принятие универсального международного договора в рамках ООН, а для стран постсоветского пространства – также договоров в рамках СНГ, Евразийского Экономического Союза, Союзного государства с учетом специфики соответствующих интеграционных структур. Указанные структуры не могут быть в стороне от процессов, связанных с защитой персональных данных граждан соответствующих государств, при продолжении взаимного обмена информацией, требующегося в современном обществе.

Несмотря на принятие ряда мер, направленных на защиту общества от неблагоприятных процессов в глобальной компьютерной сети Интернет, а также на повышение доступности государственной власти и активизацию ее присутствия в данной сети, например, Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 23 января 2014 г. № 46 «Об использовании государственными органами и иными государственными организациями телекоммуникационных технологий»), ряд вопросов остается недостаточно урегулированным как на национальном, так и на международном уровне. Например, остается четко не определенным правовой статус договоров об обмене информацией о персональных данных граждан и юридических лиц (относятся ли эти договоры к сфере административного или гражданского права, каков характер ответственности за их нарушения, понуждение к заключению, возмещению убытков и т. п.), что существенно препятствует правовой защите прав и свобод граждан и организаций, затрудняет реализацию их обязанностей.

Также остается неурегулированным вопрос о правовой защите отношений граждан и организаций в ходе осуществления деятельности глобальных

¹ Personal details of world leaders accidentally revealed by G20 organisers. URL: <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/30/personal-details-of-world-leaders-accidentally-revealed-by-g20-organisers>

поставщиков информационных услуг, в том числе безвозмездных, в частности, услуг электронных почтовых серверов, поисковых систем и т. п., при использовании персональных данных. Такая правовая защита может заключаться в ограничении их прав по поиску и распространению информации о гражданах и организациях, сохранении их конфиденциальности. Например, вызывает сомнение правомерность прекращения рядом компаний оказания платных услуг и экспорта программных продуктов на территории Крыма¹ в ходе объявленных США санкций в связи с принятием Республики Крым в состав Российской Федерации. В данном контексте не ясно, почему санкции применяются в отношении граждан, которые остаются проживать на указанной территории, и таким образом происходит выборочная дискриминация граждан по признаку их территориального проживания. Представляется, что дальнейшее развитие социальных сетей и сервисов, увеличение зависимости граждан и организаций от них, государств в целом требует международно-правовой регламентации их деятельности, так как ввиду отсутствия правовых ограничений следующими жертвами такой политики могут стать граждане иных стран, что представляется недопустимым.

В связи с глобализацией отношений, усилением миграции требует универсального правового решения вопрос рассмотрения электронных обращений граждан и организаций, осуществления в отношении них административных процедур, которые не во всех случаях могут быть идентифицированы при помощи электронной цифровой подписи (при этом данный вид идентификации также не является абсолютно надежным при появлении копий таких ключей). Данный вопрос может быть урегулирован нормами международных договоров. При этом в них следует особо оговорить правила, исключаящие ответственность чиновников и иных лиц, рассматривающих обращения, при рассмотрении сообщений, сформированных виртуальными машинами, в том числе с использованием вымышленных или похищенных персональных данных, учитывая, что соответствующие права, свободы и обязанности при создании электронных обращений могут существовать только у реальных граждан и организаций, а не у виртуальных или иных механизмов и структур.

Таким образом, представляется оправданным более активное сотрудничество государств, в том числе должностных лиц и научных работников в различных областях знания, в целях уменьшения угроз обществу и государствам, международному сообществу в целом при использовании средств электронных коммуникаций.

¹ URL: <http://lenta.ru/news/2015/01/23/googlecrimea/>