

АРЕШЕВ Андрей Григорьевич – научный сотрудник Сектора информационного права Института государства и права (ИПГ) РАН

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ВНЕДРЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ.**

Телемост Ханты-Мансийск – Москва, 30 марта 2007 года.

*Время строит и рушит мосты.
Всем известно, что были законом
Письмена на листах бересты.
На Руси право было исконным,
И прошло исторический путь.
Возводились и рушились троны,
Но была неизменно суть –
Справедливость исконных законов.
Жизнь читает законы с листа,
Без внимания нас не оставит, -
Всех участников телемоста,
Мы напишем.
А Жизнь – нас поправит!*

**Посвящение Г.В.Белова
участникам телемоста
Москва – Ханты-Мансийск,
30 марта 2007 г., Москва**

29 – 30 марта в городе Ханты-Мансийске состоялась очередная, третья научно-практическая конференция «Организационно-правовые аспекты внедрения информационных технологий». Девиз конференции был избран следующий: «Все сделать для того, чтобы каждый человек стал членом гражданского общества». Роль гражданского общества в условиях массовой информатизации представляется весьма важной и требующей адекватного осмысления. Вопросам формирования гражданского общества и его взаимосвязи с обществом информационным, актуальности проблем внедрения и применения современных информационных технологий были посвящены многие выступления участников конференции, которые представляли более 200 организаций, в том числе иностранных.

В заключительный день проведения конференции, 30 марта, был организован традиционный телевизионный мост с Москвой, посвященный вопросам, обсуждавшимся в ходе конференции. Участниками телемоста в Москве были сотрудники Сектора информационного права Института государства и права РАН, представители Государственной думы РФ, Федерального агентства по информационным технологиям (ФАИТ). Со стороны Ханты-Мансийска был представлен Комитет по информационным ресурсам Администрации губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югра, Общественной Палаты федерального округа, Института развития свободы информации и других организаций - участников конференции.

Проведение конференции - пленарного заседания и многочисленных секций - и телемоста проходило в те дни, когда в Ханты-Мансийске отмечалось 10-летие Комитета по информационным ресурсам Администрации губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югра. В значительной степени именно благодаря деятельности Комитета и его руководителя Натальи Рудегеровны Масловой округ стал передовым в Российской Федерации по темпам информатизации, а многие наработки с успехом внедряются и в других регионах. Создана также солидная правовая база, и ХМАО – Югра является типовой площадкой для отработки изменений в информационном законодательстве. Основные вопросы, поставленные перед участниками телемоста, исходили именно из этих предпосылок и были сформулированы следующим образом:

- 1. Как влияют принятые в 2006 году федеральные законы на использование информационных технологий в субъектах Российской Федерации?**
- 2. Какие проблемы наиболее актуальны сегодня в связи с инновациями на базе ИТ?**
- 3. Как решается проблема доступа к информации на местах?**

1. Во вступительном слове Н.Р. Масловой и И.Л. Бачило (руководитель Сектора информационного права ИПГ РАН, д.ю.н., проф., заслуженный юрист РФ), ведущей телемост со стороны Ханты-Мансийска, говорилось, что в центре внимания должна быть фигура человека, гражданина, и процесс внедрения информационных технологий, развития информационного законодательства в максимальной степени должен быть направлен на обеспечение его потребностей и запросов. Н.Р. Маслова обозначила наиболее острые вопросы времени и процессов, которые заботят регион.

Г.В. Белов (Сектор информационного права) охарактеризовал современный этап развития российского информационного законодательства как новый шаг. Многие из того, что предусматривалось законодательством 90-х годов прошлого века реализовано. Современные задачи общества требуют новых подходов и к законодательству. Как известно, в 2006 году были приняты новые законы «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и «О персональных данных». На очереди – рассмотрение законопроекта, который будет регулировать вопросы, связанные с доступом к информации. Продолжается реализация Федеральной целевой программы «Электронная Россия», коррекция которой происходит по непрерывно. Одной из проблем практического освоения информационных технологий (в практике государственного управления и т.д.) остается явный недостаток правового обеспечения. Докладчиком была высказана мысль о том, что именно региональная информатизация может спасти «Электронную Россию». Принятые ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации", "О персональных данных", ряд постановлений правительства РФ позволяют регионам действовать более активно.

Л.А.Сергиенко (ИГП РАН) в своем выступлении остановилась на месте и роли закона о персональных данных. Этот закон выровнял положение нашей страны с другими демократично развитыми странами, в частности, учредил создание Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных. Значение этого шага является существенным и для процессов региональной информатизации. Л.А. Сергиенко подчеркнула значимость ратификации соответствующей Конвенции о персональных данных, оформленной одновременно с принятием федерального закона. Институт федерального уполномоченного органа по защите субъектов персональных данных должен иметь продолжение в регионах. Она остановилась на вопросе о СПУН, которая преследует две цели: защиты прав субъектов персональных данных и создание условий для обеспечения адресности на основе персонализированного учета населения. Именно это является важнейшим условием эффективной реализации национальных проектов и региональных программ, повышения качества предоставляемых государственных услуг. На уровне региона чрезвычайно важна функция надзора и контроля, которая может быть трансформирована в мониторинг, обобщение практики, что послужит делу выявления проблемных мест в законе и его дальнейшему совершенствованию.

Тема Закона о персональных данных вызвала живой интерес участников дискуссии (другой актуальной темой оказалась проблема доступа к информации, но об этом ниже). Е.К. Волчинская (Комитет по Безопасности Государственной думы Федерального Собрания РФ) в своем выступлении напомнила собравшимся о перипетиях, связанных с принятием и реализацией этого закона. В частности, он был предметом детального рассмотрения на прошедшем недавно Инфофоруме. Да, закон вступил в силу, однако до сих пор нет никаких подзаконных актов, которые конкретизировали бы его действие. 12 марта был подписан Указ Президента, которым Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и Федеральная служба по надзору в сфере связи в трехмесячный срок преобразовываются в Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Так как уполномоченным в сфере защиты субъектов персональных данных планировалось сделать именно Россвязьнадзор, реализация закона о персональных данных значительно осложнилась.

Еще один организационный аспект связан с количеством операторов персональных данных, попадающих в сферу действия закона. Таковых, по данным того же Россвязьнадзора, примерно 3,6 млн. (преимущественно – юридические лица. Хотя и не только они). Есть региональные структуры, но нет практики защиты прав субъектов персональных данных. В этой связи одним из вариантов представляется включение функции по защите прав субъектов персональных данных в сферу деятельности Уполномоченного по правам человека. Однако, прописанный в законе статус уполномоченного органа в качестве структуры федерального органа исполнительной власти, вызвал бурные дискуссии еще на стадии рассмотрения законопроекта и представляется одним из спорных моментов принятого закона. Другой проблемой является то, что пока не ясно, какими будут требования по защите персональных данных. Сколько и какие критерии будут учитываться, не будут ли они избыточными; каков будет статус организации, занимающейся централизованным хранением персональных данных на региональном уровне, применима ли здесь модель аутсорсинга?

Самостоятельным является вопрос о биопаспортах, которые уже начали выдавать в Калининграде. Специфика в том, что в этом случае персональные данные должны защищаться вне соответствующих информационных систем, как это происходит в других случаях, а непосредственно на носителях. Сейчас не существует четких стандартов такой защиты. Этот вопрос Е.К. Волчинская предложила рассматривать как и СПУН на уровне самостоятельных законов.

Представитель Федерального Агентства по информационным технологиям (ФАИТ) Владимир Анатольевич Голобоков напомнил, что информатизация началась с насыщения техническими средствами. В любой базе данных использовались персональные данные, которые могут рассматриваться в качестве элементов идентификации личности. Целью является организация электронного взаимодействия, с этой целью могут создаваться федеральные информационные центры (ФИЦ). С точки зрения докладчика, было бы неправильным собирать персональные данные в одном месте, равно как и отдавать их бизнесу, целью которого, как известно, является получение прибыли. Мониторинг должны осуществлять общественные организации.

Член Общественной палаты Елена Григорьевна Дьякова напомнила в этом контексте о таком важном механизме гражданского общества, как Общественная палата. Одной из ее задач является проведение правового мониторинга и правовой экспертизы законопроектов как на федеральном, так и на региональном уровне. До сих

пор здесь слабо задействован механизм общественных слушаний, не всегда должное внимание уделяется просвещению, ликвидации элементарной компьютерной безграмотности.

Иллариya Лаврентьевна Бачило суммировала итоги этой части дискуссии. Она высказалась за привязку уполномоченного по защите персональных данных к структуре института Уполномоченного по правам человека, подчеркнула необходимость четкого разграничения полномочий в этой сфере. Организации, занимающиеся хранением персональных данных в регионах, должны быть федеральными государственными учреждениями, а мониторинг и анализ правоприменительной практики могут осуществляться региональными органами государственной власти в тесном взаимодействии со структурами гражданского общества. Было обращено внимание (в том числе и в решениях, принятых участниками конференции) на отсутствие в действующем законодательстве положений, направленных на формирование и развитие государственных информационных ресурсов и государственных информационных систем, а также на проблему многозначности понятийного аппарата в сфере правового регулирования информационно-коммуникационных технологий.

2. Переход на предоставление государственных услуг и сервисов является актуальной задачей, как и выработка соответствующей нормативно-правовой базы. В настоящее время коллективом Сектора информационного права ИГП РАН разрабатывается проект Федерального закона «Об информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа Югра». Целью законопроекта является комплексное регулирование вопросов, связанных с информационным взаимодействием. Отмечались важные аспекты законопроекта: нормативное закрепление электронных классификаторов функций ОГВ; и государственных информационных услуг; повышение квалификации пользователей; информационное взаимодействие публичных органов между собой. Наиболее важным в настоящее время является вопрос об электронном документообороте.

Темой выступления А.Жаровой был вопрос о конфликтах в информационной сфере. Затронув ряд вопросов теоретического плана она остановилась на значении проблем, связанных с установлением места конфликта и связанной с этим моментом квалификацией событий и их разрешением.

С.Семилетов подчеркнул, что в настоящее время электронный документооборот освоен на внутрикорпоративном, внутриведомственном уровне. Проблемы возникают при межведомственном взаимодействии. Существуют механизмы ЭЦП, правовые нормы, есть соответствующее программное обеспечение, но используется это все слабо, а там, где технологии электронного документооборота применяются (ФНС, Пенсионный фонд), остается проблема юридического признания документов, заверенных ЭЦП. В настоящее время ФАИТ создает корневой удостоверяющий центр, призванный решить эту проблему, однако на федеральном уровне отсутствует орган власти, ответственный за разработку стандартов в сфере документооборота и делопроизводства.

В.А. Голобоков рассказал о технологии третьей доверенной стороны для заверения электронных сообщений со штампом времени (электронный нотариат). 12-13 марта в Санкт-Петербурге состоялась общественная приемка этой технологии. Заявка из Польша прошла через Санкт-Петербург (где находилась служба третьей доверенной стороны) в Белгород. Система является технологически нейтральной в рамках единого стандарта X.509. На этом мероприятии Институт государства и права доложил о пакете правовых документов, подготовленных для регулирования процедур трансграничного обмена электронными документами.

3. Значительное внимание в ходе телемоста было уделено проблеме доступа к информации. Как известно, в настоящее время на рассмотрении в Государственной думе Федерального Собрания РФ находится законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На его судьбе подробно остановилась Е.Волчинская, охарактеризовав спорные моменты документа. По ее мнению, подход в этой сфере должен основываться на презумпции открытости информации, а на сведения, составляющие государственную или служебную тайну, должны быть введены ограничения. В этой связи является спорным подход авторов к исчерпывающим перечням открытой информации либо информации ограниченного доступа. Необходимо также более четко установить ответственность соответствующих субъектов за непредставление информации.

По мнению А.Г. Арешева, некоторые положения законопроекта о доступе к информации являются вполне прогрессивными. Например, весьма детальный характер имеет информация об органах государственной власти, подлежащая размещению в сети Интернет. В то же время, например, о возможности присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов управления ОГВ написано только, что этот вопрос определяется регламентами и нормативно-правовыми актами, обеспечивающими их деятельность. Может быть, на уровне регионального законодательства стоило бы прописать этот вопрос более подробно, чтобы обеспечить большую открытость органов государственной власти, обеспечить более тесное их взаимодействие с институтами гражданского общества?

Роль организационных моментов в обеспечении доступа граждан к информации представляется весьма важной – это и проект по созданию кибер-почты, и организация центров общественного доступа к официальной информации, и внедрение интерактивных механизмов взаимодействия граждан с органами государственной власти (виртуальные приемные и т.д.), образовательные программы – все то, что с успехом реализуется в Ханты-Мансийском округе – Югра.

Иван Павлов (директор Института свободы информации, Санкт-Петербург) дал высокую оценку деятельности органов государственной власти Ханты-Мансийска, назвав его электронной столицей России. Опыт, накопленный в Ханты-Мансийском автономном округе, важен и для федеральных органов государственной

власти. В этой связи прозвучало предложение провести телемост по актуальным проблемам информационного законодательства с Государственной Думой.

В заключительном слове И.Л. Бачило подчеркнула важность разработки и обсуждений концепций законопроектов и отметила большое значение опыта ХМАО в сфере разработки программного обеспечения, технологий и особенно правового обеспечения процессов освоения ИТ и развития инновационных процессов по многим направлениям. Здесь округ может стать донором как для других регионов, так и для федерации в целом. Опыт Ханты-Мансийска имеет немаловажное методологическое значение для продвижения теории информационного права.

В ходе телемоста было уделено большое внимание развитию информационной культуры и грамотности служащих всех уровней государственных органов и органов местного самоуправления, подробно ознакомились с системой обучения и аттестации пользователей информационными технологиями. В настоящее время формируются группы граждан, которые могут обучаться владением компьютерной техникой и самостоятельно реализовывать необходимые электронные операции. В ХМАО-Югра имеется программа по подготовке Электронного гражданина "Э Citizen".