Сборники президентской библиотеки

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 5

**ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ**

**Вопросы теории и практики**

**Опыт международной научной кооперации в разработке**

**модельного законодательства на базе МПА СНГ**

*Юсупов Р. М., Бачило И. Л.,*

*Бондуровский В. В., Вус М. А., Макаров О. С.\**

***Аннотация:*** *Излагается опыт и результаты сотрудничества российских и белорусских ученых по разработке модельного законодательства МПА СНГ в сфере информационной безопасности.*

***Ключевые слова*:** *информационная безопасность, СНГ, информационное право.*

**Введение**

27 марта 2015 г. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) отметила 23-летие своего основания. Центральное место в ее работе занимают вопросы развития модельного законодательства в интересах государств – участников СНГ. При разработке актов в сфере безопасности МПА СНГ взаимодействует со многими странами. Адаптируя международный опыт борьбы с угрозами безопасности применительно к условиям государств-участников, она разрабатывает для них наиболее предпочтительные рекомендательные нормы и правила, которые выходят в свет в виде модельных законодательных и иных правовых актов. Над проектами модельных законов и рекомендаций для МПА СНГ работают парламентарии и эксперты.

\* *Юсупов Рафаэль Мидхатович*, член-корреспондент РАН, д-р тех. наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники РФ, директор СПИИРАН. spiiran@iias.spb.su; *Бачило Иллария Лаврентьевна*, д-р юрид. наук, профессор, заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук. inform@igpran.ru; *Бондуровский Владимир Владимирович*, заместитель начальника Главного экспертно-аналитического управления Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ. bondvvodkb@mail.ru; *Вус Михаил Александрович*, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН. mixail-vys@yandex.ru; *Макаров Олег Сергеевич*, профессор ГУО «Институт национальной безопасности Республики Беларусь», Минск. Makarovos@list.ru

**I. Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства**

**в сфере информационной безопасности**

Интересы международного сотрудничества требуют обеспечения совместимости национальных векторов информационного развития и приоритетных направлений обеспечения информационной безопасности. Информационная безопасность тесно связана с обеспечением государственного суверенитета, национальной безопасности, социально-экономической стабильности и интересов граждан1. Само понятие «информационная безопасность» в международно-правовых актах МПА СНГ впервые получило свое легальное определение в 2002 г. в модельном законе «О международном информационном обмене». В 2008 г. Советом глав государств – участников СНГ была принята Концепция сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности, а в 2013 г. было подписано соглашение о сотрудничестве в области обеспечения информационной безопасности2. Современный уровень вызовов и угроз информационной безопасности детерминировал необходимость поиска новых подходов к комплексному нормативному правовому противодействию им. За последнее пятилетие учеными российских академических институтов СПИИРАН и ИГП РАН в сотрудничестве с белорусскими коллегами – Институтом национальной безопасности, Академией МВД и Институтом погранслужбы – выполнен ряд интеграционных разработок и подготовлены проекты десятка международных документов, относящихся к области информатизации, информационного права и информационной безопасности3. Разработка Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности предусматривалась еще Концепцией сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности, однако этот вопрос нашел свое отражение в планах модельного законотворчества

с некоторым запозданием4.

1 *Бондуровский В. В., Вус М. А., Макаров О. С.* СНГ: информационная безопасность //История. Политика. Право. 2012. № 3–4. С. 45–55.

2 *Бачило И. Л., Вус М. А., Кучерявый М. М., Макаров О. С.* К вопросу о концептуальных

направлениях организационно-правового обеспечения информационной безопасности государств – участников СНГ // Информатизация и связь. 2012. № 4. С. 4–11.

3 *Бондуровский В. В., Бачило И. Л., Вус М. А., Кучерявый М. М., Макаров О. С.* Парламентское измерение информационной безопасности в рамках СНГ и ОДКБ на современном этапе // Информатизация и связь. 2014. № 3. С. 8–13.

4 *Вус М. А., Макаров О. С.* К вопросу о разработке рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности // Информатизация и связь. 2012. № 1. С. 5–8.

Инициативно сформированный СПИИРАН интернациональный коллектив российских и белорусских ученых предпринял попытку подготовки проекта Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности. Проект этого концептуального по своему характеру документа в 2010–2012 гг. публиковался для широкого обсуждения на страницах ряда периодических научных изданий, что в конечном итоге предопределило успешное завершение работы над ним1.

Целью разработки Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства в сфере информационной безопасности явилось формирование общих подходов для государств – участников СНГ к правовому регулированию в этой предметной области. Разработчики документа предложили опереться на трактовку понятия *«информационная безопасность – состояние защищенности личности, общества, государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве»*, использованную в соглашении о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, заключенном в 2009 г. между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества. Прошедшие экспертизу в парламентах государств – участников Содружества Рекомендации были приняты на 38-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 23.11.2012 № 38–20)2.

В разработанных коллективом российских и белорусских ученых и принятых МПА СНГ Рекомендациях были обоснованы предложения по изменению базового модельного закона МПА СНГ «Об информатизации, информации и защите информации» и разработке нового модельного закона «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры». Эти предложения были поддержаны Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и нашли свое отражение в обновленном перспективном плане законотворчества МПА СНГ на 2012–2015 гг. Комплекс законодательных инициатив также получил свое закрепление в межгосударственных программах сотрудничества государств – участников СНГ в сфере безопасности, утвержденных Советом глав государств СНГ на период 2014–2018 гг.3

1 *Бачило И. Л., Бондуровский В. В., Вус М. А., Кучерявый М. М., Макаров О. С.* О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности // Информационное право. 2013. № 1 (32). С. 24–27.

2 Информационный бюллетень МПА СНГ. 2013. № 57. Ч. 2. C. 161–179.

3 *Бачило И. Л., Вус М. А., Макаров О. С.* К вопросу о развитии информационного законодательства СНГ // Информатизация и связь. 2014. № 1. С. 13–16.

В вышеназванных Рекомендациях было обращено внимание на актуальность и необходимость обеспечения терминологической ясности и единообразия трактовок законодательными органами государств – участников СНГ широко используемых сегодня понятий, включая базовые общетехнические категории информационной сферы1. Для комплексных институтов законодательства понятийный аппарат является фактически единственным обозначающим их пределы показателем, а также системообразующим фактором, способным упорядочить правовое регулирование. Вопросы развития понятийного аппарата в рассматриваемой предметной области требуют отдельного внимания2.

В целях повышения эффективности межгосударственного сотрудничества важно обеспечить ориентацию всех участников на использование единого понятийного аппарата при разработке конкретных международных и национальных правовых актов. В данной связи актуальной задачей представляется разработка глоссариев правовой лексики. С учетом этого параллельно с разработкой Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства в сфере информационной безопасности авторским коллективом был подготовлен и выпущен в свет Словарь-справочник понятийного аппарата модельного законодательства СНГ, отмеченный профессиональной премией национального Инфофорума по информационной безопасности3.

**II. Вопросы противодействия новым вызовам и угрозам в информационной сфере**

К приоритетным задачам обеспечения безопасности относится сегодня борьба с терроризмом. Расширяющиеся возможности глобальных компьютерных информационных и телекоммуникационных сетей обусловили повышенный интерес к ним со стороны организованной преступности, в том числе экстремистских и террористических организаций. Хотя в настоящее время существует определенный разрыв в развитии телекоммуникаций и в продвижении к информационному обществу между отдельными государствами, задача правового регулирования предупреждения использования информационных сетей в террористических и иных противоправных целях исключительно актуальна для всех стран Содружества.

1 *Вус М. А., Кучерявый М. М., Шакин Д. Н., Юсупов Р. М.* Эскиз системного подхода к формированию понятийного аппарата информационной безопасности // Информатизация и связь. 2012. № 9. С. 7–15.

2 *Юсупов Р. М., Шишкин В. М.* Информационная безопасность и кибербезопасность: семантический конфликт и сосуществование // Информатизация и связь. 2013. № 6. С. 22–27.

3 Словарь-справочник терминов и определений понятий модельного законодательства государств – участников СНГ / под ред. М. А. Вуса и В. В. Бондуровского. СПб.: Изд-во «Юридический Центр – Пресс», 2012. 360 с.

В рамках мероприятий Программы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма тем же российско-белорусским научным коллективом была выполнена работа по разработке Рекомендаций по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях. В качестве принципов совершенствования правового регулирования эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей (ОТКС) в вышеназванных Рекомендациях их разработчиками были выделены: рациональное разграничение компетенции государственных органов различного уровня и иных организаций, действующих в рассматриваемой области; совершенствование их координации и взаимодействия; криминализация общественно опасных деяний (преступлений), связанных с использованием ОТКС в террористических и иных противоправных целях; а также установление адекватных мер административной и дисциплинарной ответственности за административные правонарушения и дисциплинарные проступки; обеспечение неотвратимости

наказания. Разработчики Рекомендаций исходили из принципиальной важности соизмерять временно вводимые ограничения прав и свобод человека (применяемые в связи с ограничением права на получение и распространение информации) с характером и уровнем связанных с этим угроз и реализовывать приоритет мер по профилактике и предупреждению возможного использования ОТКС в террористических и иных противоправных целях1. Такой подход получил одобрение, и разработанный документ, успешно прошедший экспертизу в парламентах государств – участников, был принят МПА СНГ (постановление от 28.11.2013 № 39-25)2. Созданные в целях прогресса технические средства и информационные технологии не только привели к информатизации общества, но и породили современные информационные опасности. Интенсивное развитие инфраструктур в различных сферах жизнедеятельности государства и возрастание сложности, в том числе информационно-коммуникационной инфраструктуры, обуславливает увеличение числа различного рода критически важных объектов, нарушение нормального функционирования или выведение из строя которых может привести к тяжким (а в ряде случаев – необратимым) последствиям для страны, региона и, как следствие, населения3.

1 *Вус М. А., Лепехин А. Н., Перевалов Д. В.* К вопросу предупреждения использования открытых телекоммуникационных сетей в террористических и иных противоправных целях // Информатизация и связь. 2013. № 1. С. 22–25.

2 Информационный бюллетень МПА СНГ. 2014. № 60. Ч. 2. С. 458–477.

3 *Вус М. А., Кучерявый М. М., Шакин Д. Н.* Методологические проблемы обеспечения информационной безопасности критически важных объектов топливно-энергетического комплекса Российской Федерации // Информатизация и связь. 2012. № 7. С. 42–47.

Саму информационно-коммуникационную инфраструктуру вследствие отсутствия ее легального определения представляется целесообразным рассматривать как совокупность территориально распределенных государственных и корпоративных информационных систем, сетей связи, средств коммуникации и управления информационными потоками, а также организационных структур, нормативно-правовых механизмов регулирования, обеспечивающих их эффективное функционирование. Основным критерием отнесения объекта информационно-коммуникационной инфраструктуры к критически важному является уровень возможных последствий нарушения (прекращения) их функционирования1.

Наличие в любом государстве критически важных объектов информатизации обуславливает необходимость разработки специальных регламентов административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности. Предметом правового регулирования в рамках такого регламента должны быть правовые и организационно-управленческие отношения, связанные с формированием механизма реализации полномочий государственных органов, а также прав и законных интересов заинтересованных субъектов в сфере эксплуатации критически важных объектов2.

В 2014 г. инициативно сформировавшимся вокруг СПИИРАН российско-белорусским коллективом ученых были разработаны проекты: Стратегии обеспечения информационной безопасности государств – участников СНГ; модельного регламента административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств – участников СНГ; модельного закона «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры»; а также изменений в модельный закон «Об информации, информатизации и защите информации», которые обусловили выход в свет его новой редакции3. Материалы и наработки вышеназванных проектов были представлены и обсуждались на научно-практических конференциях «Теоретические и прикладные проблемы информационной безопасности» (Республика Беларусь, г. Минск), «Региональная информатика (РИ–2014)» в Санкт-Петербурге, на секциях национального Инфофорума по информационной безопасности, публиковались в научных изданиях4.

1 *Перевалов Д. В.* Правовые и организационные аспекты формирования системы безопасности критически важных объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры // Информатизация и связь. 2014. № 3. С. 17–26.

2 *Лепехин А. Н.* О некоторых аспектах разработки и реализации административных регламентов в сфере информационной безопасности // Информатизация и связь. 2014. № 3. С. 27–29.

3 Информационный бюллетень МПА СНГ. 2015. № 62. Ч. 2. С. 27–121.

4 *Бачило И. Л., Вус М. А., Макаров О. С.* Об изменениях модельного закона СНГ «Об информатизации, информации и защите информации» (2005) в его новой редакции с измененным названием «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности» // Информатизация и связь. 2014. № 3. С. 9–13.

Подготовленные законопроекты прошли комплексную экспертизу в государствах Содружества и были приняты на 41-й сессии МПА СНГ в ноябре 2014 г. (постановления № 41–13, 14, 15; 41–17). Одобренный проект Стратегии обеспечения информационной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств направлен в Исполком СНГ для рассмотрения в установленном порядке с перспективой его принятия и подготовки новых межгосударственных программ сотрудничества в сфере безопасности.

**Заключение**

Работы созданного СПИИРАН интернационального научного коллектива российских и белорусских ученых получили высокую оценку. Постановлениями Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств его члены в 2013–2014 гг. были награждены двумя орденами «Содружество» и четырьмя медалями «За укрепление парламентского сотрудничества».