К.А. Пшенко,
заместитель начальника
экспертно-аналитического
управления секретариата Совета МПА СНГ,
доктор исторических наук
С.В. Воробьев,
консультант ООО «КЕЙ»

К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Ещё в 80-е годы XX века редко кто мог предположить, какими темпами уже в ближайшие десятилетия будут развиваться цифровые технологии и средства связи, какие потоки информации будут генерироваться и передаваться ежедневно в масштабах планеты благодаря формированию глобальной телекоммуникационной инфраструктуры. Огромные изменения в этой области произошли в течение 20–25 лет. Они продолжаются сегодня даже в геометрической прогрессии.

Проблеме информатизации в глобализирующемся мире посвящены труды многих известных ученых, анализирующих различные стороны процесса создания информационного общества, глобального общества массовой коммуникации.

Однако целый ряд возникающих в этой связи вопросов пока фактически остаётся без ответа. Нет необходимой ясности в решении задач по организации информационной экономики, в том числе в отношении законодательного обеспечения процесса формирования информационного пространства и в Содружестве Независимых Государств.

Одной из причин, на наш взгляд, является отсутствие серьезных научных обоснований уже широко применяемой в СНГ практики разработки и использования модельных законов. (Межпарламентской Ассамблеей СНГ разработано и принято более 240 таких законов и рекомендаций).

Анализ позволяет разделить принятые модельные законы на три группы.

Первую группу образуют законы, в основу которых положены адаптированные к условиям СНГ образцы европейского права.

Во вторую группу входят законы, создаваемые МПА Содружества самостоятельно, поскольку мировые аналоги таких правовых актов либо отсутствуют, либо находятся на стадии разработки.

К ним относятся и модельные законы, регулирующие сферу информационных отношений. Межпарламентской Ассамблеей

принято уже 14 соответствующих актов, в том числе закон «Об электронной цифровой подписи» (2000 г.), который позволяет ускорить развитие интернет-экономики в нашем регионе. При этом учитывается реальная динамика данного процесса в отдельных странах СНГ. (Например, в России в 2006 году объём электронных сделок достиг 0,5 млрд долл.). Учитываются и решения по созданию аналогичных «рамочных законов» в Европейском союзе и проблема обеспечения информационной безопасности.

Как было подчеркнуто в Решении Совета глав правительств государств-участников СНГ в 2006 г., в настоящее время крайне важна разработка мер, направленных на реализацию основных положений модельного закона СНГ «Об информатизации, информации и защите информации», принятого в 2005 году.

Третью группу модельных законов МПА СНГ образуют законы, которые в мировой юридической практике вообще разрабатываются впервые.

Большое значение для создания в СНГ современной правовой базы в сфере информатизации имеет сотрудничество МПА СНГ с Региональным содружеством в области связи, основанное на соглашении, подписанном в 2002 году. Совместно уже подготовлены два модельных закона – «Об информатизации, информации и защите информации» и «О почтовой деятельности», а также Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ (часть первая).

В соответствии с этими правовыми актами, во-первых, решаются вопросы, связанные с реализацией Межгосударственной программы создания сети информационно-маркетинговых центров для продвижения товаров и услуг на национальные рынки до 2008 г. Во-вторых, создается система показателей, которая позволяет оценить уровень готовности в рамках названного Соглашения к формированию информационного общества в отдельных странах. В-третьих, принимаются меры к организации взаимодействия по вопросам развития ИТ-бизнеса и создания технопарков в странах СНГ. В-четвертых, специально рассматриваются вопросы обеспечения безопасности.

Соглашение предусматривает дальнейшую совместную работу в нормативно-правовой сфере по следующим направлениям: координация процесса внедрения систем сотовой связи нового поколения; решение проблем перехода к цифровым системам телевизионного и звукового вещания; создание и развитие сетей спутникового телевидения; использование радиочастотного спектра и обеспечение электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств связи; либерализация рынка услуг связи и решение вопросов тарифной политики; организация совместной почтовой связи, предусматривающая внедрение современных высокотехнологичных услуг.

В перспективном плане совместной работы на 2008–2010 гг. стоит подготовка модельных законов «О паспортно-визовых документах и иных идентификационных документах нового поколения», «О телемедицинских услугах», «О парках информационных технологий», «Об Интернете».

Регулирование отношений, связанных с использованием сети интернет, имеет особое значение для России и других государств – членов ЕврАзЭС, если учесть, что правовое обоснование этих отношений требует решения не только технических, но и политических, социальных, морально-этических и других проблем, связанных в том числе и со злоупотреблением свободой слова в системах массовой информации.

В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей СНГ подготовлена концепция модельного закона «Об Интернете». Она исходит из законодательных актов, принятых странами Содружества в области информационных технологий, и принимает во внимание, что использование интернета должно регулироваться разноуровневыми нормативными правовыми актами, относящимися к различным отраслям права. Имеются в виду: во-первых, правовые и организационно-технические акты, регламентирующие построение, функционирование и развитие сетей, обмен информацией между ко-

торыми осуществляется по межсетевым протоколам, относимым к интернет-протоколам; во-вторых, правовые акты, не являющиеся специфическими для информационных отношений, но применимые в правовых ситуациях, связанных с использованием интернета; в-третьих, правовые акты, регламентирующие обмен и использование информации, в том числе в интернете.

В частности, акты, относящиеся ко второй группе, достаточно разноплановы (гражданские кодексы, законы о защите прав потребителей и т.д.), и вмешательство со стороны международных организаций в их трактовку в целях «регулирования интернета» должно быть осторожным. Обобщение и корректировка правовых актов третьей группы в рамках модельного законотворчества более перспективны и требуют отдельного модельного закона, который условно можно назвать законом о свободе информации по аналогии с зарубежными законами типа Freedom of Information Act. Разработка его целесообразна после принятия модельного закона «Об Интернете».

Модельный закон «Об Интернете» призван регулировать только основные вопросы развития сетей в странах СНГ и ЕврАзЭС, унифицировать подходы к регулированию интернета в разных странах, подходы к совершенствованию национальных законодательных актов в области обеспечения свободы информации, а также и в тех областях, где использование интернета является частным случаем возникновения тех или иных правоотношений. При этом важно, чтобы при его принятии учитывалось мнение не только экспертов отдельных отраслей, но и операторских компаний стран СНГ, особенно компаний государств ЕврАзЭС, функционирующих на рынке информационных коммуникаций.

Использование модельных законов отдельными государствами зависит от качества таких законов, авторитета разработчиков и степени эффективности участия депутатов национальных парламентов в их разработке и реализации.

Этот процесс не может и не должен сводиться к простому включению норм модельного закона в национальные правовые акты. Это многовариантный процесс с многообразием форм заимствования положительного опыта.

Использование модельных законов в национальном законодательстве может сводиться к вариантам использования: концепции; отдельных подходов к правовому регулированию; отдельных нормативных предписаний; структуры закона; принятой в нем терминологии. Наконец, вариантом является перенесение всего текста модельного закона в национальный закон.

Модельные законы и рекомендации Межпарламентской Ассамблеи СНГ, принятые, в частности, по инициативе ее Постоянной комиссии по культуре, информации, туризму и спорту, активно используются во многих парламентах стран Содружества. Так, положения модельного закона «Об авторском праве и смежных правах» в новой редакции, подготовленной совместно с Всемирной организацией интеллектуальной собственности, уже на стадии разработки документа использовались в парламентах пяти стран.

В решении Совета глав правительств Содружества (от 26 ноября 2006 г.) о Стратегии сотрудничества государств-участников СНГ в сфере информатизации и в Плане действий по ее реализации в период до 2010 года специально отмечалось, что Межпарламентская Ассамблея СНГ активизировала свою деятельность по согласованию проектов модельных законов в сфере информатизации и связи. Подготовленный проект модельного закона «Об информатизации, информации и защите информации» был рекомендован в качестве исходного текста для определения путей решения проблем в области правового обеспечения информационной безопасности в Содружестве.

В целом модельное законотворчество способствует развитию процесса постепенной гармонизации правовой деятельности в информационной сфере и включению отдельных стран в формирующееся общее информационное пространство с характерными для него стандартами и принципами.