

*М.В. Демьянец**

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ**

За последнее десятилетие в России был принят ряд документов, реализация которых направлена на совершенствование различных сфер жизнедеятельности общества в условиях активно протекающего процесса информатизации. В частности, речь идет о Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010)»¹, Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации², Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.³, Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)»⁴ и др. В этих официальных документах органами государственной власти были установлены основные цели, задачи и принципы развития отношений, возникающих при создании, внедрении и использо-

* Научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН, к.ю.н.

** Статья подготовлена при поддержке РФФИ. Проект № 10-06-00003.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

² Утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. // Росс. газ. 2008. 16 февр.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20, ст. 2372.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 № 1815-р «О Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

вании информационных технологий, определены перспективы их эволюции, предприняты попытки выявления существующих проблем, а также предложены меры по их решению. Осуществление таких мер согласно содержанию названных стратегий, концепций и программ должно способствовать в первую очередь повышению уровня жизни граждан, развитию экономической, социально-политической и культурной сфер, а также совершенствованию системы государственного управления¹. При этом согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. ключевую роль в названных преобразованиях выполняет именно финансовая, банковская, платежная системы, с помощью которых осуществляется регулирование, перераспределение и использование финансовых ресурсов в интересах конкретных индивидов и общества в целом.

Аналогичная позиция содержится и в многочисленных выступлениях должностных лиц государства. Так, в процессе обсуждения этапов реализации Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства и Стратегии развития информационного общества неоднократно подчеркивалось, что совершенствование государственного управления, его информатизация невозможна без хорошо развитой системы финансовых институтов. Кроме того, на совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества, состоявшегося 23 декабря 2009 г., а позднее и на совещании от 10 марта 2010 г. по экономическим вопросам, было отмечено, что создание и развитие национальной платёжной системы, её правовой и организационной со-

¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

ставляющих является стратегическим вопросом, решение которого способствует повышению финансовой стабильности государства и представляется исключительно важной с точки зрения национальной безопасности¹.

В целях развития национальной платежной системы Российской Федерации и обеспечения ее эффективного и бесперебойного функционирования на период с 2012 г. по 2014 гг. Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики² предусматриваются: необходимость разработки Стратегии развития национальной платежной системы России, нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, закрепляющих особенности регулирования платежных систем, осуществления надзора и наблюдения за их функционированием, обеспечения стабильности национальной платежной системы, повышения ее конкурентоспособности и эффективного взаимодействия субъектов национальной платежной системы, а также повышения уровня доступности и безопасности платежных услуг, в том числе с использованием современных информационно-коммуникационных технологий³.

¹ См.: Стенографический отчет о совместном заседании Государственного Совета и Совета по развитию информационного общества, состоявшемся 23 декабря 2009 г. // URL: <http://президент.рф/выступления/6443> (дата обращения: 18.05.2012); извлечение из выступления Д.А. Медведева на совещании по экономическим вопросам от 10 марта 2010 г., посвященного созданию национальной платежной системы // URL: <http://президент.рф/новости/7068> (дата обращения: 19.05.2012). Об угрозах национальной безопасности, возникающих в процессе организации и функционирования финансовых систем см.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 244.

² СПС «Консультант плюс».

³ Более подробно о мероприятиях направленных на совершенствование национальной платежной системы России см. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 г. и период 2013 и 2014 годов // СПС «Консультант плюс».

Реализация названных задач имеет особую актуальность в силу того, что в Российской Федерации в течение длительного периода времени фактически отсутствовало специальное законодательство, устанавливающее правовые основы эффективной организации и функционирования национальной платежной системы. Регулирование различных отношений в рассматриваемой сфере осуществлялось преимущественно банковским законодательством (Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹, нормативными актами Банка России²), которое по мнению специалистов-юристов «характеризуется значительной усложненностью и противоречивостью»³, «развивается наименее стабильно и продуманно»⁴ и кроме того «изначально создавалось без серьезной концепции и в наибольшей степени подвергалось необоснованным поправкам, дополнениям», усиливающим «разбалансированность денежно-кредитной сферы России»⁵. Подтверждает данные выводы и Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 31 марта 2011 г. № 422 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2011-2015

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

² См. например: «Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации» (утв. Банком России 3 октября 2002 г. № 2-П) // Вестник Банка России. 2002. № 74; «Положение о порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами в Российской Федерации» (утв. Банком России 1 апреля 2003 г. № 222-П) // Вестник Банка России. 2003. № 24; «Положение об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт» (утв. Банком России 24 декабря 2004 № 266-П) // Вестник Банка России. 2005. № 17.

³ Соловяненко Н.И. Реконструкция платежной системы Российской Федерации (правовая модель) // Хозяйство и право. 1996. № 2. С. 88.

⁴ Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы РФ. М., 2003. С. 5.

⁵ Гейвандов Я.А. Указ. соч. С.5.

годы и период до 2020 года»¹, в соответствии с которым правовое регулирование платежных систем в России развито недостаточно и требует значительных изменений и доработок.

Устранить существующие в законодательстве пробелы и противоречия по мнению Министерства финансов Российской Федерации² и Банка России³ должен был Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»⁴, устанавливающий: основные понятия и термины («национальная платежная система», «платежная система», «платежная услуга» и др.); требования к организации и функционированию платежных систем (например, национальной платежной системы, международных (трансграничных) платежных систем на территории Российской Федерации и др.) и ее участников (особенности деятельности операторов платежных систем, операторов по переводу денежных средств, операторов по приему платежей, операторов услуг платежной инфраструктуры (операционных, клиринговых и расчетных центров)); а

¹ СПС «Консультант плюс».

² Проект Федерального закона «О национальной платежной системе» был внесен Министерством финансов Российской Федерации в Государственную Думу в ноябре 2010 г. в целях совершенствованию платежной системы России. Более подробную информацию о планах Правительства РФ в области организации и функционирования платежных систем см. например: 1) выступление Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина на XII всероссийской конференции «Банковская система России 2010: стратегии устойчивости и роста» / Интернет-портал Правительства Российской Федерации. URL: <http://правительство.рф/docs/9828/> (дата обращения: 10.07. 2011.); 2) Перечень вопросов, подлежащих рассмотрению на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 11 ноября 2010 г. / Интернет-портал Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/12889/> (дата обращения: 10.07.2011).

³ Платежная система в России в 2008 г. // URL: <http://cbr.ru/publ/PRS/prs20.pdf> (дата обращения: 08.12.2011.)

⁴ Российская газета. 2011. 30 июня.

также порядок осуществления надзора и контроля в платежных системах и др.

Однако Федеральный закон «О национальной платежной системе» не смог в полном объеме восполнить существующие пробелы, а напротив, создал новые. Речь, в частности, идет об отсутствии надлежащего правового регулирования: деятельности участников платежных систем, таких как операторы электронных денежных средств, платежных агентов; правового режима электронных денежных средств и особенностей их обращения; порядка установления, возложения и реализации юридической ответственности, контроля и надзора в платежных системах; режима доступа к информации в национальной платежной системе. Также по мнению представителей банковского сообщества, Федеральным законом установлена «неадекватная модель защиты информации в платежной системе»¹, поскольку нормы Федерального закона «О национальной платежной системе» выходят за пределы предмета его регулирования, дублируют положения других нормативно-правовых актов² (например Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁴). Кроме того, в названном норматив-

¹ Письмо Ассоциации российских банков и.о. Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Торшину А.П. «О национальной платежной системе» от 17 июня 2011 г. // Официальный сайт Ассоциации Российских Банков. URL: http://www.arb.ru/site/docs/letters/out/SovFed_p184_17-06-2011.doc (дата обращения: 01.07.2011).

² В этой связи представляются актуальными слова В.М. Савицкого, высказанные в труде, посвященном терминологии процессуального законодательства и эффективности его применения: «... отсутствие абсолютных дублетов в правовых нормах, несомненно, облегчили бы их понимание и применение». *Савицкий В.М. Язык процессуального закона (вопросы терминологии)*. М., 1987. С. 31.

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448.

⁴ Российская газета. 2006. 29 июля.

но-правовым актом не установлено четкое распределение компетенции органов власти, в сфере нормативного регулирования защиты информации, а также контроля и надзора в национальной платежной системе при обеспечении информационной безопасности.

Так, согласно ст. 27 Федерального закона «О национальной платежной системе» полномочиями по установлению требований, предъявляемых к защите информации, о средствах и методах обеспечения информационной безопасности, персональных данных и иной информации, доступ к которой ограничен законодательством Российской Федерации, наделены как Правительство Российской Федерации, так и Банк России в отношении информации, используемой при осуществлении переводов денежных средств.

В контексте рассматриваемой статьи Федерального закона не совсем ясен объем полномочий Правительства РФ в части установления требований к защите информации для субъектов платежных систем, являющихся кредитными организациями — операторов по переводу денежных средств, платежной системы, услуг платежной инфраструктуры и операторов электронных денежных средств. Ведь правовое регулирование деятельности этих лиц осуществляется не только на основании норм федерального законодательства, но, и прежде всего, нормативных актов, принимаемых Банком России (указаний, положений и инструкций) в пределах его компетенции и в целях обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы¹. Необходимым же условием реализации этих целей является обеспечение защиты информационных ресурсов от несанкционированного доступа и повышение безопасности информационных систем в финансово-кре-

¹ См.: ст. ст. 3, 7 Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 2002. 13 июля; ст. ст. 2, 28 Федерального закона «О национальной платежной системе».

дитной и банковских сферах, наиболее подверженных воздействию угроз информационной безопасности Российской Федерации¹. Поскольку сбои в функционировании банковской, платежной систем и отдельных их элементов (Банка России, банков и небанковских кредитных организаций, филиалов и представительств иностранных банков) могут привести к развитию системного кризиса всей национальной платежной системы России и нанести существенный вред как интересам клиентов кредитных организаций, так и экономике государства в целом.

Поэтому для развития и укрепления национальной платежной системы Российской Федерации, повышения доверия к ней, а также поддержания ее стабильности и уменьшения количества возможных угроз, Банк России по согласованию с Федеральной службой безопасности (ФСБ) и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) принимает и вводит в действие рекомендуемые² для всех банков и небанковских кредитных организаций стандарты в области информационной безопасности³ и дает рекомендации

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № ПР-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент.; Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² См.: ч. 2, 3 Федерального закона «О национальной платежной системе»; Информационное сообщение Банка России «О вводе в действие документов Комплекса документов в области стандартизации Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации»» // Вестник Банка России. 2010. № 36 – 37. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в отношении стандартов применяется принцип добровольного применения.

³ См.: Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации». Общие положения» (СТО БР ИББС-1.0-2010) // Вестник Банка России. 2010. № 36-37; Стандарт Банка России «Обеспечение информационной

по их применению¹. Именно стандартами Банка России определены модели угроз информационной безопасности, требования к организации, функционированию и управлению систем информационной безопасности, включая средства и методы ее обеспечения, проверке и оценке информационной безопасности всех элементов банковской системы Российской Федерации и др.².

Кроме того в целях обеспечения защиты информации при осуществлении переводов денежных средств 14 сентября 2011 г. Банком России было принято Указание № 2695-У «О требованиях к обеспечению бесперебойности осуществления перево-

безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Методика оценки соответствия информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации требованиям» (СТО БР ИББС-1.0-20xx» СТО БР ИББС-1.2-2010) // Вестник Банка России. 2010. № 36-37.

¹ См.: Письмо Центрального банка Российской Федерации, Ассоциации российских банков, Ассоциации региональных банков России («Ассоциация «Россия») от 28 июня 2010 г. № 01-23/3148 «О введении в действие Стандартов и Рекомендаций в области стандартизации Банка России по вопросам информационной безопасности банковской организации Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»; Рекомендации в области стандартизации Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Требования по обеспечению безопасности персональных данных в информационных системах персональных данных организаций банковской системы Российской Федерации» РС БР ИББС-2.3-2010 // Вестник Банка России. 2010. № 36 – 37; Рекомендации в области стандартизации Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Методика оценки рисков нарушения информационной безопасности» РС БР ИББС-2.2-2009 // Вестник Банка России. 2009. № 71; и др.

² См.: п.п. 6-9 Стандарта Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации». Общие положения» (СТО БР ИББС-1.0-2010) // Вестник Банка России. 2010. № 36 – 37.

да электронных денежных средств»¹, согласно которому банки и небанковские кредитные обязаны проводить сбор, систематизацию, накопление информации о переводах электронных денежных средств; предпринимать меры, направленные на недопущение нарушений функционирования операционных и технологических средств, устройств, информационных систем, и устранения таких нарушений, а также обеспечивать сохранение функциональных возможностей таких средств, устройств, и систем при сбоях в их работе.

Так, в случае выявления недостатков в деятельности субъектов национальной платежной системы, являющихся кредитными организациями Банк России может потребовать их устранения. Для этого Центральный банк Российской Федерации уполномочен на применение ряда мер, в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», ст. 74 Федерального закона 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², ст. 19 Федерального закона от 2 декабря 1992 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»³. Установленные названными нормативно-правовыми актами меры Банк России применяет в порядке контроля и надзора за соблюдением субъектами национальной платежной системы, являющимися кредитными организациями, требований о защите информации⁴. При этом надзор в национальной платежной системе выражается в постоянном наблюдении, осуществляемом Банком России, за деятельностью кредитных организаций (операторов по переводу денежных средств, платежной системы, услуг платежной инфраструктуры и операторов электронных денежных средств) — проведении «проверок на предмет соот-

¹ См.: Вестник Банка России. 2011. № 54.

² Российская газета. 2002. 13 июля.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁴ См.: ст. 27 Федерального закона «О национальной платежной системе».

ветствия их учредительных документов, финансово-хозяйственной деятельности, а также деятельности по осуществлению операций, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ, Правительства РФ, а также нормативным актам и обязательным нормативам, установленным Банком России»¹.

Таким образом, прежде всего, Банк России, основной целью деятельности которого являются обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования национальной платежной системы, наделен полномочиями по установлению обязательных для всех ее субъектов правил, а также осуществлению контроля за их соблюдением. Поэтому закрепленный Федеральным законом «О Национальной платежной системе» порядок защиты информации требует уточнения либо путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон, либо посредством принятия Правительством РФ отдельного нормативного акта, устанавливающего требования к защите информации в национальной платежной системе².

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997. С. 32.

² В феврале 2012 г. Федеральной службой по техническому и экспортному (ФСТЭК) контролю уже был разработан Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о защите информации в национальной платежной системе». См.: URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120208_01 (дата обращения: 08.05.2012). Однако, названный нормативный акт не позволяет в полной мере устранить противоречия правового регулирования защиты информации в национальной платежной системе и еще требует изменений и дополнений. О чем также свидетельствует реакция банковского сообщества: см. Письмо Ассоциации развития российских банков от 21 февраля 2012 г. Министру экономического развития РФ Набиуллиной Э.С. «О проекте Положения о защите информации в национальной платежной системе» / URL: <http://www.arb.ru/site/docs/docs.php?doc=133401> (дата обращения: 19.05.2012).

В.Н. Монахов*

СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ КАК ОБЪЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Наше время, среди прочих важнейших параметров своего развития, характеризуется тем, что доселе десятилетиями безраздельно господствующие в информационной сфере традиционные каналы распространения массовой информации эволюционно, но неуклонно теряют свои позиции на рынке внимания аудитории¹. Им на смену постепенно приходят новые, в терминологии нормы ст. 2 Закона РФ от 27.12.1991 (ред. от 11.07.2011) «О средствах массовой информации»², *иные формы* периодического распространения массовой информации и обеспечения массовой коммуникации.

Поскольку эти «иные формы» различаются своими технологическими, информационно-коммуникационными возможностями, постольку они должны обладать разными правовыми качествами. В том числе, разными правовыми и этическими режимами своего функционирования.

* Старший научный сотрудник сектора информационного права ИПП РАН, к.ю.н.

** Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ 10-06-00003 с использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс 3000»

¹ В апреле 2012 г. в этом смысловом ряду произошло знаковое событие. «Первый» канал российского телевидения — доселе самый популярный медиаресурс в стране, утратил первенство в объеме внимания аудитории. Пальма первенства впервые перешла к интернет-порталу «Яндекс». Число его ежедневных апрельских посетителей — 19,1 млн человек, а «Первому» каналу в это же время уделили свое внимание «лишь» 18,2 млн человек в день. (См.: Болецкая К. Обогнал телевизор, Ведомости. 2012. 25 апр.).

² Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 7, ст. 300; Собрание законодательства РФ, 1995, № 30, ст. 2870; 2000, № 26, ст. 2737; № 32, ст. 3333; 2002, № 30, ст. 3029; 2006, № 31, ст. 3452; № 43, ст. 4412; 2007, № 31, ст. 4008; Российская газета, 2011, 17 июня.