

Ковалева Н. Н.

# ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье раскрываются отдельные проблемы информационной безопасности при использовании информационных технологий в государственном управлении. Для решения проблем информационной безопасности при использовании информационных технологий в государственном управлении необходимо интегрировать усилия на различных уровнях управления: федеральном, субъектов федерации и муниципальном. Для реализации общей координации разрешения проблем в сфере обеспечения информационной безопасности предлагается создать Научно-технический совет по проблемам информационной безопасности при высшем органе исполнительной власти субъекта Федерации, который определял бы специфические подходы и методы решения. В то же время сеть координационных советов при наиболее компетентных предприятиях, учреждениях и организациях субъекта Федерации могла бы обеспечивать решение конкретных организационно-технических вопросов.*

**Ключевые слова:** информационная безопасность, использование информационных технологий, государственное управление, взаимодействие государственных и муниципальных органов.

Kovaleva N. N.

# THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF INFORMATION SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

*The article describes the individual information security problems in the use of information technologies in public administration. To solve information security problems in the use of information technologies in public administration need to integrate efforts at the various levels of government: federal, federal subjects and municipal. To implement the overall coordination to solve problems in the field of information security is proposed to establish scientific and technical advice on issues of information security at the highest executive authority of the Federation, which would define specific approaches and methods of solution. At the same time coordinating councils with the most competent network of enterprises, institutions and organizations of the Federation could provide a solution to specific organizational and technical issues.*

**Keywords:** information security, use of information technology, public administration, the interaction of state and municipal authorities

По прогнозам ученых, со второй половины XXI века технические и технологические процессы повлекут за собой радикальную трансформацию политической картины мира, что изменит распределение ролей среди государств.

Государство же в становлении информационного общества играет роль координатора деятельности различных субъектов общества, способствует интеграции людей в информационно-техническое окружение. По мнению Э. Тоффлера<sup>1</sup>, тенденция к всеобщей унификации породила свою противоположность – стремление к разнообразию и индивидуальности, которые в большей степени отвечают психологической природе человека. Само появление и функционирование «всемирной паутины» связывается с одной стороны с общими мировыми тенденциями демократизации общественных и межгосударственных отношений, а с другой – с глобализационными процессами.

Стремительное развитие и внедрение новейших информационных технологий во все сферы жизнедеятельности является несомненным благом, открывающим возможности для экономического роста, повышения общественного благосостояния. Однако следует помнить и об угрозах, о возможных негативных последствиях, к которым могут привести научные, информационные и коммуникационные достижения

В ГОСТ Р ИСО/МЭК 17799-2005 «Информационная технология. Практические правила управления информационной безопасностью»<sup>2</sup> было предусмотрено, что для координации внедрения мероприятий по управлению информационной безопасностью в большой организации необходимо создать комитет.

Если рассмотреть функции данного комитета и применить их расширительно к государственному уровню, то можно определить, что данная структура на уровне государства должна включать представителей министерств и ведомств и заниматься выполнением следующих направлений деятельности:

- согласовывать конкретные функции и обязанности в области информационной безопасности на уровне государства;
- согласовывать конкретные методики и процедуры информационной безопасности, например, такие как оценка рисков, классификация информации с точки зрения требований безопасности;

- согласовывать и обеспечивать поддержку инициатив и проектов в области информационной безопасности на уровне государства, например, таких как разработка программы повышения квалификации государственных служащих в области безопасности;

- обеспечивать учет включения требований безопасности во все проекты, связанные с обработкой и использованием информации;

- оценивать адекватность и координировать внедрение конкретных мероприятий по управлению информационной безопасностью для новых систем или услуг;

- проводить анализ инцидентов нарушения информационной безопасности;

- способствовать демонстрации поддержки информационной безопасности со стороны высшего руководства страны.

Так, Мигачев Ю. И., Молчанов Н. А.<sup>3</sup> предлагают необходимым в Федеральном законе «О безопасности» и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года сформулировать основные направления деятельности государственных органов безопасности по обеспечению информационной безопасности. Однако, представляется целесообразным разработать новую Доктрину информационной безопасности, более структурного и развернутого документа, который бы содержал соответствующие направления деятельности для государственных органов. К тому же работа над этим документом в настоящее время активно ведется. О чем в частности свидетельствует проведение Международной научной конференции по информационному праву и информационной безопасности на тему: «Новые вызовы и угрозы информационной безопасности: правовые проблемы» Институтом государства и права РАН 5-6 февраля 2016 года<sup>4</sup>.

Если учесть, что одной из краеугольных проблем при осуществлении информационного обеспечения является недостаточность взаимодействия органов власти различных ведомств и уровней, то отсюда следует, что в целях повышения эффективности технологий электронного государства необходимо реформировать систему государственного управления информационным обеспечением в России. Ряд шагов в этом направлении уже сделан. Так, Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. постановлений Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451, от 28 ноября

2011 г. № 977) устанавливает, что Минкомсвязи России обладает полномочиями государственного заказчика и оператора по отношению к единой системе межведомственного электронного взаимодействия, а также координирует деятельность по подключению к этой системе. Однако этого недостаточно, так как анализ действующей системы органов власти, реализующих государственное управление информационным обеспечением в Российской Федерации, показывает отсутствие четко выстроенной и взаимоувязанной иерархии в этой сфере. Думается целесообразно придать Роскомнадзору статус относительно независимого федерального органа исполнительной власти — федеральной службы при Правительстве РФ с подчиненными ему структурами на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. При этом данный орган власти должен обеспечивать создание единого информационного пространства не только с точки зрения его технического, но и сущностного наполнения, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи. Одновременно в его функции включается решение задач в области информационной безопасности и защиты личной жизни. В свою очередь в каждом органе исполнительной власти, как федеральном, так и на уровне субъектов Федерации и на местном, предполагается обязательное введение должности — ответственного за внедрение информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти и контроль за их реализацией, который назначается по согласованию с создаваемой структурой. Представляется особенно важным объединение функций контроля и надзора в сфере защиты информации с контролем за финансированием этих процессов.

Это будет способствовать более тесному взаимодействию органов власти и граждан по предметно-функциональному признаку, а также персонализации ответственности при организации информационного взаимодействия.

Кроме того, данный подход даст возможность решить одну из основных задач процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу публичного управления: повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных органов, что, в свою очередь, обеспечит более эффективную реализацию права на доступ к информации и предоставление государственных и

муниципальных услуг гражданам России на более качественном уровне<sup>5</sup>.

Следует указать, что необходимо реализовать информационное взаимодействие, координировать органы исполнительной власти субъекта Федерации и федеральные территориальные органы исполнительной власти, хозяйствующие субъекты, которые организационно образуют названную информационную систему субъекта Федерации. Д.Л. Абрамович предлагает наделить подобную структуру, кроме названных, следующими функциями:

- формировать и проводить в субъекте Федерации стратегию информационного обеспечения, которая учитывает как интересы органов исполнительной власти, так и всех других участников информационной сети;
- сформулировать принципы унификации используемых информационных технологий и требований объединения государственного и информационного ресурса с иными;
- обеспечивать информационную безопасность, регламентировать доступ к информационному ресурсу;
- разрабатывать общие критерии соответствия, регламенты представления, формы, протоколы и иные формализованные требования к сведениям, которые размещаются в информационной сети для открытого доступа;
- обеспечить административно-правовое регулирование деятельности информационной системы.<sup>6</sup>

Следует отметить, что на территории субъекта Федерации осуществляют свою деятельность федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта РФ. Между ними существует активное информационное взаимодействие, которое выражается в координации информационной деятельности, создании информационного ресурса общего пользования, обеспечении информационной безопасности, осуществлении информационного обмена. Для решения основной задачи управления информационным обеспечением на уровне субъекта Федерации необходимо оптимизировать информационные связи, усилия и затраты в целях обеспечения представления информации федеральным органам<sup>7</sup>.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий позволяет соответствующим службам непосредственно создавать и сопровождать лишь необходимые для их непосредственной деятельности информационный ресурс, а к другим источникам информа-

ции организовывать доступ в режиме реального времени. При этом происходит большое количество информационных контактов, которые могут быть открытыми и закрытыми. Открытые – контакты, информационные службы или другие структуры, гарантирующие информационную безопасность необеспечиваемым регламентируемым доступом. В основном такой доступ реализуется с использованием информационных сетей типа Интернет. В свою очередь, закрытые информационные контакты реализуются внутри локальных информационных сетей органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, они изолированы от сетей типа Интернет или осуществляются через специальные каналы передачи данных. Ошибочно считать, что такое разграничение доступа на уровне органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований является лишней перестраховкой, что информационный ресурс органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований не представляет интереса. Так, в открытой информации могут подтверждаться или опровергаться какие-либо закрытые сведения; содержаться персональные данные, которые обеспечивают работу в отношении какого-либо конкретного субъекта и т.п.<sup>8</sup>

Кроме того, иностранные разведки или местные преступные элементы могут быть заинтересованы в сведениях, которые содержатся в интегрированных в общую сеть государственных и муниципальных реестров, регистров, кадастров.

Способствовать обеспечению информационной безопасности также призвана межведомственная интегрированная автоматизированная система контроля пропуска через государственную границу, которая повышает эффективность деятельности пограничных органов и сокращает время, необходимое для прохождения через пункты пропуска; обеспечивает интересы и безопасность нашего государства, в связи с тем, что противодействует проникновению на территорию России международного терроризма, международной преступности и др. Кроме того, государственная автоматизированная система подготовки паспортов и виз нового поколения позволит предотвратить незаконную миграцию, исключив фальсификацию или незаконное использование паспортно-визовых документов; повысит эффективность контроля при пересече-

нии границ и защиту от подделки документов, удостоверяющих личность; обеспечит техническую возможность обмена информацией с другими государствами в целях искоренения незаконной миграции, криминальных и террористических проявлений.<sup>9</sup>

В то же время информационное обеспечение государственных и муниципальных органов исполнительной власти возможно только при условии обеспечения достаточного уровня информационной безопасности.

Анализ деятельности информационных служб привел к появлению комплекса проблем, затрудняющих дальнейшее развитие, к которым относятся следующие:

- установление и применение административной и дисциплинарной ответственности лиц, представляющих информацию, за полноту, достоверность, актуальность информационного ресурса;
- нормативное закрепление административно-правовых режимов, административных регламентов обмена информацией внутри органов государственного и муниципального управления;
- установление административно-правового положения, нормативного порядка платного предоставления государственных и муниципальных ресурсов;
- контроль и надзор за реализацией общих стандартов и технических протоколов функционирования внутриведомственных информационных систем.

В связи с тем, что информационные системы и сети активно внедряемые органами исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, часто создавались независимо друг от друга, необходимо координировать их дальнейшее развитие и использование как элементов единого государственного информационного пространства.

Однако в качестве пилотного проекта в Татищевском районе Саратовской области уже с 2011 года активно внедряется предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде на основе межведомственного взаимодействия<sup>10</sup>.

Для того чтобы обеспечить жизнедеятельность субъектов РФ и муниципальных образований и их органов исполнительной власти комплексной, оперативной, полной и актуальной информацией, необходимо в ходе совершенствования информационного обеспечения государственных и муниципальных орга-

нов провести внутритерриториальную интеграцию и оптимизацию информационного ресурса соответствующих территорий независимо от формы собственности. Информационная безопасность субъекта Федерации и (или) муниципального образования является одним из существенных факторов, обеспечивающих эффективное социально-экономическое развитие соответствующих территорий. Под информационной безопасностью часто понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в условиях использования информационных технологий. При этом реализация мер информаци-

онной безопасности позволяет должным образом обеспечить права субъектов права на достоверную информацию, получаемую законным способом, защищать разного рода конфиденциальную информацию, сохранять и приумножать культурные и духовно-нравственные ценности, исторические традиции и нормы общественной жизни<sup>11</sup>.

Системы информационной безопасности в настоящее время активно создаются в субъектах Федерации, однако включение в эту систему муниципальных образований пока идет недостаточно активно и представляет одно из перспективных направлений развития систем информационной безопасности в России.

---

### Примечания

1. См.: Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ, 1998
2. ГОСТ Р ИСО/МЭК 17799-2005 Информационная технология. Практические правила управления информационной безопасностью // <http://gostexpert.ru/gost/gost-17799-2005> (дата обращения 22.04.2016)
3. Мигачев Ю.И., Молчанов Н.А. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты)// <http://отрасли-права.рф/article/7087> (дата обращения 22.04.2016)
4. Международная научная конференция по информационному праву и информационной безопасности на тему: «Новые вызовы и угрозы информационной безопасности: правовые проблемы»// <http://www.igpran.ru/nlive/3932/> (дата обращения 13.05.2016)
5. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении /Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. –Саратов, 2014.С.194-195
6. Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. Сыктывкар, 2007. С.108
7. Ковалева Н. Н. Там же. С.228-229.
8. Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. М., 2009. С.49
9. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.
10. Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 22 февраля 2012 г. № 313 «О внесении изменений в постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).
11. Васильев А.А. Система муниципального управления. М., 2010. С. 114

---

**КОВАЛЕВА Наталия Николаевна**, профессор кафедры административного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, доцент. 410056, г.Саратов, ул. Вольская, д.1. E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru

**KOVALEVA Natalia**, a professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Saratov State Academy of Law», Doctor of Law, docent. 410056, Saratov, ul. Volsky, 1. E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru