

Антон Серго «Интернет и право»

(<http://internet-law.ru/book>)

«Бестселлер», 2003 - 272 с. ISBN 5-98158-002-X

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВО И ИНТЕРНЕТ

*Или мы будем стоять вместе, или — висеть поодиночке.
Но если мы будем стоять поодиночке, то висеть, —
непрерывно, все вместе.*

М. Федотов

Происходящие сегодня крупномасштабные преобразования во всем мире обусловлены стремительным развитием цивилизации. Научная фантастика и теоретические измышления последнего века стремительно обретают реальные формы. Все невозможное вчера становится обыденным сегодня.

В своем развитии цивилизация прошла ряд этапов. Сегодня она уже перешла на этап построения информационного сообщества. Как отмечается в Хартии глобального информационного общества (Окинава), «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. Информационно-коммуникационные технологии быстро становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики». Действительность такова, что дальнейшее существование цивилизации (общества) без развития информационно-коммуникационной сферы невозможно. Как известно, информационное общество отличается от общества, в котором доминируют традиционная промышленность и сфера услуг, тем, что информация, знания, информационные услуги и все отрасли, связанные с их производством (телекоммуникационная, компьютерная, телевизионная), становятся доминирующими в экономическом развитии, растут более быстрыми темпами и являются источником новых рабочих мест¹.

Вообще пройденные человечеством на пути построения информационного общества этапы² именовать революциями, возможно, не совсем верно, поскольку революция предполагает «коренной переворот, резкий скачкообразный переход от одного качественного состояния к другому»³, а указанные изменения носили эволюционный (а не революционный) характер.

Страны, подписавшие Хартию⁴, стремятся к дальнейшему активному развитию информационно-коммуникационных технологий, с тем чтобы они служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого эко-

¹ Подробнее об информационном обществе см. И. С. Мелюхин. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. МГУ, 1999.

² Подробнее об «информационных революциях», см. В. А. Копылов. Информационное право. М., 2002.

³ Источник — Толковый словарь русского языка.

⁴ Окинавская Хартия Глобального информационного общества.

номического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, прав человека, развития культурного многообразия и укрепления международного мира и стабильности.

Страны «восьмерки» предполагают осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, обеспечение экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность Сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе.

Как указывается в Хартии, цель ведущих мировых держав не только в стимулировании и содействии переходу к информационному обществу, но также и в полной реализации его экономических, социальных и культурных преимуществ. Для этого предполагается:

- проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции и использования нововведений, которые дополнялись бы мерами по адаптации на рынках труда, развитию людских ресурсов и обеспечению социального согласия;
- рациональное управление макроэкономикой, способствующее более точному планированию со стороны деловых кругов и потребителей, и использование преимуществ новых информационных технологий;
- разработка информационных сетей, обеспечивающих быстрый, надежный, безопасный и экономичный доступ с помощью конкурентных рыночных условий и соответствующих нововведений к сетевым технологиям, их обслуживанию и применению;
- развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации посредством образования и пожизненного обучения, и удовлетворение растущего спроса на специалистов в области информационно-коммуникационных технологий во многих секторах нашей экономики;
- активное использование информационно-коммуникационных технологий в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан.

Разумеется, усилия международного сообщества, направленные на развитие глобального информационного общества, должны сопровождаться согласованными действиями по созданию безопасного и свободного от преступности киберпространства.

Воплощение концепции информационного общества разные государства понимают по-разному. На сегодняшний день уже можно условно выделить несколько моделей построения информационного общества (государства) в мире⁵:

Европейская. В основе баланс со стороны государства и частного сектора. Основные черты: развитие услуг, универсальность обслуживания, жесткая законодательная регламентация.

Англо-американская. Роль государства — минимальна, только обеспечение конкуренции. Развитие за счет частного сектора. Гибкое законодательство.

Азиатская. Промежуточная.

Представляется, что четкая концепция построения информационного общества (государства) в нашей стране все еще недостаточно определена, чтобы однозначно относить Россию к какому-либо указанному типу, однако, скорее всего, Россия пойдет своим путем, возможно, учтя ошибки существующих систем.

Формирование информационного общества неизбежно подталкивает государства к разворачиванию в Сети информационной инфраструктуры, которая позволит им осуществлять комплекс государственных функций, используя современные технологические достижения. Идеи формирования информационного общества и электронной государственности не новы⁶, но только сейчас они приобретают реальные очертания. Процессы формирования электронной государственности (так называемые проекты «электронного правительства») сегодня активно реализуются в США, Великобритании, Канаде, Австралии и многих других странах.

В целом концепция «электронного правительства» предполагает круглосуточное информационное взаимодействие государства и каждого гражданина. Предполагается (а в отдельных странах уже реализуется), что, используя современные информационно-коммуникационные технологии, любой гражданин в любое время может направить запрос в государственный орган, получить справочную информацию, подать декларацию или заявление с любого компьютера или иного терминала, подключенного к Сети, что позволит существенно сократить объем бумажного документооборота, увеличить скорость и снизить себестоимость.

Следует заметить, что термин «электронное правительство», хотя и является точным переводом английского «e-Government», не точен по сути, поскольку предполагает «электронизацию» не только (и не столько) правительства, сколько всей системы государственной власти и местного самоуправления, без

⁵ Подробнее о моделях информационного общества см. И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов. Информационное право. СПб., 2001, стр. 58-59.

⁶ Следует заметить, что японским правительством еще в 1972 году был принят «Национальный план построения информационного общества к 2000 году».

которых реализация идей «электронного правительства» невозможна. Поэтому, возможно, более верным было бы пользоваться термином «электронное государство».

Наиболее активно развитие и воплощение идей «электронного государства» идет в США. Разрабатывается и реализуется множество проектов по развертыванию систем электронного документооборота государства с физическими и юридическими лицами. Например, Министерство финансов США ведет работы по созданию финансового портала, способного эффективно обрабатывать около 80 млн. ежегодных платежей в бюджет. Разрабатывается проект по осуществлению он-лайн-платежей по штрафам, а их в США ежегодно выплачивается на сумму около 450 млн. долларов. Более двадцати тысяч сайтов федеральных ведомств объединены в один правительственный портал (FirstGov). Назначение проектов очевидно: перевести как можно больше офлайн-операций в онлайн, в том числе получение форм и бланков официальных документов, налоговых платежей⁷, предоставление статистической информации, механизмы электронной торговли и другие. Предполагается, что реализация подобных проектов должна обеспечить существенное повышение эффективности государственного аппарата и удобства взаимодействия граждан с государством.

Другой страной, активно реализующей идеи «электронного государства», по праву считается Великобритания. Достижение аналогичных целей осуществляется там в соответствии с программой «Электронные граждане, электронный бизнес, электронное правительство. Стратегическая концепция общественного обслуживания в информационную эпоху»⁸, на базе которой осуществляется переход к концепции «Правительство информационного века». Основой программы является модернизация правительственного аппарата и системы государственного управления. По официальным сообщениям, правительство Великобритании обязуется к 2005 году все предоставляемые услуги сделать доступными через Интернет для физических и юридических лиц. Предполагается, что более тринадцати тысяч бумажных форм и бланков, пять миллиардов операций с участием около семисот органов власти будут осуществляться через Интернет⁹. Реализация программы должна создать эффективную он-лайн-систему предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам в сочетании с оперативностью и снижением расходов на содержание государственного аппарата.

⁷ Уже давно американские налогоплательщики имеют возможность выбора: заполнить декларацию на бумаге или воспользоваться различными средствами подачи электронных деклараций, существующими более 10 лет.

⁸ E-citizen, E-business, E-government. A strategic framework for public service in the Information Age.

⁹ Справедливости ради следует заметить, что такие темпы правительства одобряет не все население Великобритании.

Вообще онлайн-сервисы становятся все более популярными во всем мире и число пользователей таких услуг стремительно растет. Например, по данным исследования «Taylor Nelson Sofres»¹⁰, в Австралии число пользователей за год возросло с 31% до 46% респондентов, в Турции — с 3% до 13%, в Голландии — с 31% до 41%, в США — с 34% до 43%, а в Японии, наоборот, сократилось с 17% до 13%. Как отмечается в исследовании, наиболее популярны услуги электронного правительства в Швеции — 57% населения считают их очень полезными, а также в Норвегии (56%), Сингапуре и Дании (53%), а наиболее требовательные граждане оказались в Англии и Японии (13%).

Другое исследование распространенности и уровня развития электронных правительств в 190 государствах-членах ООН по результатам 2001 года провели «Отделение государственного сектора экономики и государственного управления» ООН (UNDPEPA) и «Американское общество государственных служащих» (ASPA)¹¹.

В ходе исследования были выделены пять стадий развития электронных правительств:

1) «становление» — официальное присутствие органов государственного управления в Интернете;

2) «расширенное присутствие» — увеличение числа государственных сайтов, имеющих более совершенные функции и предлагающих динамично обновляемую информацию;

3) «интерактивное взаимодействие» — для пользователей обеспечиваются интерактивные услуги в Интернете, они имеют доступ к регулярно обновляемой информации, могут загружать типовые формы различных официальных документов, а также направлять официальным лицам сообщения по электронной почте и взаимодействовать с последними через Интернет;

4) «осуществление сделок» — пользователи могут оплачивать услуги и совершать сделки через Интернет;

5) «эффективная интеграция» — полная интеграция электронных услуг, не сдерживаемая административными границами.

Как указывается в результатах исследования, в 2001 г. в странах-членах ООН отмечалось быстрое развитие национальных программ создания «электронных правительств». У тех правительств, чье присутствие в Интернете прежде ограничивалось одной-двумя статичными страницами, появились сайты, отличающиеся насыщенным содержанием, хорошим дизайном и ориентацией на

¹⁰ Подробнее см. <http://www.e-commerce.ru/analytics/statistics/issue26/stat143.html>

¹¹ Подробнее о результатах исследования см. Дрожжинов В.И. Электронные правительства построили по росту // <http://www.e-commerce.ru/digests/russian/issue105/press2097.html>

удовлетворение потребностей граждан. Общая статистика развития «электронных правительств» в государствах-членах ООН представлена в таблице.

Уровень использования	Кол-во стран
Интернет не используется	21
Правительства используют Интернет	169
Существуют сайты национальных правительств	84
Есть правительственные порталы	36
Существуют сайты местных органов власти	84
Реализовано интерактивное взаимодействие	17

Как видно, уже в 2001 году подавляющее большинство (169 из 190 государств-членов ООН) в той или иной степени использовали Интернет для предоставления информации и услуг.

Распределение стран по стадиям развития электронного правительства представлено на диаграмме.



Как видно из результатов приведенного исследования, в подавляющем большинстве стран национальные программы формирования «электронного правительства» активно развиваются, «электронное правительство» перестает быть экспериментом и теперь является составной частью системы государственного управления.

К реализации концепции «электронного правительства» идет и Россия. Комплексным документом, определяющим общую стратегию развития информационных и коммуникационных технологий в государстве, является федеральная целевая

программа «Электронная Россия»¹². Как указывается в Программе, развитие и широкое применение информационных и коммуникационных технологий является глобальной тенденцией мирового развития и научно-технической революции последних десятилетий. Применение информационных и коммуникационных технологий имеет решающее значение для повышения конкурентоспособности экономики, расширения возможностей ее интеграции в мировую систему хозяйства, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления.

Основными целями Программы являются создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов информационных и коммуникационных технологий и квалифицированных пользователей. Достижение поставленных целей в период до 2010 года предполагается достичь в три этапа.

I этап реализации Программы (2002 год): На этом этапе формируются предпосылки для реализации мероприятий Программы. Это предполагает проведение анализа нормативной правовой базы с целью выявления ключевых проблем, препятствующих широкому внедрению информационных и коммуникационных технологий, изучение уровня информатизации экономики, анализ эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых на информатизацию, проведение полного учета государственных информационных ресурсов, анализ зарубежного опыта реализации подобных программ, изучение опыта работы в сфере информационных и коммуникационных технологий различных организаций. Начнут реализовываться опытные проекты по переходу к электронному документообороту в органах государственной власти и органах местного самоуправления, развитию телекоммуникационной инфраструктуры и подключению к компьютерным сетям органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетных организаций, развитию системы электронной торговли и поддержки рынка товаров (услуг), развитию системы подготовки специалистов для сферы информационно-коммуникационных технологий и квалифицированных пользователей.

II этап реализации Программы (2003-2004 годы): На основе проведенных исследований, разработанных концепций и сформированной нормативно-правовой базы будут реализованы проекты, обеспечивающие взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами и хозяйствующими субъектами в сфере налогообложения, по вопросам оформления таможенной документации, регистрации и ликвидации юридических лиц, выдачи лицензий и сертификатов, подготовки и представления отчетной документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации об акционерных обществах,

¹² Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65.

рынке ценных бумаг и поставках продукции для федеральных государственных нужд. Также будет создана основа единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для органов государственной власти и органов местного самоуправления, бюджетных и некоммерческих организаций, системы электронной торговли в сфере поставок продукции для федеральных государственных нужд и для общественных пунктов подключения к общедоступным информационным системам.

III этап реализации Программы (2005-2010 годы): Будут созданы предпосылки для массового распространения информационных и коммуникационных технологий во всех сферах общественной деятельности на основе единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и использования системы электронной торговли. Будет обеспечено комплексное внедрение системы электронной торговли в сфере поставок продукции для государственных нужд на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, стандартизованного электронного документооборота и систем обеспечения информационной безопасности.

В числе приоритетных проблем Программа выделяет совершенствование законодательства и системы государственного регулирования в сфере информационных и коммуникационных технологий. Основными задачами, реализуемыми в рамках этого направления, как указывается в Программе, являются создание правовой базы для решения проблем, связанных с производством и распространением документов в электронной цифровой форме, снижение административных барьеров и ограничений, препятствующих выходу организаций России на рынки информационно-коммуникационных технологий, обеспечение равных прав на получение информации из всех общедоступных информационных систем, усиление контроля целесообразности любого расширения перечня требований к хозяйствующим субъектам со стороны государственных и местных органов исполнительной власти, применение средств криптографии в сфере гражданско-правовых отношений.

Предполагается, что предусмотренные Программой меры по модернизации государственного управления и местного самоуправления обеспечат кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, создание принципиально новых возможностей для мониторинга процессов в экономике и обществе и принятия своевременных решений по регулированию этих процессов и как следствие — рост числа граждан и организаций, использующих информационные и коммуникационные технологии во взаимоотношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Программа также содержит оптимистичный прогноз о том, что использование современных информационных и коммуникационных технологий при осуществлении работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправле-

ния позволит сократить издержки на управление, а долю электронного документооборота в общем объеме документооборота в этих органах удастся довести до 65% внутри ведомств и до 40% в межведомственном документообороте.

Вообще даже в регионах России, несмотря на имеющиеся трудности, прежде всего экономические, идет реализация локальных программ (в рамках ФЦП). Летом 2002 года в рамках 3-го Международного форума «Россия в электронном мире» прошел конкурс «Электронные муниципалитеты». В конкурсе приняло участие 43 муниципалитета, что свидетельствует о процессах информатизации на местах.

В целом проект «электронного правительства» с 2002 года определен как приоритетный в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Программа выделяет такие цели, как обеспечение информационной прозрачности деятельности органов государственной власти и открытости государственных информационных ресурсов для гражданского общества, создание предпосылок для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе широкого использования информационно-коммуникационных технологий.

Основными задачами в рамках этого направления программы является максимальное расширение объема информации, предоставляемой органами государственной власти обществу, создание эффективной системы предоставления общественных услуг гражданам в наиболее удобной для них форме, формирование механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, государственных организаций.

Определенные шаги в этих областях делаются уже сейчас. В частности, в 2001 году по поручению¹³ Президента в Правительстве РФ был подготовлен и утвержден «Перечень регулярной обязательной информации для размещения федеральными органами исполнительной власти в российском сегменте сети Интернет». Указанный перечень требует в обязательном порядке размещать следующую информацию на сайтах федеральных органов:

- официальное наименование федерального органа исполнительной власти и официальные реквизиты (адрес, телефоны справочной службы, адрес электронной почты);
- положение о федеральном органе исполнительной власти;
- организационная структура федерального органа исполнительной власти (руководство, структура центрального аппарата, территориальные органы, подведомственные учреждения и предприятия);
- нормативные акты, регламентирующие деятельность федерального органа исполнительной власти;

¹³ Поручение Председателя Правительства Российской Федерации № МК-П44-11243 от 27 июня 2001 года.

- нормативные правовые акты, затрагивающие права и обязанности граждан и организаций, принятые федеральными органами исполнительной власти в соответствии со своей компетенцией;
- информация о положении дел в отрасли (сфере ведения);
- информация о федеральных целевых программах, в реализации которых участвует федеральный орган исполнительной власти, в том числе информация об исполнении положений программ;
- ежедневная информация пресс-служб (управлений по связям с общественностью) о деятельности федерального органа исполнительной власти;
- реквизиты общественных приемных федерального органа исполнительной власти (адрес, телефоны, порядок работы с гражданами и организациями).

Указанная выше информация должна предоставляться в полном объеме, за исключением информации, отнесенной в соответствии с действующим законодательством к информации с ограниченным доступом.

Однако если одни государственные органы свою деятельность в Сети только начинают, то есть и такие, которые «работают» в ней уже давно и активно. Речь идет об использовании «Систем оперативно-розыскных мероприятий» (сокращенно — СОРМ и СОРМ-2)¹⁴. И если в Интернете — оплоте свободомыслия (а порой и анархии) реализация СОРМ в самом конце двадцатого века вызвала бурю недовольства, то ее реализация в системе телефонной связи (стационарной и сотовой) осуществляется с 1994 года достаточно тихо и спокойно.

Опуская подробности, технически СОРМ можно описать как специализированный программно-технический комплекс, «добровольно» устанавливаемый у провайдеров и позволяющий вылавливать из потока информации те сообщения и материалы, содержание которых может представлять интерес для органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность¹⁵. Правовая основа¹⁶ существова-

¹⁴ Подробнее о СОРМ в соответствующей главе.

¹⁵ По имеющейся информации, при помощи СОРМ осуществляется не только пассивное слежение за трафиком, но и в отдельных случаях перекрытие канала связи для определенных пользователей.

¹⁶ Оперативно-розыскные мероприятия, связанные с контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров с подключением к станционной аппаратуре предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, физических и юридических лиц, предоставляющих услуги и средства связи, со снятием информации с технических каналов связи, проводятся с использованием оперативно-технических сил и средств органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел и, в пределах своих полномочий, федеральных органов налоговой полиции в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами,

ния СОПМ не безупречна¹⁷, поэтому указанная система используется обычно для получения оперативной информации.

Собственно говоря, положительный аспект существования СОПМ и аналогичных систем должен заключаться в обеспечении информационной безопасности. Как известно, система обеспечения информационной безопасности Российской Федерации является частью системы национальной безопасности страны. Основным актом, определяющим эти вопросы, является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № ПР-1895.

Доктрина служит основой для формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности и представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности России. Согласно Доктрине, под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности¹⁸, общества¹⁹, государства²⁰.

Доктрина выделяет четыре основные составляющие национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере:

осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

¹⁷ Например, «Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения». Ст. 23 Конституции РФ или «Прослушивание телефонных переговоров, ознакомление с сообщениями электросвязи, задержка, осмотр и выемка почтовых отправлений и документальной корреспонденции, получение сведений о них, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения». Ст. 32 ФЗ от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ «О связи».

¹⁸ Реализация конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность.

¹⁹ Обеспечение интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

²⁰ Создание условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Во-первых, соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

Во-вторых, информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам.

В-третьих, развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов. В современных условиях только на этой основе можно решать проблемы создания наукоемких технологий, технологического перевооружения промышленности, приумножения достижений отечественной науки и техники. Россия должна занять достойное место среди мировых лидеров микроэлектронной и компьютерной промышленности.

В-четвертых, защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России.

Реалии сегодняшнего мирового сообщества таковы, что при развитии информационных и коммуникационных технологий государство обязано учитывать возможные угрозы информационной безопасности, что лишний раз подчеркнуто в Окинавской Хартии глобального информационного общества и Доктрине информационной безопасности РФ. В последние угрозы информационной безопасности подразделяются на четыре вида.

Угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, индивидуальному, групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России:

1) принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативно-правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности;

2) создание монополий на формирование, получение и распространение информации в Российской Федерации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем;

3) противодействие, в том числе со стороны криминальных структур, реализации гражданами своих конституционных прав на личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений;

4) нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации;

5) противоправное применение специальных средств воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание;

6) неисполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами требований федерального законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере;

7) неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, к открытым архивным материалам, к другой открытой социально значимой информации;

8) дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы;

9) нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области массовой информации;

10) вытеснение российских информационных агентств, средств массовой информации с внутреннего информационного рынка и усиление зависимости духовной, экономической и политической сфер общественной жизни России от зарубежных информационных структур;

11) девальвация духовных ценностей, пропаганда образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, на духовных и нравственных ценностях, противоречащих ценностям, принятым в российском обществе;

12) снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения России, что существенно осложнит подготовку трудовых ресурсов для внедрения и использования новейших технологий, в том числе информационных;

13) манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации).

Угрозы информационному обеспечению государственной политики Российской Федерации:

1) монополизация информационного рынка России, его отдельных секторов отечественными и зарубежными информационными структурами;

2) блокирование деятельности государственных средств массовой информации по информированию российской и зарубежной аудитории;

3) низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации вследствие дефицита квалифицированных кадров,

отсутствия системы формирования и реализации государственной информационной политики.

Угрозы развитию отечественной индустрии информации, включая индустрию средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечению потребностей внутреннего рынка в ее продукции и выходу этой продукции на мировой рынок, а также обеспечению накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов:

1) противодействие доступу Российской Федерации к новейшим информационным технологиям, взаимовыгодному и равноправному участию российских производителей в мировом разделении труда в индустрии информационных услуг, средств информатизации, телекоммуникации и связи, информационных продуктов, а также создание условий для усиления технологической зависимости России в области современных информационных технологий;

2) закупка органами государственной власти импортных средств информатизации, телекоммуникации и связи при наличии отечественных аналогов, не уступающих по своим характеристикам зарубежным образцам;

3) вытеснение с отечественного рынка российских производителей средств информатизации, телекоммуникации и связи;

4) увеличение оттока за рубеж специалистов и правообладателей интеллектуальной собственности.

Угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России:

1) противоправные сбор и использование информации;

2) нарушение технологии обработки информации;

3) внедрение в аппаратные и программные изделия компонентов, реализующих функции, не предусмотренные документацией на эти изделия;

4) разработка и распространение программ, нарушающих нормальное функционирование информационных и информационно-телекоммуникационных систем, в том числе систем защиты информации;

5) уничтожение, повреждение, радиоэлектронное подавление или разрушение средств и систем обработки информации, телекоммуникации и связи;

6) воздействие на парольно-ключевые системы защиты автоматизированных систем обработки и передачи информации;

7) компрометация ключей и средств криптографической защиты информации;

8) утечка информации по техническим каналам;

9) внедрение электронных устройств для перехвата информации в технические средства обработки, хранения и передачи информации по каналам связи, а

также в служебные помещения органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности;

10) уничтожение, повреждение, разрушение или хищение машинных и других носителей информации;

11) перехват информации в сетях передачи данных и на линиях связи, дешифрование этой информации и навязывание ложной информации;

12) использование несертифицированных отечественных и зарубежных информационных технологий, средств защиты информации, средств информатизации, телекоммуникации и связи при создании и развитии российской информационной инфраструктуры;

13) несанкционированный доступ к информации, находящейся в банках и базах данных;

14) нарушение законных ограничений на распространение информации.

Следует с сожалением заметить, что отставание отечественных информационных технологий ведет к тому, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при создании информационных систем идут на приобретение зарубежной техники и привлечение иностранных фирм, из-за чего повышается вероятность несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и возрастает зависимость России от иностранных производителей компьютерной и телекоммуникационной техники, а также, что особенно опасно, — программного обеспечения. Очевидно, что в связи с интенсивным внедрением зарубежных информационных технологий в сферы деятельности личности, общества и государства, а также с широким применением открытых информационно-телекоммуникационных систем, интеграцией отечественных информационных систем и международных информационных систем возросли возможности применения «информационного оружия» против информационной инфраструктуры России, что делает ее все более и более уязвимой.

Несмотря на явное отставание нашей страны в ряде областей, интернет-технологии развиваются стремительно. Вслед за передовыми мировыми державами в России развиваются различные коммерческие и некоммерческие интернет-сервисы, начинают вовлекаться в этот процесс и государственные структуры, так, например, с осени 2002 года, налоговые декларации в Москве можно подавать в электронном виде через Интернет²¹.

²¹ Правда, в бочке меда не обошлось без ложки дегтя. Как указывается на сайте Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по г. Москве, «для того, чтобы стать участником системы сдачи налоговой отчетности в электронном виде по каналам связи, необходимо: 1. Обратиться в налоговую инспекцию, в которой вы состоите на учете. 2. Выбрать оператора связи и заключить с ним договор. 3.

Осуществляется проект «Система формирования и сдачи бухгалтерской отчетности в электронном виде по каналам связи». В системе применяется специальная технология электронного документооборота, которая обеспечивает: сохранение конфиденциальности переписки, однозначную идентификацию налогоплательщика, приславшего файлы отчетности, защиту файлов отчетности от несанкционированных исправлений, корректное разрешение конфликтных ситуаций. Технически первые три проблемы решаются с помощью использования средств криптографической защиты информации, а последняя — путем установления регламента обмена документами между налогоплательщиками и налоговыми органами. На предоставление данной услуги вскоре после ее появления было заключено около двух тысяч договоров.

По сообщениям информационных агентств, Россия — третья страна в мире, которая будет оборудована Интернет-киосками на улицах городов. Они появятся в течение 2003 года. Уже сейчас, сеть пунктов общественного доступа к Интернету в почтовых отделениях в РФ (подпрограмма Федеральной целевой программы «Электронная Россия» — «КиберПочт@») расширилась к концу 2002 года до 2,5 тысяч. Количество их посетителей в сентябре 2002 года превысило 240 тыс. человек. Около 70% посетителей этих пунктов составляют молодые люди в возрасте от 12 до 18 лет²².

В завершение следует признать, что, несмотря на усилия государства, общественных организаций и СМИ, воплощение концепции «информационного общества» (государства) вообще, и ФЦП «Электронная Россия» в частности, «буксует». Причин тому много: и иные государственные приоритеты, и недостаточность финансирования. Но даже имеющиеся ресурсы не всегда используются оправданно. Существующая на государственном уровне межведомственная разобщенность и нескоординированность действий ведут к дублированию выполняемых работ. Информационные базы персональных данных в системах МВД, МЧС, Пенсионного фонда, ГАС «Выборы», «регистр населения» и других — создаются различными ведомствами за государственный счет, а хранят дублирующую информацию²³. Возможно, взаимная интеграция этих систем (с ограниченным доступом для каждого из субъектов) позволила бы существенно экономить государственный бюджет и направить его средства на решение неотложных задач.

Другой глобальной государственной задачей следует назвать разработку (и корректировку существующей) правовой базы в сфере информационно-коммуникационных технологий, интеллектуальной собственности, электронного

Приобрести программное обеспечение, совместимое с установленным в Вашей налоговой инспекции, и установить его на компьютере, имеющем выход в Интернет».

²² По материалам www.egovernment.ru

²³ Указанная проблема существует не только на федеральном уровне. Дублирующие системы создаются и региональными, и местными органами власти.

документооборота, е-коммерции и международного сотрудничества в этих областях.

Говоря о правовых аспектах Сети, следует заметить, что десятки стран мирового сообщества пытаются осваивать правовое регулирование Интернета (его национальные сегменты). Отечественный опыт в этой сфере не слишком велик²⁴ и отечественное законодательство имеет значительно больше неразрешенных вопросов, чем уже решенных.

Существующее законодательство об информации, о связи, об интеллектуальной собственности и даже специализированные акты — ФЗ «Об информации, информатизации и защиты информации» и «Об участии в международном информационном обмене» — порождают немало вопросов и проблем, а неустоявшаяся судебная практика порождает прямо противоположные прецеденты. С другой стороны, сферу информационно-коммуникационных технологий затрагивает (так или иначе) более 450 государственных стандартов, которые нуждаются в корректировке и единообразии. Все это не способствует формированию единого законодательства в сфере Интернета, а значит, и сдерживает огромные инвестиции в этот сегмент рынка, ибо никто не будет играть в игру на деньги, правила которой не известны участникам.

Тезис о том, что причина бурного и стремительного развития Интернета — в отсутствии государственного регулирования, тоже заслуживает внимания, поэтому определение «правил игры» должно быть аккуратным, иначе возможна иная крайность, и тогда Сеть окажется непривлекательной не только для инвесторов, но и для рядовых пользователей.

²⁴ В тоже время, простой подсчет показывает, на федеральном уровне принято около 20 актов в названия которых и более 350 в текстах которых встречается слово «Интернет», что говорит о внимании, оказываемом Сети.