

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Данная статья представляет собой краткий обзор ключевых документов Российской Федерации в области распространения информационно-коммуникационных технологий, развития информационного обмена, обеспечения информационной безопасности. На основе представленного анализа автор дает собственную оценку современному уровню регулирования и становления информационного общества в России.

Ключевые слова: информатизация, информационное общество, информационно-коммуникативные технологии, информационная безопасность, нормативное регулирование.

Abstract. This article is a short overview of the main documents of the Russian Federation in the sphere of information and communication technologies' spreading, information exchange's development and ensuring of information security. Based on the conducted analysis the author offers his own estimation of the modern level of Russian information society's regulations and development.

Keywords: informatization, information society, information and communication technologies, information security, law regulation.

В России на необходимость развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в качестве важнейшего стратегического ресурса обратили внимание в середине 90-х гг. XX в. Политическая ситуация начала 90-х гг. значительно замедлила поступательное движение в этом направлении. Более того, вследствие произошедших перемен отечественные наукоемкие технологии не получали необходимого финансирования, экономика страны оказалась в глубочайшем кризисе, система образования, государственного планирования претерпели серьезные негативные изменения. Россия была значительно отброшена назад по сравнению с ведущими европейскими странами, развитие ИКТ пришлось начинать фактически с нуля.

В 1995 г. во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1390 «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации» была разработана и утверждена Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (далее – Концепция). В разработке Концепции приняли участие специалисты Комитета при Президенте Российской Федерации по политике информатизации, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Госкомстата России, Госкомоборонпрома России, Госстандарта России, Минобороны России, других органов государственной власти, непосредственно связанных с важнейшими направлениями формирования и развития единого информационного пространства, представители администраций г. Твери и Калужской области, а также специалисты общественных объе-

динений и средств массовой информации. Тогда на официальном уровне впервые прозвучала мысль, что «уровень развития информационного пространства общества решающим образом влияет на экономику, обороноспособность и политику».

Среди стоящих перед Россией проблем в указанной области Концепция называет низкий уровень информационного обеспечения органов государственного управления, хозяйствующих субъектов и граждан; сложность доступа к территориально удаленным ресурсам; отсутствие взаимодействия между государственными органами; закрытость информации; неравномерность распространения информационных услуг на территории России. Указанные проблемы предлагалось решать путем создания единого информационного пространства, что подразумевало формирование необходимых политико-правовых и экономических предпосылок. Среди конкретных задач, стоящих перед государством, были названы формирование информационных ресурсов, развитие информационной инфраструктуры, формирование и использование информационного пространства органов государственной власти.

Концепция носит общий характер и не называет конкретных мероприятий по реализации поставленных задач, устанавливая лишь основные направления развития. Для своего времени документ, несомненно, имел прогрессивный характер. И даже на современном этапе Концепция не потеряла своей актуальности, т.к. большинство из указанных проблем полностью не решены [1].

7 февраля 2008 г. была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (далее – Стратегия). В соответствии с текстом документа Россия планирует занять «достойное место среди лидеров глобального информационного общества» в среднесрочной перспективе.

Среди стоящих перед государством задач законодатель называет развитие инфраструктуры; обеспечение доступности информации для населения; повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты с помощью ИКТ; совершенствование законодательства в информационной сфере; внедрение ИКТ в экономику, государственное управление, бизнес с целью повышения эффективности работы и взаимодействия; подготовку кадров для работы в сфере ИКТ; противодействие использованию потенциала ИКТ в целях угрозы национальным интересам России.

В соответствии со Стратегией развитие информационного общества в Российской Федерации базируется на следующих принципах:

- партнерство государства, бизнеса и гражданского общества;
- свобода и равенство доступа к информации и знаниям;
- поддержка отечественных производителей продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- содействие развитию международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- обеспечение национальной безопасности в информационной сфере [2].

Стратегия дополнена приложением в виде контрольных показателей развития к 2015 г. Данный документ впервые закрепил конкретные показатели желаемого роста в области информационных технологий. К сожалению, произошло это лишь в 2008 г., т.е. до этого времени мы двигались без четко обозначенных целей.

Одним из основных документов в рассматриваемой нами области является Доктрина информационной безопасности 2000 г. (далее – Доктрина), ко-

торая развивает Концепцию национальной безопасности Российской Федерации применительно к информационной сфере. В Доктрине выделяются четыре основные составляющие национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: 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; 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; развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, удовлетворение потребностей внутреннего рынка за счет ее продукции и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем.

В соответствии с этими составляющими авторы документа выделяют четыре группы угроз. По источникам эти угрозы разделяют на внешние (деятельность иностранных разведывательных служб, принятие концепций ведения информационных войн третьими странами и др.) и внутренние (криминогенная обстановка, отставание в экономическом развитии и др.). На основе такого разделения в Доктрине предлагается подробный комплекс мер для решения обозначенных проблем. Общие методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации разделяются на правовые, организационно-технические и экономические. К правовым относится разработка необходимых нормативно-правовых актов в указанной области; к организационно-техническим – разработка, использование и совершенствование средств защиты информации; к экономическим – разработка программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и определение порядка их финансирования. Доктрина также закрепила специфические методы обеспечения информационной безопасности в отдельных областях общественной жизни: в экономике, внутренней политике, внешней политике, науке и технике, духовной жизни, в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах, в сфере обороны, в правоохранительной и судебной сферах, в условиях чрезвычайных ситуаций.

Отдельная глава Доктрины посвящена международному сотрудничеству в области обеспечения информационной безопасности. Следует отметить, что авторы документа реалистично оценивают международную обстановку и интересы России, заявляя, что современный мир находится «в условиях обострения международной конкуренции за обладание технологическими и информационными ресурсами, за доминирование на рынках сбыта, в условиях продолжения попыток создания структуры международных отношений, основанной на односторонних решениях ключевых проблем мировой политики, противодействия укреплению роли России как одного из влиятельных

центров формирующегося многополярного мира, усиления технологического отрыва ведущих держав мира и наращивания их возможностей для создания «информационного оружия». Основываясь на данном заключении, авторы выделяют следующие основные направления международного сотрудничества:

- запрещение разработки, распространения и применения «информационного оружия»;
- обеспечение безопасности международного информационного обмена;
- координация деятельности правоохранительных органов стран по предотвращению компьютерных преступлений;
- предотвращение несанкционированного доступа к конфиденциальной информации в международных банковских телекоммуникационных сетях и системах информационного обеспечения мировой торговли, к информации международных правоохранительных организаций [3].

В целом Доктрина представляет собой целостный, логичный, подробно проработанный основополагающий документ, задающий ключевые направления деятельности государства в области обеспечения информационной безопасности, которая рассматривается как значительная часть обеспечения национальной безопасности. Для более детального регулирования отдельных положений Доктрины необходимо принять федеральную программу по обеспечению информационной безопасности, ряд нормативных актов. Стоит отметить, что, несмотря на то, что Доктрина была утверждена в 2000 г., программа по обеспечению информационной безопасности до сих пор не опубликована.

Ключевым оперативным документом в области развития ИКТ в России является Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (далее – Программа).

Основными целями Программы являются создание условий для развития демократии; повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения ИКТ, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей.

Первый этап реализации Программы (2002) предполагал проведение анализа нормативной правовой базы с целью выявления ключевых проблем, препятствующих широкому внедрению ИКТ; 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 ИКТ различных организаций.

На втором этапе (2003–2004) на основе проведенных исследований, разработанных концепций и сформированной нормативной правовой базы должны быть 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, рынке ценных бумаг и поставках продукции для федеральных государственных нужд.

На третьем этапе должны быть созданы предпосылки для массового распространения ИКТ во всех сферах общественной деятельности на основе единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и использования системы электронной торговли. Должно быть 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. На этом этапе должно быть завершено формирование единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для органов государственной власти и органов местного самоуправления, бюджетных и некоммерческих организаций, общественных пунктов подключения к общедоступным информационным системам [4].

17 июля 2006 г. Правительство РФ одобрило и возложило на Минсвязи обязанность по реализации Концепции региональной информатизации до 2010 года. Концепция направлена на модернизацию государственного управления и социально-экономического развития регионов с помощью информатизации. Авторы документа называют следующие цели, которые в среднесрочной перспективе стоят перед государством:

- повышение эффективности управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации;
- обеспечение доступа населения и организаций к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их участия в процессе общественной экспертизы проектов решений в сфере региональной информатизации и эффективности их реализации;
- улучшение качества государственного управления в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- создание условий для развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, отвечающей современным требованиям и обеспечивающей удовлетворение потребностей населения в информации, а также потребности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информации и информационном взаимодействии;
- обеспечение информационной безопасности региональных и муниципальных информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры на территории субъектов Российской Федерации.

Реализация Концепции региональной информатизации до 2010 года должна осуществляться в несколько этапов:

2006 г. – на федеральном уровне в рамках реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» должна быть разработана и согласована общая методика проектирования электронного правительства региона; на уровне субъектов Российской Федерации должен быть проведен детальный и комплексный анализ уровня использования информационных технологий в социально-экономической сфере, государственном управлении и местном самоуправлении, а также потребностей населения в информации и услугах.

2008 г. – на федеральном уровне должны быть разработаны и апробированы типовые решения в сфере региональной информатизации, сформирована система добровольной сертификации решений в сфере региональной информатизации; на уровне субъектов Российской Федерации должны быть разработаны и утверждены структура электронного правительства региона и программы по его реализации, сформированы основные органы управления.

2010 г. – на федеральном уровне должны быть разработаны и апробированы предложения по развитию решений в сфере региональной информатизации; на уровне субъектов Российской Федерации должны быть реализованы и введены в эксплуатацию региональные информационные системы [5].

В 2000 г. в Министерстве РФ по связи и информатизации был разработан проект концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения».

По замыслу авторов автоматизированная система «Государственный регистр населения» будет представлять собой единую базу данных, содержащую минимально необходимую персональную регистрационную информацию, построенную на основе действующих нормативно-правовых актов, для взаимодействия автоматизированных информационных систем учета различных категорий населения, информационного обслуживания органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и населения.

Действующая в настоящее время система регистрационного учета обеспечивает сбор основных идентификационных сведений о всех гражданах, проживающих на территории Российской Федерации. Однако состояние этой системы характеризуется низким уровнем автоматизации и технической оснащенности паспортно-визовых служб органов внутренних дел и органов ЗАГС, отсутствием информационного обмена между органами ЗАГС и паспортно-визовыми службами, следствием чего является недостаточная оперативность получения паспортно-визовыми службами информации об умерших, об изменивших фамилию, имя, отчество, ограниченная возможность оперативного использования имеющейся информации органами исполнительной власти, хозяйствующими субъектами, общественными организациями и гражданами.

Отсутствие оперативной достоверной информации о гражданах в системах органов исполнительной власти и, прежде всего, отсутствие данных регистрационного учета приводит в масштабах страны к значительным финансовым потерям, связанным, например, с начислением и выплатой пенсий умершим или выбывшим гражданам, с трудностями в сборе налогов с физических лиц в связи с отсутствием полного реестра налогоплательщиков, с выплатой необоснованных пособий по безработице и т.д.

Практическое отсутствие обмена информацией между информационными системами органов исполнительной власти приводит также к неоправданным сложностям в информационном обслуживании проживающего на территории населения, прежде всего при обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Наличие достоверной информации о гражданах позволит оперативно решать такие важные социальные вопросы, как выплата адресной социальной помощи гражданам, пересчет пенсий, выплаты жилищных и других субсидий и т.д.

Создание единой автоматизированной системы будет способствовать преодолению указанных недостатков и разрешению имеющихся проблемных ситуаций [6].

В настоящее время судьба проекта неизвестна. Но необходимость создания подобной системы очевидна, особенно для страны, стремящейся попасть в число лидеров по развитию ИКТ.

Кроме названных документов, общественные отношения в области информации в Российской Федерации регулирует Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г.

Более детально вопрос защиты персональной информации от несанкционированного доступа регулирует Федеральный закон «О персональных данных» 2006 г.

Отношения, связанные с созданием и эксплуатацией всех сетей связи и сооружений связи, регулируются Федеральным законом «О связи» 2003 г. Указанный закон состоит из 13 глав и регулирует такие вопросы, как создание, использование и взаимодействие сетей электросвязи, государственное регулирование деятельности в области связи, лицензирование данной деятельности, оказание услуг связи и защита прав пользователей сетей, управление сетями в чрезвычайной ситуации, международное сотрудничество.

Сегодня необходимо отметить значительный прогресс в области развития ИКТ в России: Президент РФ, Правительство РФ, министерства и ведомства имеют официальные сайты, через которые есть возможность напрямую обратиться к власти, что, несомненно, способствует свободному обмену информацией и развитию гражданского общества; государственные органы, органы местного самоуправления, учебные заведения оснащены необходимым оборудованием и инфраструктурой; стоимость пользования сетью Интернет снизилась, появились новые операторы, а следовательно, развивается здоровая конкуренция на рынке предоставления информационных услуг.

Однако следует отметить некоторую бессистемность в выработке ключевых направлений развития отрасли ИКТ. На сегодняшний день существует достаточно большое количество основополагающих документов, регулирующих те или иные аспекты отрасли: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», Концепция региональной информатизации до 2010 года, проекты развития рынка информационных технологий и проект концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения» и др. На наш взгляд, все эти документы носят несколько разрозненный, разобщенный характер; определенную сложность представляет вопрос их соотношения друг с другом. Было бы эффективнее иметь один единственный, но регулирующий все аспекты документ, который бы закрепил основные направления предстоящей деятельности, сроки реализации проектов, показатели, на которые необходимо ориентироваться, ответственные государственные органы. В соответствии с этим ключевым документом необходимо разработать планы по реализации каждого конкретного направления. Стратегия развития информационного общества в наибольшей степени отвечает этим требованиям. Однако она не называет детальных сроков реализации и ответственные органы. В итоге многие документы в той или иной части повторяют друг друга. Кроме того, реализация большинства проектов, доктрин и концепций в области ИКТ предполагает довольно длительный период времени и они разбиты на несколько частей. Первая часть, как правило, предполагает анализ текущей ситуации, мониторинг, определение пробелов в законодательстве. Вторая часть подразумевает создание и внедрение на основе собранной информации пилотных проектов в регионах и отдельных областях. Третья часть представляет собой повсеместное применение наиболее

удачных моделей. Однако уже сегодня можно говорить, что проекты до конца не реализуются: происходит стопроцентная реализация на первом этапе, пятидесятипроцентная – на втором и практический провал на третьем. Основная причина подобной ситуации – чрезмерная растянутость по времени. За время, заложенное для реализации проектов, успевают смениться ответственные работники в министерствах и ведомствах, экономическая, политическая обстановка в стране, ситуация на международной арене. Это не значит, что необходимо отказаться от среднесрочного и долгосрочного планирования, но, как мы уже говорили выше, имеет смысл создать единый программный документ, на основе которого можно будет создавать и в короткие сроки эффективно реализовывать конкретные проекты по модернизации страны. На сегодняшний день сроки информатизации, указанные, например, в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», представляются необоснованно растянутыми. Именно по этой причине программа к 2010 г. будет действительно реализована, по нашему мнению, не более чем наполовину.

Также необходимо отметить несогласованность работы между различными государственными органами, отсутствие единой базы данных, которая позволит сократить временные затраты на сбор и получение информации, финансовые средства на содержание громоздкого бюрократического аппарата для работы с данными, зафиксированными на бумаге или требующими ручного ввода в систему.

Список литературы

1. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://infopravo.by.ru/fed1995/ch01/akt11043.shtm>, свободный. – Загл. с экрана.
2. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minkomsvjaz.ru/ministry/documents/959/3257.shtml>, свободный. – Загл. с экрана.
3. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rg.ru/oficial/doc/min_and_vedom/mim_bezop/doctr.shtml, свободный. – Загл. с экрана.
4. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/law/01ru-er.html>, свободный. – Загл. с экрана.
5. Концепция региональной информатизации до 2010 года. Москва, 25 июля 2006 г., № 1294. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minkomsvjaz.ru/ministry/documents/816/2240.shtml>, свободный. – Загл. с экрана.
6. Проект концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения». Министерство РФ по связи и информатизации, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://minkomsvjaz.ru/ministry/documents/816/819.shtml>, свободный. – Загл. с экрана.

Кузьмин Иван Юрьевич
аспирант,
Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского

Kuzmin Ivan Yurievich
Graduate student,
N. Novgorod State University
named after N. I. Lobachevskiy

E-mail: ivan-kuzmin2008@yandex.ru

УДК 32.019.5

Кузьмин, И. Ю.

Современные особенности нормативного регулирования информационного общества в Российской Федерации / И. Ю. Кузьмин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 1 (9). – С. 69–77.