

Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова
Институт проблем информационной безопасности

СТРЕЛЬЦОВ А.А.

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

Москва
2004

	Предисловие	4
1.	Правовое обеспечение информационной безопасности Российской Федерации в системе права	23
1.1.	Информация и формы ее существования	23
1.2.	Содержание и структура понятия «обеспечение информационной безопасности»	50
1.3.	Предмет правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации	102
1.4.	Цель, структура, принципы и методы правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации	133
2.	Анализ нормативного правового регулирования в области обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере	161
2.1.	Правовое обеспечение безопасности информации в форме сведений	161
2.2.	Правовое обеспечение безопасности информации в форме сообщений	184
2.3.	Правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры	204
2.4.	Правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы	239
3.	Система органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации	263
3.1.	Федеральные органы государственной власти в обеспечении информационной безопасности	263
3.2.	Координация деятельности органов обеспечения	292

информационной безопасности

4. Актуальные проблемы совершенствования нормативного правового обеспечения информационной безопасности 308

4.1. Обеспечение безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере 308

4.2. Усиление координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности 320

Приложения.

Приложения 1. . Основы государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации 333

Приложение 2. Основные направления нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации 342

Аннотация

В работе предложен подход к раскрытию сущности правового обеспечения информационной безопасности России как сложного явления, характеризуемого, с одной стороны, находящейся в стадии формирования государственной политикой в области обеспечения информационной безопасности, а с другой - закономерностями развития права, его принципами и методами. На этой основе автором выдвинуты предложения по предмету, цели, структуре, принципам и методам правового обеспечения информационной безопасности России, проанализированы особенности правового регулирования этих отношений с учетом того, что они относятся к предметам нескольких отраслей права, изучена система органов обеспечения информационной безопасности России и механизмы координации их деятельности.

Выдвинуты предложения по основным направлениям совершенствования законодательства в области обеспечения безопасности объектов национальных интересов России в информационной сфере и правовым мерам повышения эффективности координации деятельности основных органов обеспечения информационной безопасности.

Предисловие

Одной из характерных тенденций общественного развития второй половины XX и начала XXI веков, является существенное усиление влияния информационной сферы на жизнь человека, жизнедеятельность общества и государства. Это обусловлено, во-первых, качественно новыми достижениями научно-технической революции в области вычислительной техники и телекоммуникаций, существенно повышающими эффективность связанной с информацией деятельности, а во-вторых - признанием прав и свобод человека в области «информационной» деятельности базовыми ценностями современной цивилизации.

В содержании интересов общества все более значительное место занимает «информационная» составляющая, отражающая заинтересованность в защите прав и свобод человека в области информационной деятельности, в совершенствовании отечественной информационной инфраструктуры и обеспечении устойчивого функционирования этой инфраструктуры, в развитии «информационной» экономики как одного из ключевых сегментов национальной экономики. Эти позиции нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации, отразились в Концепции национальной безопасности и в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации.

Противоречия, возникающие в процессе развития отношений в обществе, а также при взаимодействии с зарубежными государствами и иными субъектами международных отношений, порождают опасные угрозы интересам России в информационной сфере. Защита от этих угроз является важной составляющей национальной безопасности России, характеризующей ее информационную безопасность.

В обеспечении информационной безопасности важнейшую роль играет право в качестве средства социального регулирования, поддержанного государственным принуждением. В этой области государство выступает в

качестве активного субъекта формирования права правоприменительной деятельности.

В связи с изложенным на современном этапе становления государства интенсивно развивается правовое регулирование отношений в области противодействия угрозам, осознаются и закрепляются приоритетные интересы в информационной сфере. Так, приняты и действуют законы «О средствах массовой информации», «Основы законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах», «О библиотечном деле», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об участии в международном информационном обмене», «О связи», «О государственной тайне», Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», Трудовой кодекс Российской Федерации, целый ряд иных законов, регулирующих отношения в области реализации прав и свобод человека и гражданина, реализуемых в информационной сфере.

Активизируется правоприменительная практика в области борьбы с противоправными деяниями против свободы, чести и достоинства личности, конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализуемых в информационной сфере, общественной нравственности, законных интересов личности, общества и государства в сфере компьютерной информации.

Все это создает предпосылки для формирования важнейших доктринальных идей правового обеспечения информационной безопасности как важного средства защиты интересов страны в информационной сфере от угроз. Накопленный опыт формирования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации обнаруживает значительное количество пробелов и противоречий в нормативном регулировании отношений, возникающих в информационной сфере в целом. Именно этим обусловлено определение в Доктрине информационной

безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, приоритетным направлением государственной политики в области обеспечения информационной безопасности совершенствование правовых механизмов регулирования общественных отношений, возникающих в информационной сфере. В разработке и реализации предложений по данному направлению государственной политики активное участие принимал автор в качестве руководителя соответствующей рабочей комиссии при аппарате Совета Безопасности, заместителя начальника управления проблем информационной безопасности аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, а также председателя экспертного совета подкомитета по информационной безопасности Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Обобщение практики создания системы правового регулирования информационной безопасности и научно-практическое исследование проблем, возникающих в данной области, показало многочисленные недостатки, связанные с отсутствием достаточных теоретических основ правового обеспечения информационной безопасности России.

Комплексных научных исследований в области теории правового регулирования отношений, связанных с обеспечением информационной безопасности в России, еще не проводилось. В то же время к данной проблематике обращались ведущие отечественные ученые-юристы при исследовании смежных или частных вопросов развития информационных правоотношений. Так, Ю.М.Батурин, А.М.Жодзишский, Н.А.Селиванов, Н.С.Полевой рассматривали вопросы противодействия компьютерной преступности. Их исследования получили продолжение в работах В.В.Крылова, Н.Г.Шурухнова, некоторых других ученых, разработавших основы расследования преступлений в сфере информации. Проблемы правового обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну, были достаточно глубоко исследованы в работах А.А.Фатьянова,

А.Л.Балыбердина, М.А.Вуса и некоторых других специалистов. На базе работ, посвященных проблемам совершенствования законодательства в области информатизации, усилиями И.Л.Бачило, В.А.Копылова, А.Б.Агапова, М.М.Рассолова, А.В.Морозова и некоторых других ученых сформировалась новая отрасль права – информационное право, в рамках которого интенсивно исследуются проблемы правового режима информации, охраны прав на результаты интеллектуальной деятельности, обеспечения безопасности электронного бизнеса, защиты персональных данных, а также прав и свобод человека и гражданина в области информационной деятельности. Определенные подходы к комплексному исследованию научных проблем правового обеспечения информационной безопасности разработаны В.Н.Лопатиным. Теоретико-правовой анализ законодательства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации проведен Т.А.Поляковой.

Анализ опыта правового регулирования отношений в области противодействия угрозам безопасности национальных интересов в информационной сфере показывает, что правильное понимание природы этих отношений и закономерностей использования методов правового воздействия на них возможно лишь на основе теоретического осмысления всей проблемной области и всего законодательства, регламентирующего действия, посредством которых проявляются угрозы.

Без этого уполномоченные государственные органы не имеют возможности корректно определять приоритетные направления законотворческой деятельности. Учитывая терминологическую насыщенность нормативной базы, регулирующей рассматриваемые отношения, и ее значение для идентификации событий, связанных с проявлением угроз информационной безопасности, возникла необходимость комплексно оценить эту деятельность, определить ряд важнейших понятий, относящихся к предмету правового регулирования, создать научно-обоснованную систему таких понятий. Многоаспектность интересов страны в информационной

сфере, значительная вариативность проявлений угроз и разнообразие механизмов правового регулирования возникающих в связи с этим отношений потребовали разработки специальных подходов к исследованию проблемы. Представляется, что решение вопросов, возникающих в этой области, возможно на основе теории правового обеспечения информационной безопасности России.

Осуществленная разработка теоретических и методологических основ правового обеспечения информационной безопасности создает определенный задел для формирования теории и методологии правового обеспечения национальной безопасности, а также вносит определенный вклад в развитие концепции информационного права.

Кроме того, проведенное исследование позволяет:

обосновать приоритетные направления законотворческой и правоприменительной деятельности государства в области информационной безопасности России;

эффективно выявлять наиболее острые проблемы недостаточности правового регулирования отношений в области проявления угроз безопасности национальных интересов в информационной сфере и качественно осуществлять подготовку предложений по совершенствованию нормативной базы этого регулирования;

целенаправленно совершенствовать механизмы правового противодействия угрозам безопасности основных объектов национальных интересов в информационной сфере;

корректно провести систематизацию законодательства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

повысить эффективность организационно-правовой деятельности основных субъектов обеспечения информационной безопасности;

развить систему нормативных и методических документов по подготовке кадров в области правового обеспечения информационной безопасности для федеральных органов государственной власти, органов

законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, негосударственных организаций.

В адаптированном виде результаты исследований могут найти свое место в соответствующей учебно-методической литературе, а также при создании и преподавании в высших учебных заведениях авторских учебных курсов.

1. Правовое обеспечение информационной безопасности Российской Федерации в системе права

1.1. Информация: сущность, формы и свойства

Несмотря на широкое использование информации в качестве предмета регулируемых правом общественных отношений, ее сущность и основные признаки продолжают оставаться в центре дискуссий ученых и специалистов. Как справедливо полагает О.А.Городов, «проблема формирования понятия информации в юридической науке должна решаться в рамках, очерченных представлениями об этом Феномене в иных областях знания, но с использованием частных категорий юриспруденции и в единстве с ними. Такой категорией является объект правоотношения»¹.

Учитывая, что формирование «представлений» об информации «в иных областях знаний» еще далеко от завершения, не удивительно, что в раскрытии понятия информации в юридической науке также отсутствует единство.

Так, О.А.Городов при определении информации как объекта права исходит из того, что сущность информации отражают ее синтаксический (представление информации в виде совокупности знаков и отношений между ними), семантический (представление информации в виде отношений между знаками и обозначаемыми ими объектами) и прагматический (представление информации в виде продукта, создаваемого и используемого людьми в конкретных обстоятельствах) аспекты. По его мнению, «из всех охарактеризованных выше уровней (аспектов) информации только прагматика интересуется конкретными пользователями информационного продукта и той областью общественных отношений, участниками которых они выступают. Указанное обстоятельство позволяет заключить, что прагматический аспект информации, фиксирующий и определяющий ее

¹ Городов О.А.. Основы информационного права России. СПб, Юридический центр Пресс. «003, стр. 19.

полезность в сфере общественных отношений, дает нам ту искомую сторону информации, которая придает ей качество блага. В этом отношении прагматический аспект информации, в отличие от синтаксического и семантического, юридически значим, поскольку именно благо, но не отношения между знаками и обозначаемыми или отражаемыми ими объектами есть категория, имманентная понятию объекта прав»¹. Он полагает, что «информация, данная нам в прагматическом аспекте, в полной мере отвечает критерию блага, ибо на первый план в этом случае выходит ее полезность как свойство, служащее удовлетворению публичных или частных потребностей».

По мнению автора, использование данного подхода к изучению информации в качестве объекта права является спорным, т.к. прагматический аспект отражает не столько какие-то особые свойства информации, сколько ее способность служить для удовлетворения потребностей субъектов отношений. Такой прагматический аспект существует у каждой вещи. Он отражает ее потребительские свойства, однако не эти свойства являются объектом вещного права, а сама вещь.

Более узкую трактовку понятия «информация» как объекта регулируемых правом отношений предлагают А.А.Снытников и Л.В.Туманова. Они полагают, что «в правоотношениях слово «информация» выступает в виде служебной, коммерческой, государственной и иной охраняемой законом тайны имеющей определенные идентифицирующие признаки. Информация, облеченная в материальную форму (зафиксированная на материальном носителе), являясь объектом отношений физических, юридических лиц и государства, подлежит обязательному учету и защите, как. всякое материальное имущество собственника. Информация как благо нематериальное имеет множество разнообразных смысловых оттенков. Так, в зависимости от тех или иных обстоятельств в повседневной жизни информация может быть актуальной и устаревшей, объективной и субъективной, точной и

¹ Там же. стр. 20.

ложной, основательной и необоснованной, многоплановой и однобокой, обличающей и оправдывающей, укрепляющей и компрометирующей, "хорошей" и "плохой" и т.д.»¹.

По мнению автора, данное раскрытие информации как объекта права является неполным и не учитывает, например, массовую информацию, которая не имеет никакого отношения к тайнам, но является объектом регулируемых правом общественных отношений.

Более широкую трактовку понятия «информация» предлагает А.А.Фатьянов, отмечая, что правом опосредуется не всякая информация — «во всех случаях идет речь о *сведениях*, т.е. об информации осмысленной, преобразованной человеческим сознанием. В этом смысле очень верным является определение понятия «информация», данное в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», согласно которому информация — это «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, независимо от формы их представления» (статья 2). Отождествление понятий «информация» и «сведения» применительно к информации, включаемой в сферу правового регулирования, является одним из фундаментальных положений при определении ее особенностей как объекта права. Примечательно, что в нормативных правовых актах термин «сведения» наиболее употребим в сравнении с остальными его синонимами»².

Однако, по мнению автора, подобная трактовка информации также не является исчерпывающей, т.к. выделяет лишь ту часть информации, которая «осмыслена, преобразована человеческим сознанием», в то время как существует и другая информация, являющаяся объектом права, но не предназначенная для осмысления человеком, например, электронная цифровая подпись. Она представляет собой «реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования

¹ Снытников А.А., Туманова Л.В.. Обеспечение и защита права на информацию». М., Городец-издат, 2001, стр. 20.

² Фатьянов А.А. Правовое обеспечение информации в Российской Федерации. М., Юрист. 2001, стр. 14-15.

информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе»¹.

Многообразие представлений о том, что есть информация, в том числе и как объект права, обусловлено, прежде всего, двумя основными обстоятельствами. Во-первых, недостаточная исследованность фундаментальных закономерностей развития материи побуждает специалистов использовать один и тот же термин «информация» для описания слабоизученных и зачастую несопоставимых явлений, связанных с объектами материального мира, в частности, с системами живой и неживой природы. Во-вторых, огромные потенциальные возможности кибернетики, создавшей предпосылки для возникновения представлений о самоорганизующихся системах как единой формы существования материи, вошли в противоречие с ограниченными операционными возможностями понятия «информация» по К.Шеннону, с помощью которого пытаются раскрыть гносеологию, генезис и онтологию этих систем. По существу, это противоречие было заложено Н.Винером, который использовал в своих работах термин «информация» для обозначения «рабочего тела», с помощью которого обеспечивается управление, в то время данный термин, обозначающий несколько иное явление, достаточно широко использовался в обыденной жизни, как до появления его работ², так и после этого.

Неопределенность содержания понятия «информация» существенно затрудняет уяснение ее сущности как объекта регулируемых правом отношений.

¹ Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 года, ст. 3.

² «Информация – сообщение, осведомляющее о положении дел или чьей-нибудь деятельности, сведения о чем-нибудь». Толковый словарь русского языка. Под редакцией Ушакова. Т.1, М, ОГИЗ, 1935, стр. 1222. “Information – the action of informing; training; instruction, communication of instructive knowledge; the fact of telling or fact of being told of something; that of which one is apprised or told; intelligence, news”. Shorter Oxford English Dictionary on historical principles. Prepared by W/ Little. V.1, A-M, Oxford, at the Clarendon Press. 1936, p. 1003.

Для устранения этой неопределенности предлагается новая концепция «информации», способная, по мнению автора, объяснить известные свойства данного явления и послужить основой формирования новой парадигмы.

1.1.1. Органическая концепция информации. При разработке органической концепции информации будем исходить из того, что ее основные понятия должны быть достаточно ясны и приведены к самому меньшему числу. Для определения такого основания необходимо, прежде всего, ответить на вопрос о том, какое явление лежит в основе практически всех известных определений «информации»? Их анализ позволяет сделать вывод о том, что этим общим основанием является отражение в системе движения объектов материального мира, необходимое системе для ее адаптации к изменениям окружающей действительности. В философии под системой понимается комплекс взаимодействующих элементов, каждый из которых необходимо и непосредственно участвует в ее создании и обладает свойством неразложимости¹. По формам движения материи системы подразделяются на механические, физические, химические, биологические и социальные. Первые три типа систем могут быть объединены понятием систем неживой природы, а последние два типа – понятием систем живой природы. Каждый из этих типов систем характеризуется своими закономерностями существования и развития.

На наш взгляд, описание закономерностей развития систем неживой природы не требует использования понятия «информация». Если под материей понимать «объективную реальность, существующую независимо от человеческого сознания и отображаемую им»², то трудно ответить на вопрос о том, как проявляется информация в системах неживой природы, и как она ими используется? Каковы цели развития этих систем, и каким образом осуществляется в этих системах целеполагание? С помощью каких средств обеспечивается достижение цели? Определение информации как отдельного

¹ Алексеев П.В., Панин А.В.. Философия. М., Проспект. 2001, Стр. 462.

² Там же. стр. 427.

свойства материи представляется недостаточно обоснованным еще и потому, что для описания процессов, происходящих с неживыми объектами, если оставаться на материалистических позициях, вполне достаточно уже известных свойств материи и вряд ли требуется увеличивать их количество, «умножая сущность сверх необходимого». Такого же мнения придерживался Н.Н.Моисеев¹.

Более оправданным является отнесение понятия «информация» к системам живой природы, обладающим свойством адаптации к изменениям окружающей среды и в силу этого испытывающим нужду в определении признаков наступления этих изменений. Исходя из этого, будем полагать, что **информация представляет собой результат отражения движения объектов материального мира в системах живой природы** и, как следствие, не является атрибутом материи², или «физической величиной», определяющей целенаправленные свойства материи³.

а. Основными категориями предлагаемой концепции «информации» являются: материя, движение, взаимодействие, отражение и жизнь.

Известно⁴, что материя в качестве субстанции выступает как объективная реальность, рассматриваемая со стороны ее внутреннего единства, безотносительно ко всем тем бесконечно многообразным видоизменениям, в которых она в действительности существует. К числу важных категорий философии, обозначающих атрибуты материи, относят движение, отражение и взаимодействие.

Категорией «движение» в материалистической философии охватывают различные типы изменчивости, наблюдаемые в объективном мире, начиная от перемещения объектов в пространстве и кончая процессами биологической и социальной эволюции. Категория «отражение» охватывает

¹ Моисеев Н.Н.. Универсум. Информация. Общество. М., Устойчивый мир. 2001, Стр. 50.

² Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. СПб университет МВД России. СПб.:Фонд «Университет». 2000, стр. 23.

³ Конторов Д.С., Конторов М.Д., Слока В.К.. Радиоинформатика. Под ред. В.К.Слоки. Радио и связь. М., 1993 . стр.

⁴ Алексеев П.В., Панин А.В., Диалектический материализм. М, Высшая школа, 1987. стр. 94.

проявления свойства одних объектов материального мира воспроизводить в их природе особенности других, взаимодействующих с ними материальных объектов¹, т.е. свойство сохранять «следы» некоторых свойств объектов взаимодействия. Наконец, категория «взаимодействие» охватывает явления взаимного изменения объектов материального мира в процессе их движения.

Отражение взаимосвязано с взаимодействием и движением. Везде, где имеет место движение и взаимодействие, имеет место отражение.

В философии принято различать отражение в неживой и живой природе. В неживой природе отражение имеет пассивный характер. Оно проявляется в виде соответствующих изменений физических или химических свойств и состояний объектов, происходящих в результате внешнего воздействия.

Категория «жизни» трудно поддается определению на современном уровне знаний. В то же время с некоторой, допустимой для целей настоящей работы, долей погрешности можно полагать, что она представляет собой форму существования белковых соединений, развитие которых обуславливается их внутренней сущностью и направлено на поддержание своего существования.

Таким образом, живая природа, жизнь существует в форме организмов². Наука не знает примеров живого существа, не состоящего из организмов или не являющегося им. Организмы представляют собой форму существования материи, основанную на обмене веществ, т.е. на упорядоченной системе химических преобразований некоторых, прежде всего, белковых соединений.

Отражение движения объектов материального мира в организмах связано с изменением происходящих в них биохимических преобразований. Продукты измененных биохимических преобразований составляют физическую сущность отражения движения в организмах. Результаты этого

¹ Там же. стр. 150.

² Моисеев Н.Н.. Универсум. Информация. Общество. М., Устойчивый мир. 2001. стр. 45., Заварзин Г.А.. Индивидуалистический и системный подходы в биологии. Вопросы философии. 1999, №3.

отражения используются живыми организмами для выбора варианта «поведения», обеспечивающего поддержание необходимых для осуществления обмена веществ условий, и составляют существо информации в форме **сведений**. Конкретное содержание сведений определяется свойствами отражаемого объекта и особенностями отражения этих свойств в организме, а «поведение» – возможными вариантами адаптации организма к изменяющимся условиям существования.

Таким образом, **сведения представляют собой запечатленные в организме результаты отражения движения объектов материального мира.**

Каждый тип живых организмов обладает определенной, свойственной только ему «информационной» моделью мира, возникающей на основе обобщения накапливаемых организмом сведений, своеобразным «мироощущением», которое обуславливается его генотипом. Получаемые организмом сведения служат для формирования и актуализации этой «информационной» модели в целях выявления изменения состояния объектов материального мира, оценки возможных последствий этих изменений для существования организма и выбора рационального «варианта поведения». Структура «информационной» модели определяется типом организма и в наиболее простом виде включает отражаемые объекты реального мира, характеристики их состояния, оценки возможного влияния состояния этих объектов на жизнедеятельность организма, набор вариантов «поведения» организма в ситуациях, требующих реагирования, а также отношения (связи) между характеристиками состояния отражаемых объектов и вариантами «поведения».

Можно предположить, что «информационная» модель организмов, не обладающих большим разнообразием вариантов адаптации к изменениям окружающей действительности, имеет жесткую структуру, которая остается неизменной в течение их жизни. Структура «информационной» модели организмов с достаточным разнообразием таких вариантов является гибкой,

т.е. в определенных пределах может изменяться, накапливая сведения об окружающем мире. Организмы, обладающие развитой нервной системой и психикой, имеют более широкие возможности как по модификации структуры «информационной» модели, так и по оперированию с содержащимися в ней сведениями. В частности, эти организмы способны вырабатывать **знания, представляющие собой специфическую форму сведений о закономерностях изменения состояния отражаемых объектов материального мира**. Специфика знаний заключается в том, что они являются результатом не непосредственного отражения движения каких-либо объектов, а оперирования со сведениями, накопленными в «информационной» модели. Знания позволяют организму прогнозировать, на основе поступающих сведений, последствия изменений состояния окружающего мира и существенно повышают его возможности по выбору рационального варианта «поведения». Можно предположить, что эти способности появляются у организма тогда, когда число возможных вариантов «поведения» становится значительным и их примитивный анализ не способствует достаточно эффективной адаптации к условиям окружающего мира.

Отдельно необходимо выделить социальные организмы, условием существования которых является нахождение в коллективе с другими такими же организмами. Их «информационные» модели кроме сведений, получаемых самостоятельно, включают сведения, поступающие от других членов коллектива. Социальные организмы обладают способностью обмениваться сведениями, которая реализуется через отправку и получение **сообщений**, представляющих собой другую форму проявления информации.

Сообщение представляет собой набор знаков, с помощью которого сведения могут быть переданы другому организму и восприняты им.

В современной науке единое понимание термина «знак» отсутствует¹. Наиболее общим, пожалуй, является определение, предложенное психологом

¹ Чертов Л.Ф.. Знаковость. М., 1993.

Ф. де Соссюром, раскрывающее его как «двухстороннюю психологическую сущность», включающую в себя означаемое, например, «акустический образ» - слово, и означающее - понятие, к которому данный акустический образ отсылает, но не ограничивающуюся ими. Содержание знака определяется не столько связью означающего и означаемого («акустического образа» и «понятия») и, тем более, не соотношением знака с предметом, а, прежде всего, связью означающего с другими означаемыми, с тем, что оно может быть сопоставлено с тем или иным другим понятием, с другими подобными ему значимостями, с другими «акустическими образами», которые можно противопоставить ему¹.

В обыденной жизни понятие «знак» раскрывается как «метка, предмет, которым обозначается, выражается что-нибудь»², что до некоторой степени соответствует приведенным выше теоретическим положениям.

Вообще говоря, подготовка и получение сообщения предполагает способность организма реализовывать определенный алгоритм кодирования сведений и их превращения в набор каких-либо знаков, воспринимаемых другими организмами, и алгоритм декодирования поступившего набора знаков в сведения. При этом совершенно неважно каким именно способом осуществляется передача сообщения и какой набор знаков использован для его формирования.

Составляющие «информационных» моделей социальных организмов, образуемые на основе получаемых от других организмов сведений, составляют распределенную «информационную» модель, закрепляющую отражение движения объектов материального мира в коллективе живых организмов.

Исходя из этого, можно полагать, что в наиболее общем случае **информация представляет собой результаты отражения движения объектов материального мира, запечатленные в организме или**

¹ Улыбина Е.В. Психология обыденного сознания. М., Смысл, 2001, стр. 32.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. Издание 18-е М., Русский язык. 1986, стр. 201.

коллективе организмов и используемые организмами для адаптации к изменениям окружающей действительности. Информация проявляется в форме сведений и сообщений.

Необходимо отметить принципиальное различие двух выделенных форм проявления информации. Сведения, являющиеся результатом отражения движения объектов материального мира в организме, физически выражаются в изменении хода и результатов биохимических преобразований, составляющих сущность данного организма, а также в изменении морфологии его некоторых органов, и в силу этого не могут быть обнаружены органами чувств других организмов, т.е. имеют духовный (идеальный, нематериальный) характер.

Сообщения проявляются в виде последовательности знаков, воспринимаемых органами чувств однотипных организмов, и в этом смысле являются материальными.

Обращение информации в коллективе однотипных организмов осуществляется в соответствии со следующим основным законом.

Информация возникает в результате отражения в организме движения объектов материального мира, а также обобщения накопленных им отражений в форме сведений. Организм с помощью свойственной ему системы знаков может закодировать часть накопленных им сведений и передать их другим однотипным организмам в форме сообщений. Сообщения отражаются организмами наравне с другими объектами материального мира и в результате этого трансформируются в сведения, закрепляемые в «информационной» модели организма.

Обращение информации в коллективе организмов включает два основных этапа: субъектный, образуемый процессами восприятия наблюдений и ощущений, трансформации их в сведения, формирования и выпуска сообщений, которые происходят внутри организма, и объектный, образуемый процессами продвижения информации к органам чувств другого

организма, которые происходят в некоторой внешней по отношению к организму среде.

б. Человек как объект живой природы обладает способностью адаптации к изменениям окружающей действительности. В отличие от других организмов в процессе адаптации он способен не только приспособливаться к действительности, но и активно воздействовать на нее с целью удовлетворения своих нужд. Реализация этих способностей базируется на восприятии, накоплении и использовании информации в форме сведений, а также получении и передаче ее в форме сообщений.

Понятие «сведения» раскрывается в русском языке как «знание, представление о чем-либо»¹. Синонимом в английском языке может служить термин «knowledge»². Эти представления формируются в результате отражения в сознании человека движения взаимодействующих объектов материального мира. Отражение реализуется посредством сложной системы органов чувств, формирующих наблюдения и ощущения. Наблюдения и ощущения, возникающие в процессе отражения, трансформируются в сведения и опосредуются в «информационной» модели человека, которая помимо сведений, в том числе и виде знаний, включает отношения между сведениями, субъективные оценки значимости сведений и отношений для осуществления предметно-конкретной деятельности, их эмоциональную окраску.

Процесс накопления опосредованно отраженного в психологии принято называть усвоением знаний³. **Знания есть результат познания, т.е. выявления свойств, связей и отношений окружающей действительности.** В философии выделяются два уровня познания: стихийно-эмпирический и научный⁴. Стихийно-эмпирическое познание

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Издание 18-е М., Русский язык. 1986, стр. 645.

² Knowledge – the fact of recognizing as something known, or known about. The Oxford English Dictionary. Oxford at Clarendon press. 1972. v. 5 p. 372.

³ Платонов К.К. Система психологии и теория отражения. М, Наука, 1982, стр. 103.

⁴ Методологические основы научного познания. Под редакцией П.В.Попова. М, Высшая школа. 1972., стр. 7.

осуществляется всеми людьми в процессе предметно-практической деятельности и повседневной жизни. Результаты познания обычно выражаются в виде определенных рецептурных правил и в производственном опыте, определяющих действия, которые должен совершить человек для достижения поставленных целей. Научное познание осуществляется специально подготовленными группами людей в процессе их познавательной деятельности и выражается в виде законов, теорий и научных гипотез.

Одним из способов познания действительности является интуиция, которая представляет собой проявление ряда высокоавтоматизированных умственных навыков, с включением компонентов творчества. Она возникает как результат обобщения неоднократно повторяемых сложных актов мышления, т.е. опосредованного отражения связей и отношений действительности¹. С точки зрения рассматриваемой концепции **интуиция проявляется как результат образования новых отношений между элементами «информационной» модели.**

Степень развития «информационной» модели определяется количеством имеющихся в ней элементов и зависит от уровня образования, жизненного опыта, окружения человека, его психического склада и индивидуальных способностей к усвоению поступающих сведений, их встраиванию в «информационную» модель, установлению ассоциативных связей между элементами модели, к мышлению. Различия в «информационных» моделях людей часто являются источником различий в осознании поступающих сведений, в оценке их важности. Эта важность определяется значимостью для человека последствий свершения определенных событий, наступление которых можно предполагать на основе анализа поступивших сведений.

«Информационная» модель составляет основу субъективного, внутреннего мира человека, его духовной жизни. По мнению психолога

¹ Платонов К.К. Система психологии и теория отражения. М, Наука, 1982, стр. 104.

Г.А.Глотовой, этот субъективный, внутренний мир¹ представляет собой многоуровневую, иерархически организованную систему. Исходным уровнем в ней является представленность мира в механизмах базальных форм жизнедеятельности. Следующий уровень включает двигательный образ мира, где мир отражен в форме мышечных усилий, необходимых для преодоления препятствий. Третий - адаптационно-защитный (эмоциональный) образ мира и, наконец, четвертый - знаковый, орудийный, в котором мир представлен в орудиях труда, в формулах математики, химии, в текстах литературных произведений и т.д.

Основную часть сведений, образующих его «информационную» модель, человек получает с помощью зрения в результате непосредственного наблюдения за окружающим миром. Физически наблюдение, видимо, осуществляется посредством «снятия» органами зрения с некоторой дискретностью (менее 0,04 сек) неподвижных изображений объектов материального мира - кадров. Результаты наблюдений, преобразованные в процессе психической деятельности в элементы «информационной» модели человека, наряду с вызванными ими эмоциями и ощущениями, с другими накопленными сведениями служат основанием для оценки возможных способов удовлетворения потребностей, планирования и осуществления соответствующих действий.

Каждый кадр наблюдения доставляет некоторое **количество сведений, которое может быть оценено количеством новых элементов «информационной» модели человека и отношений между ними, возникающих в результате осознания содержания поступившего кадра.** Основной единицей кадра, с точки зрения преобразования в сведения, является образ. Кадр может вызывать у человека ассоциации с теми или иными элементами «информационной» модели, либо не вызывать их. В последнем случае для усвоения кадра требуется образование новых элементов модели, соответствующих образу отражаемых объектов или

¹ Улыбина Е.В. Психология обыденного сознания. М., Смысл, 2001, стр. 48..

отношений между объектами. Можно ввести понятие **удельного количества сведений в кадре, которое оценивается отношением количества новых элементов модели, образуемых в результате его отражения в мозге человека, к количеству объектов и отношений между ними, содержащихся в кадре.**

Особой разновидностью объекта наблюдения является сообщение, представленное в виде последовательности знаков. Его трансформация в сведения осуществляется посредством установления ассоциативных связей между элементами сообщения (знаками, словами, предложениями, связями между ними) и элементами «информационной» модели.

Человек обладает уникальной способностью формирования понятий, а также получения новых сведений и знаний посредством оперирования с возможными отношениями между понятиями, а также оценки соответствия вырабатываемых сведений и знаний имеющимся в «информационной» модели. Эта способность называется мышлением. Следствием проявления способности мышления явилось формирование языков и развитие науки как самостоятельной области человеческой деятельности.

В психологии выделяется две совокупности психических процессов, связанных с субъектным этапом обращения информации: сознание и бессознательное. В современной науке еще не сформировано общепринятое определение природного феномена сознания. В философии¹, под сознанием понимается способность психического отражения действительности, превращения отражаемого объективного содержания предмета в субъективное содержание духовной жизни человека, т.е. в сведения, а также специфические социально-психологические механизмы и формы такого отражения. Считается, что «сознание - это высшая, свойственная только человеку и связанная с речью функция мозга, заключающаяся в обобщенном, оценочном и целенаправленном отражении и конструктивно-творческом

¹ Алексеев П.В., Панин А.В.. Философия. М., Проспект, 2001, стр. 254-255, Спиркин А.Г., Сознание и самосознание. М., 1972, Иванов А.В.. Сознание и мышление. М., 1994.

преобразовании действительности, в предварительном мысленном построении действий и предвидении их результатов, в разумном регулировании и самоконтроле поведения человека»¹. Деятельность сознания составляет существо мышления.

Бессознательное трактуется как совокупность психических явлений, состояний и действий, лежащих вне сферы сознания, безотчетных и не поддающихся контролю с его стороны². В структуре бессознательного особое значение имеет подсознательное (подсознание), содержание которого заключается в преобразовании сообщений, наблюдений и ощущений в сведения, в эмоциональной оценке поступающих сведений, а также в выборе и осуществлении определенных действий в случаях, требующих, по оценке подсознания, немедленного реагирования.

Представляется, что общая схема обращения информации, реализуемая в организме индивида, может быть представлена следующим образом.

Восприятие наблюдений и ощущений осуществляется посредством психических процессов, составляющих существо подсознания. В рамках этих процессов наблюдения и ощущения дифференцируются по вызываемым ими ассоциативным образам, происходит оценка некоторых динамических характеристик этих образов на основании предыдущего опыта и, исходя из этого, эмоциональная «раскраска» вызванных образов и формирование необходимых дополнительных ассоциативных связей с другими образами. На этом же уровне осуществляется фиксация сведений, их эмоционального (и, следовательно, и гормонального) фона в структурах памяти головного мозга, а также активизация в случае необходимости рефлекторных действий.

На следующем этапе образы, вызванные подсознанием в процессе восприятия наблюдений и ощущений, выявленная динамика изменения состояния наблюдаемых процессов и явлений вместе с эмоциональной окраской сведений об этих изменениях становятся предметом психических

¹ Спиркин А.Г., Сознание и самосознание. М., 1972., стр. 83.

² Алексеев, Панин., Философия. М., Проспект, 2001, стр. 266.

процессов, составляющих существо сознания. На уровне сознания в режиме обыденной деятельности осуществляется анализ поступивших сведений, их оценка по степени значимости для удовлетворения потребностей и реализации интересов индивида, которые в данный момент оказываются доминирующими (обладающими большей субъектной значимостью), их сопоставление с другими сведениями, оценка соответствия усвоенным индивидом закономерностям изменения состояния наблюдаемых процессов и явлений, использование для актуализации представлений о состоянии наблюдаемых и ощущаемых процессов и явлений и для оценки возможных вариантов поведения для достижения поставленных целей. В режиме творческой деятельности на уровне сознания осуществляется формирование новых ассоциативных связей между имеющимися сведениями, поиск новых связывающих их закономерностей.

Сведения, находящиеся в «информационной» модели (включая знания), могут выражаться в форме сообщений, содержание которых определяется, как правило, сознанием, а знаковое оформление - подсознанием.

Сведения выполняют несколько важных функций в жизнедеятельности человека:

гносеологическую, связанную с познанием окружающего мира, включая формирование представлений об окружающей среде, ее свойствах, накопление знаний о закономерностях ее изменения и протекающих в ней процессах, а также с оценкой последствий изменения окружающей среды для существования человека;

социальную, заключающуюся в формировании представлений о способах удовлетворения потребностей человека, формировании представлений о правилах поведения в обществе, взаимодействия с другими людьми, о нравственных ценностях, в формировании «личностных шкал» ценности материальных и духовных благ, а также допустимости использования известных средств для овладения ими и т. д.;

прагматическую, связанную с целеполаганием, т.е. формированием, оценкой и выбором целей, достижение которых способствует удовлетворению базовых и вторичных потребностей человека, его интересов и с целедостижением, т.е. с деятельностью по достижению выбранных целей.

Как форма проявления информации сведения обладают рядом свойств, к числу наиболее важных из которых следует отнести:

духовность (нематериальность) – существование только в сознании человека и, вследствие этого, невозможность восприятия органами чувств;

субъективность - зависимость количества и ценности сведений от «информационной модели» субъекта, получающего сведения;

неуничтожаемость – невозможность физического уничтожения сведений, закрепленных в «информационной» модели человека;

динамичность – возможность изменения ценности запечатленных сведений, а также отношений, связывающих их с другими элементами «информационной» модели, под воздействием времени, других поступающих сведений.

Особенность человека как носителя сведений состоит в возможности накопления сведений в «информационной» модели человека, ограничиваемого только объемом его памяти.

Понятие «**сообщение**» часто определяется как «кодированный эквивалент события, зафиксированный источником информации и выраженный с помощью последовательности условных физических символов (алфавита), образующих некоторую упорядоченную совокупность»¹. Английским синонимом является термин «communication» или «message»².

¹ Новейший философский словарь. Состав. А.А.Грицанов. Минск. 1999, стр. 274. Всемирная энциклопедия философии. М., 2001, стр. 428.

² Communication – that which is communicated, or in which facts are communicated; a piece of information; a written paper containing observations. The Oxford English Dictionary. Oxford at Clarendon press. 1972. V. II. p.700.

Message – an oral or written communication sent from one person to another; also, intelligence, tidings, news. The Oxford English Dictionary. Oxford at Clarendon press. 1972/ v. VI, p.373.

С интересующей нас точки зрения сообщения используются, прежде всего, для передачи сведений между людьми.

Свойство человека формировать сообщения проявляется в его способности представлять сведения, другие элементы «информационной» модели множеством знаков на некотором языке, образуемом совокупностью алфавита, лексики и синтаксиса¹. Человек, формируя сообщение, выделяет часть сведений из своей «информационной» модели, которую хочет передать, устанавливает отношения между ее элементами и известными ему понятиями. С помощью языка в некотором алфавите он осуществляет кодирование понятий, получая в результате систематизированный набор знаков, который передается другим людям, т.е. происходит объективация соответствующей части «информационной» модели и она как бы становится доступной для восприятия органами чувств.

Воспринимая сообщение, психическая сфера человека устанавливает взаимосвязь между составляющим его набором знаков и известными ему понятиями, а затем - с образами, эмоциями, ощущениями, оценками и связывающими их ассоциативными отношениями, т.е. преобразовывает сообщение в сведения.

Сообщение способно порождать в организме человека определенные сведения и, с этой точки зрения, можно говорить о том, что оно «содержит» эти сведения.

Преобразование сведений в сообщения осуществляется с использованием алгоритмов кодирования передаваемых элементов «информационной» модели в набор знаков сообщения, а сообщений в сведения – с использованием алгоритмов декодирования поступившего набора знаков в элементы «информационной» модели человека. Без алгоритмов кодирования и декодирования сообщение превращается просто в набор знаков.

¹ Малая советская энциклопедия. М, Издательство «Советская энциклопедия». 1960, Т.10, стр. 1144.

Информация в форме сообщения обладает рядом свойств, к числу которых следует отнести:

материальность - способность воздействовать на органы чувств;

объективность - независимость набора знаков, составляющих сообщение, от получающего субъекта;

уничтожаемость – возможность физического уничтожения набора знаков, составляющих сообщение;

статичность – независимость набора знаков, которые составляют сообщение, от времени, прошедшего с момента его создания;

ограниченная воспроизводимость - возможность точного воспроизведения только после закрепления на том или ином материале (носителе);

копируемость - возможность создания сколь угодно большого числа копий сообщения, закрепленного на некотором носителе.

Формы и свойства информации представлены на рис. 1.1.

Таким образом, понятие «информация» объединяет два разнородных явления – сведения и сообщения, различающиеся свойствами и, как следствие, способностью являться предметами человеческой деятельности.

в. Жизнь общества представляет собой совокупность социальных форм бытия человека, содержание которых определяется отношением индивидов к совместной с другими деятельности по удовлетворению индивидуальных и социальных интересов. В жизни общества информация проявляется в форме сведений, передаваемых тем или иным индивидам, и сообщений, содержащих эти сведения. Сведения и сообщения часто выступают в качестве объекта общественных отношений, формирующих информационную сферу общества.

Современное общество характеризуется, с одной стороны, значительным уровнем развития промышленности, способностью быстро осваивать выпуск практически любой продукции, а с другой – доминированием потребности членов общества в обладании все более

**ИНФОРМАЦИЯ – РЕЗУЛЬТАТЫ ОТРАЖЕНИЯ ДВИЖЕНИЯ ОБЪЕКТОВ МАТЕРИАЛЬНОГО МИРА
В СИСТЕМАХ ЖИВОЙ ПРИРОДЫ (ОРГАНИЗМАХ ИЛИ КОЛЛЕКТИВАХ ОРГАНИЗМОВ), И
ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИМИ ДЛЯ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЯМ ОКРУЖАЮЩЕЙ
ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ**

Ф О Р М Ы И Н Ф О Р М А Ц И И

Сведения – запечатленные в организме результаты отражения движения объектов материального мира

Свойства

духовность – невозможность восприятия органами чувств;

субъективность – зависимость количества и ценности сведений от получающего субъекта;

неуничтожаемость – невозможность физического уничтожения;

динамичность – возможность изменения отношений между объектами материального мира, запечатленными в организме, и их характеристиками

Сообщения – набор знаков, с помощью которого сведения могут быть переданы другому организму и восприняты им

Свойства

материальность – способность воздействовать на органы чувств;

объективность – независимость от получающего их субъекта;

уничтожаемость – возможность физического уничтожения;

статичность – независимость набора знаков от времени, прошедшего с момента создания;

ограниченная воспроизводимость – невозможность точного воспроизведения без закрепления на некотором носителе.

Рис. 1.1. Формы и свойства информации

совершенными продуктами, удовлетворение которой возможно только на основе дальнейшего развития производства. Данное обстоятельство способствует увеличению спроса на такую разновидность сведений как знания, позволяющие создавать новые продукты с более совершенными потребительскими свойствами, а также на услуги, связанные с распространением сообщений.

Человечество является единственным из известных коллективов живых организмов, которое смогло обеспечить развитие естественной среды передачи и получения сообщений за счет использования искусственных средств. В качестве таких средств сначала, видимо, использовали факелы, трещотки, а позже письма. С открытием электромагнитных волн появились новые технические системы передачи сообщений – средства электрической связи, которые положили начало научно-технической революции в этой области. Ее следствием стало появление вычислительной техники, информационно-телекоммуникационных систем, системы Интернет, принципиально способной обеспечить оперативную передачу сообщений между людьми, находящимися в различных точках земного шара. Это существенно повысило роль сообщений в жизни как отдельного индивида, так и всего общества.

Во многом благодаря таким достижениям научно-технической революции как вычислительная техника, средства телекоммуникации и связи, а также результатам, которые были достигнуты К.Шенноном в разработке концепции информации и Н.Винером в создании кибернетики, информация превратилась в общенаучную категорию.

Теория информации К.Шеннона безусловно вскрыла ряд объективных закономерностей природы. **Однако необходимо особо отметить, что предметом теории информации К.Шеннона является только одна из форм информации - сообщения.** Применительно к ней раскрываются закономерности, связывающие количество двоичных знаков (битов), достаточных для описания одной буквы или знака сообщения (количество

информации), с пропускной способностью канала связи, характеризуемой максимальным количеством информации, которое можно передать по нему за одну секунду. Все выше изложенное позволяет сделать вывод о том, что вообще говоря, между количеством информации по К.Шеннону и количеством сведений трудно установить какое бы то ни было соответствие. Именно поэтому **поиски закономерностей, связывающих передаваемые сообщения и получаемые с их помощью сведения (как часто говорят, семантику, контент сообщений) бесперспективны.**

В процессе развития теории информации К.Шеннона его последователями произошло существенное расширение трактовки понятия «информация». «У большинства из тех, кто думал над этим кругом проблем, возникло предчувствие, что достаточно сделать небольшое обобщение, похожее на сделанное в свое время обобщение понятия энергии, и термин «информация» поможет установить какую-то глубинную закономерность нашего мира, эквивалентную по своему познавательному значению закону сохранения энергии»¹. К сожалению, этого не произошло и произойти не могло.

Вторым выдающимся достижением, оказавшим существенное влияние на превращение понятия «информация» в общенаучную категорию, были разработанные Н.Винером основы кибернетики. Введенный им термин «кибернетика» был предназначен для обозначения всей теории управления и связи в машинах и живых организмах². В рамках этой работы Н.Винер также пришел к аналогичному понятию количества информации, но в результате изучения не проблем кодирования информации, а проблем сообщений и шумов в электрических фильтрах.

Необходимым условием существования человечества как социальной общности является наличие среды обращения информации, обеспечивающей возможность формирования «распределенного» отображения движения

¹ Тростников В.Н. Человек и информация. Издательство «Наука», М., 1970. стр. 183.

² Винер Н.. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. Вторая редакция. Главная редакция изданий для зарубежных стран издательства «Наука». М., 1983. стр. 57.

объектов материального мира в «информационных» моделях индивидов. Она образуется совокупностью естественной среды обитания и искусственной информационной инфраструктуры общества. Основу современной информационной инфраструктуры составляют системы электрической связи и компьютерные системы, появление которых позволило автоматизировать некоторые процессы кодирования и декодирования сообщений, их хранения, представления человеку результатов этих операций. Компьютеры обрабатывают наборы знаков, входящие в состав сообщений, по заранее заложенным в них алгоритмам. Эти алгоритмы обеспечивают также представление результатов обработки в виде, удобном для восприятия органами чувств человека. Сообщения, выдаваемые на средства наглядного отображения, как и передаваемые по каналам электрической связи, превращаются в сведения после их осознания человеком. Вследствие этого использование компьютерной техники, с одной стороны, существенно расширяет возможности человека по оценке состояния окружающей действительности, в том числе с учетом мнения других людей, а с другой – обуславливает зависимость результатов этой оценки от тех лиц, которые создавали алгоритмы автоматизированной обработки сообщений, идентифицировали отправителя сообщения.

Таким образом, в жизни общества информация проявляется в форме сведений, представляющих собой результаты «распределенного» отражения движения объектов материального мира в человеческих коллективах, и в форме сообщений, с помощью которых сведения распространяются среди членов общества. Информация составляет необходимое условие существования общества, а среда распространения сообщений – важным фактором общественного развития.

1.1.2. «Информация» в справочной литературе. Необходимо отметить, что предложенная в настоящем разделе концепция «информации» не противоречит принятым трактовкам этого понятия даже с учетом их развития.

Так, в «Большой советской энциклопедии» в 1953 году информация трактовалась как «осведомление, сообщение о каком-либо событии, о чьей-либо деятельности». При этом отмечалось, что «информация широко и издавна распространена в печати. Делится на международную и внутреннюю. Жанры информации – заметки, корреспонденции, хроника, интервью, отчет о собраниях, спортивных состязаниях»¹.

В этой же энциклопедии в 1972 году при определении данного понятия было замечено, что первоначально термин «информация» обозначал «сведения, передаваемые одними людьми другим людям устно, письменно или каким-либо другим способом (например, с помощью условных сигналов, с использованием технических средств), а также сам процесс передачи или получения этих сведений». Однако в связи с бурным развитием техники возникла потребность в научном подходе к информации, в выявлении ее наиболее характерных свойств, что привело к двум принципиальным изменениям в трактовке понятия «информация». Во-первых, оно было расширено и теперь включает обмен сведениями не только между человеком и человеком, но также и между человеком и автоматом, обмен сигналами в животном и растительном мире. Передачу признаков от клетки к клетке, от организма к организму также стали рассматривать как передачу информации. Во-вторых, была предложена мера информации, что привело к созданию теории информации².

В «Энциклопедии кибернетики» в 1975 году информация раскрывалась как «одно из наиболее общих положений науки, обозначающее некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний». Было замечено, что «понятие «информация» предполагает наличие двух объектов – источника и потребителя», что оно «может рассматриваться как философская категория, связанная с отражением», а также, что «информация выступает как свойство объектов, является порождением многообразия состояний, которые

¹ Большая советская энциклопедия. Второе издание. Т.18. М., 1953. стр. 331.

² Большая советская энциклопедия, т.10, издательство «Советская энциклопедия», 1972, стр. 353.

посредством отображения передаются от одного объекта к другому, запечатлеваются в его структуре»¹.

В словаре терминов и определений по вопросам безопасности, вышедшем в 1999 году, «информация» определяется как «сведения о лицах, предметах, событиях, явлениях, процессах и объектах (независимо от формы их представления), используемые в целях получения знаний, оптимизации принятия решений и управления объектами. Информацией также называют любые сведения, известия, сообщения, новости и т.п.; в научно-технических приложениях – то, что несет на себе сигнал; как философская категория «информация» есть всеобщее свойство материи, являющееся аспектом свойства отражения, допускающим количественное описание»².

В справочной философской литературе последнего времени «информация» раскрывается как «одно из наиболее общих понятий науки, обозначающее некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний и т.п.»³. При этом отмечается, что «само понятие «информация» обычно предполагает наличие по крайней мере трех объектов – источника информации, потребителя информации и передающей среды. Информация не может быть передана, принята или хранима в чистом виде. Носителем информации является сообщение».

В русском языке понятие «информация» определяется как «сведения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь»⁴. Аналогичным образом данный термин трактуется в английском языке¹.

Анализ приведенных определений показывает, что они соответствуют тезису о том, что информация проявляется в двух формах - сведений и сообщений. К этому же мнению, по существу, пришел Н.Н.Моисеев, который выделяет в информации сведения и сигнал, с которым связано получение

¹ Энциклопедия кибернетики. Гл. ред. Украинской советской энциклопедии. Киев, 1975, стр. 408.

² Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. Издание 2-е, дополненное. М., МГФ «Знание». 1999, Стр. 123

³ Новейший философский словарь. Состав. А.А.Грицанов. Минск. 1999, стр. 274, Всемирная энциклопедия философии. М., 2001, стр. 428..

⁴ Ожегов С.И.. Словарь русского языка. М., 1952, стр. 217.

сведений². Конечно, понятие «сигнала» несколько беднее, чем понятие «сообщения», но в данном случае важно отметить его мысль о необходимости разделения сведений и способа их передачи.

Исходя из изложенного, можно предложить следующую **систему дефиниций, раскрывающих содержание явления «информация»:**

информация - сведения и сообщения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления;

сведения - форма существования информации, представляющая собой результат отражения в организме человека движения объектов реального мира;

сообщения - форма существования информации, представляющая собой упорядоченную совокупность знаков, с помощью которых сведения передаются от одного человека другому во времени и пространстве, а также представляются для управления работой технических средств независимо от способа представления знаков.

¹ «Information – knowledge communication, concerning some particular fact, subject, or event». The Oxford English Dictionary. Oxford at Clarendon press. 1972. v. 5, p. 274.

² Моисеев Н.Н.. Универсум. Информация. Общество. Издательство «Устойчивый мир». М., 2001. Стр. 51.

1.2.Содержание и структура понятия «обеспечение информационной безопасности»

Как справедливо отметил В.В.Мамонов, «Обеспечение безопасности нельзя считать целью государства, так как под ней следует понимать основные приоритеты, ориентиры, к которым должно стремиться общество, сообразно с которыми народ строит свою государственность. Они должны быть четко закреплены в основном законе страны. Так, в Конституции РФ соответствующие положения записаны в ст.1, 2 и 7, обозначающих для России идеалы построения демократического, правового, социального государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Главная задача любого государства - создание необходимых условий для достижения им провозглашенных в конституции целей»¹. Обеспечение информационной безопасности является одним из таких условий.

Понятие «обеспечение информационной безопасности» охватывает часть предметов, явлений и процессов, обозначаемых более широким понятием «обеспечение безопасности», закрепленным в правовых актах, регулирующих отношения в области безопасности². Обозначаемый им круг явлений и процессов во многом определяется содержанием составляющих его более общих понятий: «обеспечение», «безопасность» и «информационная безопасность» как фрагмент «безопасности».

1.2.1. Содержание понятия «обеспечение информационной безопасности». Раскрытию содержания данного понятия в научной литературе еще не уделялось должного внимания. В русском языке оно раскрывается двояко – как один из видов деятельности и как средство деятельности. Как вид деятельности оно означает совокупность действий, предпринимаемых для того, чтобы сделать нечто «вполне возможным, действительным, реально

¹ Мамонов В.В.. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России. Журнал российского права, 2003, № 6.

² Закон Российской Федерации «О безопасности» ст. 2, , Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации», ст. 20,

выполнимым»¹, а как средство деятельности - «то, чем обеспечивают кого-нибудь или что-нибудь»².

Деятельность как особый способ существования человека, выделяющий его из животного мира, может быть представлена в виде совокупности продолжающихся в течение длительного времени действий, направленных на достижение определенной цели, результата. Основным субъектом деятельности выступает индивид³, который таким способом удовлетворяет свои потребности в необходимых условиях существования. Выделяются два основных типа потребностей: дефициентные, направленные на поддержание самого факта жизни, и бытийные, возникающие в связи с нуждой в приемлемом качестве жизни, отсутствие которого вызывает неудовлетворенность. К потребностям первого типа относятся, например, дыхание, прием пищи, движение, оценка состояния окружающего мира, а к потребностям второго типа – соответствующие некоторым принятым в обществе стандартам жилье, образование, доход, социальное положение. Потребности конкретизируются в интересах, которые характеризуются необходимыми субъекту предметами и благами. Непосредственной причиной действий выступает мотив, в рамках которого вырабатываются цели и планы действий⁴. Отдельное действие индивида представляет собой конкретный, ограниченный во времени и пространстве целенаправленный акт, усилие.

Важным аспектом содержания понятия «обеспечение» является его применимость к деятельности социальной общности и государства. Несмотря на то, что основным субъектом деятельности выступает отдельный индивид, на наш взгляд, трудно отрицать, что его потребности и интересы во многом обусловлены социальными условиями существования, теми людьми, с которыми он взаимодействует. В процессе этого взаимодействия возникают общие потребности, интересы и мотивы деятельности группы людей,

¹ Ожегов С.И., Словарь русского языка, с. 364

² Там же. с. 364.

³ Обществознание. Отв. ред. М.Н.Марченко. М., Зерцало. 2001, Стр. 58.

⁴ Общая социология. Под ред. А.Г.Эфендиева. М., ИНФРА. М., 2002, Стр. 116.

объединенных определенными отношениями, которые могут рассматриваться в качестве потребностей, интересов и мотивов действий этой группы. Физически носителями этих потребностей выступают отдельные индивиды, но свобода их деятельности существенно ограничена отношениями внутри группы, установленными в ней правилами поведения. В этой деятельности они проявляются как единый субъект с совпадающими потребностями, интересами и мотивами. Примером может служить организованная преступная группа. Деятельность группы людей по достижению конкретной цели или удовлетворению потребности также может потребовать соответствующего материального, финансового, кадрового, технического и иного обеспечения.

Особой разновидностью субъектов деятельности является государство, представляющее собой центральный институт политической системы общества. Его деятельность направлена на управление делами общества, и обуславливается потребностями и интересами людей, возглавляющих государство и имеющих возможность применять власть в целях удовлетворения этих потребностей и интересов. Обеспечение деятельности государства заключается в обеспечении деятельности людей, возглавляющих органы государственной власти, и возлагается на аппарат этих органов.

Обеспечение как средство деятельности, т.е. «то, чем обеспечивают кого-нибудь или что-нибудь», представляет собой совокупность материальных и духовных объектов, финансовых, правовых и организационных средств, которые повышают эффективность деятельности по достижению целей. Его конкретное содержание определяется предметной сферой обеспечения как вида деятельности.

Цель основной деятельности может заключаться в поддержании устойчивого развития общества, в достижении и сохранении высокого уровня благосостояния его членов. Тогда обеспечение достижения этой цели представляет собой соответствующее управление процессами общественного развития, если под ним понимать «командный механизм общественной

системы»¹. Это обеспечение включает ряд функций государства, к числу наиболее важных из которых относят экономическую, социальную, развитие научно-технического прогресса, культуры и искусства, охраны правопорядка и укрепления законности, экологическую, поддержание взаимовыгодной международной торговли и мира, укрепление обороноспособности².

Цель основной деятельности может заключаться в исполнении государственного бюджета, принятого законодательной властью. Обеспечение достижения этой цели соответственно заключается в осуществлении органами исполнительной власти таких мероприятий, которые будут способствовать достижению основных параметров бюджета. Эта деятельность отнесена Конституцией Российской Федерации к одной из самых важных функций Правительства³.

Если в качестве предмета обеспечения выступает выполнение некоторым должностным лицом (в том числе государственным) возложенных на него обязанностей, то обеспечение будет заключаться в определении структуры необходимого аппарата, его кадровом наполнении, осуществлении определенной организационной, хозяйственной, информационно-аналитической и другой необходимой деятельности.

С рассматриваемой точки зрения «безопасность» является одним из возможных предметов обеспечения и представляет собой сложное социально-политическое явление. В законодательстве оно закреплено как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз внешнего и внутреннего характера»⁴.

На уровне быденного сознания понятие «безопасность» определяется как «отсутствие опасности»⁵, «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»⁶. В свою очередь понятие «опасность» означает

¹ Кинг А., Шнайдер Б.. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба. М., Прогресс, 1991, стр. 232-233.

² Сырых В.М.. Теория государства и права. Отв. ред. С.А.Чибириев, М., Былина, 1998, стр. 29-36.

³ Конституция Российской Федерации. 1993, ст.114 а).

⁴ Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1993 года, ст. 2.

⁵ Даль В.. Толковый словарь живого великорусского языка. М.. 1989. Стр. 67.

⁶ Ожегов С.И., Словарь русского языка. М., 1990. Стр. 67.

«возможность, угрозу чего-нибудь опасного, т.е. способного причинить какой-нибудь вред, несчастье»¹, а понятие «угроза» – «возможную опасность, запугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло»². Таким образом, понятие «безопасность» трактуется как отсутствие угрозы кому-нибудь, чему-нибудь. Аналогичным образом данное понятие раскрывается в справочной литературе - «ситуация, при которой кому- или чему-нибудь не существует угрозы со стороны кого- или чего-либо, при этом не исключается наличие одновременно нескольких источников опасности. Безопасность потенциальных жертв обеспечивается, когда конкретные жертвы парируют все существующие опасности, либо когда опасностей для них не существует»³. Таким образом, «безопасность» есть невозможность нанесения вреда кому-нибудь или чему-нибудь вследствие проявления угроз, т.е. их защищенность от угроз.

Как было отмечено выше, безопасность проявляется через отсутствие вреда функционированию и свойствам объекта, либо его структурным составляющим. Это положение служит методологическим основанием для выделения видов безопасности. Одной из важных структурных составляющих многих объектов безопасности является информация или деятельность, предметом которой является информация. Наличие угроз этим объектам позволяет говорить об их информационной безопасности.

Исходя из изложенного, **содержание понятия «обеспечение информационной безопасности» заключается в создании условий, при которых нанесение вреда зависящим от информации свойствам или составляющим объекта безопасности невозможно.**

Создание этих условий осуществляется субъектами обеспечения информационной безопасности посредством целенаправленной деятельности по противодействию угрозам нанесения вреда зависящим от информации

¹ Там же. Стр.388.

² Там же. Стр. 716.

³ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. Научный руководитель. К.В.Фролов. Изд. 2-е, дополненное. М., МГФ «Знание», 1999, стр. 56.

свойствам или составляющим объекта безопасности, выполняемой с использованием средств обеспечения информационной безопасности.

Субъектами обеспечения информационной безопасности являются индивиды, организации и органы государства, осуществляющие деятельность в этой области.

Средства обеспечения информационной безопасности образуются совокупностью материальных, духовных, финансовых, правовых, организационных и технических средств, необходимых для осуществления противодействия угрозам.

1.2.2. Структура понятия «обеспечение информационной безопасности». Эта структура характеризуется объектом информационной безопасности, угрозами безопасности этого объекта, субъектами обеспечения информационной безопасности, деятельностью данных субъектов и используемыми ими средствами.

а. **Основным объектом информационной безопасности** в настоящей работе являются национальные интересы в информационной сфере.

Как известно, в жизнедеятельности любого общества обычно выделяются четыре основные сферы: материального производства, политики, духовной жизни и социальной жизни. Каждая из них образуется совокупностью общественных отношений, объединенных по некоторому признаку, и объектов этих отношений.

Общественные отношения, образующие материальную сферу, объединены тем, что они охватывают производственную деятельность, т.е. деятельность, связанную с производством материальных благ, а также результаты этой деятельности, производственную инфраструктуру. Сфера политической жизни образуется совокупностью общественных отношений, сложившихся в связи с борьбой за власть, за возможность управлять делами общества, определять направления общественного развития и использовать для их реализации финансовые и другие ресурсы государства. Она также включает политические документы различных партий, идеологию. Сфера

духовной жизни образуется совокупностью общественных отношений, возникающих в связи с интеллектуальной деятельностью людей, а также результатами этой деятельности – достижениями науки и искусства, литературы, культурными ценностями. Наконец, социальная сфера образуется совокупностью общественных отношений, возникающих в связи с необходимостью обеспечения жизнедеятельности человека, его воспроизводства.

В последнее время выделилась еще одна сфера жизнедеятельности общества – **информационная сфера. Она образуется совокупностью общественных отношений, связанных с информацией и информационной инфраструктурой как объектами интересов индивида, общества и государства.**

Информация является весьма специфическим явлением в жизни человека и общества. С одной стороны, информация есть средство, обеспечивающее возможность адаптации человека и общества к условиям существования, средство накопления знаний об окружающем мире, на основе которых человек и общество выбирают линию поведения в целях удовлетворения своих потребностей, реализации интересов. С другой стороны, информация есть средство управления человеком, его поведением, деятельностью общественных организаций, органов государственной власти, функционированием технических систем. Информационное общение составляет основу воспитания, образования, формирования личности. Информация является единственным средством доведения до человека содержания социальных и технических норм, предупреждения его о возможных негативных последствиях их несоблюдения.

Интенсивное внедрение средств информатизации, телекоммуникации и связи в жизнь человека и связанная с этим глобализация процессов общественного развития существенно увеличили зависимость общества, отдельных сфер его жизнедеятельности от процессов производства, распространения и использования информации, а также обусловили

превращение ее в объект разнообразных общественных отношений. Так, в сфере материального производства отчетливо выделяется сектор, связанный с созданием и внедрением современных информационных технологий, средств информатизации, телекоммуникации и связи, программных продуктов, баз данных и знаний. Объем финансовых средств, обращающихся на «информационном рынке», уже превышает объем финансовых средств на автомобильном и нефтяном рынках вместе взятых. В сфере политической жизни современные информационные технологии позволили существенно изменить способы ведения политической борьбы. Информационное обеспечение стало важной частью государственной политики по поддержанию общественного диалога, установлению необходимого взаимодействия между властью и обществом. Широкое распространение получила «война компроматов», в рамках которой, с помощью ложной информации, борющиеся силы пытаются создать у населения нужный образ поддерживаемого ими политического деятеля или обеспечить поддержку определенных политических идей, сформировать требуемое мировоззрение. В сфере духовной жизни современные информационные технологии существенно изменили содержание интеллектуального труда, повысили его производительность, сделали его результаты более доступными обществу. С развитием современных средств информатизации увеличился спрос на наукоемкие технологии, которые овеществляют достижения духовной жизни человека, на развлекательную продукцию; возросли возможности по распространению религиозных взглядов, доведению их до большого числа людей, их пропаганде. В социальной сфере современные информационные технологии изменили способы реализации социальных функций (начисления и выплаты пенсий, пособий), медицинской диагностики, статистического учета. Одновременно они усилили зависимость благосостояния и безопасности человека от правильности информации, накапливаемой и хранящейся в общественных и государственных информационных системах,

от способности государственных и общественных организаций обеспечить соблюдение необходимого режима использования информации.

К числу важных свойств информации, оказывающих влияние на процесс социального регулирования этих общественных отношений, следует отнести ее дуализм¹, т.е. «двуликость». С одной стороны, информация проявляется в форме сведений (включающих в том числе знания, ценности, культурные традиции), хранящихся в памяти конкретного человека и в связи с этим имеющих идеальный характер, т.е. не воспринимаемых органами чувств других людей. С другой – в форме сообщений, формируемых и отправляемых человеком. Эти сообщения существуют независимо от человека, воспринимаются органами чувств и, как следствие, - имеют материальный характер. Сообщения посредством психических процессов мозга человека превращаются в сведения, вызывают переживания, которые также запоминаются и используются в процессе анализа обстановки, оценки целесообразности осуществления тех или иных действий по удовлетворению потребностей и реализации интересов. В случае необходимости человек может преобразовать те или иные сведения в сообщение и довести его либо до конкретного человека, группы лиц или всех заинтересованных людей.

Национальные интересы в информационной сфере определяются, прежде всего, той ролью, которую играет информация, информационная инфраструктура в обеспечении устойчивого развития нации в конкретных исторических условиях. Эти интересы образуются сбалансированной совокупностью социальных интересов индивида как личности, интересов общества и государства, реализуемых в информационной сфере, включая их интересы в использовании информационной сферы для сохранения национальной идентичности². Необходимо отметить, что социальные интересы личности в демократическом обществе направлены, прежде всего, на свободу распространения своих убеждений, интеллектуального творчества, сохранение в

¹ Стрельцов А.А. Обеспечение информационной безопасности России. Под ред. В.А.Садовниченко и В.П.Шерстюка. МГУ им. М.В.Ломоносова, МЦНМО, 2002, стр.21-40.

² Там же. стр.78-95.

неприкосновенности своего внутреннего мира, свободу самовыражения и самосовершенствования, свободу общения с другими людьми, защиту своей свободы от ее ограничения другими людьми, общественными организациями и государством. Интересы общества направлены на использование информации и информационной инфраструктуры для обеспечения устойчивого развития общества. Интересы государства - на повышение эффективности использования информационной сферы для выполнения функций управления делами общества. Интересы личности, общества и государства в сохранении этнической идентичности направлены на использование информационной сферы для сохранения национальной идентичности. Эти интересы обеспечиваются поддержанием определенного правового статуса личности, институциональных образований общества и государственных органов. Общая структура национальных интересов в информационной сфере представлена на рис. 1.2.

Социальные интересы личности в информационной сфере в значительной степени заключаются в поддержании определенного правового статуса человека и гражданина, образуемого совокупностью законодательно установленных и взятых в единстве его прав, свобод и обязанностей¹. В правах и обязанностях фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, а также раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности.

Права и свободы в значительной своей части обладают свойствами неотчуждаемости и естественности, т.е. принадлежности каждому от рождения, и относятся к субъективным правам, которые представляют собой меру возможного поведения и существуют в совокупности с юридическими обязанностями. Эти права реализуются в силу внутреннего убеждения, а не внешнего принуждения.² В свою очередь юридическая обязанность представляет собой меру необходимого поведения, которое должно завершиться результатом, способным удовлетворить интересы управомоченного лица.

¹ Права человека. Отв. редактор Е.А.Лукашева. Издательская группа НОРМА – ИНФРА . М, 1999, Стр.91.

² Сырых В.М.. Теория государства и права. Ответственный редактор С.А.Чибириев. М, Былина. 1998.. Стр. 288.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ – ПРИЗНАННАЯ ГОСУДАРСТВОМ
СБАЛАНСИРОВАННАЯ СОВОКУПНОСТЬ СОЦИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ
ЛИЧНОСТИ, ИНТЕРЕСОВ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА, ОБЕСПЕЧЕННАЯ
ПРАВОМ, РЕАЛИЗАЦИЯ КОТОРОЙ СЛУЖИТ ГАРАНТИЕЙ
СУЩЕСТВОВАНИЯ, БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НАЦИИ
В КОНКРЕТНЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Социальные интересы личности – проявление потребностей личности в самореализации, в участии в делах общества, в сохранении этнической идентичности

Интересы общества – проявление потребностей общества в разрешении наиболее острых противоречий общественного развития, в сохранении национальной идентичности

Интересы государства – проявление потребностей государства в качественном выполнении функций управления делами общества, в сохранении национальной идентичности

Рис. 1.2. Содержание понятия «национальные интересы».

Можно выделить две основные группы прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере, отличающихся используемыми для их правового закрепления юридическими средствами.

Первую группу составляют права и свободы, пользование которыми связано с осуществлением действий в рамках установленных законом дозволений. К этой группе относятся: свобода мысли, убеждений, следования своим убеждениям и выражения убеждений в общении с другими лицами; право доступа к сведениям, необходимым для сохранения жизни и здоровья, доброго имени; свобода участия в культурной жизни.

Так, в рамках свободы мысли, убеждений, следования своим убеждениям и выражения убеждений каждому гарантируется:

свобода мысли и слова, совести, свобода вероисповедования, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свобода выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними¹;

свобода искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свобода массовой информации².

Каждому гарантируется право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, право ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы и имеющимися в органах государственной власти и органах местного самоуправления (если иное не предусмотрено законом), право определять и указывать свою национальную принадлежность³.

Каждому гарантируется свобода участия в культурной жизни, в рамках которой человек имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, на образование,

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 28, ст. 29 п.1, Всеобщая декларация прав человека. 10 декабря 1948 года. ст. 18., Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года ст. 18., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года ст. 9.

² Конституция Российской Федерации ст. 29 п.4., 5, Всеобщая декларация прав человека. 10 декабря 1948 года. ст. 19, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года ст. 10,

³ Конституция Российской Федерации. Ст. 24, п.2, ст. 26, п.1., Ст. 42., ., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года п. 2.

свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, на пользование результатами научного прогресса и их практического применения¹.

Вторую группу составляют права и свободы, заключающиеся в запрете всем субъектам права осуществлять некоторые действия в информационной сфере или в определении условий, при которых такие действия разрешены. К этой группе относятся: запрет поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности человека по удовлетворению потребностей, не связанных с жизнью общества и государства (частной жизни); защита интересов, связанных с использованием результатов интеллектуальной деятельности человека другими лицами; ограничение свободы выражения убеждений; недопустимость цензуры.

Так, с помощью запрета поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности человека по удовлетворению потребностей, не связанных с жизнью общества и государства, каждому гарантируется неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайны, защита его чести и доброго имени, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о его частной жизни без согласия человека, принуждения к определению и указанию своей национальной принадлежности, к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них².

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 26, 43 пп. 1,5, 44 пп.1,2, Всеобщая декларация прав человека. 10 декабря 1948 года. ст. 26, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года ч. II, ст.3, часть III, ст. 15 п.1, Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года ст. 27., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года п. 3

² Конституция Российской Федерации ст. 23, пп. 1,2.. ст. 24 п.1, , ст. 27 п.1.,ст. 29 п.3, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, ст. 12, Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, ст. 17, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. ст. 8.

В рамках защиты интересов, связанных с использованием результатов интеллектуальной деятельности человека другими лицами, определяются содержание личных неимущественных и имущественных прав автора разрешать использование объектов авторских прав другими лицами, его право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.¹

В рамках ограничения свободы выражения убеждений каждому запрещается нарушать права и свободы других лиц, осуществлять пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства и гарантируется, что его права и свободы в информационной сфере будут ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе².

Составляющая национального интереса в информационной сфере, определяемая интересами общества, заключается в использовании информации и информационной инфраструктуры для развития всех сфер общественной жизни.

¹ Конституция Российской Федерации ст. 44, п.1., Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, ст. 26, ч. III, ст. 15, Всемирная конвенция об авторском праве от 1952 и 1971 гг., Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений, Конвенция об учреждении Всемирной Организации Интеллектуальной Собственности от 14 июля 1967 года, Конвенция об учреждении Всемирной Организации Интеллектуальной Собственности от 14 июля 1967 года

² Конституция Российской Федерации ст. 17, п.3, , ст. 29, ст. 55 п.3, ., Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, ст. 29 п.2, , Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1996 года, ст. 18. п.3, ст. 20 пп. 1,2, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. ст. 8 п.2, ст.9 п.2, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года ст. 10, п.2..

Общепризнано, что информационная сфера, ее устойчивое развитие во многом определяют перспективы прогрессивного развития общества¹.

Такая оценка роли и места информационной сферы в жизни России связана с двумя основными обстоятельствами.

Во-первых, с тем, что глобализация процессов человеческого «общения» стала одной из основных тенденций развития современного мира. Ее существо заключается во все большем пересечении интересов и действий многих стран в сферах политики, экономики, финансов, науки и других. Технологической основой глобализации жизни человеческого общества стали интеграция информационных сфер различных стран мира в единую информационную сферу, формирование единого информационного пространства, создание глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, интенсивное внедрение новых информационных технологий в инфраструктуру общества, в быт человека.

В этих условиях прогрессивное развитие и сохранение конкурентоспособности нации во многом зависят от того, как она сможет использовать в своих целях технологические возможности информационного взаимодействия, предоставляемые глобальной информационной инфраструктурой, и противодействовать угрозам, проявляющимся посредством этой инфраструктуры.

Во-вторых, данные тенденции во многом объясняются, тем, что интенсивное развитие информационной инфраструктуры является важным фактором формирования технологической базы жизни современного общества, его экономики, системы образования, культуры, а также раскрепощения человека, повышения возможности его социальной адаптации и самореализации, активизации участия в жизни общества.

Вследствие этого быстрыми темпами развивается сектор экономики, связанный с производством и потреблением современных информационных

¹ Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 55 сессия. 2000.

технологий, который уже оказывает заметное влияние на экономическую жизнь общества.

Индустрия информатизации, телекоммуникации и связи, информационных услуг на современном этапе развития человечества является одной из наиболее динамично развивающихся сфер мировой экономики, способной конкурировать по доходности с топливно-энергетическим комплексом, автомобилестроением, производством сельскохозяйственной продукции и определяющей наукоемкость промышленной продукции, ее конкурентоспособность на мировом рынке.

Способность нации эффективно участвовать в мировом разделении труда в области «информационной» индустрии становится одним из важных факторов постиндустриального развития национального общества.

Составляющая национальных интересов в информационной сфере, обуславливаемая интересами государства, заключается в использовании информации и информационной инфраструктуры для управления делами общества, разъяснения населению страны и международной общественности содержания и направленности государственной политики, для защиты основных нравственных ценностей общества, а также в обеспечении устойчивого функционирования информационной инфраструктуры общества.

Управление делами общества связано с обеспечением согласованной деятельности органов государственной власти, взаимодействия государства с общественными объединениями и населением, с другими государствами, с политико-правовым воздействием на граждан для выполнения функций государства, осуществления необходимых организационных мероприятий. Оно не может осуществляться без поддержания определенного информационного обмена между государством и обществом, его членами, а также определенных правил поведения индивидов в информационной сфере.

Разъяснение населению страны и международной общественности содержания и направленности государственной политики является одной из основных функций государства. Выполнение этой функции в условиях свободы массовой информации

призвано обеспечить поддержание диалога между обществом, международной общественностью, с одной стороны, и властью, с другой, т.е. организовать своего рода «обратную связь», которая позволяет государству учитывать мнение общества по поводу осуществляемых им мероприятий.

Утверждение в качестве общепризнанной нормы международного права свободы информационной деятельности человека и, как следствие, осуществленное сужение возможностей государств по ограничению свободы этой деятельности, наряду с интенсивным развитием системы Интернет как средства доступа к информации, привело к усилению влияния некоторых общественных институтов на государственную политику, на решения, принимаемые органами государственной власти. К числу таких институтов следует отнести, прежде всего, средства массовой информации, которые часто называются «четвертой властью».

Влияние средств массовой информации на государственную политику во многом связано с тем, что в современном обществе они выполняют как бы роль посредника между гражданами и государством, обеспечивают возможность ведения общественного диалога, являются действенным фактором формирования общественного мнения по наиболее важным проблемам внутренней и внешней политики. Кроме того, средства массовой информации способствуют обеспечению общественного контроля за деятельностью государства, его отдельных институтов, органов и должностных лиц. Через средства массовой информации государство разъясняет гражданам те цели, которые оно перед собой ставит, выбираемые методы достижения этих целей, успехи и неудачи на этом пути.

Широкое использование современных информационных технологий во всех сферах общественной жизни, в материальном производстве, в образцах вооружения и военной техники существенно усиливает зависимость функционирования институтов общества и государства от устойчивости работы информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи,

сохранности информационных ресурсов, являющихся важной составной частью информационной инфраструктуры общества.

Сбои в работе информационных и телекоммуникационных систем могут привести к катастрофическим последствиям. Человечество впервые реально осознало это в связи с так называемой «Проблемой – 2000»¹. В результате возникла ситуация, когда «технологические» ошибки могли привести к «параличу» социальной инфраструктуры общества, его финансовой системы, нарушению работоспособности систем управления ядерными силами, силами противовоздушной обороны, группировкой космических средств связи. Некоторые пессимисты предсказывали даже возможность несанкционированного начала ядерной войны. В современных условиях существенно возрастает опасность наступления подобных последствий в результате несанкционированных воздействий на соответствующие информационные и телекоммуникационные системы и сети связи со стороны преступных элементов.

Стремительно растет угроза компьютерной преступности в России. По данным МВД России, за последние три года общее количество зарегистрированных преступлений в сфере компьютерной информации возросло более чем в 63 раза, почти в 30 раз возросло количество преступлений, связанных с неправомерным доступом к компьютерной информации; в 137 раз - с созданием, использованием и распространением вредоносных программ для ЭВМ; в 75 раз - с незаконным производством, сбытом или приобретением в целях сбыта специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации².

Появилось так называемое «информационное оружие», которое позволяет отдельным государствам или террористическим организациям использовать современные информационные технологии для оказания

¹ Волокитин А.В. Об итогах деятельности Минсвязи России в сфере информатизации в 2000 году и задачах на 2001 год. Информатизация и связь. 2001, № 1., стр. 3-7.

² Емельянов Г.В. Интервью для сайта «Страна. Ru. ». Совбез: "правила игры" для всех СМИ должны быть одинаковыми. <http://strana.ru/security/state/2001/02/02/981140788>.

«силового» воздействия на информационную инфраструктуру общества и государства для достижения тех или иных политических целей¹.

Реализация выделенных интересов государства предполагает существование определенного правового статуса государственных органов в информационной сфере.

Составляющая национальных интересов в информационной сфере, связанная с сохранением национальной идентичности, заключается в поддержании с использованием информационной инфраструктуры общества социальной ценности национальной культуры, в сохранении культурных универсалий нации, являющихся общими для всех составляющих ее социальных групп.

Национальная культура представляет собой совокупность знаний, ценностей, норм, социальных образцов и других атрибутов, определяющих поведение и деятельность нации как социальной группы и ее представителей².

Культурные универсалии нации представляют собой своеобразные неизменные элементы культуры – нормы, ценности, правила, традиции, обуславливающие национальный образ жизни. Образ жизни как способ жизнедеятельности людей, основанный на единстве природного и культурного, естественного и социального, порождает совокупность элементов, характеризующих так или иначе социоприродную картину образцов общепринятых норм поведения индивидов: привычки, этикетные стереотипы, обычаи, обряды, нравы. Важным элементом культуры являются ее смысловые единицы и, прежде всего, ценности, знания, мифы, верования.

Ценности относятся к сфере духовной жизни человека, его нравственного сознания, его привязанностей. Система ценностей является важным элементом сознания индивида, оказывающим влияние на формирование потребностей и интересов как индивида, так и социальных групп. Каждая ценность и система ценностей имеют двуединое основание: в индивиде как самоценном субъекте и в

¹ Алексеева И.Ю., Авчаров И.В., Вотрин Д.С., Стрельцов А.А., и другие. Информационные вызовы национальной и международной безопасности. Под общей редакцией А.В.Федорова и В.Н.Цыгичко. М., ПИР-Центр. 2001.

² Михайлова Л.И. Социология культуры. М, ФАИР-ПРЕСС, 1999, стр. 22.

обществе как социокультурной системе. В качестве основных доминант мотивов деятельности, ценности разделяются на две части: социально одобряемые и социально неодобряемые. Социально одобряемые ценности поддерживаются обществом и государством посредством их пропаганды, общественного и правового стимулирования деятельности на их основе. Социально неодобряемые – порицаются обществом, а деятельность на их основе в некоторых случаях запрещается государством.

Знания есть результаты познания человеком окружающего мира. Они отражают закономерности развития процессов и явлений, которые подтверждены практикой. Они могут существовать в форме сведений, осознанных индивидом и используемым им в своей деятельности, или сообщений, зафиксированных на тех или иных носителях и отделенных от лица, их получившего. В последнем случае эти сообщения могут представлять собой материальные и духовные продукты культуры. Так, знания о закономерностях процесса брожения могут быть реализованы в виде технологии приготовления пива, которая является продуктом культуры.

Мифы противоположны знаниям и выражают чаяния, ожидания, надежды их носителей. Часто они отражают национальную идею. Например, существует современный миф под названием «американская мечта», который во многом является национальной идеей Америки. Его суть заключается в том, что в американском обществе «равных возможностей» каждый может стать богатым, здоровым и красивым. То, что это миф, очевидно, но эта идеологизированная идея, поддерживает в американцах стремление к успеху. Национальные мифы сознательно поддерживаются господствующей социальной группой, государством путем их пропаганды всеми имеющимися средствами, включая правовые.

Верования также основываются на идее, представленной в качестве идеала, ориентирующего деятельность людей. Они позволяют внести некоторую дополнительную детерминанту в окружающую действительность, упростить закономерности ее изменения, связать их с этикой социальной группы или общества. Верования в своей основе содержат некоторые постулаты, которые принимаются

верующими, осознаются ими и используются в качестве важных ценностей, мотивирующих их поведение.

Формирование и поддержание культуры, ее универсалий в значительной степени осуществляется в рамках социальной сферы общества: системы воспитания, образования, решения проблем подрастающего поколения и обеспечения старости, сохранения и поддержания национальной культуры. Важным фактором этого процесса является наличие адекватных национальных ценностей у властных структур, у господствующих социальных групп¹.

Развитие информационной инфраструктуры общества существенным образом изменило ее роль и влияние на поддержание национальной культуры, ее стереотипов в обществе. Это обусловлено двумя обстоятельствами. С одной стороны, одним из основных способов поддержания культуры и ее стереотипов является повышение интенсивности их использования в повседневной жизни и, прежде всего, теми людьми, которые выступают в качестве образцов для подражания основной части нации – политическими лидерами, деятелями культуры, героями литературных произведений и кинофильмов. С другой стороны, современный человек основную часть социально важной информации получает в результате просмотра телепередач, просмотра кинофильмов, прослушивания радиопрограмм. Это значительно расширяет возможности по закреплению у него культурных стереотипов поведения.

Таким образом, **информационная безопасность определяется защищенностью от угроз информации, информационной инфраструктуры, прав и обязанностей субъектов информационной сферы, образующих их правовой статус, а также деятельности по реализации национальных интересов в информационной сфере.**

б. **Содержание угроз** определяется, прежде всего, условиями и факторами, оказывающими негативное воздействие на объекты безопасности.

Как было показано выше, к числу объектов национальных интересов в информационной сфере относятся: информация, информационная инфраструктура и правовой статус субъекта в информационной сфере.

¹ Боровиков В.С., Кретов Б.И.. Основы политологии и социологии. М, Высшая школа. 2001, Стр. 207.

Угрозы информации существенно зависят от ее формы. Так, информация в форме сведений существует в «информационной» модели индивида, связывающей ее определенными отношениями с другими сведениями, знаниями, оценками, ценностями и т.д. В силу свойства неуничтожаемости сведения не могут быть извлечены из этой модели, поэтому угроза сведениям может заключаться лишь в целенаправленном искажении системы их отношений в «информационной» модели и, как следствие, в манипулировании поведением индивида.

Например, если до проявления угрозы некоторые сведения оценивались индивидом как истинные или близкие к истинным, то после ее проявления данные сведения могут оцениваться им как ложные. Это естественным образом скажется на оценке индивидом складывающейся ситуации, мотивации его деятельности и самих действиях. Так, получение ложных сведений о неисправности приобретаемого автомобиля может привести к утрате интереса к данному автомобилю как средству удовлетворения потребности в быстром передвижении.

Угроза манипулирования поведением индивида может быть реализована либо «навязыванием» индивиду некоторых сведений за счет их частого повторения, либо предоставлением индивиду специальной информации, которая будучи им осознана автоматически внесет необходимые изменения в его «информационную» модель. Примером «навязывания» сведений является рекламная деятельность, ориентированная на формирование у индивида потребности в обладании теми или иными предметами, или убеждения о наличии тех или иных личностных качеств у рекламируемого политического деятеля, правильности того или иного мировоззрения, несоответствия духу времени некоторых национальных ценностей и т.п. Эта деятельность во многом строится на повторении одних и тех же сведений, которые в связи с этим и вследствие особенностей процессов психической деятельности человека постепенно могут приобретать в «информационной» модели требуемые признаки социальной ценности. Соответственно отсутствие у

индивида предметов, описываемых в этих сведениях, или условий существования (например, власти у тех или иных политических партий или политиков) может восприниматься им как потребность. Угроза «навязывания» может не оцениваться как опасная, когда предметом рекламы являются предметы, полезное использование которых во многом очевидно. Но если таким предметом выступают наркотические вещества, то данная угроза представляется весьма опасной.

Объектом угрозы манипулирования поведением индивида или социальных групп могут стать нравственные и национальные духовные ценности. В этом случае угроза проявляется в виде пропаганды ложности основных ценностей, консолидирующих нацию, следствием которой может быть снижение значимости тех или иных предметов или условий как средства удовлетворения интересов индивида, общества, государства или нации. Так, пропаганда определенными социальными группами исключительности той или иной национальности или религии может привести к разрушению ценности существования нации, национального государства как единого образования, к потребности закрепления этой исключительности в соответствующих общественных отношениях путем принятия соответствующих политических или нормативных правовых актов, таких как декларация о национальной независимости, или путем придания некоторым религиозным нормам правового характера.

Угрозы информации в форме сообщений более разнообразны. Сообщения существуют в некотором материальном виде и предназначены для передачи сведений другим индивидам или социальным группам. Значимость этих сведений для адресата во многом зависит от соблюдения требуемых условий передачи: режима доступа к информации, своевременности доведения, сохранности передаваемых сведений, его потребности в этих сведениях и т.д. Соответственно вред сообщениям может быть нанесен уничтожением, искажением, нарушением режима доступа, задержкой передачи. Сообщения, передаваемые по каналам связи, могут быть

перехвачены, уничтожены, заменены другими, модифицированы. Так, нетрудно представить себе последствия перехвата сообщения о предстоящем изменении курса национальной денежной единицы или планируемых акциях участников избирательной компании. Сведения, полученные в результате таких перехватов, могут быть использованы для осуществления масштабных спекулятивных операций и как следствие – нанесения вреда экономической жизни общества, его социальной стабильности или для нарушения планов избирательной компании некоторых участников и нанесения вреда конституционным правам и свободам граждан. Нарушение установленных правил доступа граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, например, о технологиях производства оружия массового поражения, может привести к разглашению этих сведений и явиться причиной появления такого оружия у криминальных структур, международных террористических организаций и нанесения вреда обществу, возникновения трудностей в его позитивном развитии. Сообщения, хранящиеся в форме архивных документов, могут быть уничтожены, украдены, а также модифицированы. Следствием этих действий могут быть искажение исторических фактов, легитимирующих власть, государственные границы, другие важные признаки нации или органов управления ее развитием, приводящие к разрушению духовных ценностей нации.

Информационная инфраструктура обеспечивает возможность осуществления информационного взаимодействия между отдельными индивидами, а также социальными группами и существует в современном обществе в виде совокупности информационно-телекоммуникационных систем, средств и систем связи, систем автоматизации управления социальными и технологическими процессами. Угрозы информационной инфраструктуре заключаются в возможности нарушения работоспособности составляющих ее элементов. Так, работоспособность систем автоматизации обработки информации может быть нарушена путем внедрения в них «вредоносных» программ, нарушающих структуру или содержание

используемых в этих системах баз данных, программного обеспечения, работоспособность отдельных технических устройств. Это, в свою очередь, снижает их привлекательность для потребителей и соответственно – эффективность их функционирования, способность выступать в качестве объекта общественных отношений. Работоспособность систем распространения массовой информации может быть нарушена также путем перехвата продукции средств массовой информации, создания помех в каналах связи, модификации информационного обеспечения сайтов системы Интернет, а также уничтожением, повреждением, радиоэлектронным подавлением средств и систем обработки информации, телекоммуникации и связи. Следствием этой деятельности может явиться блокирование деятельности государственных органов власти по оперативному информированию граждан о наиболее важных событиях общественной жизни, нарушение системы военного управления.

Угрозы правовому статусу субъектов информационной сферы заключаются, прежде всего, в ограничении правомочий осуществления информационной деятельности, противодействиях их реализации, отсутствии их достаточной защиты государством. Эти угрозы могут проявляться в виде принятия органами государственной власти нормативных правовых актов, ущемляющих права и свободы человека, создания монополий на формирование, получение и распространение информации, нарушения права на личную и семейную тайну, неприкосновенность частной жизни, разглашения коммерческой тайны или сведений, составляющих государственную тайну и т.д.

Угрозы безопасности деятельности по реализации национальных интересов в информационной сфере заключаются в создании искусственных препятствий ее осуществлению и, как следствие, в повышении социальных издержек этой деятельности, а также в ее неадекватном социальном регулировании, в недостаточной степени стимулирования деятельности, способствующей достижению национальных интересов, и подавления деятельности, наносящей им вред. Так, нежелание и неумение некоторых руководителей органов государственной власти общаться со

средствами массовой информации, убеждать журналистов и население в правильности принимаемых решений, предоставлять гражданам доступ к открытой информации о деятельности возглавляемых ими органов власти является угрозой деятельности по реализации национальных интересов, связанных с информационным обеспечением государственной политики. Пробелы в правовом регулировании отношений, связанных с охраной неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, стимулируют деятельность некоторых индивидов и организаций по получению доступа к этой охраняемой информации и использованию ее для ущемления конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Общая структура угроз национальным интересам в информационной сфере представлена на рис. 1.3.

в. Субъектами обеспечения информационной безопасности являются государственные органы, общественные организации и лица, уполномоченные законом на осуществление соответствующей деятельности. Особое место среди субъектов обеспечения информационной безопасности занимает государство. Это обусловлено его уникальными средствами и силами противодействия угрозам. Несмотря на то, что эту деятельность оно осуществляет совместно с гражданами и обществом, влияние государства на обеспечение безопасности является определяющим. В Российской Федерации субъекты обеспечения безопасности вообще и информационной безопасности, в частности, закреплены в законодательстве. Базовым нормативным правовым актом в этой области является Закон Российской Федерации «О безопасности», в котором закреплено, что «основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей.... Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации...»¹. Государство является определяющим и ведущим субъектом

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности» от 22 декабря 1992 года, ст.2.

**УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНЫМ ИНТЕРЕСАМ В ИНФОРМАЦИОННОЙ
СФЕРЕ – СОВОКУПНОСТЬ УСЛОВИЙ И ФАКТОВ, СОЗДАЮЩИХ
ОПАСНОСТЬ НАНЕСЕНИЯ ВРЕДА ОБЪЕКТАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ИНТЕРЕСОВ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО
РЕАЛИЗАЦИИ ЭТИХ ИНТЕРЕСОВ**

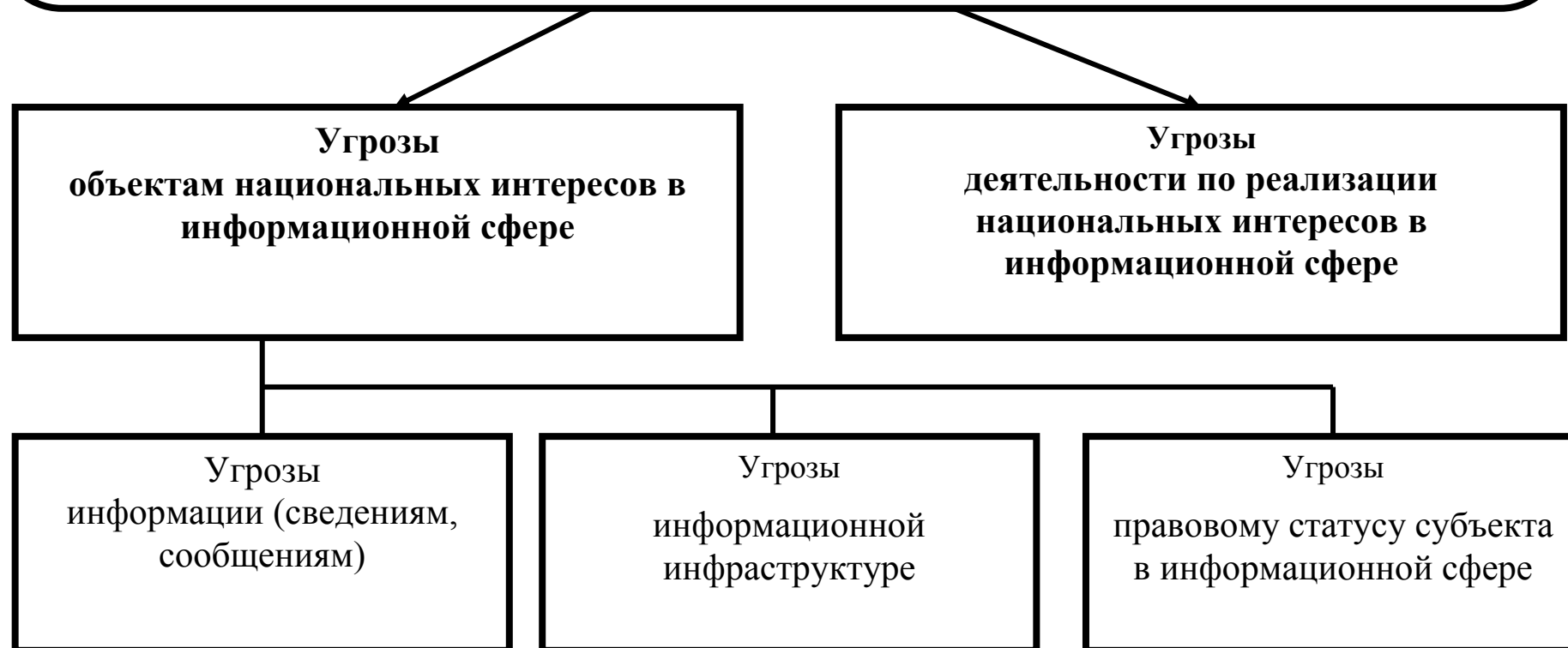


Рис. 1.3. Общая структура угроз национальным интересам в информационной сфере

политики. Оно образуется сложной системой органов, имеет монополию на насилие как средство политического господства и располагает значительным набором средств воздействия на поведение всех членов общества, а также материальными, техническими и кадровыми ресурсами для реализации своей политики.

В деятельности по обеспечению информационной безопасности в той или иной степени участвуют все органы государства, что обусловлено значительным пересечением информационной сферы современного общества с другими сферами общественной жизни.

Совокупность субъектов обеспечения информационной безопасности, осуществляющих эту деятельность в соответствии с законом, составляют организационную основу системы информационной безопасности¹.

г. **Деятельность по обеспечению информационной безопасности**, как и всякая деятельность², характеризуется, прежде всего, предметной направленностью, целью, принципами, формами и методами осуществления. Эти свойства позволяют составить достаточно полное представление о существе данного явления. Общая структура понятия «деятельность по обеспечению информационной безопасности» представлена на рис. 1.4.

Предметом деятельности по обеспечению информационной безопасности являются общественные отношения, опосредующие угрозы.

Основными объектами общественных отношений, на которые направлена деятельность по обеспечению информационной безопасности, являются информация и информационная инфраструктура. Правовой статус субъектов информационной сферы определяет их возможности по осуществлению деятельности, связанной с информацией и информационной инфраструктурой.

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 8., Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 года № Пр-1836.

² Глебов А.П.. Сущностно-субстанциональный и функциональный подходы в исследовании государственных и правовых явлений. В кн. Проблемы теории государства и права. М., Проспект.1999, стр. 145.

Угрозы безопасности информации, информационной инфраструктуре и правовому статусу субъектов информационной сферы проявляются посредством общественных отношений, относящихся к различным сферам общественной жизни: экономической, политической, социальной, духовной или государственного управления.

В экономической сфере, образуемой совокупностью общественных отношений по поводу производства товаров и их распределения, а также средств производства и производственной инфраструктуры, информация представляет интерес для субъектов отношений как средство оперативного анализа конъюнктуры рынка, установления деловых взаимоотношений между его участниками, фиксации условий сделок, оценки надежности партнеров по предпринимательской деятельности, инвестиционной привлекательности коммерческих организаций и проектов, исчисления налога на предпринимательскую деятельность и т.п. Она используется как для принятия решений о целесообразности участия в тех или иных операциях и сделках, так и при их осуществлении для фиксации условий договоров, определения правомочий субъектов правоотношений, установления механизмов регулирования рынка. Информационная инфраструктура обеспечивает возможность установления информационного взаимодействия между субъектами общественных отношений в экономической сфере, оперативного доступа этих субъектов к удаленным банкам необходимых данных, распространения рекламы организаций, товаров и услуг. Интересы личности, общества и государства, связанные с экономической информацией и информационной инфраструктурой, правовой статус субъектов в области реализации этих интересов создают основу формирования связанных с информацией общественных отношений в экономической сфере.

В политической сфере, образуемой совокупностью общественных отношений по поводу политической власти и ресурсов власти как объектов данных отношений, информация является одним из наиболее важных объектов. Эта сфера подразделяется на области внутренней и внешней

политики. В области внутренней политики массовая, личная и семейная информация, информация о частной жизни, об индивиде как субъекте социальной жизни, его национальности, убеждениях, о поведении индивида и его близких родственников, о состоянии окружающей среды и о некоторых других субъектах, процессах и явлениях является объектом конституционных прав и свобод человека и гражданина и отношений, возникающих в связи с реализацией этих прав и свобод. Информация является одним из важных средств проявления политической активности индивидов, общественных организаций и органов государственной власти, а также сохранения национальной идентичности. В области внешней политики информация выступает в качестве средства международного общения и организации международного сотрудничества. Она является важным средством формирования облика нации за рубежом и поддержания определенного уровня доверия между государствами. Информационная инфраструктура обеспечивает возможность оперативного распространения массовой информации, информационного взаимодействия между индивидами как личностями по различным поводам, возникающим в личной и социальной жизни, осуществления скоординированных политических акций и т.п. Интересы личности, общества и государства, связанные с политической информацией и использованием информационной инфраструктуры, правовой статус субъектов в области реализации этих интересов создают основу для формирования общественных отношений по поводу информации в политической сфере.

Информация является одним из основных объектов общественных отношений, составляющих духовную сферу общества. Эта сфера образуется совокупностью отношений, связанных с созданием, сохранностью, использованием и распространением культурных ценностей, а также включает сами эти ценности. В виде информации существуют мировоззренческие установки, выражающие себя в идеологических предпочтениях, менталитете населения как совокупности психологических установок индивидов,

концептуальных образах, создающих определенную картину мира, в духовных ценностях. В этом же виде сохраняются и передаются из поколения в поколение нравственные и эстетические идеалы, национальные традиции и обычаи, нормы и образцы поведения. В виде информации становятся известны знания, результаты и методы проведения научных исследований, создания современных технологий, в том числе информационных, а также художественные и литературные произведения. Информационная инфраструктура общества обеспечивает возможность доступа индивидов к произведениям культуры, пропаганды взглядов и убеждений, распространения технологий и т.п. Интересы личности, общества и государства, связанные с культурными ценностями и использованием информационной инфраструктуры, правовой статус субъектов в области реализации этих интересов создают основу для формирования общественных отношений по поводу информации в духовной сфере.

В социальной сфере, образуемой совокупностью общественных отношений, связанных с воспроизводством населения и с объектами социальной инфраструктуры, информация является основным элементом, обеспечивающим оценку состояния человеческой основы общества, обучения и воспитания личности. В виде информации сохраняются и передаются знания, описываются и объясняются технологические приемы и способы производства, необходимые для обучения подрастающего поколения, прививаются нравственные принципы, воспитывается правосознание, обеспечивающее поддержание социальной стабильности в обществе. Информационная инфраструктура является важным средством обмена информацией в целях организации функционирования социальной инфраструктуры, своевременного оказания помощи в сохранении здоровья индивидов, их образования и воспитания. Интересы личности, общества и государства, связанные с социальной информацией и использованием информационной инфраструктуры, правовой статус субъектов в области

реализации этих интересов создают основу для формирования общественных отношений, связанных с информацией в социальной сфере.

В сфере государственного управления, образуемой совокупностью общественных отношений по поводу выполнения функций государства и объектов этих отношений, информация является важнейшим средством организации экономической, политической, духовной и социальной жизни общества, сохранения национальной идентичности, территориального устройства государства и защиты его территории, обеспечения суверенитета, правовой и социальной защиты населения и граждан, организации функционирования системы органов государственной власти РФ, взаимодействия с институтами гражданского общества и структурами самоуправления. Информационная инфраструктура обеспечивает возможность оперативного управления делами общества, силами и средствами противодействия угрозам национальным интересам, реализации установленного режима доступа к информации, накапливаемой органами государственной власти и государственными учреждениями и т.п. Правовой статус субъектов информационной сферы, в той или иной степени участвующих в государственном управлении, определяет возможности государства по реализации его функций.

Общественные отношения, объектом которых выступают информация и информационная инфраструктура, сложившиеся в выделенных сферах общественной жизни и государственного управления, становятся предметом деятельности по обеспечению информационной безопасности в связи с тем, что субъекты и объекты этих отношений могут подвергаться угрозам.

Таким образом, **предметная направленность деятельности по обеспечению информационной безопасности определяется совокупностью общественных отношений, связанных с информацией и информационной инфраструктурой в различных сферах жизнедеятельности общества и государственного управления, реализацией правового статуса субъектов**

информационной сферы, и проявление угроз которым способно нанести вред национальным интересам.

Понятие «цель» раскрывается в справочной литературе как «необходимый, желаемый или проектируемый результат предпринимаемого действия, поступка, деятельности или процесса»¹.

Можно выделить два основных типа целей противодействия: ликвидацию угроз безопасности и минимизацию ущерба от проявления угроз.

Ликвидация угроз как цель противодействия представляет собой такой характер взаимодействия объекта безопасности и источника угроз, при котором эти источники перестают обладать свойством порождения угрозы. Так, угроза принятия органами государственной власти нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности, может быть ликвидирована в случае создания такой системы отношений между органами государственной власти, при которой принятие противоправных нормативных правовых актов было бы невозможно. Создание такой системы может рассматриваться как цель деятельности государства по противодействию данной угрозе.

В свою очередь, угроза создания монополий на формирование, получение и распространение информации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем будет ликвидирована, если будут установлены такие правила поведения субъектов на рынке средств массовой информации, при которых можно было бы предотвращать создание соответствующих монополий. Установление таких правил также является одной из целей государственной политики.

Аналогичного результата можно достичь путем формирования такой системы санкций за нарушение правовых норм, при которой осуществление противоправных деяний было бы невыгодным субъектам правоотношений.

¹ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. Изд. 2-е, дополненное. МГФ «Знание» 1999, стр. 311, Малько А.В., Политическая и правовая жизнь России. Актуальные проблемы. Изд. «Юрист», М., 2000, стр. 78.

Так, установление достаточно существенных экономических санкций за неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам органов государственной власти, органов местного самоуправления, к открытым архивным материалам, к другой открытой социально значимой информации, как представляется, могло бы изменить факторы и условия, составляющие основное содержание соответствующей угрозы информационной безопасности.

Угроза низкой эффективности информационного обеспечения государственной политики могла бы быть ликвидирована, если бы была установлена соответствующая компетенция государственных органов власти в области разработки и реализации государственной информационной политики.

Минимизация последствий реализации угрозы как цель противодействия угрозам возникает тогда, когда ликвидация угроз не представляется возможной. Эта цель представляет собой такой характер взаимодействия государства и источника угроз, при котором проявляющиеся угрозы своевременно выявляются, осуществляется выяснение и устранение причин, способствующих этому процессу, а также ликвидация последствий проявления угроз.

К числу целей данного типа можно, например, отнести противодействие угрозе девальвации духовных ценностей, пропаганды образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, на духовных и нравственных ценностях, противоречащих ценностям, принятым в российском обществе. Ликвидировать эту угрозу не представляется возможным, но выявлять факты ее проявления и минимизировать последствия этого – цель, которую может и должно перед собой поставить государство.

Естественно, что в целях проявляются сущностные свойства субъектов обеспечения безопасности: личности, общества и государства, их отношение к объектам функционального воздействия. Эти цели оказывают влияние на определение задач противодействия угрозам информационной безопасности,

форм, средств и методов их достижения¹. Так, личность ставит цели противодействия угрозам в рамках своей непосредственной деятельности, прежде всего, в процессе взаимодействия с другими членами социальной общности, общество - в рамках решения задач сохранения национальной идентичности, а государство – в рамках политической и организующей деятельности органов государственной власти, управления делами общества. Содержание целей, таким образом, определяется и субъектами обеспечения информационной безопасности.

С учетом этого цель обеспечения информационной безопасности может быть определена как состояние защищенности общественных отношений, складывающихся в процессе реализации национальных интересов и связанных с информацией и информационной инфраструктурой, от проявления внешних и внутренних угроз.

Деятельность по обеспечению информационной безопасности осуществляется на основе некоторой совокупности наиболее важных, ключевых идей и положений, называемых принципами, и в формах, различающихся используемыми средствами.

Принципы деятельности по обеспечению информационной безопасности могут быть разделены на общие, на которых основывается деятельность по обеспечению всех видов безопасности, и особенные, присущие обеспечению информационной безопасности.

К числу общих принципов деятельности по обеспечению безопасности относятся гуманизм, социальная справедливость, объективность, конкретность, эффективность, опора на поддержку и доверие народа, сочетание гласности и тайны², законность и конституционность³.

¹ Теория государства и права . т.1, стр. 157.

² Гыскэ А.В.. Теоретико-методологические аспекты обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. М., Прогрессивные био-медицинские технологии, 2000, Стр. 41.

³ Теория государства и права. Т.1.Стр. 171.

Принцип гуманизма заключается в обеспечении прав и свобод человека и гражданина при осуществлении противодействия угрозам информационной безопасности, в недопущении противоправных посягательств на его личность, унижения чести и достоинства человека, произвольного вмешательства в его частную жизнь, личную и семейную тайны, чрезмерного ограничения свободы его информационной деятельности, а также в минимизации ущерба этим правам и свободам, когда их ограничение осуществляется на законных основаниях.

Принцип социальной справедливости заключается в предоставлении любому человеку возможности обращения к субъектам обеспечения информационной безопасности за помощью в случае нарушения его прав и свобод, в выявлении лиц, создающих угрозы, и в применении к ним справедливой юридической ответственности, соответствующей социальной опасности подготавливаемых или совершаемых деяний.

Принцип объективности заключается в учете при осуществлении противодействия объективных закономерностей общественного развития, взаимодействия общества с окружающей средой, реальных возможностей субъектов обеспечения информационной безопасности ликвидировать угрозу или минимизировать последствия ее реализации. Этот принцип требует комплексного, системного подхода к определению способов достижения целей деятельности при наименьших затратах сил и средств.

Принцип конкретности заключается в обеспечении безопасности применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов на основе достоверной информации как о внутренних и внешних угрозах, так и о возможностях по противодействию им. Достоверная информация позволяет установить конкретные формы проявления угроз, определить адекватные цели и действия по обеспечению безопасности, конкретизировать методы противодействия угрозам, а также необходимые для их реализации силы и средства.

Принцип эффективности заключается в достижении целей противодействия при наименьших затратах сил и средств. Обеспечение

информационной безопасности в любой социальной общности требует значительных материальных, финансовых и людских ресурсов. Исходя из этого, обеспечение безопасности, как и всякая общественно полезная деятельность людей, должна осуществляться рационально и эффективно. Обычно к критериям эффективности, которые применяются на практике, относят отношение размера предотвращенного ущерба от реализации угроз к затратам на противодействие этим угрозам.

Принцип опоры на поддержку и доверие граждан заключается в учете при осуществлении противодействия угрозам общественного мнения по поводу проводимых мероприятий, в предоставлении возможности гражданам и общественным организациям возможности оказания помощи органам государственной власти в этой деятельности.

Принцип сочетания гласности и тайны заключается в нахождении и поддержании необходимого баланса между открытостью деятельности по противодействию информационной безопасности, позволяющей добиться доверия и поддержки общества и ограничением доступа к определенной информации, разглашение которой может снизить эффективность противодействия угрозам безопасности.

Принцип законности и конституционности означает осуществление всех функций, свойственных государственным органам и должностным лицам, в строгом соответствии с действующей конституцией, законами и подзаконными актами, согласно установленной в законодательном порядке компетенции. Строгое и неуклонное соблюдение законности и конституционности должно быть неременным требованием, принципом деятельности не только государственных, но и негосударственных органов, учреждений и организаций.

Среди других принципов деятельности государства по обеспечению безопасности следует выделить соответствие выбранных средств и методов цели и комплексности использования имеющихся сил и средств.

Принцип соответствия выбранных средств и методов цели противодействия означает, что данные средства и методы должны, с одной стороны, быть достаточны для достижения цели, а с другой – не приводить к нежелательным для общества последствиям.

Принцип комплексности использования имеющихся сил и средств заключается в согласованном применении имеющихся ресурсов для обеспечения деятельности субъектов противодействия угрозам информационной безопасности.

К числу особенных принципов деятельности по обеспечению информационной безопасности следует отнести, прежде всего, глобальность.

Принцип глобальности заключается в том, что эта деятельность должна осуществляться согласованно как в отдельном государстве, так и в международном сообществе. В условиях формирования глобального информационного общества обеспечить информационную безопасность в одиночку не может ни одна страна мира. Это обусловлено, прежде всего, тем, что глобальная информационная инфраструктура вывела обеспечение прав человека на свободу мысли и слова, распространения религиозных и иных взглядов, поиска, получения, передачи, производства и распространения информации (в том числе массовой) за пределы юрисдикции одного государства, обеспечила им международную защиту. В этих условиях злоупотребления свободой со стороны индивидов, организаций и государств также приобретают глобальный характер и противодействие им требует объединения усилий членов международного сообщества и, кроме того, без разъяснения международному сообществу причин обеспокоенности государства по поводу тех или иных угроз внешнего и внутреннего характера невозможно обеспечить соответствие деятельности международного сообщества в этой сфере национальным интересам.

Деятельность по обеспечению информационной безопасности проявляется в форме социального регулирования, в том числе правового, а

также политической деятельности и организационных мероприятий по противодействию угрозам национальным интересам в информационной сфере.

Регулятивная форма деятельности по обеспечению информационной безопасности образуется совокупностью мероприятий по формированию, применению и охране социальных норм регулирования общественных отношений, которые позволяют противодействовать угрозам национальным интересам в информационной сфере.

Выделяются два основных типа норм: технические и социальные. Технические нормы определяют порядок взаимодействия человека с окружающей средой, осуществления деятельности по созданию материальных благ, пользованию орудиями труда, и, в частности, использования средств и систем информатизации, телекоммуникации и связи. Современную систему технических норм составляют правила использования современных информационных технологий, правила защиты информации и информационных систем от несанкционированного доступа, правила пользования средствами автоматизации управления и обработки информации. Следование этим правилам способствует более производительной и эффективной работе, предупреждает нанесение ущерба таким объектам национальных интересов как информация и информационно-телекоммуникационные системы, а также производственный травматизм и профессиональные заболевания.

Социальные нормы регулируют поведение индивидов и подразделяются на поддерживаемые силами социальной общности без участия государства и поддерживаемые с использованием государственного принуждения. Первые включают, прежде всего, мораль, обычаи и традиции, корпоративные и религиозные нормы. Эти нормы являются основными в противодействии угрозам национальной идентичности. Мораль или моральные нормы представляют собой правила поведения, основанные на представлениях

национальной общности о добре и зле, плохом или хорошем, справедливом и несправедливом, честном и бесчестном и тому подобных этических представлениях. Значительная часть моральных норм вырабатывается и поддерживается нацией в целом или же большинством ее социальных групп. Обычаи представляют собой правила поведения, сложившиеся в далеком прошлом, а в современном обществе поддерживаемые в силу привычки. Норма, ставшая обычаем, оказывает свое регулирующее воздействие в силу ее эмоционального восприятия членами общества, привыкшими к ее соблюдению настолько, что ее реализация стала потребностью. Традиции представляют собой правила поведения, которые определяют порядок, процедуру проведения каких-либо мероприятий, связанных с торжественными или знаменательными, значительными событиями в жизни индивида как представителя конкретной нации. Широкое распространение в современном обществе получили корпоративные нормы общественных объединений, политических партий, закрепляемые их уставами. Эти нормы определяют порядок участия членов в деятельности этих организаций, их взаимоотношения с руководством, взаимодействия с другими организациями. Религиозные нормы представляют собой правила, установленные различными вероисповеданиями. Такие нормы содержатся в религиозных книгах: Библии, Евангелии, Коране, Талмуде и др, либо в сознании верующих, исповедующих языческие, многобожеские культы. Они определяют порядок совершения религиозных обрядов.

Общим для всех этих норм является то, что они, как правило, составляют значительную часть национальных духовных ценностей, отличающих одну нацию от другой.

Важной составляющей социального регулирования деятельности по обеспечению информационной безопасности является **правовое регулирование общественных отношений, связанных с противодействием угрозам информационной безопасности, которое заключается в установлении определенных правовых норм, их применении и охране**

норм от нарушения с использованием государственного принуждения.

Правовое регулирование отношений в целях обеспечения информационной безопасности осуществляется в рамках правовой деятельности государства, в структуре которой выделяются: законодательная (правотворческая), правоприменительная и судебная деятельность.

Законодательная деятельность заключается в подготовке, принятии и издании законодательными органами нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области удовлетворения национальных интересов в информационной сфере, а также создающих условия для предотвращения реализации угроз информационной безопасности или минимизации их воздействия на защищаемые общественные отношения. Эта деятельность направлена на создание правовой основы выполнения государственными органами задач по противодействию угрозам, установление таких правил реализации общественных отношений в рассматриваемой области, при которых ни внешние, ни внутренние угрозы не оказывают на эти отношения существенного негативного воздействия. Совокупность нормативных правовых актов, являющихся источниками права в данной сфере, составляют основу законодательства в области обеспечения информационной безопасности. Оно призвано реализовать социальное назначение права в достижении целей противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Правоприменительная деятельность представляет собой основанное на законодательстве оперативное, повседневное выполнение органами исполнительной власти (государственного управления) возложенных на них функций в области обеспечения информационной безопасности. Эта деятельность заключается в следующем:

подготовка, принятие и исполнение решений органов исполнительной власти по осуществлению конкретных мероприятий по противодействию угрозам информационной безопасности;

координация деятельности органов в системе исполнительной власти в процессе подготовки и реализации конкретных мероприятий;

организационные, регистрационные и иные формы осуществления правоприменительной практики в рассматриваемой области;

консультативная и информационная деятельность органов исполнительной власти, направленная на создание условий для эффективного выполнения возложенных на эти органы задач;

учетные, аналитические, прогнозные и программные формы работы, являющиеся, на наш взгляд, разновидностью информационной деятельности, административные договоры;

взаимодействие органов исполнительной власти с органами других ветвей государственной власти в целях согласования усилий по противодействию угрозам;

информационное обеспечение деятельности субъектов противодействия угрозам информационной безопасности в системе исполнительной власти;

государственный контроль за законностью деятельности субъектов правового регулирования в рассматриваемой области¹.

Примером такой деятельности является, в частности, разработка проекта федеральной программы реализации первоочередных мероприятий, предусмотренных Доктриной информационной безопасности Российской Федерации.

Судебная деятельность охватывает реализацию функции государства по обеспечению правосудия в процессе выполнения задач противодействия угрозам информационной безопасности. Эта деятельность является неотъемлемой составляющей обеспечения информационной безопасности, т.к. позволяет каждому реализовать свое конституционное право на объективное рассмотрение всех обстоятельств, связанных с применением к нему мер государственного принуждения.

¹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. Отв. редактор И.Л.Бачило. М., Юрист. 1998 , Стр. 206.

Деятельность государства по обеспечению информационной безопасности, осуществляемая в правовой форме, составляет существо правового обеспечения информационной безопасности. Оно возникает в процессе взаимодействия права как средства регулирования общественных отношений и государства как основного субъекта противодействия угрозам его безопасности. Правовое обеспечение проявляется как воздействие правовых механизмов на общественные отношения в целях противодействия угрозам безопасности.

Аналогичным образом понятие «правовое обеспечение» раскрывается Ю.А.Тихомировым применительно к сфере государственного управления¹.

Политическая деятельность по обеспечению информационной безопасности заключается в руководстве и управлении социальными группами общества в целях противодействия угрозам национальным интересам в информационной сфере. Руководство предполагает выработку и принятие правящей социальной группой или индивидом принципиально важных для общества решений по конкретному содержанию угроз национальным интересам в информационной сфере, по целям и задачам противодействия этим угрозам, по методам осуществления противодействия, а управление – в проявлении воли правящей социальной группы или индивида, в сознательном воздействии на общество для реализации политических установок по обеспечению информационной безопасности. Так, политические партии, как правило, формулируют свое представление об угрозах национальной безопасности вообще и в информационной сфере, в частности, о методах противодействия этим угрозам и, мобилизуя своих сторонников, предпринимают усилия по претворению своих программных установок в жизнь. Государство как один из наиболее важных субъектов политической жизни формулирует свое представление о наиболее опасных угрозах информационной безопасности общества, принципах и методах противодействия этим угрозам. Для реализации представлений о том, как

¹ Тихомиров Ю.А.. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001, Стр.39.

именно необходимо обеспечивать информационную безопасность, государство обладает значительными организационными, кадровыми, финансовыми и правовыми ресурсами. Оно может оформить свои взгляды в виде некоторого политического документа, который позволит обществу оценить общую направленность деятельности государства в этой области, а органам государственной власти – согласовывать свою деятельность с политическими установками государства.

Деятельность по обеспечению информационной безопасности в форме системы организационных мероприятий по противодействию угрозам национальным интересам в информационной сфере заключается в управлении материальными, финансовыми и другими ресурсами государства, а также в их исполнении. Она включает такие мероприятия как: развитие научных исследований, направленных на повышение устойчивости информационной инфраструктуры к проявлению угроз; создание системы психологической реабилитации граждан, не сумевших адаптироваться к резко возросшему темпу жизни, приспособиться к получению все возрастающих объемов информации; поддержание в установленном законодательством порядке деятельности общественных организаций, ставящих своей целью разъяснение населению содержания угроз информационной безопасности, и определение форм их возможного участия в противодействии этим угрозам; согласование деятельности органов исполнительной власти в области противодействия угрозам; развитие системы массовой информации, способной удовлетворять потребности граждан в актуальных, достоверных сведениях об интересующих их событиях общественной жизни, обеспечить их своевременное поступление к гражданам и т.д.

Деятельность по обеспечению информационной безопасности осуществляется с помощью различных способов, средств и приемов, которые принято называть методами. Специфика используемых методов существенно зависит от объекта воздействия и преследуемых целей. Как было показано

выше, выделяются три основных вида объектов воздействия: субъекты общественной жизни, информация и информационная инфраструктура.

Методы воздействия на субъектов общественной жизни достаточно часто классифицируют по функциям субъектов деятельности. При этом выделяются общие, используемые при выполнении всех или основных этапов этой деятельности, и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций или на отдельных стадиях противодействия угрозам¹. В качестве общих методов воздействия на субъектов применяются убеждение и принуждение.

Метод убеждения предполагает систематическую работу по формированию в общественном мнении позитивных оценок мероприятий, осуществляемых государством в этой области. Разъяснение целей деятельности государства по обеспечению информационной безопасности, подготавливаемых и принимаемых законопроектов, выполняемых мероприятий и т.п. необходимо не только потому, что они затрагивают интересы большинства граждан, но и в связи с тем, что общество должно иметь возможность контролировать деятельность государства, оценивать соответствие осуществляемой государством политики декларируемым целям.

Одним из эффективных средств решения данной задачи является взаимодействие государственных органов, уполномоченных должностных лиц со средствами массовой информации, заинтересованными общественными организациями.

Среди мер убеждения можно выделить разъяснение, обоснование, обсуждение, внушение, поощрение, показ положительных примеров и другие.

Метод принуждения заключается в использовании властного ресурса для навязывания отдельным субъектам, осуществляющим противоправную деятельность, воли государства, связанной с реализацией государственной политики в области противодействия угрозам информационной безопасности.

¹ Овсянко Д.М.. Административное право. Под редакцией Г.А.Туманова. М., Юрист 1999. Стр. 123.

Так, лица, осуществляющие пропаганду и агитацию, разжигающие национальную, религиозную или классовую ненависть, могут быть привлечены к уголовной ответственности, а лица, нарушающие установленный порядок использования средств связи, к административной ответственности. При этом административное принуждение применяется тогда, когда убеждения оказываются недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом исполнительной власти или его должностным лицом. В этих случаях оно призвано обеспечить исполнение правил поведения, изложенных в административно-правовых нормах, и применяется, как правило, во внесудебном порядке.

По характеру воздействия на сознание и волю людей различают экономические и административные методы. Экономические методы относятся к косвенным и заключаются в воздействии на материальные интересы субъекта. С этой целью чаще всего используются цены, налоги, проценты, премии, льготы, экономические санкции. К методам административного воздействия, называемым прямыми, относят: общее и непосредственное руководство, регулирование, контроль.

Выбор методов осуществления деятельности по защите информационной безопасности обуславливается, прежде всего, содержанием защищаемых национальных интересов и угроз этим интересам. Так, противодействие угрозам конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности осуществляется с преимущественным использованием методов принуждения. Например, соответствующие условия для противодействия ущемлению конституционных прав граждан на личную и семейную тайны, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, создают нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, закрепляющие уголовную ответственность за нарушение этих конституционных прав и свобод¹.

В то же время защита национальных интересов, связанных с

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации. 1996 года. Ст. 137, 138.

информационным обеспечением государственной политики, предполагает преимущественно использование методов убеждения. Так, методами принуждения вряд ли возможно справиться с дефицитом квалифицированных кадров, отсутствием системы формирования и реализации государственной информационной политики.

Специальные методы включают методы воздействия на информацию и информационную инфраструктуру.

Методы воздействия на информацию в форме сообщений подразделяются на электронные и неэлектронные. Электронные методы воздействия применяются в тех случаях, когда сообщения закрепляются на электромагнитных запоминающих устройствах, предназначенных для обработки с помощью средств вычислительной техники. Они заключаются в уничтожении, искажении, копировании сообщений, хранящихся на этих запоминающих устройствах и, как следствие, снижении возможности использования этой информации для нанесения вреда объекту безопасности. Эти воздействия могут быть осуществлены только с использованием технического и программного оборудования. Неэлектронные методы имеют, по существу, то же содержание, но реализуются без использования средств вычислительной техники. Они используются для воздействия на сообщения, закрепленные на других, прежде всего, бумажных носителях информации.

Методы воздействия на информационную инфраструктуру могут быть разделены на информационные и неинформационные. Информационные методы воздействия ориентированы на нарушение функционирования информационно-телекоммуникационных систем, сетей связи, средств автоматизации управления, систем автоматизированной обработки информации и таким образом на предотвращение нанесения вреда объектам защищаемых общественных отношений. Неинформационные методы воздействия заключаются в физическом уничтожении или разрушении объектов информационной инфраструктуры.

Выбор целей и методов противодействия конкретным угрозам

информационной безопасности составляет важную проблему и составную часть деятельности по реализации основных направлений государственной политики в этой области. В рамках решения данной проблемы определяются возможные формы соответствующей деятельности государственных органов, что требует проведения подробного анализа экономического, политического, социального и другого состояния общества и государства, возможных последствий выбора тех или иных вариантов осуществления этой деятельности.

г. Важной составляющей структуры понятия «обеспечения информационной безопасности» являются **средства обеспечения информационной безопасности**. Категория средств является общенаучной, междисциплинарной и объединяет, прежде всего, инструменты, с помощью которых осуществляется деятельность, и технологии их использования. С этой точки зрения **средства обеспечения информационной безопасности представляют собой совокупность правовых, политических и организационных средств, включающих средства технологического, кадрового, материального, финансового, информационного и научного обеспечения.**

Правовые средства обеспечения информационной безопасности представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления – субъективные права, обязанности, льготы, запреты, поощрения, наказания и т.п.) и деяниях (технологии – акты реализации прав и обязанностей)¹, противодействующих угрозам интересам субъектов права, реализуемым в информационной сфере, и обеспечивающих достижение социально полезных целей. Они отражают функциональную, прикладную сторону правовой системы, выступают в качестве элементов механизма правового регулирования, во многом определяя эффективность данного механизма.

¹ Малько А.В.. Проблемы правовых средств. В кн. Проблемы теории государства и права. М., Проспект. 1999, стр. 326.

Политические средства образуются совокупностью инструментов политической борьбы, в которой участвуют политические силы общества: забастовки, пропагандистские компании, критика политических оппонентов, митинги, демонстрации, выборы, референдумы и т.д.

Средства технологического обеспечения информационной безопасности образуются совокупностью технических и программных средств защиты информации, предотвращения несанкционированного доступа в информационные, телекоммуникационные и вычислительные системы и сети связи, а также методического обеспечения их использования.

Средства кадрового обеспечения информационной безопасности образуются совокупностью программ подготовки кадров по различным аспектам данной деятельности, используемых в процессе подготовки учебного и методического материала.

Средства материального обеспечения образуются совокупностью объектов, выделяемых для размещения средств технологического обеспечения, сил, участвующих в обеспечении информационной безопасности, средств организации их деятельности и т.п.

Средства финансового обеспечения представляют собой совокупность экономических инструментов получения, привлечения, перераспределения и использования денежных средств для решения задач обеспечения информационной безопасности.

Средства информационного обеспечения образуются совокупностью информационных фондов и банков данных, используемых в процессе решения задач обеспечения информационной безопасности, а также средств их актуализации.

Средства научного обеспечения информационной безопасности образуются совокупностью научных теорий, концепций, категорий, закономерностей и методов, предназначенных для изучения процессов и явлений развития информационной сферы общества, угроз национальным интересам, реализуемым в этой сфере, и противодействия этим угрозам.

Общая структура средств обеспечения информационной безопасности представлена на рис. 1.5.

Таким образом, обеспечение информационной безопасности Российской Федерации является сложным комплексным понятием, охватывающим большой круг процессов и явлений, связанных с противодействием угрозам безопасности национальным интересам в информационной сфере.



Рис. 1.5. Общая структура средств обеспечения информационной безопасности

1.3. Предмет правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности

Предмет правового обеспечения информационной безопасности представляет собой область правового воздействия на поведение людей в целях недопущения проявления угроз объектам национальных интересов в информационной сфере или минимизации негативных последствий проявления этих угроз. Данная область образуется совокупностью общественных отношений, обладающих следующими основными признаками:

принадлежность к информационным отношениям, либо обусловленность ими;

связанность с объектами национальных интересов в информационной сфере;

обусловленность проявлением угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

1.3.1. Информационные отношения. Для выяснения существа первого признака отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, представляется важным проанализировать содержание и структуру понятия «информационные отношения».

По мнению специалистов, информационные отношения опосредуют информационную деятельность. Эта деятельность заключается в осуществлении информационных процессов, которые образуются совокупностью процессов производства, передачи, поиска, получения и распространения информации, а также создания и применения информационных систем, технологий и средств их обеспечения¹.

Как отмечает И.Л.Бачило, информационная деятельность «имеет своим предметом информацию в самом различном состоянии и формах и связана с созданием, сбором, обработкой, передачей, распространением и

¹ Копылов В.А.. Информационное право. М., Юристъ, 2002, стр. 51.

использованием информации в самых различных направлениях ее применения»¹. По ее мнению, «когда информацию можно выделить как особый предмет труда или творчества, тогда может идти речь об информационной деятельности. ...В процессе осуществления информационной деятельности (равно связанной с информационными технологиями и коммуникациями) возникают общественные отношения, часть из которых неизбежно регулируется правом, и они на этом основании становятся правовыми отношениями. Условно их стали называть информационными отношениями».

В настоящее время, как справедливо отметил В.Н.Лопатин, отсутствует общепризнанный подход к определению содержания и структуры информационных отношений. Он полагает, что раскрытие содержания общественных отношений по поводу информации и производных от них правоотношений следует определять, «исходя из стандартного цикла обращения информации, который можно представить в виде простейшей формулы: производство — распространение — потребление — производство, и основных правомочий субъектов в информационной сфере, установленных в Конституции РФ: свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию, а также иметь право на неприкосновенность частной жизни, тайну и защиту от так называемой «вредной информации»².

Развивая эту мысль, целесообразно отметить следующее. Как известно³, общественное отношение представляет собой реальное взаимодействие субъектов, наделенных сознанием и волей, преследующих определенные цели. Свои действия субъекты отношений соотносят или подчиняют достижению требуемого результата, цели, реализации интереса. В общественном отношении субъекты нуждаются друг в друге, зависят друг от друга и могут добиться желаемого, или того в чем они заинтересованы, только опираясь на взаимное

¹ Бачило И.Л.. Информационное право. Основы практической информатики. М., Юринформцентр, 2001, стр. 22.

² Лопатин В.Н.. Информационная сфера как объект права. В кн. Информационное право. Под редакцией Б.А.Гопорнина. СПб., Юридический центр Пресс. 2001. Стр. 134.

³ Гревцов Ю.И.. Правовые отношения. В кн. Теория государства и права. Т.2. Теория права. Стр. 263.

содействие. Именно поэтому в отношении особенно ценна форма, определяющая порядок развертывания содержания отношения (взаимодействия), а точнее, ее определенность. Она позволяет предвидеть результат взаимодействия, предсказывать поведение сторон отношения, обеспечивать их равенство во взаимодействии, при котором ни одна из них не может в одностороннем порядке определять (навязывать) поведение другой стороне. В этих целях форма общественного отношения закрепляется правовым нормативом и поддерживается государственным принуждением.

Выделение в особую область правового регулирования общественных отношений, посредством которых реализуются связанные с информацией интересы субъектов, обусловлено, прежде всего, специфическими особенностями информации.

К числу таких особенностей, в соответствии с предложенной в 1.1. концепцией, относятся следующие:

существование информации в формах сведений, представляющих собой запечатленные в памяти человека результаты отражения движения объектов материального мира и осознания этого движения, в том числе знания, и форме сообщений, представляющих собой набор знаков, с помощью которого сведения могут быть переданы от одного человека к другому;

различие в свойствах двух форм информации (сведения обладают свойствами духовности, субъективности, неуничтожаемости и динамичности, а сообщения - свойствами материальности, объективности, уничтожаемости, статичности, ограниченной воспроизводимости и копируемости);

возможность трансформации информации из одной формы в другую (субъект преобразует сведения в сообщения для передачи другим субъектам и сообщения в сведения при осознании поступившего сообщения);

различие в характере трансформаций информации из сведения в сообщения и из сообщения в сведения (преобразование сведений в сообщения, как правило, носит волевой характер, т.е. осуществляется сознательно; преобразование

сообщений в сведения происходит на уровне как подсознания, т.е. без волевых усилий, так и сознания).

Эти особенности порождают своеобразие связанных с информацией правоотношений, правомочий субъектов в отношении информации, юридических фактов, порождающих правоотношения, фактического содержания правоотношений.

Можно выделить четыре основные группы информационных отношений:

товарно-денежные отношения, в которых информация в форме сообщений выступает в качестве товара, услуги или объекта прав интеллектуальной собственности;

духовные отношения, в которых информация в форме сведений выступает в качестве средства воздействия на психическое состояние субъектов;

отношения в области социального и государственного управления, в которых информация в форме сведений и сообщений выступает в качестве средства идентификации субъектов, регулирования их деятельности;

отношения в области управления техническими и технологическими системами, в которых информация в форме сообщений выступает в качестве средства обеспечения согласованного функционирования отдельных составляющих систем;

отношения, связанные с повседневным общением между людьми, в которых информация в форме сведений выступает в качестве средства самосовершенствования субъектов, их информационного «обогащения».

Общая схема основных групп общественных отношений, объектами которых является информация, представлена на рис. 1.6.

Анализ выделенных групп отношений показывает, что они порождаются интересами субъектов, реализуемыми в информационной сфере. Можно выделить три основные группы таких интересов: в свободном обладании информацией, в передаче части имеющейся информации одним субъектам и в сохранении в неизвестности остальной информации для других субъектов.

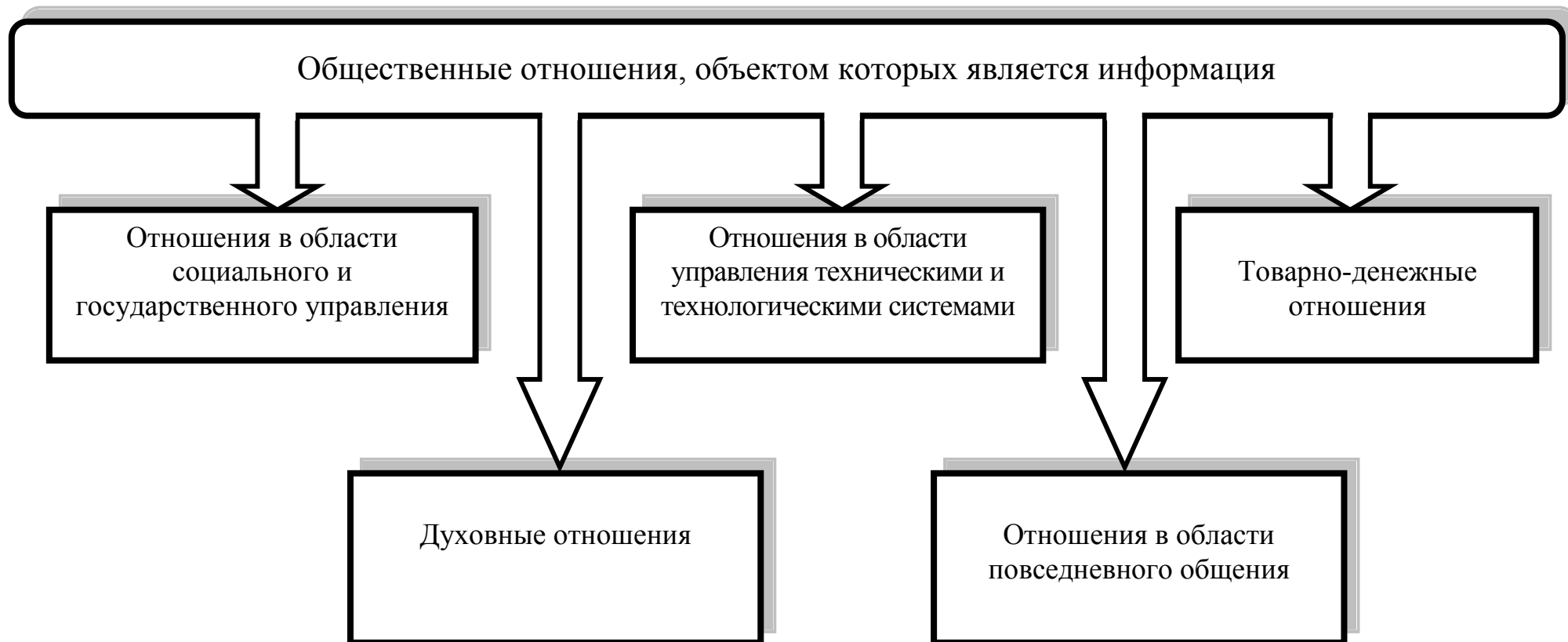


Рис. 1.6. Основные группы общественных отношений, объектом которых является информация.

Так, с учетом роли и места информации в жизни человека можно полагать, что его интересы, связанные с информацией, обуславливаются необходимостью адаптации к условиям существования в природной и социальной среде и заключаются в обладании требуемой для этого информацией, в обмене информацией с одними людьми и в сохранении в неизвестности для других людей части имеющейся информации. Последнее обстоятельство обеспечивает определенную степень независимости человека от других лиц, повышает комфортность его существования.

Связанные с информацией интересы общества обуславливаются необходимостью поддержания общественной стабильности, обеспечения лучших условий жизни своих членов (граждан) и безопасности социального развития. Они заключаются в обладании институциональными социальными образованиями требуемой информацией, в обмене информацией между членами социальных образований, в сохранении в неизвестности для других лиц части информации, которой обладают члены данного социального образования. Это повышает устойчивость функционирования данного социального образования в условиях существования часто встречающегося конфликта его интересов с интересами других социальных образований.

Связанные с информацией интересы государства обуславливаются необходимостью эффективного выполнения функций по управлению делами общества, обеспечению безопасности его существования и развития. Эти интересы заключаются в обладании государственными органами определенной информацией, в передаче части этой информации гражданам, социальным образованиям и в сохранении в неизвестности для неуполномоченных лиц информации, разглашение которой может нанести вред выполнению функций государства.

Таким образом, **деятельность субъектов в информационной сфере направлена на обладание необходимой информацией, на передачу некоторой части имеющейся у них информации одним субъектам и на сохранение в неизвестности для других субъектов оставшейся части информации.**

При этом **действия, направленные на обладание сообщениями**, реализуются посредством их поиска, получения и хранения, **действия, направленные на обладание сведениями**, реализуются посредством использования сообщений для получения сведений (для чтения), **действия, направленные на передачу сведений**, реализуются посредством их трансформации в сообщения (производства сообщений), передачи и распространения сообщений, а **действия, направленные на сохранение неизвестности информации для других субъектов**, реализуются посредством принятия специальных мер по предупреждению несанкционированного ознакомления с хранящимися у субъекта сообщениями, а также принуждения субъекта к формированию таких сообщений.

В целях реализации своих интересов субъект вынужден вступать во взаимодействия с другими субъектами, придавая этим отношениям определенную форму, т.е. придерживаясь определенного порядка их осуществления. Этот порядок существенным образом зависит от уровня развития информационной инфраструктуры, тех средств, которые она может предоставить субъекту для реализации его интересов.

В гражданских отношениях это взаимодействие часто приобретает форму сделки, объектом которой является услуга, а в публичных отношениях - форму требования или обращения.

Так, в гражданских отношениях взаимодействие с целью осуществления поиска информации может осуществляться в форме сделки, содержанием которой является оказание посреднической услуги в поиске сообщений, обладающих необходимыми признаками (по форме закрепления сообщений, по описываемой в нем области материальной или духовной сферы жизни общества, по уровню теоретического обобщения сведений, по языку, на котором закодированы сведения и т.п.), предоставление возможности самостоятельного поиска в совокупности сообщений, которыми владеет субъект взаимодействия¹. Социальным результатом данного взаимодействия может быть определение

¹ Бачило И.Л.. Информационное право. Стр. 88.

места хранения сообщений, удовлетворяющих поисковым признакам, субъекта, владеющего этими сообщениями, получение разрешения на доступ к этим сообщениям, либо отказ субъекта в предоставлении такого доступа или невозможность установления места хранения искомых сообщений.

Взаимодействие с целью получения сообщений может осуществляться в форме сделки, содержанием которой является оказание услуги по передаче необходимых сообщений, а взаимодействие с целью хранения сообщений – услуги по обеспечению сохранности имеющихся у него сообщений. Социальным результатом данных взаимодействий будет получение необходимых сообщений, сохранение физических свойств материального носителя, на котором закреплено сообщение, и возможность ознакомления с содержанием сообщения, соответственно.

Взаимодействие с целью использования сообщений для получения сведений может осуществляться в форме сделки, содержанием которой является предоставление возможности ознакомиться с интересующими субъекта сообщениями. Социальный результат данного взаимодействия будет заключаться в преобразовании сообщения в сведения, которые нашли отражение в «информационной модели» субъекта.

Взаимодействие с целью передачи (распространения) сведений может осуществляться в форме сделки, содержание которой заключается в оказании услуги по закреплению сообщения, содержащего передаваемые сведения, на материальном носителе, по передаче (доведению) сообщения до определенных субъектов или неопределенно большого числа субъектов тем или иным способом (рассылки по почте, агитации и пропаганды на собраниях, размещения на рекламных щитах, распространением сообщений в программах радио и телевидения, в продукции других средств массовой информации, размещения на сайтах сети Интернет и т.д.). Социальный результат этого взаимодействия может заключаться в доставке сообщения адресатам или в ознакомлении адресатов с содержанием сообщения, которое предполагает соответствующее изменение их поведения в определенных обстоятельствах.

Иногда специалисты выделяют еще один вид информационных отношений – отношения, возникающие в процессе взаимодействия с целью обработки информации. Под обработкой информации обычно понимается совокупность действий, выполняемых субъектом (или по его желанию техническими средствами) и направленных на преобразование некоторой совокупности сообщений по заранее заданным или заранее неопределенным алгоритмам в новое сообщение (множество сообщений). Такое взаимодействие может осуществляться в форме сделки, заключающейся в предоставлении информационной (научной, творческой) услуги, а его социальным результатом является появление новых сообщений или новых сообщений и сведений. Оно может рассматриваться как разновидность взаимодействия, осуществляемого с целью обладания сведениями, при котором часть операций по подготовке сообщений к восприятию субъектами осуществляется с помощью вычислительной техники.

В публичных отношениях взаимодействие осуществляется с целью удовлетворения интересов личности и общества, связанных с информацией, которой обладает государство, а также интересов государства, связанных с информацией, которой обладают личность и организации, органы местного самоуправления, составляющие основу гражданского общества.

Интересы личности и общества, связанные с имеющейся у государства информацией, направлены на обладание информацией, необходимой для контроля за деятельностью государства, осуществления правомерного поведения, оценки обстановки, складывающейся в наиболее важных сферах общественной жизни, и на передачу государству, его органам информации, необходимой для выполнения государством возложенных на него функций.

Взаимодействие личности и организаций с государственными органами с целью обладания требуемой информацией или передачи информации могут осуществляться в форме обращений. Взаимодействие государственных органов с личностью и организациями с целью обладания находящейся у них информации может осуществляться форме требования, когда предоставление информации

предписано правовыми нормами, или в форме извещения, когда нормами права государственным органам предписано опубликование информации. Это взаимодействие может осуществляться в форме отказа в предоставлении информации в предусмотренных законом случаях.

Условием реализации интересов субъектов общественных отношений, объектом которых является информация, выступает устойчивое и безопасное функционирование информационной инфраструктуры общества.

Состав этой инфраструктуры и содержание общественных отношений, возникающих в связи с ее использованием, определяются уровнем развития общества, его экономическими возможностями, способностью к внедрению результатов научно-технического прогресса. В составе современной информационной инфраструктуры выделяются: организационно-управляющая, технологическая и информационная составляющие. Организационно-управляющая составляющая включает: органы и службы, обеспечивающие устойчивое функционирование технологической и информационной составляющих инфраструктуры; средства массовой информации; организации, оказывающие информационные услуги. В свою очередь, технологическая составляющая включает: сети и объекты связи, телекоммуникации; средства автоматизации управления социальными и технологическими процессами, автоматизации обработки данных; компьютерные сети и системы, а информационная составляющая – информационные системы, в том числе в виде библиотечных, архивных и музейных фондов.

Интересы субъектов, связанные с использованием информационной инфраструктуры, реализуются посредством установления взаимодействия с другими субъектами в целях получения услуг связи, возможности использования сообщений, накопленных в информационных системах, а также использования средств автоматизированных систем управления и обработки данных, компьютерных систем для осуществления обработки информации. Социальным результатом этих взаимодействий являются повышение качества осуществления основной информационной деятельности.

Обеспечение реализации рассмотренных взаимодействий составляет основное содержания понятия **«информационные отношения»**, которые могут быть определены как **регулируемые правом общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия субъектов с целью удовлетворения их интересов в обладании необходимой информацией, в передаче части имеющейся информации другим субъектам, а также в сохранении в неизвестности оставшейся части информации.** Структура «информационных» отношений представлена на рис. 1.7.

Необходимость нормативного закрепления формы рассмотренных отношений определяется, с одной стороны, значительной социальной важностью соответствующих взаимодействий, а с другой – сложностью однозначного установления факта достижения требуемого социального результата без помощи государства. Так, весьма затруднительно установить полноту и тщательность проведенного поиска требуемой информации, способность предоставленной информации реализовать интересы субъекта, осведомленность субъекта о тех или иных сообщениях, существование причинно-следственной связи между осведомленностью о конкретных сообщениях и изменением поведения субъекта и т.д.

Аналогичные взаимодействия, осуществляемые в целях реализации интересов, связанных с обладанием вещами, регулируются с использованием правовых средств хорошо разработанного вещного права. Однако возможности их применения для регулирования отношений, объектом которых является информация, ограничены, т.к. в форме сообщений, имеющих материальный характер, информация не обладает свойствами вещи: она не может быть сохранена без закрепления на материальном носителе, не имеет признаков единичности, копируема в неограниченных количествах, не амортизируется в процессе употребления и т.д.

В силу этих причин регулирование информационных отношений осуществляется в рамках отдельной отрасли права, которая получила название «информационное право». Необходимость выделения правовых средств

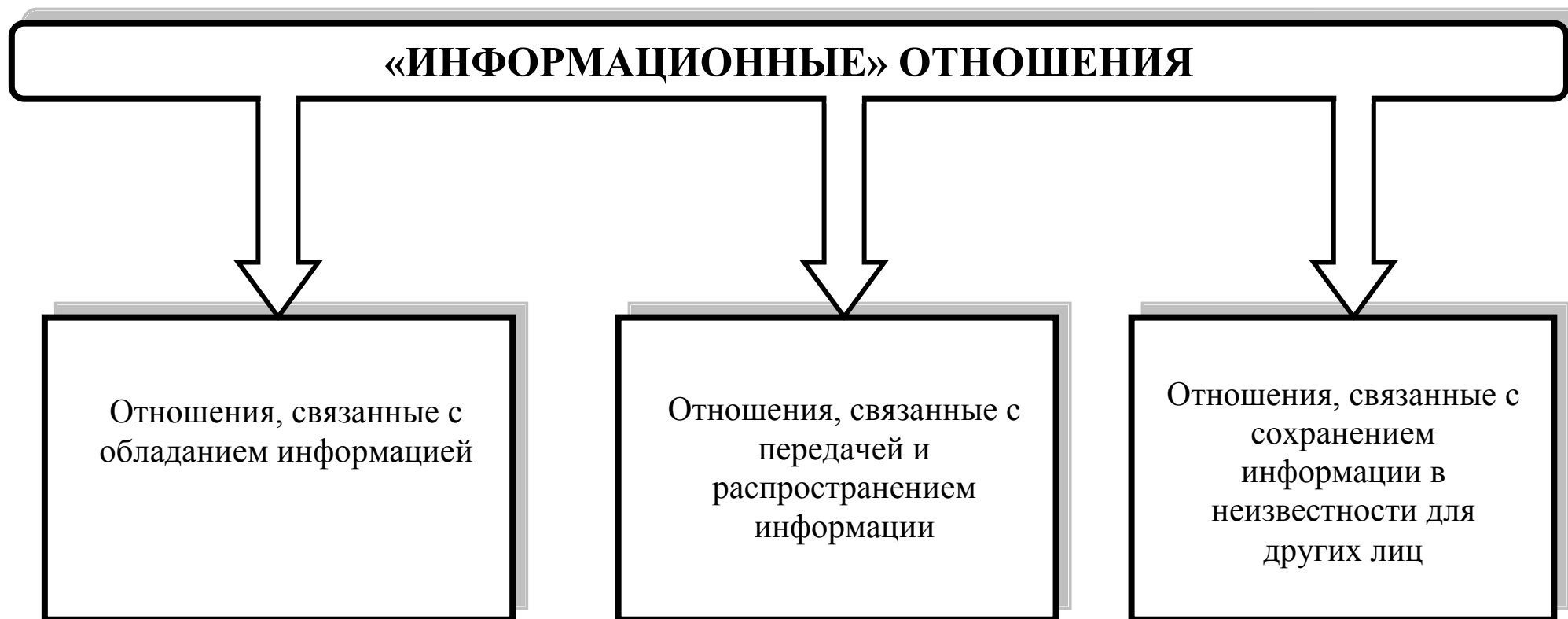


Рис. 1.7. Структура «информационных» отношений

регулирования информационных отношений в отдельную отрасль права была отмечена А.Б.Венгеровым достаточно давно¹, однако среди ученых и специалистов еще не сложилось однозначное представление о ее содержании.

Так, В.А.Копылов определяет информационное право как систему социальных норм и отношений, охраняемых силой государства, возникающих в информационной сфере – сфере производства, преобразования и потребления информации. По его мнению, основной предмет правового регулирования информационного права – это информационные отношения, возникающие при осуществлении информационных процессов – процессов производства, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, передачи, распространения и потребления информации².

М.М.Рассолов полагает, что информационное право – это совокупность норм права, регулирующая информационные отношения в обществе и содержащих предписания, которые относятся к информационной деятельности (касающейся производства, обработки, потребления и распространения информации) в целом.

И.Л.Бачило считает, что предметом информационного права является та часть общественных отношений, которая связана с созданием, формированием, хранением, обработкой, распространением, использованием информационных ресурсов, с управлением формированием и использованием информационного ресурса в обществе, с развитием и использованием новых технологий работы с информацией и технологий ее передачи в системах и сетях коммуникаций, с установлением и реализацией мер по обеспечению безопасности в информационной сфере, а также с юридической ответственностью субъектов права в этих областях деятельности³.

Ю.А.Тихомиров полагает, что информационное право является отраслью публичного права и в ее рамках можно вести речь о комплексе специфических

¹ Венгеров А.Б.. Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1978.

² Копылов В.А.. Информационное право. М., Юристъ, 2002, Стр. 87..

³ Бачило И.Л.. Информационное право. Основы практической информатики. М., Юринформцентр, 2001. Стр. 32.

правовых вопросов, связанных с информационными отношениями как предмете правового регулирования, субъектами информационных отношений, правовым режимом получения, передачи, хранения и использования информации, юридическими режимами информации различного содержания, пользования банками и базами данных, с информационными правоотношениями, ответственностью.¹

В.Н.Лопатин полагает, что предметной сферой информационного права является та часть общественных отношений, которая связана с правовым регулированием оборота информации, создания, формирования, хранения, обработки, распространения, использования информационных ресурсов, созданием и использованием информационных и коммуникационных технологий, обеспечивающих процессы информатизации и удовлетворения потребностей пользователей, обеспечения безопасности информационных ресурсов, средств коммуникации, а также всех участников отношений в данной сфере².

Анализ этих определений позволяет сделать вывод о том, что его отличительной особенностью является предмет регулирования, образуемый совокупностью информационных отношений, возникающих в процессе реализации связанных с информацией интересов субъектов. Исходя из этого, можно предложить следующее определение **предмета информационного права – совокупность общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия субъектов с целью удовлетворения интересов в обладании необходимой информацией, в передаче части имеющейся информации одним субъектам, в сохранении оставшейся части информации неизвестной для других субъектов.**

Необходимо отметить, что информационные отношения могут возникать не только вследствие реализации воли субъектов, вступающих в отношения, но и вследствие возникновения событий, связанных с действиями других лиц или

¹ Тихомиров Ю.А.. Публичное право. М., 1995, стр. 339.

² Лопатин В.Н.. Предмет информационного права. В кн. Информационное право. Стр. 97.

природными явлениями и оказывающими воздействие на информацию как объект этих отношений. Так, пожар в библиотеке, возникший результате нарушения правил проведения строительных работ или террористического акта, может уничтожить определенную часть библиотечных фондов. Это может привести к возникновению информационных отношений, связанных с удовлетворением интересов собственника этих фондов, читателей. В то же время сами отношения, связанные с нанесением вреда имуществу, не являются информационными.

С учетом этого, **содержание первого признака отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, заключается в выделении интересов субъектов, связанных с информацией и информационной деятельностью, в качестве основы возникновения этих отношений.**

1.3.2. Информационные отношения, связанные с объектами национальных интересов. Вторым признаком общественных отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, является их связанность с объектами национальных интересов в информационной сфере.

Как было показано в 1.2, национальные интересы представляют собой признанную государством и обеспеченную правом сбалансированную совокупность социальных интересов личности, интересов общества и государства, реализация которой служит гарантией существования, безопасности и устойчивого развития нации в конкретных исторических условиях. Исходя из этого, **национальные интересы в информационной сфере в той или иной форме должны быть закреплены либо в законодательных актах, либо в политических документах, принятых уполномоченными органами государства или государственными должностными лицами.**

Термин «национальные интересы» впервые был введен в правовое поле в Послании по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1996 года,

который является политическим документом. В нем, в частности, отмечалось, что «национальные интересы России - основа формирования стратегических задач внутренней и внешней политики страны. По своему содержанию они являются интегрированным выражением жизненно важных интересов личности, общества и государства». Можно полагать, что в данном случае национальные интересы рассматривались как синоним жизненно важных интересов, которые раскрываются в законодательстве как «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства»¹.

В Российской Федерации определение жизненно важных интересов личности, общества и государства законодательством отнесено к компетенции Совета Безопасности Российской Федерации². В рамках выполнения данной функции Советом Безопасности была одобрена и указом Президента Российской Федерации утверждена Концепция национальной безопасности. В первой редакции Концепции дефиниция «национальные интересы» была раскрыта как «совокупность основных интересов личности, общества и государства»³, а во второй – как «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах»⁴. Как представляется, введение в рассматриваемое определение прилагательного «сбалансированные» больше отвечает существу описываемого явления, т.к. позволяет учесть в каждом конкретном случае степень важности для существования, развития и безопасности нации тех или иных интересов личности, общества и государства.

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992, ст.1.

² Там же. ст.15.

³ Концепция национальной безопасности. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года №1300.

⁴ Концепция в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24.

Содержание национальных интересов в информационной сфере закреплено в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, также одобренной Советом Безопасности и утвержденной Президентом Российской Федерации¹. **Доктрина является политическим документом, в котором впервые установлена официальная система взглядов государства на содержание национальных интересов в информационной сфере и основные направления деятельности государства по реализации этих национальных интересов.**

Анализ содержания национальных интересов в информационной сфере, результаты которого представлены в табл.1.1., показывает, что их основными объектами являются информация в форме сведений и сообщений, информационная инфраструктура и правовой статус личности, субъектов, представляющих общество, и государства в информационной сфере.

Информация в форме сведений является объектом социальных интересов личности, а также в определенной степени объектом интересов общества и государства, т.к. обуславливает поведение личности в обществе, соблюдение ею установленного порядка взаимодействия с другими людьми, ее отношение к обществу как социальной «среде обитания».

Социальные интересы личности заключаются, с одной стороны, в свободном накоплении и использовании сведений, необходимых для индивидуальной и социальной адаптации, что позволяет ей сохранять необходимую степень независимости от других лиц в решении проблем, касающихся ее лично, в организации и обустройстве ее частной и, отчасти, социальной жизни. С другой стороны, эти социальные интересы заключаются в свободе сохранения определенной части имеющихся у личности сведений в неизвестности для других лиц, организаций и учреждений, органов государственной власти.

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 года № Пр-1895.

**Содержание интересов личности, общества и государства
в политических документах Президента Российской Федерации**

Таблица 1.1.

	Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию по национальной безопасности 1996 года	Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300)	Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24)
Интересы личности	Реальное обеспечение конституционных прав и свобод человека; духовное и интеллектуальное развитие; обеспечение достоинства человека, его жизни и его здоровья; надежная защита личной и имущественной безопасности; обеспечение достойного и гарантированного государством минимума материальных и экологических условий существования при тенденции к их улучшению	Развитие и обеспечение конституционных прав и свобод, личной безопасности, повышение качества и уровня жизни, физическое, духовное и интеллектуальное развитие	Реализация конституционных прав и свобод, обеспечение личной безопасности, повышение качества и уровня жизни, физическое, духовное и интеллектуальное развитие человека и гражданина

Интересы общества	Становление структур гражданского общества; возрождение и государственная поддержка семьи как первоначальной ячейки гражданского общества; создание механизмов контроля общества над государством; формирование политической и правовой культуры населения, соответствующей принципам гражданского общества; достижение и поддержание общенационального согласия по жизненно важным проблемам развития страны; выход из кризисной демографической и экологической ситуации; повышение интеллектуальной, созидательной, социальной и экономической активности населения; преодоление экономического кризиса и обеспечение поступательного экономического развития на началах социально ориентированной рыночной экономики; содействие обеспечению признанных международным правом интересов и прав русскоязычного населения в других странах; духовное возрождение России на основе обогащения ее национальных ценностей, дальнейшее культурное и интеллектуальное развитие общества в русле глобального цивилизованного процесса.	Упрочение демократии, достижение и поддержание общественного согласия, повышение созидательной активности населения и духовное возрождение России	Упрочение демократии, создание правового, социального государства, достижение и поддержание общественного согласия, духовное обновление России
--------------------------	--	--	---

Интересы государства	Обеспечение регулируемости общественных процессов, защита суверенитета и территориальной целостности России; ускорение формирования и создание устойчивых основ правового, демократического, федеративного государства, обеспечивающего безусловное исполнение законов; обеспечение социально-политической и экономической стабильности страны; защита конституционного строя, правопорядка, в том числе посредством борьбы с организованной преступностью и коррупцией; обеспечение эффективной внутренней и внешней политики, налаживание и развитие эффективной системы международных связей на основе партнерства и сотрудничества; обеспечение способности к сдерживанию и отражению любой внешней агрессии.	Защита конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, установление политической, экономической и социальной стабильности, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, развитие международного сотрудничества на основе партнерства.	Незыблемость конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политическая, экономическая и социальная стабильность, безусловное обеспечение законности и поддержание правопорядка, развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.
-----------------------------	--	---	--

Учитывая, что сведения являются результатом психической деятельности мозга человека и представляют собой часть внутреннего мира личности, они объективируются в ее социальных интересах, в интересах общества и государства и, как следствие, в национальных интересах, в виде свободы психической деятельности личности и в виде поддерживаемых личностью культурных инвариантов. Только при условии свободы психической деятельности личность может осуществлять волевые действия и нести за них ответственность.

Как показывает анализ Доктрины информационной безопасности Российской Федерации¹ среди множества сведений, составляющих объект интересов общества, особое место занимают культурные инварианты. Они являются духовной основой существования нации как социальной общности. Сведения об объектах и идеях, составляющих эти культурные инварианты, известны каждому члену общества, но их субъективная значимость может быть различной. Для одних членов общества представляется важной идея сохранения России как суверенного государства, ее территориальной целостности, а для других это не имеет особого значения. Для одних важно сохранять память о предках, трудом которых создавалось богатство страны, о победах на полях сражений, позволивших сохранить ее суверенитет и территориальную целостность, а для других это не является важным. Как целостный организм общество заинтересовано в том, чтобы значимость культурных ценностей, объединяющих его членов, была достаточно высокой. В этом же заключается социальный интерес личности, которая считает себя членом данного общества. В противном случае общество может просто прекратить существование, как это случилось с Советским Союзом.

Национальные культурные ценности в современном обществе во многом представляют собой проявление общечеловеческих этических ценностей в конкретных исторических и социальных условиях. К числу

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

таких этических ценностей обычно относят добро и зло, справедливость, долг, совесть, счастье, смысл жизни, нравственный идеал¹. Трансформируясь в национальные культурные ценности, они составляют существо принципов и норм поведения, других культурных универсалий нации, апеллируют к свободному выбору индивида и подкреплены внутриличностными, наиболее глубокими формами контроля (совесть, вина, раскаяние и т.д.).

Национальные культурные ценности составляют значительную часть общественного сознания, представляющего собой совокупность социально значимых идеалов, идей, взглядов, учений и теорий, желаний, чувств, привычек и традиций, воспринятых индивидами и соответствующих объективным потребностям общества². В структуре общественного сознания выделяют индивидуальное общественное сознание, образующееся сведениями, необходимыми для адаптации личности к изменениям социальной действительности посредством участия в деятельности различных социальных общностей и отражающими общественное бытие сквозь призму интересов и чувств конкретного индивида, и массовое общественное сознание, образующееся совокупностью сведений, имеющих у членов общества и отражающих типичные для своего времени умонастроения и чаяния людей разных классов и социальных групп, проявляющейся в общественном мнении. В зависимости от сферы общественной жизни, отражающейся в общественном сознании, выделяют его различные формы: политическое, правовое, нравственное, религиозное и эстетическое общественное сознание и другие, а также науку. В каждой из этих форм общественного сознания существуют свои национальные культурные ценности, сохранение индивидуальной значимости которых среди членов нации служит социальному единению.

Сведения могут составлять объект интересов государства в случае, когда они обуславливают выполнение возложенных на него функций. К

¹ Попов Л.А.. Десять лекций по этике. М., Ось-89. 2001, стр. 62-91.

² Павловский О.А. Философия. М., Гелиос АРВ, 2003, Стр. 129.

таким сведениям, например, относятся сведения, разглашение которых может нанести ущерб интересам государства. Государство заинтересовано в том, чтобы такие сведения сохранялись в неизвестности для всех лиц, которым они не предназначены.

Информация в форме сообщений становится объектом национальных интересов вследствие того, что содержит в закодированном виде сведения о культурных ценностях, позволяет осуществлять их сохранение и накопление, а также предоставлять возможность ознакомления с ними заинтересованным субъектам. В справочной литературе понятие «сохранить» раскрывается как «оберегать, сберечь, уберечь от порчи, ущерба, уничтожения; не нарушить, не изменить, не дать нарушиться или измениться; не утратить чего-либо, не лишиться чего-либо имеющегося»¹, а понятие «накопить» - как «собирать в каком-либо количестве; постоянно увеличивая, прибавляя, набрать, приобрести чего-либо»². Исходя из этого, содержание социальной функции сохранения информации в форме сообщений, относящихся к культурным ценностям, заключается в оберегании соответствующих сообщений от порчи, ущерба, уничтожения, а также от изменения, а функции накопления – в увеличении их количества.

Информационная инфраструктура становится объектом национальных интересов в связи с тем, что является средством повышения эффективности реализации социальных интересов личности, интересов общества и государства, связанных с информацией. В справочной литературе под инфраструктурой понимается «комплекс отраслей хозяйства, обслуживающих производство и обеспечивающих жизнедеятельность общества»³. Соответственно, информационная инфраструктура как составная часть инфраструктуры общества представляет

¹ Словарь русского языка. АН СССР, Институт русского языка, М., Издательство «Русский язык», 1982, т.4, стр. 213.

² Там же. т.2, Стр. 363.

³ Советский энциклопедический словарь, Гл. ред. А.М.Прохоров. 1988, Советская энциклопедия. Стр. 499.

собой комплекс отраслей хозяйствования, обслуживающих информационную деятельность, т.е. деятельность, направленную на реализацию интересов субъектов (личности, общества и государства) в информационной сфере, связанных с обладанием необходимой информацией, с передачей имеющейся информации другим субъектам, а также с сохранением оставшейся части информации неизвестной этим субъектам.

Как было показано выше, информационная деятельность заключается в поиске, получении, хранении, передаче, производстве, использовании и распространении информации в форме сообщений. В справочной литературе эти виды информационной деятельности раскрываются следующим образом: «искать» - «стараться найти, обнаружить, стараться получить» что-либо¹; «получить» - «взять, приобрести вручаемое, предполагаемое, искомое»²; «передать» - «отдать, вручить, сообщить кому-нибудь; довести до кого-нибудь каким-нибудь способом»³; «использовать» - «воспользоваться кем-чем-нибудь, употребить с пользой»⁴; «производить» - «изготавливать, вырабатывать»⁵, «распространить» - «сделать доступным, известным для многих»⁶. Анализ содержания этих понятий показывает, что выделенные виды деятельности подразделяются на простые, к которым относятся получение, передача, использование, производство, распространение, и сложные, включающие несколько простых видов деятельности, такие как поиск, предполагающий передачу запроса на информацию, получение информации, определение ее соответствия потребностям субъекта, т.е. ее использование.

В целях повышения эффективности информационной деятельности субъекты могут использовать информационную инфраструктуру общества. При этом для передачи и получения информации используются, прежде

¹ Ожегов С.И.. стр. 218.

² Там же. Стр. 481.

³ Там же. Стр. 532.

⁴ Там же. Стр. 220.

⁵ Там же. Стр. 529.

⁶ Там же. Стр.575.

всего, средства связи, для хранения, производства и использования информации - средства информатизации, а для ее массового распространения - средства распространения массовой информации, включая книгоиздание, глобальные информационно-телекоммуникационные системы. С учетом этого информационная инфраструктура общества образуется совокупностью трех составляющих - инфраструктур связи, информатизации и массовой информации.

В связи с тем, что информационная инфраструктура во многом составляет технологическую основу общества и, являясь результатом внедрения современных информационных технологий, оказывает существенное влияние на эффективность информационной деятельности, она становится объектом социальных интересов личности, интересов общества и государства. Это обстоятельство нашло отражение в таких международных и национальных политических документах как Окинавская хартия глобального информационного общества¹, подписанная в том числе и Президентом Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации², что обуславливает рассмотрение информационной инфраструктуры в качестве объекта национальных интересов.

Правовой статус субъектов информационной сферы является одним из важнейших объектов национальных интересов и образуется совокупностью взятых в единстве законодательно установленных и реализуемых в этой сфере прав и обязанностей личности, субъектов, представляющих общество, органов государственной власти в области информационной деятельности и деятельности по обеспечению функционирования информационной инфраструктуры общества, а также юридических гарантий реализации имеющихся прав и выполнения установленных обязанностей. Его важность обусловлена тем, что он создает правовую основу деятельности по реализации национальных

¹ Хартия глобального информационного общества. Принята 22 июня 2000 г. Окинава.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

интересов и, вследствие этого, правовое обеспечение безопасности правового статуса определяет и правовое обеспечение безопасности этой деятельности.

И.Л.Бачило выделяет три основные группы субъектов существенно различающихся по правовому статусу: человека и гражданина, организации и учреждения, и, наконец, органы государственной власти¹.

Правовой статус человека и гражданина определяет положение личности в обществе. В его составе выделяются две основные составляющие. Первая из них образуется совокупностью субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей, объектом которых являются информация и информационная инфраструктура, в сфере частной жизни, гражданских отношений и общественной деятельности. Вторая составляющая образуется совокупностью прав и обязанностей человека и гражданина в сфере административных информационных отношений, в которой, как отмечает И.Л.Бачило, индивид выступает не только как «объект опеки» со стороны права, лицо, к которому обращены притязания в случае нарушения норм права, но и как равноправный субъект, иницирующий и порождающий ряд отношений, которые обязывают органы государственной власти реализовывать свои властные полномочия².

Правовой статус организации и учреждения в информационной сфере образуется совокупностью их прав и обязанностей, связанных с участием в информационной деятельности. В его структуре выделяется общий правовой статус, определяющий права и обязанности, обусловливаемые гражданским законодательством, уставами конкретных организаций и учреждений, а также законодательством, регулирующим отношения в области их деятельности, и специальный правовой статус, обусловливаемый наделением организаций и учреждений специальной компетенцией в области информационной деятельности.

Правовой статус органов государственной власти в информационной сфере определяется законодательно установленной компетенцией этих органов и работающих в них служащих в области осуществления деятельности, объектом

¹ Бачило И.Л.. Субъекты права в информационной сфере. В кн. В кн. Информационное право. Под редакцией Б.А.Топорнина. СПб., Юридический центр Пресс. 2001. Стр.199 - 218.

² Там же. Стр.205.

которой являются информация и информационная инфраструктура. К таким областям деятельности относятся информационное обеспечение деятельности органов государственной власти, получение определенной информации от граждан, организаций и учреждений и предоставлением им информации, имеющейся в распоряжении органа, обеспечение установленного режима доступа к информации, имеющейся у органа государственной власти и некоторые другие.

Таким образом, **содержание второго признака общественных отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, заключается в выделении трех объектов национальных интересов, в связи с которыми возникают эти отношения.**

1.3.3. Угрозы информационным общественным отношениям, связанным с объектами национальных интересов. Третьим признаком общественных отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, является опосредование ими угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Угроза безопасности этих объектов представляет собой возможность нанесения им вреда вследствие деятельности субъектов в информационной сфере, а обеспечение безопасности объектов национальных интересов является условием и гарантией существования и устойчивого развития нации в конкретных исторических условиях.

Выявление угроз информационной безопасности законодательством отнесено к компетенции Совета Безопасности¹. Анализ Доктрины информационной безопасности позволил все множество угроз объектам национальных интересов разделить на четыре основные группы.²

Во-первых, угрозы информации в форме сообщений, проявляющиеся в виде возможности дезорганизации и разрушения системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы. Они реализуются

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 13.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 года № Пр-1895.

посредством действий субъектов, направленных, с одной стороны, либо на овладение сообщениями, составляющими культурные ценности нации, их передачу или сохранение в неизвестности для других субъектов в нарушение установленного порядка, либо на причинение им вреда как материальным объектам, вплоть до уничтожения.

Во-вторых, угрозы информации в форме сведений, проявляющиеся в виде противоправного применения специальных средств воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание, девальвации духовных ценностей, пропаганды образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, на духовных и нравственных ценностях, противоречащих ценностям, принятым в российском обществе, манипулирования информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации). Эти угрозы реализуются посредством действий, направленных на вынуждение субъектов к восприятию определенных сведений только на уровне подсознания и их последующему использованию при формировании потребностей, интересов и мотивов поведения, на осознанное восприятие субъектами сведений, способных снизить ценность культурных инвариантов, поддерживающих существование нации, включая представления о социальной справедливости, на восприятие сведений, создающих ложные или недостоверные представления об определенных субъектах, предметах, явлениях и процессах реальной действительности.

В-третьих, угрозы информационной инфраструктуре, проявляющиеся посредством действий, направленных на нарушение установленного порядка функционирования составляющих инфраструктуры, их использования субъектами в процессе реализации их интересов.

В-четвертых, угрозы правовому статусу субъектов информационной сферы, проявляющиеся в виде действий, направленных на ущемление конституционных прав и свобод человека и гражданина в области информационной деятельности, невыполнения им возложенных обязанностей или принятых обязательств, а также ущемления прав

организаций и учреждений, органов государственной власти и невыполнение ими обязанностей в этой же области деятельности, определяемых их компетенцией.

Анализ условий и факторов, составляющих данные угрозы, показывает, что они могут проявляться как посредством информационных отношений, так и отношений, которые не являются информационными. Так, противоправное принятие нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы человека и гражданина в области информационной деятельности, реализуется посредством отношений, связанных с превышением полномочий государственных органов или должностных лиц. Возникающие в связи с этим отношения не являются информационными. Так же как не являются информационными отношения, возникающие в связи с невыполнением государственными органами обязанностей в области формирования открытых государственных ресурсов.

Важная особенность этих отношений заключается еще и в их вероятностной природе, т.е. в их возможном отсутствии как общественной практики или в существовании в качестве единичных явлений, приобретение которыми массового характера может нанести существенный ущерб национальным интересам в информационной сфере.

В связи с этим содержание третьего признака отношений, составляющих предмет правового обеспечения информационной безопасности, заключается в обусловленности их возникновения возможным воздействием условий и факторов, составляющих угрозы безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Общая схема соотношения предметов информационного права и правового обеспечения информационной безопасности представлена на рис. 1.8.

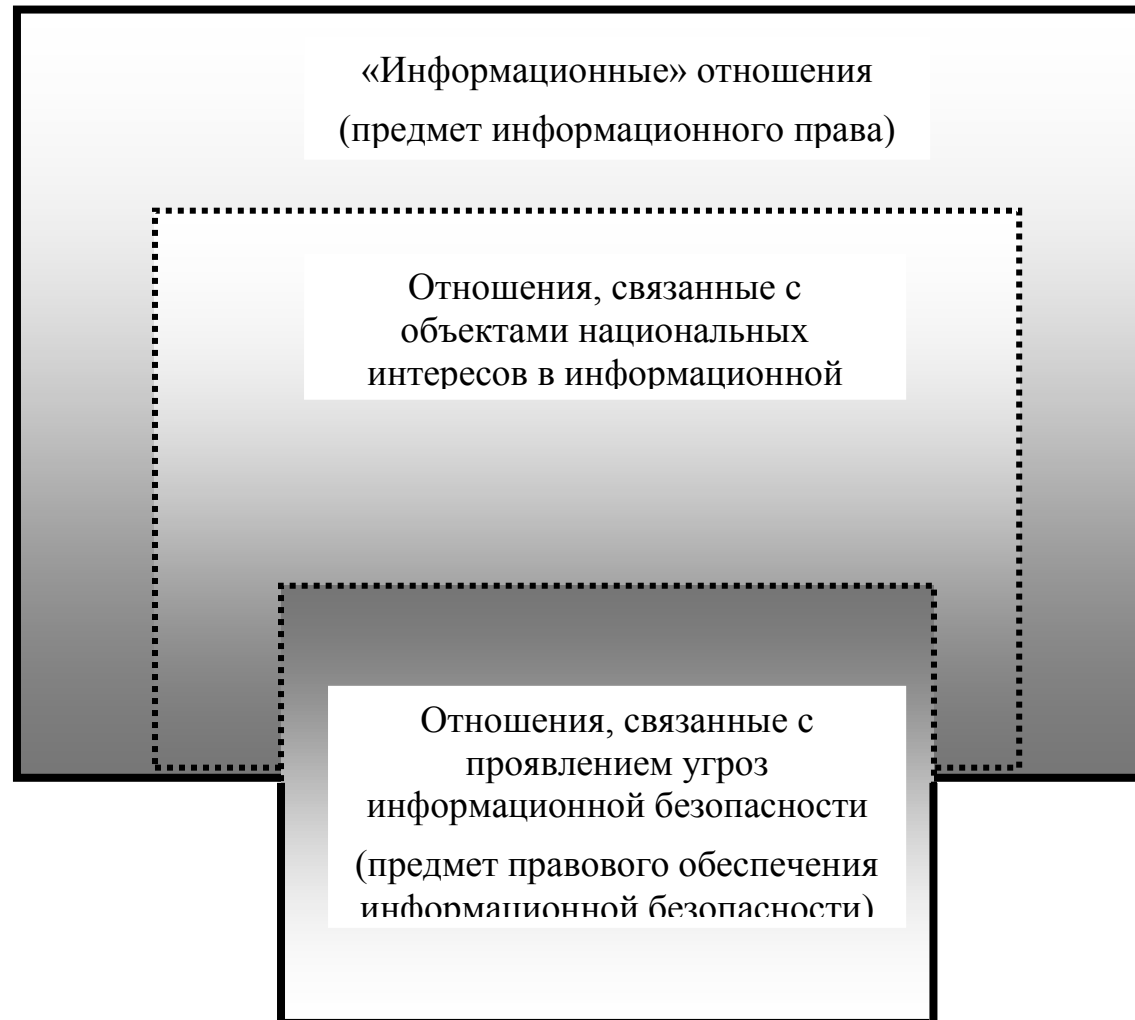


Рис. 1.8. Соотношение между предметами информационного права и правового обеспечения информационной безопасности

Таким образом, предмет правового обеспечения информационной безопасности образуется совокупностью общественных отношений, связанных с информацией, информационной инфраструктурой и правовым статусом субъектов информационной сферы, относящихся к объектам национальных интересов, а также с проявлением угроз безопасности этих объектов.

Правовое обеспечение информационной безопасности является самостоятельным комплексным направлением правового регулирования отношений в области проявления угроз объектам национальных интересов в информационной сфере и противодействия им на основе норм и институтов конституционного, гражданского, административного, уголовного и информационного права.

1.4. Цель, структура, принципы и методы правового обеспечения информационной безопасности

Правовое обеспечение информационной безопасности как деятельность государства по противодействию угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере, осуществляемая в правовой форме, **характеризуется целью, структурой, принципами и методами.**

1.4.1. Цель правового обеспечения информационной безопасности.

Общая цель права заключается в создании условий для реализации свободы человека, в противодействии произволу и насилию в отношении его как со стороны других людей, общественных организаций, так и государства. Как отметил С.С.Алексеев, «именно право по своей исходной сути представляет собой образование из жизни людей, которое логически и исторически предназначено быть институтом, призванным реализовывать свободу каждого человека, придавать ей определенность и обеспеченность, а отсюда - истинно человеческую ценность»¹.

Произвол и насилие особенно опасны в информационной сфере, т.к. осуществляются в отношении одного из основных условий жизни человека и общества – информации. Произвол и насилие составляют основное содержание угроз безопасности информации, информационной инфраструктуры, правового статуса субъектов информационной сферы и их проявление сопряжено с нанесением вреда социальным интересам личности, интересам общества или государства.

Противодействие угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере правовыми средствами является основной целью правового обеспечения информационной безопасности и включает ликвидацию угроз безопасности объектов национальных

¹ Алексеев С.С.. С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования М.: «Статут», 1999. Стр. 250.

интересов в информационной сфере и минимизацию ущерба от проявления угроз, достигаемую посредством предупреждения, пресечения и минимизации последствий проявления этих угроз. Структура цели правового обеспечения информационной безопасности представлена на рис. 1.9.

Ликвидация угроз как цель функционирования правового механизма обеспечения информационной безопасности заключается в создании таких условий взаимодействия личности, общества и государства с источниками угроз, при которых это взаимодействие из стадии дисгармонии или конфликта переходит в стадию гармонии. Эта цель достигается посредством оказания правового воздействия направленного на изменение содержания интересов субъектов, выступающих в качестве либо источника, либо средства реализации угроз, на ликвидацию средств осуществления угроз, имеющихся в их распоряжении, а также на обеспечение неотвратимости претерпевания ими определенного ущемления их интересов в случае обнаружения признаков подготовки к реализации угрозы.

На достижение подобных целей направлена деятельность по обеспечению безопасности международного сообщества и Российской Федерации. Так, для ликвидации угрозы применения Ираком оружия массового поражения в интересах разрешения конфликтных взаимодействий с другими государствами, других угроз интересам международного сообщества, ООН создала правовые условия для принуждения Ирака к добровольному разоружению или разоружению в условиях использования для этого международных вооруженных сил. В целях ликвидации угрозы вооруженного разрешения конфликтного взаимодействия с сепаратистским политическим руководством Чеченской Республики, угроз другим национальным интересам в 1996-2000 гг. Российской Федерацией были созданы правовые условия сначала для наведения в Чеченской Республике конституционного порядка с использованием вооруженных сил, затем – для обеспечения независимого, автономного существования Чеченской



Рис. 1.9. Структура цели правового обеспечения информационной безопасности

Республики в рамках Российской Федерации и, наконец, после нападения вооруженных банд сепаратистов на Дагестан - для уничтожения этих вооруженных сил и реализации политического процесса восстановления Чеченской Республики в качестве субъекта Российской Федерации.

Аналогичные цели могут возникать и в отношении правового противодействия угрозам безопасности национальных интересов в информационной сфере. Так, ликвидация угрозы монополизации средств массовой информации может достигаться посредством правового запрета некоторым субъектам информационной сферы учреждения средств массовой информации, если при этом нарушаются принципы добросовестной конкуренции в распространении массовой информации на территории Российской Федерации. Ликвидация угрозы нарушения правового статуса человека и гражданина в информационной сфере со стороны органов государственной власти может достигаться посредством интернационализации процедуры рассмотрения конфликтных ситуаций в этой области, при которой соответствующие дела подведомственны, как национальным, так и международным судебным органам, обладающим полномочиями применения к виновным должностным лицам установленной юридической ответственности.

В то же время в отношении значительного ряда угроз безопасности объектам национальных интересов в информационной сфере постановка цели их ликвидации не всегда представляется возможной, ввиду отсутствия необходимых для ее достижения социальных, политических, экономических и других ресурсов. В этих случаях цель функционирования правовых механизмов противодействия угрозам может заключаться в предупреждении и пресечении проявления этих угроз, а также минимизации последствий их проявления.

Предупреждение проявления угроз объектам национальных интересов в информационной сфере заключается в создании условий, при которых вероятность проявления этих угроз существенно снижается. Это достигается

тех случаях, когда существенно снижается ожидаемый от реализации угроз политический, экономический, социальный или иной эффект вследствие, либо возможности применения к субъектам, посредством действий которых реализуются угрозы объектам национальных интересов, достаточной меры юридической ответственности, либо повышения защищенности объектов угроз. Так, угроза уничтожения документов, имеющих важное значение для сохранения и развития нации, может быть в существенной степени предупреждена путем установления особого правового режима данных документов, определяющего порядок их хранения и доступа к ним, а также возможности применения достаточной меры юридической ответственности к лицам, виновно нарушающим этот режим.

Пресечение проявления угроз направлено на выявление фактов проявления угроз и принятие мер по прекращению негативного воздействия на объект национальных интересов в информационной сфере. Так, пресечение проявления угрозы осуществления компьютерных преступлений как цель правового обеспечения информационной безопасности заключается в создании условий, при которых надежно и оперативно могут быть установлены факт начала противоправного деяния и осуществляющий его субъект, зафиксировано в требуемой для представления в судебные органы форме признаки объективной и субъективной составляющих преступления и приняты меры для прекращения противоправного деяния.

Минимизация последствий проявления угроз заключается в создании правовых условий для уменьшения причиняемого ущерба объектам национальных интересов в информационной сфере, а также для ликвидации, если это возможно, последствий проявления угроз. Это может быть достигнуто путем правового закрепления требований к защищенности данных объектов, а также установления порядка возмещения субъектами, причинившими ущерб, средств, затраченных на ликвидацию последствий проявления угроз. Так, минимизация последствий проявления угроз безопасности функционирования критически важных объектов национальной

информационной инфраструктуры может быть достигнута правовым закреплением регламентов, устанавливающих требования по сертификации технического и программного обеспечения этих объектов, организации системы управления безопасностью, а также процедуры контроля уровня их реальной защищенности и ответственности должностных лиц за соблюдение регламентов и предписаний контролирующих органов.

Определение целей правового обеспечения информационной безопасности осуществляется на основе анализа характеристик объектов безопасности и угроз, а также возможности оказания эффективного правового воздействия на общественные отношения, посредством которых угрозы проявляются.

1.4.2. Структура правового обеспечения информационной безопасности. Под структурой в философии понимается совокупность устойчивых отношений и связей между элементами, составляющими¹.

Можно выделить несколько оснований для структурирования правового обеспечения информационной безопасности: направления обеспечения информационной безопасности, объекты национальных интересов в информационной сфере и деятельность, выполняемая в рамках правового обеспечения.

По направлениям обеспечения информационной безопасности правовое обеспечение подразделяется на следующие составляющие:

правовое обеспечение безопасности прав и свобод человека и гражданина;

правовое обеспечение безопасности информационного обеспечения государственной политики;

правовое обеспечение безопасности интеграции России в мировое информационное пространство;

¹ Алексеев П.В., Панин А.В.. Философия. М, Проспект, 2001, Стр. 463.

правовое обеспечение безопасности функционирования информационно-телекоммуникационных систем и сетей связи, а также установленного режима информационных ресурсов.

Эта структура правового обеспечения информационной безопасности удобна для оценки влияния правового обеспечения на информационную безопасность России и определения основных направлений государственной политики в области его совершенствования, т.к. позволяет политическому руководству устанавливать приоритеты в осуществлении мероприятий по реализации политики исходя из составляющих национальных интересов в информационной сфере, закрепленных в политических документах, в частности, в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации.

По объектам национальных интересов в информационной сфере в структуре правового обеспечения информационной безопасности выделяются:

- правовое обеспечение безопасности информации в форме сведений;
- правовое обеспечение безопасности информации в форме сообщений;
- правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры;
- правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы.

Эта структура правового обеспечения информационной безопасности удобна для оценки его состояния, определения его достаточности для правового противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов и выявления имеющихся в нем пробелов и противоречий.

По видам деятельности, выполняемой в рамках правового обеспечения, в его структуре выделяются:

- нормативное правовое обеспечение информационной безопасности;
- правовое обеспечение информационной безопасности как направление юридической науки;

правовое обеспечение информационной безопасности как система учебных курсов, используемых в процессе подготовки кадров для деятельности в области противодействия угрозам информационной безопасности.

Данная структура правового обеспечения информационной безопасности представлена на рис. 1.10. Она удобна для его обобщенного анализа как области деятельности общества и государства по противодействию угрозам информационной безопасности, что и является целью настоящего раздела.

а. Механизмы правового регулирования отношений в области противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере реализуются посредством нормативного правового обеспечения информационной безопасности и правоприменительной практики, осуществляемой уполномоченными органами исполнительной власти. **Нормативное правовое обеспечение** образуется совокупностью правовых институтов и норм, регулирующих отношения, связанные с проявлением угроз нанесения вреда объектам национальных интересов в информационной сфере и, как следствие, с ущемлением социальных интересов личности, общества и государства. Оно определяет «потенциальную» эффективность правового регулирования в этой области, т.е. способность создать субъектам ее обеспечения необходимые условия для недопущения нанесения вреда объектам национальных интересов в информационной сфере. С этой точки зрения нормативное правовое обеспечение может рассматриваться как «идеальное» правовое обеспечение.

Выделяются три основных признака совершенства правового обеспечения информационной безопасности:

полнота охвата правовым регулированием отношений, составляющих предмет правового обеспечения;

отсутствие пробелов и противоречий в нормативном правовом обеспечении;

отсутствие проявлений угроз объектам безопасности.

Первый признак характеризует степень развитости правового обеспечения информационной безопасности, которая определяется наличием законодательно закрепленных возможностей противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере. Второй - степень корректности правового регулирования этих отношений, которая определяется возможностью возникновения коллизий при осуществлении правоприменительной практики в области противодействия угрозам. Третий признак характеризует эффективность функционирования правовых механизмов противодействия угрозам в рассматриваемой области, которая определяется реальным проявлением угроз.

В зависимости от объекта обеспечения информационной безопасности в составе нормативного правового обеспечения выделяются четыре составляющих:

нормативное правовое обеспечение безопасности информации в форме сведений;

нормативное правовое обеспечение безопасности информации в форме сообщений;

нормативное правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры общества;

нормативное правовое обеспечение безопасности правового статуса субъекта информационной сферы.

Нормативное правовое обеспечение безопасности информации в форме сведений образуется совокупностью правовых институтов и норм, регулирующих отношения в области противодействия угрозам нанесения вреда свободе психической деятельности человека и субъектной значимости национальных культурных ценностей.

Нормативное правовое обеспечение безопасности информации в форме сообщений образуется совокупностью правовых институтов и норм, регулирующих отношения в области противодействия угрозам сохранности

сообщений, являющимися важными для сохранения и развития нации как социальной общности. К их числу относятся, например, документы, хранящиеся в Фонде документов, составляющих культурную ценность Российской Федерации, включая документы Архивного фонда Российской Федерации, Музейного фонда Российской Федерации и библиотечного фонда.

Нормативное правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры образуется совокупностью правовых институтов и норм, регулирующих отношения в области противодействия угрозам нарушения работоспособности и функционирования основных составляющих этой инфраструктуры - информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, системы массовой информации и т.п.

Нормативное правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы образуется совокупностью правовых институтов и норм, регулирующих отношения в области противодействия угрозам ущемления прав человека и гражданина, организаций и учреждений, органов государственной власти на осуществление информационной деятельности, неисполнения им возложенных обязанностей в области этой деятельности и, как следствие, нанесения ущерба деятельности по реализации социальных интересов личности, интересов общества и государства.

Нормативное правовое обеспечение информационной безопасности закрепляется в системе нормативных правовых актов, выступающих в качестве источников права и образующих его внешнюю форму¹. К числу таких источников права относятся Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, подзаконные акты Правительства Российской Федерации, а также

¹ Алексеев С.С.. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М., Статут. 1999, Стр. 235

нормативные правовые акты законодательной и исполнительной властей субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам, отнесенным к их компетенции. Кроме того, к источникам права в этой области относятся решения Конституционного Суда Российской Федерации, а также разъяснения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

При рассмотрении нормативного правового обеспечения информационной безопасности представляется важным определить его место в системе объективного права и системе законодательства.

В системе объективного права, по мнению специалистов, нормативное правовое обеспечение информационной безопасности является одной из составляющих информационного права. Так, В.Н.Лопатин полагает, что «поскольку отношения, возникающие в связи с обеспечением информационной безопасности, относятся как к информационной сфере, так и к сфере обеспечения национальной безопасности, можно считать, что право в области обеспечения информационной безопасности – это подотрасль информационного права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по защите национальных интересов в информационной сфере (жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе) от угроз»¹. Близкую позицию занимает В.А.Копылов, который рассматривает нормативное правовое обеспечение информационной безопасности в качестве отдельной составляющей информационного права и выделяет в ней «три основных направления правовой защиты объектов в информационной сфере: защиту чести, достоинства и деловой репутации граждан и организаций; духовности и интеллектуального уровня развития личности, нравственных и эстетических идеалов, стабильности и устойчивости развития общества, информационного суверенитета и целостности государства; защиту информации и информационных ресурсов, а также информационных систем,

¹ Лопатин В.Н. Правовые основы информационной безопасности. В кн. Информационное право. Стр. 473.

информационных технологий, средств связи и телекоммуникаций; защита информационных прав и свобод личности»¹.

В системе законодательства нормативное правовое обеспечение информационной безопасности рассматривают в качестве составляющей информационного законодательства. Так, И.Л.Бачило, формулируя перечень условно выделенных блоков проблем информационного законодательства, включает в него информационную безопасность, которая, по ее мнению, «аккумулирует проблемы защиты открытой информации, охраны государственной тайны, обеспечения защиты информации ограниченного доступа, кроме государственной тайны, страхование информации, информационных ресурсов, а также реализует все направления правового регулирования в соответствии с Доктриной информационной безопасности личности, общества и государства»². Т.А.Полякова полагает, что нормативное правовое обеспечение информационной безопасности является подразделом информационного законодательства³.

По мнению автора, такое определение места нормативного правового обеспечения информационной безопасности в системе права и системе законодательства не вполне обосновано. С одной стороны, нормативное правовое обеспечение информационной безопасности в целом ряде случаев безусловно развивает механизмы правового регулирования отношений, составляющих предмет информационного права, который, как было показано в разделе 6, образуется совокупностью общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия с целью удовлетворения интересов субъектов в обладании необходимой информацией, в передаче части имеющейся информации другим субъектам, в сохранении оставшейся части информации неизвестной им.

¹ Копылов В.А.. Информационное право. Стр. 219.

² Бачило И.Л. Информационное право. Стр. 27.

³ Полякова Т.А.. Теоретико-правовой анализ законодательства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Российская правовая академия. М., 2002.

Наличие особого предмета правового регулирования, по мнению специалистов¹, выделяет информационное право в самостоятельную комплексную отрасль права, в которой не формируется самостоятельный метод правового регулирования в полном смысле этого слова. В ней аккумулируются все методы правового воздействия, используемые в пределах ее предмета.

Ряд институтов и норм, составляющих основное содержание нормативного правового обеспечения информационной безопасности, направлены на создание условий для неукоснительного соблюдения норм, регулирующих «информационные» отношения, и, видимо, могут рассматриваться в качестве элементов информационного права, а закрепляющие их нормативные правовые акты – в качестве составляющих информационного законодательства.

С другой стороны, ряд норм, образующих нормативное правовое обеспечение информационной безопасности, развивает правовые механизмы, регулирующие общественные отношения, относящиеся к другим отраслям права, в том числе таких базовых отраслей как конституционное, гражданское, административное и уголовное право². Отнесение этих норм к информационному праву отрывает их от родовых отраслей, чем создает сложности для развития, прежде всего, самого информационного права, поскольку включает в его предмет отношения, не являющиеся «информационными».

В связи с этим представляется целесообразным рассматривать правовое обеспечение информационной безопасности в качестве самостоятельного комплексного направления правового регулирования, осуществляемого в рамках реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности. Оно образуется

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 1999. - С. 381, Бачило И.Л.. Информационное право. Основы практической информатики. М., 2001, стр. 54.

² Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования М.: «Статут», 1999.-С. 46.

совокупностью институтов и норм информационного, конституционного, гражданского, административного и уголовного права, регулирующих отношения в области противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Возможно, что в перспективе оно станет составляющей еще не сформировавшегося права обеспечения национальной безопасности и соответствующего законодательства.

б. Важной составной частью структуры правового обеспечения информационной безопасности являются **научные исследования** отношений, составляющих его предмет, изучение правовой характеристики объектов национальных интересов в информационной сфере, способов проявления угроз этим объектам, правовых средств и механизмов, способных обеспечить противодействие угрозам, способов взаимодействия различных отраслей права в процессе функционирования механизмов правового регулирования отношений в данной предметной области, а также проведение сравнительных исследований методов правового регулирования аналогичных отношений в различных странах мира, вопросов взаимодействия национального права и международного права.

Эта часть правового обеспечения информационной безопасности развивалась преимущественно на основе публикаций периодических изданий, частично на монографических исследованиях и разработках курсов учебной литературы. Среди наиболее значимых работ следует назвать труды Ю.М.Батурина, И.Л.Бачило, В.Н.Лопатина, А.А.Фатьянова, В.А.Копылова, М.М.Рассолова, А.В.Морозова, Т.А.Поляковой, П.У.Кузнецова, М.А.Вуса, С.И.Семилетова и некоторых других.

В то же время развитие теории правового обеспечения информационной безопасности находится в начальной стадии и для его становления в качестве самостоятельной области научного исследования требуется проведение значительного объема исследований.

В связи с тем, что информационное право как научная дисциплина тоже находится в начале своего развития, эти исследования должны быть направлены как на изучение закономерностей использования правовых средств для регулирования отношений, связанных с информацией и составляющих предмет научных исследований в области информационного права, так и на изучение закономерностей использования правовых средств для противодействия угрозам безопасности национальных интересов в информационной сфере.

К числу актуальных научных задач правового обеспечения информационной безопасности следует отнести следующие.

Во-первых, разработка методов анализа правовых условий, способствующих проявлению угроз безопасности основным объектам национальных интересов в информационной сфере. Этот анализ предполагает изучение условий проявления угроз объектам национальных интересов в информационной сфере, механизмов правового регулирования отношений, связанных с этими объектами, выявление пробелов и противоречий в правовых нормах, а также причин недостаточной в ряде случаев эффективности правового регулирования отношений в рассматриваемой области.

Во-вторых, разработка методов конструирования эффективных правовых механизмов противодействия угрозам, обеспечивающих предупреждение их проявления, выявление фактов проявления угроз, пресечение действий, опосредующих угрозы, и ликвидацию последствий проявления угроз. В частности, представляется важной разработка методов повышения активности использования субъектами дозволений, отражающих меру предоставленной им свободы поведения, возможность требования исполнения корреспондирующих обязанностей и реализации притязаний, определения достаточной степени юридической ответственности, применяемой к лицам, нарушающим правовые установления и вследствие этого наносящим ущерб объектам национальных интересов в

информационной сфере, обеспечения надлежащего исполнения должностными лицами государственных органов возложенных на них обязанностей и т.п.. Решение этой проблемы связано с определением системы правовых средств, способных оказать необходимое воздействие на субъектов регулируемых общественных отношений. Оно должно побудить их к участию в правоотношениях, возникающих в связи с существованием соответствующих правовых установлений, либо к активизации правоприменительной практики, связанной с реализацией правоотношений, возникающих вследствие возникновения условий или событий, предусмотренных установлениями.

В-третьих, разработка методов оценки эффективности правового обеспечения информационной безопасности, позволяющих установить реальную степень воздействия права на субъектов реализации угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Научные знания в области правового обеспечения информационной безопасности позволяют, с одной стороны, повысить эффективность правового регулирования отношений в рассматриваемой области, а с другой – создать условия для подготовки кадров для субъектов обеспечения информационной безопасности.

в. Третьей составной частью правового обеспечения информационной безопасности являются результаты обобщения исследований и анализа законодательства по выделенным выше составляющим нормативного правового обеспечения и постановка на этой основе **курсов учебных дисциплин**.

Эти учебные курсы должны быть ориентированы на подготовку специалистов различного уровня подготовки и профиля специализации. По уровню подготовки различаются учебные курсы для лиц, получающих базовое образование, и для лиц, повышающих свою квалификацию (получающих дополнительное образование) или меняющих ее и уже обладающих тем или иным базовым высшим образованием. По профилю

специализации различают учебные курсы для специалистов в области конституционного, информационного, гражданского, административного и уголовного права, которые должны знать механизмы правового противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере, связанных с регулируемыми ими общественными отношениями.

1.4.3. Принципы и методы правового обеспечения информационной безопасности. Как было отмечено выше, в структуре правового обеспечения информационной безопасности выделяются три основные составляющие: нормативное правовое обеспечение, научные исследования и учебные курсы. В основе каждой из этих составляющих лежат ключевые положения, определяющие их построение и функционирование, называемые принципами. Кроме того, каждая из этих составляющих использует для решения стоящих перед ней задач определенные методы.

а. Принципы нормативного правового обеспечения информационной безопасности определяют основы составляющих его правовых институтов и норм, а методы – приемы юридического воздействия на соответствующие общественные отношения, их сочетание, характеризующие использование того или иного комплекса юридических средств. **К принципам нормативного правового обеспечения информационной безопасности следует отнести: законность, целенаправленность, адекватность, полнота и непротиворечивость.**

Принцип законности заключается в обеспечении соответствия правовых норм, составляющих правовое обеспечение информационной безопасности Конституции Российской Федерации, общепринятым принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству.

Принцип целенаправленности заключается в использовании правовых средств, позволяющих достичь преследуемых государством целей

противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Принцип адекватности заключается в соответствии правовых средств воздействия на общественные отношения, посредством которых проявляются угрозы, социальной опасности этих угроз.

Принцип полноты заключается в охвате правовым регулированием всех наиболее важных общественных отношений, связанных с проявлением угроз безопасности объектам национальных интересов в информационной сфере и противодействием этим угрозам.

Принцип непротиворечивости заключается в согласованности правовых норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой области, в отсутствии в этих нормах пробелов и противоречий.

Методы нормативного правового обеспечения информационной безопасности представляют собой способы использования правовых средств для противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере. Они базируются на исходных, первичных методах, представляющих собой простейшие приемы регулирования: методе централизованного регулирования (субординации), при котором в основе регулирования лежат властно-императивные начала, предписывающие участникам отношений необходимость осуществления некоторых действий, и методе децентрализованного регулирования (координации), при которой источником правовой активности являются сами субъекты отношений¹.

Эти методы создают основу отраслевых методов, выражающих особые юридические режимы регулирования. К ним в области нормативного правового обеспечения информационной безопасности относятся методы правового режима объекта безопасности, запрета, юридической ответственности, позитивного обязывания и некоторые другие.

¹ Алексеев С.С.. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования М.: «Статут», 1999. стр. 371.

В целях стимулирования деятельности по реализации и применению права, т.е. активного использования субъектами своих прав и выполнения обязанностей, включая право требования и притязания, активной правоприменительной практики со стороны органов исполнительной власти, которые, в свою очередь, предполагает заинтересованность субъектов информационной сферы и должностных лиц органов исполнительной власти в осуществлении этой деятельности, в правовом обеспечении информационной безопасности используются методы **поощрения, убеждения и принуждения.**

б. Принципы правового обеспечения информационной безопасности как направления юридической науки представляют собой совокупность основных положений, обеспечивающих получение достоверных научных знаний о предмете исследования, о закономерностях использования правовых средств противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере, формах и методах правового противодействия угрозам. К числу таких принципов относятся общие принципы юридической науки¹:

историзм, заключающийся в необходимости «изучения не только последовательно и неумолимо повторяющихся событий и процессов в истории права, по и правовых явлений единичных и тем не менее именно в силу своей единичности, а не универсальности, очень важных для понимания и определения права»² вообще и правового обеспечения информационной безопасности, в частности;

системность, означающий необходимость взаимосвязанного рассмотрения всех составляющих правового обеспечения информационной безопасности, выявления основных ее структурных составляющих, элементов, анализа существующих между ними отношений, а также их взаимосвязи с реальными общественными отношениями;

¹ Венгеров А.Б.. Теория государства и права. стр. 265.

² Там же. Стр. 271.

объективность, означающий независимость научных выводов и положений от конъюнктуры и политической ангажированности.

Методы правового обеспечения информационной безопасности как направления юридической науки представляют собой способы, с помощью которых изучаются возникновение, функционирование и развитие правовых механизмов регулирования отношений в области противодействия угрозам безопасности объектам национальных интересов в информационной сфере. Они образуются совокупностью общенаучных методов, используемых в общественных науках, общих теоретико-правовых методов и специфических методов исследования нормативного правового обеспечения информационной безопасности. К общенаучным методам относятся, например: диалектический метод, заключающийся в рассмотрении предмета исследования с точки зрения основных законов диалектического знания (перехода количества в качество, единства и борьбы противоположностей, отрицания отрицания; исторический метод, заключающийся в учете при исследовании динамики изменения предмета на некотором достаточно длительном интервале времени; системный метод, заключающийся в исследовании предмета как целостной, упорядоченной совокупности компонентов, взаимодействие которых порождает новое, не присущее им качество; некоторые другие методы. К теоретико-правовым методам относятся: формально-логический, заключающийся в логическом анализе внутреннего строения правовых норм, правовых институтов, отраслей права, источников права и на этой основе позволяющий осуществлять классификацию и систематизацию явлений правовой действительности, проводить исследование внешней и внутренней форм права; сравнительный метод, заключающийся в исследовании правовых механизмов, применяемых для регулирования однородных общественных отношений в различных, национальных системах права; метод изучения эффективности действия правовых норм, заключающийся в использовании социологических и

статистических исследований правового поведения субъектов и некоторые другие.

Специфические методы исследования правового обеспечения информационной безопасности включают методы:

толкования государственной политики в этой области;

систематизации правовых механизмов регулирования отношений в области проявления угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере и противодействия этим угрозам, а также систематизации законодательства, закрепляющего данные правовые механизмы;

анализа правовых норм, реализующих правовые механизмы регулирования отношений в области проявления угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере и противодействия этим угрозам;

определения приоритетных направлений совершенствования правовых механизмов и соответствующих правовых норм.

Методы толкования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности призваны обеспечить исходя из содержания политических и иных документов, определяющих основное содержание национальных интересов в информационной сфере и угроз безопасности этих интересов, обоснованное отграничение предметной области и цели правового обеспечения. Толкование государственной политики как и толкование права включает два основных элемента¹: уяснение, т.е. раскрытие «для себя» содержания задач деятельности государства в рассматриваемой области, выбранных принципов и методов их выполнения, определение роли и места правового регулирования в этом процессе, и разъяснение, т.е. раскрытие целей и направлений правового обеспечения «для других».

Методы систематизации правовых механизмов регулирования отношений в области проявления угроз безопасности объектов национальных

¹ Алексеев С.С. Государство и право. М., Юридическая литература. 1994, стр. 165.

интересов в информационной сфере и противодействия им позволяют упорядочить совокупность используемых для этого правовых методов и средств.

Методы анализа правовых норм, закрепляющих рассматриваемые правовые механизмы, направлены на выяснение полноты охвата регулированием предметной области правового обеспечения и степени совершенства юридической техники нормативного закрепления юридических конструкций, используемых для противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Методы определения приоритетных направлений совершенствования правовых механизмов и соответствующих правовых норм позволяют выявить условия наиболее опасного проявления угроз, а также сформировать правовые конструкции, позволяющие обеспечить достижение целей правового обеспечения применительно к этим условиям, и закрепляющие их правовые нормы.

Выбор методов определяется целями и задачами научного исследования, общим уровнем научного знания в конкретной области, его возможностями, но, прежде всего, особенностями самого предмета научного исследования.

Система общенаучных методов, общих теоретико-правовых методов и специфических методов исследования средств правового регулирования отношений, возникающих вследствие проявления угроз безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере, образует методологию правового обеспечения информационной безопасности.

Исследования правового обеспечения включают следующие основные этапы, схема которых представлена на Рис. 1.11:

анализ правовых характеристик объекта национальных интересов в информационной сфере, в рамках которого выясняются вопросы

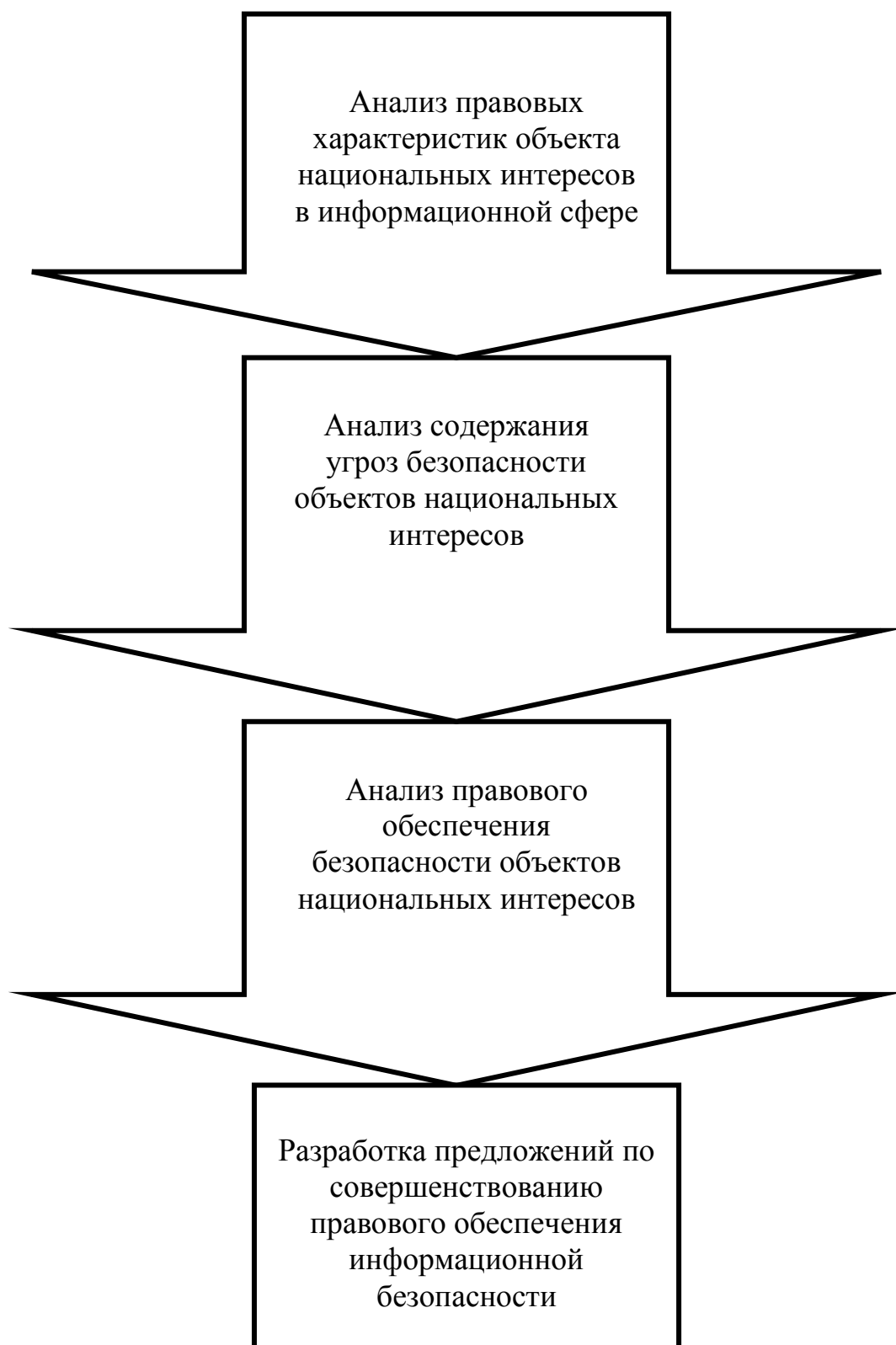


Рис. 1.11. Основные этапы исследования правового обеспечения информационной безопасности

правового закрепления объекта отношений, основные группы связанных с ним общественных отношений и механизмы их правового регулирования;

анализ содержания угрозы безопасности объектов национальных интересов, в рамках которого выясняются основные способы нанесения вреда этим объектам вследствие проявления угроз;

анализ правового обеспечения безопасности объектов, в рамках которого выясняется его предмет, а также цели, принципы и методы правового регулирования общественных отношений, составляющих данный предмет, закрепляющие их правовые нормы, их достаточность для эффективного противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов;

разработка предложений по совершенствованию правового обеспечения информационной безопасности, в рамках которого подготавливаются предложения по развитию правовых норм и механизмов, регулирующих отношения, возникающие вследствие проявления угроз безопасности объектам национальных интересов в информационной сфере, в целях повышения защищенности этих объектов.

Каждый из этих этапов предполагает использование своих методов исследования. Так, анализ правовых характеристик объекта национальных интересов в информационной сфере осуществляется с использованием метода дедукции, формально-логического метода и методов толкования норм права; анализ содержания угроз безопасности объектов национальных интересов осуществляется с использованием методов системного анализа, сравнительно-правового анализа и логического моделирования; анализ правового обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере осуществляется с использованием методов системного анализа и структурного моделирования, а разработка предложений по совершенствованию правовых механизмов противодействия угрозам - с использованием диалектического метода, метода системного анализа и формально-логического метода.

в. Принципы правового обеспечения информационной безопасности как совокупности учебных курсов представляют собой совокупность основных положений, отражающих общий подход к развитию этого сектора системы образования. К числу таких принципов относятся:

подготовка специалистов по правовому обеспечению информационной безопасности на базе фундаментального юридического и достаточного технического образования при углубленном изучении основ тех отраслей права, которые являются для него базовыми: конституционного, гражданского, административного, информационного и уголовного права;

изучение в рамках учебных курсов основ философии, социологии, психологии, культурологии, политологии и информатики в объеме достаточном для понимания роли и места информации, информационной инфраструктуры в жизни человека и общества, в реализации государственного управления, форм существования информации и особенностей ее обращения в обществе.

Методы правового обеспечения информационной безопасности как системы учебных курсов образуются совокупностью методов обучения учащихся, привития им навыков и оказания помощи в овладении знаниями, необходимыми для удовлетворения требованиям, предъявляемым к специалистам соответствующих специальностей.

Таким образом, правовое обеспечение информационной безопасности обладает сложной структурой, принципами и методами решения задачи противодействия угрозам безопасности национальных интересов в информационной сфере.

2. Анализ нормативного правового обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере

2.1. Информация в форме сведений

Информация в форме сведений становится объектом обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в связи с тем, что, с одной стороны, общественные отношения, связанные с такими объективирующими сведения явлениями как психическая деятельность головного мозга человека и субъектная значимость национальных культурных ценностей, относятся к информационным отношениям, т.е. отношениям, опосредующим деятельность по овладению информацией, передачей некоторой ее части другим субъектам и сохранением в неизвестности для них остальной информации, с другой стороны, психическая деятельность, точнее ее свобода, и субъектная значимость национальных культурных ценностей составляют объекты национальных интересов, и, наконец, с третьей стороны, существуют угрозы этим объектам национальных интересов.

Основное содержание национальных интересов, связанных с информацией в форме сведений, представлено на рис. 2.1.

2.1.1. Правовая характеристика сведений как объекта национальных интересов. Правовая характеристика информации в форме сведений, составляющих объект национальных интересов, определяется совокупностью правовых характеристик свободы психической деятельности мозга человека и субъектной значимости национальных культурных ценностей, а также характеристик правовых механизмов, регулирующих общественные отношения, связанные с этими объектами.

а. С точки зрения права свобода психической деятельности мозга человека может рассматриваться как нематериальное благо, обеспечивающее возможность существования человека в виде независимой личности и

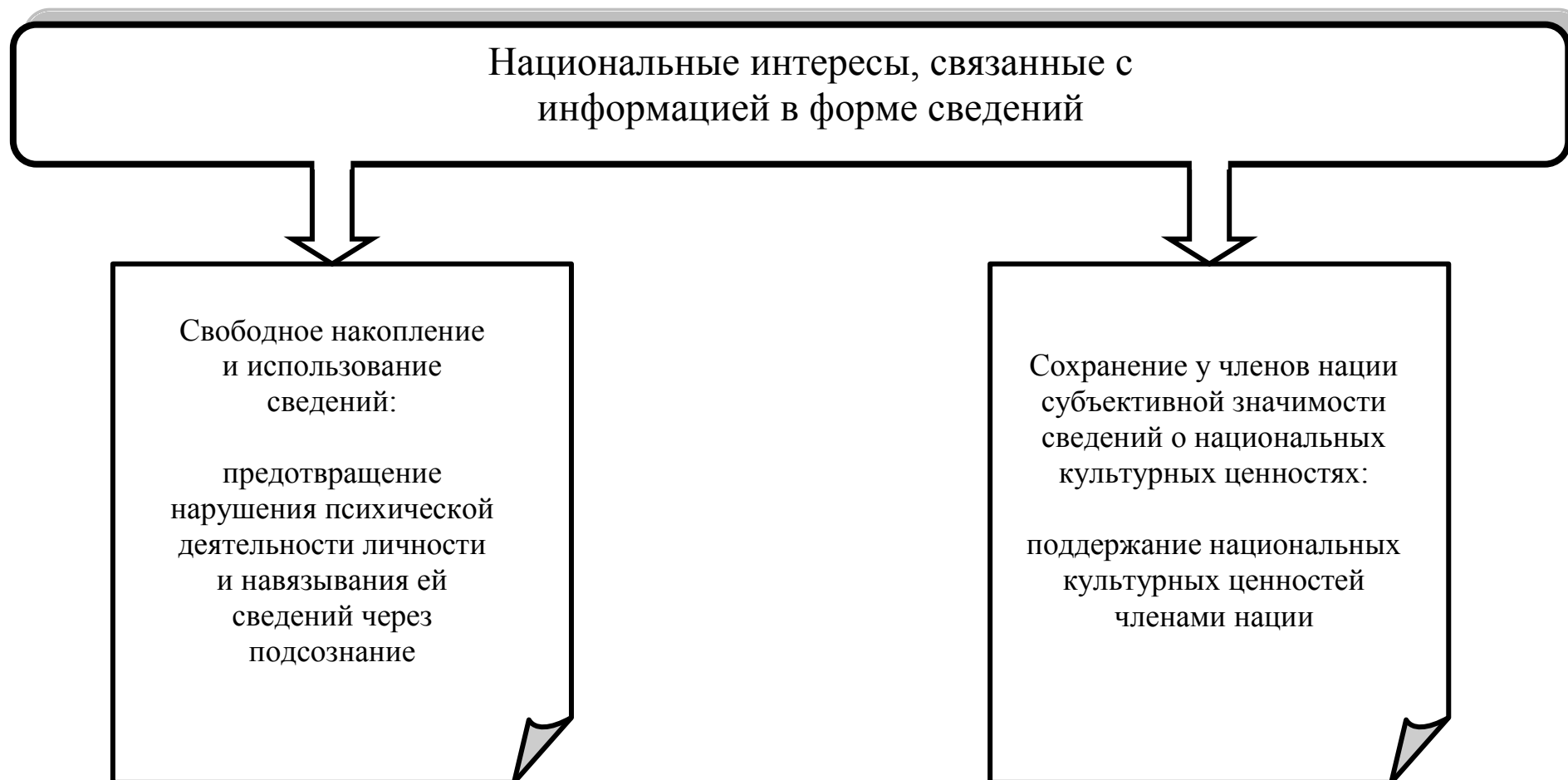


Рис. 2.1. Основное содержание национальных интересов, связанных с информацией в форме сведений

субъекта социального взаимодействия. Это благо является объектом права человека и гражданина на свободу мысли¹, которая представляет собой результат психической деятельности, связанной с овладением информацией и ее использованием для трансформации нужд человека в его потребности, интересы и мотивы.

По мнению специалистов, «свобода мысли – это естественное состояние человека, связанное с определением им своего отношения к предметам, явлениям, событиям окружающего мира, со свободным формированием собственных убеждений относительно всего происходящего....Свобода мысли – процесс внутренней психологической, социокультурной, политической, эстетической и других характеристик человека»².

Правовая категория «свободы мысли» отражает субъективное право человека свободно, без принуждения и насилия воспринимать действительность и на основе этого формировать потребности, интересы и мотивы деятельности³. Реализация этого права предполагает кроме существования реальной возможности сохранения независимости психической деятельности индивида от действий других лиц, право требования от других лиц не совершать действий, направленных на нарушение этой независимости, и право притязания, т.е. возможность обращаться в правоохранительные органы государства за защитой.

В свою очередь, дефиниция «культурные ценности» раскрывается в праве как «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научного

¹ Всеобщая декларация прав человека. Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 года, ст. 18., Конвенция о защите прав и человека и основных свобод, Рим, 5 ноября 1950, Ст. 9, п.1., Конституция Российской Федерации, ст. 29, п.1.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под общей редакцией Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. М., Юридическая литература. 1994. стр. 177.

³ Алексеев С.С.. Право. М., Статут. 1999, Стр. 69, Общая теория права и государства. Под редакцией В.В.Лазарева. М., Юристъ, 2002, Стр. 231.

исследования культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты»¹. Соответственно под национальными культурными ценностями можно понимать культурные ценности, отличающие данную нацию от других социальных общностей и служащие для самоидентификации членов нации.

К таким национальным культурным ценностям российской нации, являющимся объектами регулируемых правом отношений, относятся, например, русский язык, события, связанные с победами на фронтах Великой Отечественной войны 1941-1945 гг, государственная символика, самоотверженная государственная и военная служба, труд на благо общества, места захоронений как воинов, так и гражданских лиц и т.п.

б. Правовое регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением свободы психической деятельности человека и сохранением субъектной значимости национальных духовных ценностей, осуществляется на основе различающихся принципов и правовых механизмов.

В основу правового регулирования отношений, объектом которых является свобода психической деятельности человека, положен принцип минимально возможного вмешательства государства в реализацию этих отношений посредством законодательного ограничения ситуаций, требующих такого вмешательства.

Основу правовой конструкции регулирования рассматриваемых отношений составляют нормы конституционного права, гарантирующие каждому свободное осуществление права на свободу мысли, а также нормы, предусматривающие возможность использования для защиты этого права целой системы юридических институтов, включающей институты конституционного контроля, судебной защиты, административно-правовой защиты, государственного надзора, международного контроля и

¹ Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 года с изменениями от 23 июня 1999 года, 27 декабря 2000 года, 30 декабря 2001 года, 24 декабря 2002 года, Ст.3.

международной судебной защиты¹. Кроме того, в состав этой конструкции входят правовые нормы, закрепляющие конституционное право человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь², в частности, для восстановления психического здоровья человека, а также нормы, регулирующие отношения в области оказания ему необходимой медицинской помощи³.

В основу правовой конструкции регулирования отношений, объектом которых являются национальные духовные ценности, положен принцип правовой поддержки использования наиболее значимых из них членами общества.

Для регулирования этих отношений применяется институт правового режима национальных культурных ценностей.

Правовой режим в самых общих чертах определяется как порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний, и создающих особую направленность регулирования. Как правило, он выражает определенную степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности⁴. В юридической справочной литературе правовой режим определяется как нормативно установленные правила относительно определенного предмета отношений или ситуаций, которые обязательно должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (ситуации)⁵.

Институт правового режима национальных культурных ценностей образуется совокупностью правовых норм, устанавливающих:

¹ Права человека. Отв. редактор Е.А.Лукашева. М., НОРМА-ИНФРА М. 1999, стр. 459-530.

² Конституция Российской Федерации. 1993. ст. 41.п.1

³ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года.

⁴ Алексеев А.А.. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., Статут. 1999, стр. 373, 375.

⁵ Словарь административного права. М., 1999, стр. 257.

состав поддерживаемых правом национальных культурных ценностей; способы и формы государственной поддержки национальных культурных ценностей.

Первая составляющая правового режима основывается на выделении признака культурных ценностей, относимых к национальным. Таким признаком является потребность общества в оказании поддержки этих культурных ценностей, которая проявляется посредством активной деятельности субъектов права законодательной инициативы, направленной на законодательное закрепление порядка оказания такой поддержки, а также согласие на ее оказание со стороны органов законодательной и исполнительной власти.

Вторая составляющая правового режима определяется способами и формами применения государственной власти для поддержания субъектной значимости этих национальных культурных ценностей. Выбор способа и формы государственной поддержки во многом зависит от сущности конкретной национальной культурной ценности.

Так, государственная поддержка языка как официального средства общения осуществляется путем закрепления обязанности его использования в официальных документах, при опубликовании законов и иных нормативных актов, в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждениях и организациях.

Государственная поддержка нравственных идеалов, норм и образцов поведения осуществляется путем их закрепления в нормах права. Эти эталоны часто сводят к совокупности нравственных принципов и норм, являющихся «общепринятыми, общечеловеческими, элементарными этическими требованиями, соответствующими основным началам христианской культуры или культуры, однопорядковой по моральным ценностям с христианской, в том числе - культуры буддизма, ислама»¹ и

¹ Алексеев С.С.. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. М., Статут, 1999, стр. 336.

некоторых других. При этом, по мнению С.С.Алексеева, элементарные общечеловеческие требования, основанные на христианских заповедях («не убей», «не укради» и т.д.), не сводятся к ним одним, а представляют собой более конкретизированные и развернутые нормативные положения, такие связанные с современным уровнем развития цивилизации, как добросовестность, вера в данное слово, чувство персональной ответственности за свои поступки, открытое признание своей вины, справедливость и другие из того же ряда. Эти нравственные нормы можно дополнить требованиями недопустимости произвольного использования вооруженной силы в международных отношениях, использования террора для достижения политических и других целей, провоцирования людей на нанесение ущерба общественной безопасности, использования детей для удовлетворения корыстных и сексуальных потребностей взрослых, использования нелегитимного насилия в отношении других людей и т.п.

Государственная поддержка национальных традиций и обычаев осуществляется путем закрепления в правовых нормах государственной символики, порядка ее использования, государственных наград и почетных званий, их статуса и установления социальных льгот, предоставляемых награждаемым лицам¹, а также правового закрепления видов государственного герба и флага, мелодии и текста государственного гимна, увековечения памятных дат и памяти о выдающихся согражданах, установления общенациональных праздников, дней воинской славы, путем создания символов, напоминающих о памятных событиях, установки памятников лицам, внесшим выдающийся вклад в жизнь общества, проявления особой материальной и моральной поддержки людей, принявших существенное участие в этих событиях. Так, законодательством установлены

¹ Федеральный конституционный закон «О государственном флаге Российской Федерации» от 25 декабря 2000 года, Федеральный закон «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» от 4 марта 2002 года, Закон Российской Федерации «Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении особого знака отличия - медали «Золотая Звезда» от 20 марта 1992 года.

дни воинской славы России¹, закреплено существование постоянного поста почетного караула у Вечного огня на могиле Неизвестного солдата², регулируются вопросы сохранения и благоустройства воинских захоронений, отдельных территорий, исторически связанные с подвигами погибших при защите Отечества³. В законодательстве определены основные правовые гарантии торжественной регистрации брака, рождения детей и погребения умерших с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников, предоставления определенной материальной и иной помощи для погребения, выбора и содержания мест погребения, правил организации похоронного дела⁴.

Государственная поддержка исторических топонимов осуществляется путем установления определенного порядка их закрепления в нормативных правовых актах, а также использования в официальной и деловой переписке⁵.

2.1.2. Содержание угроз безопасности сведений как объектов национальных интересов в информационной сфере. Содержание угроз безопасности информации в форме сведений определяется условиями и факторами, создающими возможность ущемления права на свободу мысли и дискредитации сведений о национальных культурных ценностях.

К числу наиболее опасных угроз безопасности свободы мысли, как следует из анализа Доктрины информационной безопасности Российской Федерации¹, относится применение специальных технологий воздействия на психическую деятельность индивида, вызывающих ее кратковременное или долговременное расстройство, а также технологий навязывания сведений через подсознание. В данном случае под специальными технологиями воздействия на психическую деятельность понимается совокупность средств,

¹ Федеральный закон «О днях воинской славы (памятных днях России) России» от 10 февраля 1995 года.

² Федеральный закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» от 19 мая 1995 года, ст.2.

³ Федеральный закон «ОБ увековечении памяти погибших при защите Отечества» от 14 января 1993 года, ст.1.

⁴ Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» от 12 января 1996 года с изменениями от 28 июня 1997 года, 21 июля 1998 года, 7 августа 2000 года, 30 мая 2001 года, 25 июля, 11 декабря 2002 года.

⁵ Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» от 18 декабря 1997 года.

приемов, методов и способов ее расстройств, базирующихся на использовании закономерностей восприятия человеком информации, методах управления поведением как отдельного индивида, так и социальных общностей. Технологии навязывания сведений через подсознание базируются на знаниях тех же закономерностей, но направлены на принуждение личности к преобразованию передаваемых ей сообщений, ее наблюдений и ощущений минуя сознание, обладающее возможностью фильтрации поступающей информации в соответствии с субъективными личностными потребностями и знаниями, а также установления субъективной значимости образующихся сведений в соответствии с личностными предпочтениями.

Так, по мнению специалистов², посредством применения технологий, базирующихся на генерации определенного электромагнитного излучения можно в определенной степени управлять состоянием нервной системы человека и, как следствие, оказывать воздействие на деятельность сознания. Известны технологии, базирующиеся на генерации инфразвуковых и ультразвуковых колебаний, применение которых может привести к снижению остроты зрения, нарушению функций мозга и даже к летальному исходу, а также технологии, базирующиеся на специальных неосознаваемых информационных воздействиях, использование которых позволяет осуществлять коррекцию психической деятельности человека, как в состоянии гипноза³, так и при нормальном функционировании сознания⁴.

Социальная опасность этих угроз еще более возрастает в условиях интенсивного развития глобальной информационной инфраструктуры, широкого внедрения информационных технологий по все сферы жизни человека и общества. Глобальные информационно-телекоммуникационные

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

² Алексеев А.Г., Холодов Ю.А.. Электромагнитная безопасность. Вестник СПБО, РАЕН, 1997, № 1.

³ Брудный А. Бессознательные компоненты процесса понимания. Бессознательное. Т.3. Тбилиси, Мецниереба. 1978, стр. 98-102.

⁴ Психотехнологии: Компьютерный психосемантический анализ и психокоррекция на неосознаваемом уровне. М., Прогресс. 1995.

сети, составляющие технологическую основу глобальной информационной инфраструктуры, информационные технологии позволяют осуществлять неосознаваемые информационные воздействия на человека дистанционно, например, с территории других государств, в массовых масштабах и на условиях анонимности.

К числу угроз безопасности сведений о национальных культурных ценностях относится возможность их девальвации вследствие пропаганды образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, а также духовных и нравственных ценностей, противоречащих принятым в российском обществе¹. В справочной литературе понятие «пропаганда» раскрывается как «распространение в массах и разъяснение каких-нибудь идей, учений, знаний»², а понятие «массовая культура» объединяет совокупность произведений литературы и искусства, подготовленных и распространяемых с целью, прежде всего, достижения коммерческого успеха³. Образцы «массовой культуры», как правило, ориентированы на удовлетворение наиболее простых, базовых потребностей людей, возбуждение соответствующих эмоциональных переживаний, часто связанных с героизацией людей, решающих возникающих у них проблемы сами простыми средствами, в частности, с помощью нелегитимного насилия.

а. Угрозы ущемления свободы мысли представляют собой условия, при которых рассмотренные технологии могут быть применены и нанести существенный вред свободе психической деятельности мозга человека. Эти условия характеризуются способом и областью их применения.

Выделяются три основных способа применения данных технологий: посредством распространение массовой информации, посредством информатизации человеческой деятельности и посредством индивидуального психологического насилия.

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. стр. 534.

³

Технологии, применяемые посредством распространения массовой информации, ориентированы, как правило, на навязывание сведений через подсознание. Они используются в области политической деятельности с целью склонения населения к принятию решения, нужного тем или иным субъектам политической жизни, в области коммерческой деятельности с целью стимулирования спроса на те или иные продукты производства и услуги и т.п..

Технологии, применяемые посредством информатизации, ориентированы как на расстройство психической деятельности, так и на навязывание сведений через подсознание, и могут распространяются в виде программных продуктов, недеklarированных возможностей стандартного программного обеспечения информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, а также вставок в звуковые и видеофайлы и т.п. Этот способ применения рассматриваемых технологий может использоваться в области обеспечения обороны и безопасности с целью расстройства психической деятельности мозга операторов автоматизированных систем боевого управления, систем управления войсками и оружием, критически важных объектов инфраструктуры общества и для навязывания этим операторам сведений, способных побудить к нарушению установленного порядка несения дежурства, другим опасным действиям. Он может использоваться в области коммерческой деятельности для навязывания сведений, стимулирующих спрос на определенную продукцию и услуги.

Технологии, применяемые посредством индивидуального психологического насилия, также могут быть ориентированы как на расстройство психической деятельности, так и на навязывание определенных сведений через подсознание. Этот способ наиболее часто используется в области гражданских отношений для овладения материальными и нематериальными благами.

б. Угроза девальвации национальных культурных ценностей, вследствие пропаганды образцов массовой культуры, основанных на культе

насилия, проявляется, прежде всего, в виде распространения посредством средств массовой информации кино- и видеопрограмм, других материалов, пропагандирующих «силовые» методы разрешения конфликтов в жизни человека в качестве нормы социального взаимодействия. Стереотип подобного поведения легко усваивается на определенном этапе становления личности и, как показывают специальные исследования¹, является одной из причин сохранения высокого уровня молодежной преступности, выбора в качестве нравственного идеала все большим количеством молодых людей человека, добивающихся материального благополучия и высокого социального положения любыми, часто противоправными, средствами.

В более широком плане пропаганда стереотипов подобного поведения осуществляется посредством широкого распространения произведений литературы и искусства, ориентированных на возбуждение у потребителей наиболее простых эмоциональных переживаний и одновременно, - на героизацию решения возникающих у человека проблем простыми средствами, в частности, с помощью насилия.

Угроза девальвации национальных духовных ценностей вследствие пропаганды духовных и нравственных ценностей, противоречащих принятым в российском обществе, проявляется в виде деятельности граждан или их объединений по распространению идей религиозного экстремизма и нетерпимости, этнического превосходства или унижения. Распространение таких идей при отсутствии контрпропаганды со стороны общества и государства приводит к размыванию в индивидуальном общественном сознании значимости традиционных ценностей, формированию представлений о социальной поддержке.

Общая структура угроз безопасности информации в форме сведений представлена на рис. 2.2.

¹ Берковиц Л.. Влияние сцен насилия на зрителя. В кн. Общественное животное. Исследования. Под ред. Э.Аронсона. т.2. СПб. Прайм-ЕВРОЗНАК. 2003, стр. 11-28, Джин Р.Г., и др., Агрессия способствует агрессии: данные против гипотезы катарсиса. Там же. стр. 29-43., Арчер Д., Гартнер Р.. Жертвы мирного времени: влияние войны на стремление населения к насилию в мирное время. Там же. стр. 44-61.

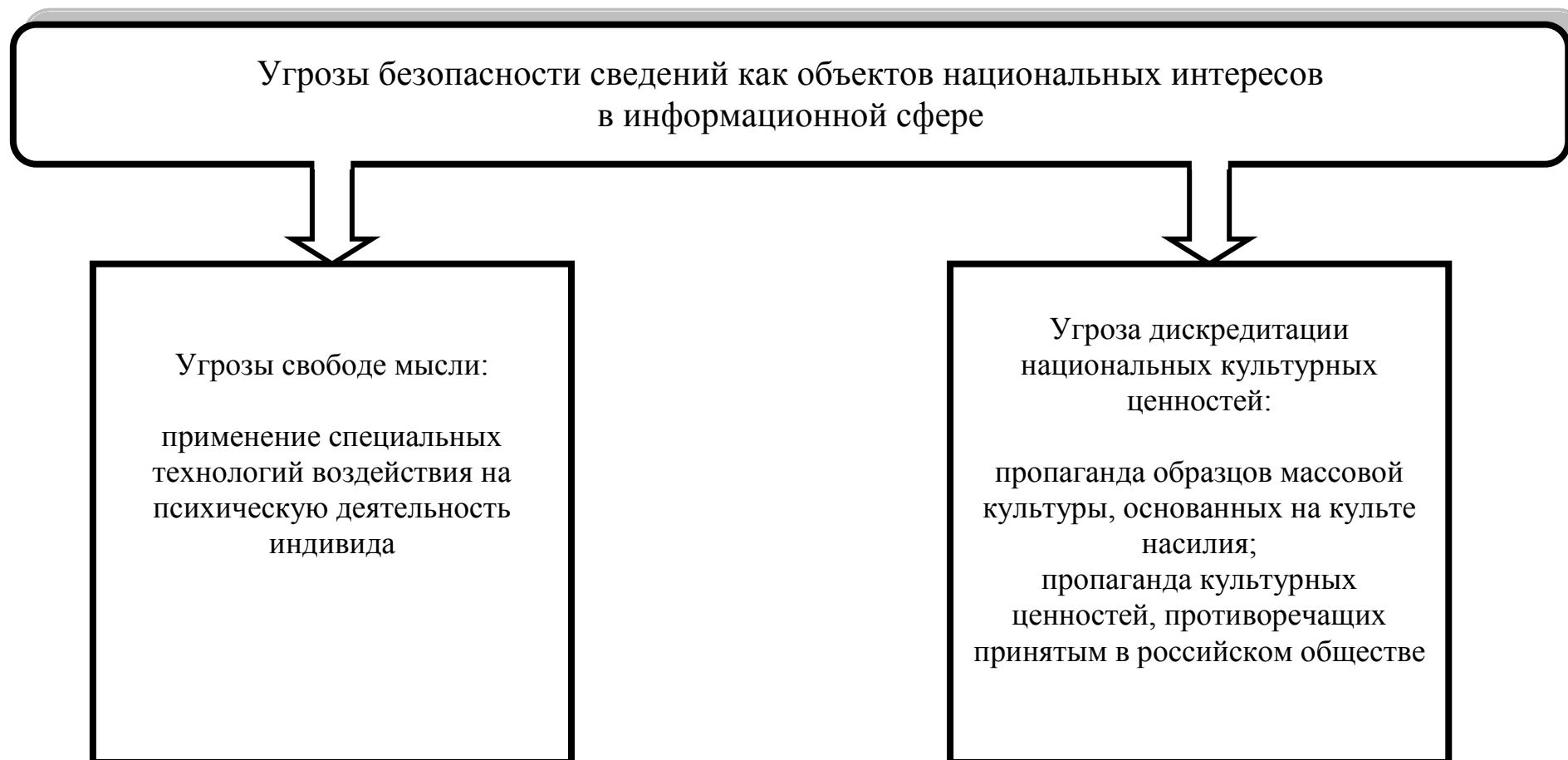


Рис. 2.2. Общая структура угроз безопасности информации в форме сведений

2.1.3. Цель, структура и содержание правового обеспечения безопасности сведений как объектов национальных интересов в информационной сфере. В составе правового обеспечения выделяются две основные составляющие, различающиеся объектом правового регулирования:

правовое обеспечение безопасности свободы психической деятельности личности;

правовое обеспечение безопасности национальных культурных ценностей.

Их основной целью является предупреждение, пресечение и минимизация негативных последствий проявлений угроз.

а. В правовом обеспечении безопасности свободы психической деятельности личности эта цель достигается посредством закрепления в нормах права:

признаков технологий воздействия на психическую деятельность;

запрета на использование этих технологий и установление юридической ответственности, применяемой к лицам, виновно его нарушающим;

ограничений правовых последствий действий лиц с нарушенным психическим здоровьем.

Известны две правовые нормы, закрепляющие технологии воздействия на психическую деятельность, в которых эти технологии называются:

скрытые вставки¹

скрытая реклама².

Дефиниция «скрытой вставки» в нормативных правовых актах не раскрывается, но анализ содержания соответствующих правовых норм позволяет сделать вывод о том, что скрытая вставка представляет собой изображение, сюжет, мелодию или текстовое сообщение, которые, с одной

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, ст. 4

² Федеральный закон «О рекламе» от 18 июля 1995 года, ст. 9.

стороны, являются составной частью программ и фильмов или проявляются в результате функционирования компьютерных программ, относящихся к специальным средствам массовой информации, а с другой - воспринимаются человеком через подсознание и (или) оказывают вредное воздействие на его здоровье. Использование скрытой вставки рассматривается как злоупотребление свободой массовой информации.

В отличие от «скрытой вставки» дефиниция «скрытой рекламы» в законодательстве закреплена и раскрывается как реклама, которая оказывает не осознаваемое потребителем воздействие, в том числе путем использования специальных видеовставок (двойной звукозаписи) и иными способами¹. Следовательно, скрытая реклама представляет собой распространяемую в любой форме, с помощью любых средств информацию о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях, которая, во-первых, предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний, и, во-вторых, оказывает не осознаваемое воздействие на человека как потребителя. Особо выделен один из способов оказания такого воздействия - специальные видеовставки и двойная звукозапись. Исходя из этого, можно полагать, что, объектом правового регулирования в области распространения скрытой рекламы с помощью средств массовой информации являются скрытые вставки, а в области ее распространения иными способами - скрытая реклама является самостоятельным объектом правового регулирования.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области использования «скрытых вставок», закрепляют запрет на их использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой

¹ Федеральный закон «О рекламе» от 18 июля 1995 года, ст. 9.

информации¹. Нарушение этого запрета в виде изготовления и (или) распространения материалов, содержащих «скрытые вставки» влечет применение административной ответственности².

Этими же правовыми нормами закреплён также запрет на использование в радио-, теле-, видео-, аудио- и кинопродукции, а также в иной продукции и распространение иными способами скрытой рекламы³, а также возможность применения к нарушающим его лицам административной ответственности⁴.

Правовые нормы, ограничивающие правовые последствия действий лиц с нарушениями психической деятельности, регулируют две группы отношений:

реализация лицами с нарушениями психической деятельности правоспособности в гражданских отношениях;

применение к лицам с нарушениями психической деятельности юридической ответственности за совершение правонарушений и преступных деяний.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области реализации лицами с нарушениями психической деятельности правоспособности в гражданских отношениях, закрепляют возможность их признания недееспособными или ограниченно дееспособными, т.е. неспособными в полной мере самостоятельно приобретать права и самостоятельно отвечать за последствия своих действий⁵. Так, законодательство в области гражданского права предусматривает возможность признания гражданина судом вследствие психического расстройства недееспособным⁶ или ограничения его дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами⁷.

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, ст. 4,

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 13.15.

³ Федеральный закон «О рекламе» от 18 июля 1995 года, ст. 10.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 14.3.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1. Ст.21.

⁶ Там же. Ст. 29.

⁷ Там же. Ст.30.

Правовыми нормами закрепляется возможность признания сделки, совершенной лицами с нарушением психической деятельности, недействительной. Так, законодательством в качестве одного из признаков недействительности сделки установлено ее совершение гражданином, признанным недееспособным вследствие психического расстройства¹, ограниченным судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами², находившимся в момент ее совершения в таком состоянии, когда он не был способен понимать значение своих действий или руководить ими³, а также ее осуществление под влиянием заблуждения относительно природы сделки либо тождества или таких качеств ее предмета, которые существенно снижают возможность его использования по назначению⁴. Наконец, сделка может быть признана недействительной, если она совершена под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой стороной, а также сделка, которую лицо вынуждено было совершить вследствие стечения тяжелых обстоятельств на крайне невыгодных для себя условиях, чем другая сторона воспользовалась⁵.

Законодательство в области административных правонарушений закрепляет возможность освобождения от административной ответственности физического лица, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики⁶. Аналогичная норма закреплена в уголовном законодательстве⁷.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1, ст. 171

² Там же. Ст. 176.

³ Там же. Ст. 177.

⁴ Там же. Ст. 178.

⁵ Там же. ст. 179.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 2.8.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации. Ст. 21,

а. В правовом обеспечении безопасности национальных культурных ценностей цель достигается посредством закрепления в нормах права:

основных элементов культуры, основанной на идеях насилия, национальной и религиозной ненависти, и в связи с этим оскорбляющих национальные культурные ценности российского народа;

запрета на распространение и использование этих элементов культуры, включая использование относящихся к ней символов, и юридической ответственности лиц и объединений граждан, нарушающих данный запрет.

В составе правового обеспечения безопасности национальных культурных ценностей выделяются следующие правовые нормы.

Правовые нормы, закрепляющие в качестве элементов культуры, оскорбляющих национальные культурные ценности российского народа, нацистской атрибутики и символики, трудов руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации материалов, обосновывающих или оправдывающих национальное и расовое превосходство либо оправдывающих практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы¹; государственной символики иностранных государств в символике политических партий России²; символики, оскорбляющей или порочащей Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы³; символов, оскорбляющих расовые, национальные или религиозные чувства⁴.

¹ Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», ст. 1, 2), 4).

² Федеральный закон «О политических партиях», ст. 7,

³ Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года, с изменениями от 21 марта, 25 июня 2002 года, ст. 7, п.3.

⁴ Там же.

Правовые нормы, закрепляющие запрет на создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности¹, т.е. деятельности, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации, захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием, призывами к насилию, унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий; финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных средств связи, информационных услуг, иных материально-технических средств². Установлен запрет также на использование символов государств, партий, объединений и организаций,

¹ Там же. Ст. 9, п.1.

² Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года., ст.1.

ассоциирующихся в общественном сознании с идеями насилия, произвола или необоснованно дающих повод связывать их с государством.

За виновное нарушение части этих правовых норм установлено применение административной¹ или уголовной ответственности².

Общая структура правового обеспечения безопасности информации в форме сведений представлена на рис. 2.3.

в. Анализ правового регулирования отношений, возникающих вследствие проявления угроз, показывает, что в целом правовое обеспечение безопасности информации в форме сведений создает условия для предупреждения, пресечения и минимизации негативных последствий их проявлений. В то же время в данном правовом обеспечении имеется ряд недостатков, снижающих эффективность этой деятельности. К числу наиболее существенных из них следует отнести следующие.

Во-первых, нечеткость формулировок некоторых дефиниций и правовых норм. Так, правовые нормы, закрепляющие признаки технологий, с использованием которых может быть осуществлено воздействие на психическую деятельность, в определенной степени противоречивы и недостаточно конкретны. Одним из признаков «скрытой вставки» определено воздействие на подсознание, в то время как признаком «скрытой рекламы» - неосознаваемое воздействие. Учитывая, что, как отмечалось выше, сами понятия «сознания», «подсознания» носят скорее философский, чем физический смысл, их включение в правовые нормы вряд ли можно считать оправданным. Доказать возникновение юридического факта воздействия на подсознание того или иного кадра, изображения, мелодии или их неосознаваемого воздействия весьма затруднительно.

Не менее сложно установить факт оказания вредного влияния скрытых вставок на здоровье людей. Это обусловлено, прежде всего, отсутствием соответствующих методик и объективной сложностью их создания. Вредное

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 17.10, 17.11, 17.12, 20.3.

² Уголовный кодекс Российской Федерации. 1997. ст. 282.1.

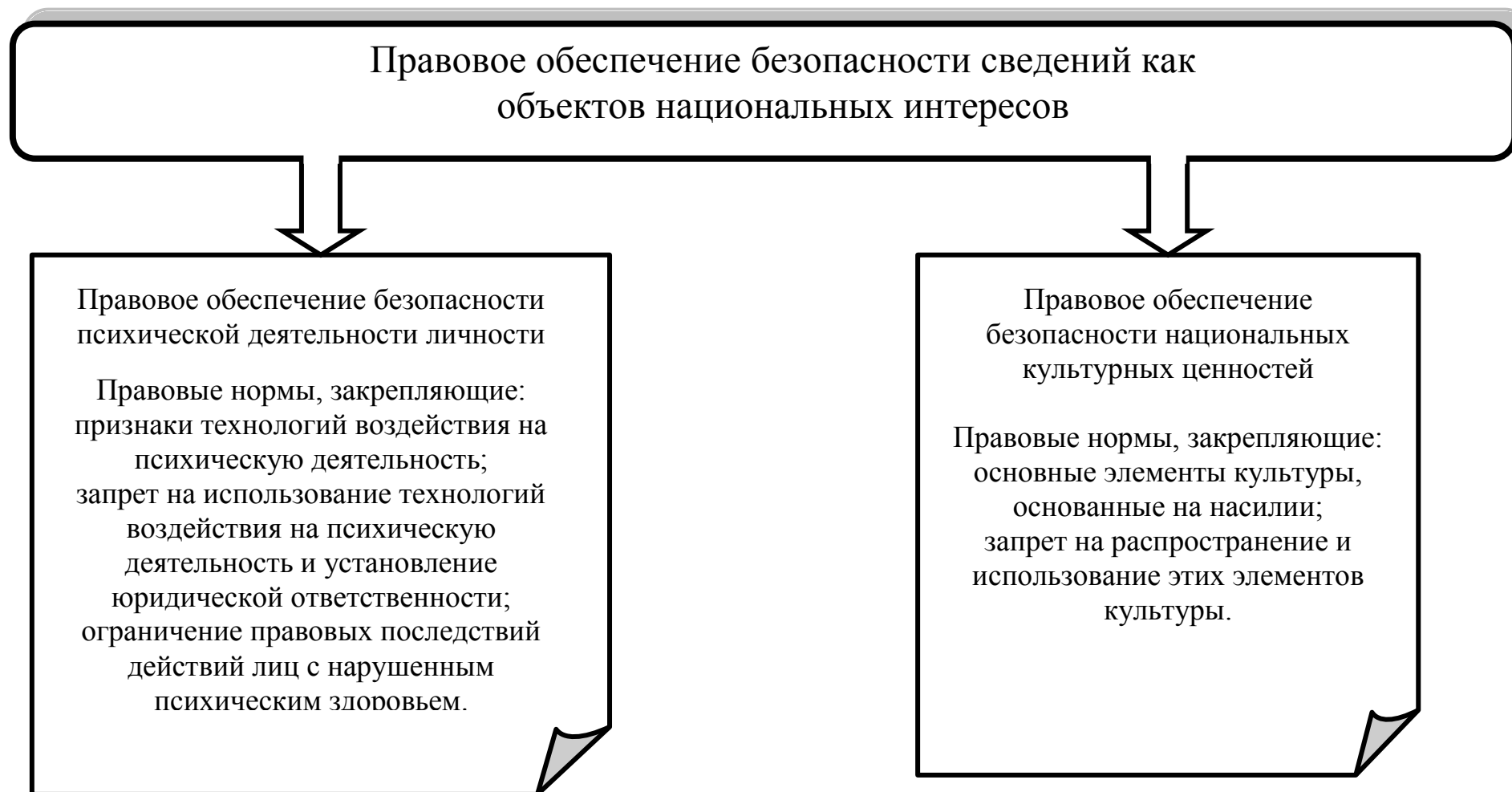


Рис. 2.3. Общая структура правового обеспечения безопасности информации в форме сведений

влияние на здоровье человека проявляется в виде внешне проявляющихся нарушений тех или иных функций его организма. Это внешнее проявление нарушений, с одной стороны, существенно зависит от состояния организма, а с другой - как правило, существенно отстает во времени от «информационной» причины, обусловившей их наступление. Весьма редки случаи, когда эта причинно-следственная связь может быть объективно установлена.

Данный недостаток свойственен и правовому обеспечению безопасности национальных культурных ценностей. Так, правовыми нормами, регулирующими отношения в области обеспечения безопасности национальных культурных ценностей, установлен запрет на использование символики, оскорбляющей или порочащей Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства¹. В справочной литературе понятие «оскорбить» раскрывается как «тяжело обидеть, крайне унижить»², а понятие «обида» - как «несправедливо причиненное огорчение, а также чувство, вызванное таким огорчением»³. Следовательно, оскорбить можно только субъекта, но не объект отношений. Исходя из этого, трудно определить, можно ли оскорбить флаг и гимн, в чем заключается содержание соответствующего юридического факта.

Вторым важным недостатком является наличие пробелов в правовом регулировании. Так, правовые нормы, запрещающие использование «скрытых вставок» и «скрытой рекламы», регулируют весьма ограниченную группу общественных отношений, оставляя вне предмета правового воздействия отношения, связанные с использованием специальных

¹ Федеральный закон «О политических партиях», ст. 7,

² Ожегов С.И.. Словарь русского языка. стр.396.

³ Там же. Стр. 365.

технологий в информационных продуктах, не относящихся в средствам массовой информации и рекламе, таких как обучающие программы, компьютерные игры, программное обеспечение автоматизированных систем управления, в том числе, систем управления критически важными объектами инфраструктуры общества и т.п.. Также вне правового регулирования оказались отношения, связанные с использованием компьютерных технологий психокоррекции. Эти технологии применяются в области здравоохранения и в настоящее время развиваются весьма интенсивно.

Таким образом, нормативное правовое обеспечение информации в форме сведений соотнобразуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области обеспечения безопасности свободы психической деятельности личности и безопасности национальных культурных ценностей.

2.2. Правовое обеспечение безопасности информации в форме сообщений

Информация в форме сообщений становится объектом правового обеспечения информационной безопасности, прежде всего, в связи с тем, что, с одной стороны, используется для передачи во времени и пространстве сведений, а с другой – существуют угрозы безопасности этой информации.

Как показывает анализ Доктрины информационной безопасности Российской Федерации¹, основным видом сообщений, составляющих объект национальных интересов в информационной сфере, являются сообщения о национальных культурных ценностях.

2.2.1. Правовая характеристика сообщений, относящихся к национальным культурным ценностям. Правовая характеристика сообщений, относящихся к национальным культурным ценностям, образуется совокупностью их характеристик как объектов права и характеристик правовых механизмов регулирования связанных с ними общественных отношений.

а. Сообщения, относящиеся к культурным ценностям, становятся объектами регулируемых правом общественных отношений в качестве документов. В законодательстве закреплены две различные дефиниции, раскрывающие понятие «документа». В соответствии с одной из них документ представляет собой «материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования»², а в соответствии с другой – документ есть «зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать»³.

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена поручением Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

² Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, Ст.1.

³ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 года, ст. 2.

Как следует из этих определений, в одном случае законодатель полагает, что основным признаком документа является материальный объект, на котором зафиксирована информация и который предназначен для передачи во времени и пространстве, а в другом - информация, зафиксированная на материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Несмотря на значительные различия двух выделенных дефиниций, по существу, закрепленные в них понятия являются в определенном смысле идентичными. Действительно, во-первых, и в том, и в другом случае речь идет об информации в форме сообщений, которая для того, чтобы стать документом должна быть зафиксирована на некотором материальном носителе. Во-вторых, материальный носитель информации для того, чтобы его можно было передавать во времени и пространстве, должен обладать некоторыми идентификационными признаками, отличающими его от других возможных копий передаваемого сообщения на таком же носителе. В качестве таких признаков выступают идентификационные реквизиты. Их наличие позволяет использовать данный материальный носитель в качестве объекта гражданских и публичных отношений. С этой точки зрения реквизиты, позволяющие идентифицировать информацию, идентичны реквизитам, позволяющим идентифицировать материальный носитель с закрепленной на нем информацией.

Анализ этих определений позволяет сделать еще один важный для данного исследования вывод - сохранность документа как культурной ценности определяется, с одной стороны, сохранностью материального носителя, на котором закреплено сообщение, составляющее культурную ценность, а с другой – сохранностью текста сообщения, обеспечивающей возможность ознакомления с ним, т.е. возможность его преобразования из сообщения в сведения.

Все множество документов, относящихся к культурным ценностям, подразделяется в праве на три группы: архивные документы, музейные

предметы и коллекции и тиражированные документы. В законодательстве под архивным документом понимается документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для общества, а равно имеющий ценность для собственника¹, а под музейным предметом - культурная ценность, качество или особые признаки которого делают необходимым для общества ее сохранность, изучение и публичное представление². Дефиниция тиражируемого документа в законодательстве не закреплена, но, судя по смыслу правовых норм, регулирующих отношения в этой области³, это экземпляр документа, подготовленный для массового распространения. Так, к тиражируемым документам законодательством отнесены издания, прошедшие редакционно-издательскую обработку, полиграфически самостоятельно оформленные и имеющие выходные сведения, официальные документы, т.е. документы, принятые органами законодательной, исполнительной или судебной власти, носящие обязательный, рекомендательный или информационный характер, аудиовизуальная продукция, составляемая кино-, видео-, фоно-, фотопродукцией и ее комбинациями, созданные и воспроизводимые на любых носителях, электронные издания, представленные программами для электронно-вычислительных машин и базами данных, а также электронными документами, прошедшими редакционно-издательскую обработку, имеющими выходные сведения, тиражируемыми и распространяемыми на машиночитаемых носителях; неопубликованные документы, содержащие результаты научно-исследовательской, опытно-конструкторской и технологической работы, а также патентные документы, содержащие описания к патентам и заявкам на объекты промышленной собственности⁴.

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. Ст.1.

² Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года ст. 3.

³ Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документа» от 29 декабря 1994 года.

⁴ Там же. ст. 5.

Общая структура документов, относящихся к культурным ценностям, как объектов права представлена на рис. 2.4. Документы, относящиеся к культурным ценностям, по мере накопления составляют фонды документов: архивные (архивы), музейные и библиотечные.

Дефиниция «архив» с рассматриваемой точки зрения раскрывается в законодательстве как «совокупность архивных документов»¹. Находящиеся в архиве архивные документы, исторически или логически связанные между собой, образуют архивный фонд². Наиболее крупным архивным фондом в России является Архивный фонд Российской Федерации, представляющий собой совокупность документов, отражающих материальную и духовную жизнь ее народов, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое или культурное значение и являющихся частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации³. В свою очередь культурное наследие народов Российской Федерации представляет собой материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию⁴. Исходя из этого, Архивный фонд Российской Федерации объединяет все архивные документы, представляющие культурную ценность.

Понятие «музейный фонд» раскрывается в законодательстве как совокупность постоянно находящихся на территории Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций, гражданский оборот которых допускается только с соблюдением ограничений, установленных законодательством⁵, а библиотечный фонд - организованный фонд

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. Ст.1.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 года с изменениями от 23 июня 1999 года, 27 декабря 2000 года, 30 декабря 2001 года, 24 декабря 2002 года, Ст.3.

⁵ Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года ст. 3.

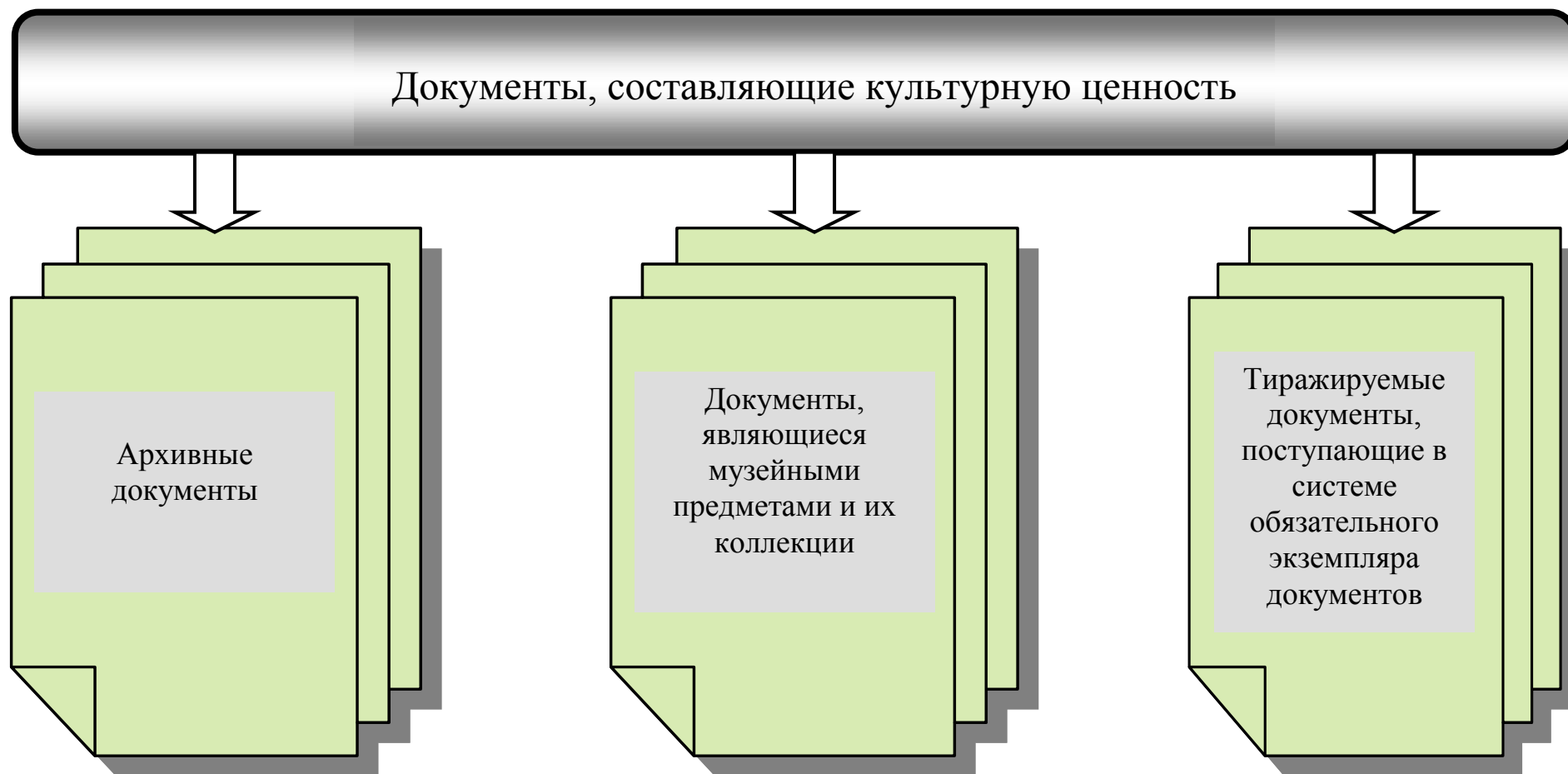


Рис. 2.4. Общая структура документов, составляющих культурную ценность, как объектов права

тиражированных документов, являющихся ценностями национальной и мировой культуры, частью культурного наследия народов Российской Федерации и предоставляемых во временное пользование физическим и юридическим лицам¹.

б. В основу правовых механизмов регулирования общественных отношений, связанных с документами, относящимися к культурным ценностям, и фондами этих документов положено несколько базовых принципов:

соблюдение неотъемлемого права человека на культурную деятельность, связанную с сохранением, созданием, распространением и освоением культурных ценностей, и приоритетность прав человека по отношению к правам государства, организаций и групп в области культурной деятельности;

государственный учет особо ценных документов, имеющих культурное или историческое значение.

Принцип соблюдения неотъемлемого права человека на культурную деятельность, связанную с сохранением, созданием, распространением и освоением культурных ценностей и приоритетности прав человека по отношению к правам государства, организаций и групп в области культурной деятельности заключается в общей направленности правового регулирования отношений в рассматриваемой области на закрепление определенного баланса интересов личности, общества и государства, наполняющего реальным содержанием конституционную норму о том, что «права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»².

Принцип государственного учета особо ценных документов, имеющих культурное или историческое значение, заключается в позитивном

¹ Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, преамбула, ст. 1.

² Конституция Российской Федерации. 1993. Ст. 18.

обязывании фондодержателей регистрировать эти документы в государственных реестрах для обеспечения возможности контроля их гражданского оборота.

Регулирование отношений, объектом которых выступают документы, относящиеся к культурным ценностям, осуществляется с помощью институтов правового режима этих документов и комплектования их фондов.

Содержание правового режима документов, относящихся к культурным ценностям, определяют нормы, устанавливающие:

порядок отнесения документов к культурным ценностям;

право собственности на документы, относящиеся к культурным ценностям и фонды этих документов;

порядок осуществления гражданского оборота документов;

порядок обеспечения сохранности документов.

Первая составляющая правового режима основывается на выделении признака документов, относящихся к культурным ценностям. Таким признаком применительно к архивным документам и музейным предметам и коллекциям является передача с их помощью сведений о нравственных и эстетических идеалах, о нормах и образцах поведения, языках, диалектах и говорах, национальных традициях и обычаях, об исторических топонимах, фольклоре, художественных промыслах и ремеслах, о результатах и методах научных исследований культурной деятельности, а также отнесение документов к произведениям культуры и искусства¹. Наличие этих признаков производится на основании экспертизы ценности документов в порядке, устанавливаемом уполномоченными органами исполнительной власти².

Тиражированные документы относятся к культурным ценностям по признаку их вхождения в состав библиотечных фондов, комплектуемых на основе системы бесплатного или платного обязательного экземпляра. Под

¹ Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», ст.2.

² Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», ст.5, Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года ст.8, Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, ст.

обязательным экземпляром понимается экземпляр различных видов тиражированных документов, подлежащих передаче производителем в соответствующие организации в порядке и количестве, установленном законодательством¹.

Вторая составляющая правового режима относится к праву собственности на документы, относящиеся к культурным ценностям. Наличие у того или иного субъекта подобных документов является предпосылкой для установления пределов его права на распоряжение ими. В законодательстве за каждым человеком закреплено право собственности в области культуры, распространяющееся на имеющие историко-культурное значение предметы, коллекции, а значит и на документы². Это делает документы, относящиеся к культурным ценностям, объектом гражданских прав как форму проявления информации³ и допускает возможность их свободного отчуждения или перехода от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте⁴. Это право собственности распространяется на архивные документы, музейные предметы и коллекции и библиотечные фонды тиражированных документов.

Третья составляющая правового режима документов, относящихся к культурным ценностям, определяет порядок их гражданского оборота, который несколько отличается от порядка оборота других объектов гражданских прав. Так, в целях обеспечения прав и свобод других лиц, связанных с культурной деятельностью, обеспечения сохранности этих документов, законодательством изъяты из гражданского оборота архивные фонды и архивные документы, относящиеся к государственной части Архивного фонда Российской Федерации, кроме установленных законом

¹ Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29 декабря 1994 года, ст.1.

² Там же. Ст. 14.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 1., Ст. 128.

⁴ Там же. Ст. 129.

случаев, а также особо ценные и уникальные документы¹. Закреплена норма, устанавливающая, что при совершении сделок дарения либо купли-продажи в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, получатель дара либо покупатель обязан принять на себя все обязательства в отношении этих предметов, имеющиеся у дарителя либо продавца. При наследовании этих предметов и коллекций по завещанию либо по закону наследник обязан принять на себя все обязательства, имевшиеся у наследодателя в отношении этих предметов². Закреплено также, что музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда, не подлежат отчуждению, за исключением случаев утраты, разрушения либо обмена на другие музейные предметы и коллекции. Решение об этом принимает уполномоченный орган исполнительной власти. К числу ограниченных в гражданском обороте отнесены библиотечные фонды, комплектуемые на основе системы обязательного экземпляра документов, а также содержащие особо ценные и редкие документы. Такие фонды являются культурным достоянием народов Российской Федерации и могут объявляться памятниками истории и культуры³. В силу этого они безраздельно принадлежат Российской Федерации и ее субъектам без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием Российской Федерации⁴.

Четвертая составляющая правового режима документов, относящихся к культурным ценностям, заключается в позитивном обязывании их собственника осуществлять меры по обеспечению сохранности документов, и, в частности, создавать страховые копии для особо ценных и уникальных

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года, ст. 8.

² Там же. Ст. 25.

³ Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, ст. 16.

⁴ Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 года с изменениями от 23 июня 1999 года, 27 декабря 2000 года, 30 декабря 2001 года, 24 декабря 2002 года, Ст.3.

документов¹, обеспечивать сохранность библиотечных фондов, своевременного учета их в сводных каталогах, регистрации как части культурного достояния народов Российской Федерации, включения в автоматизированные базы данных в рамках федеральных программ сохранения и развития культуры².

Правовой институт комплектования фондов документов, относящихся к культурным ценностям, образуется совокупностью правовых норм, закрепляющих порядок поступления документов в Фонд документов, относящихся к культурным ценностям Российской Федерации, а также их исключения из состава Фонда.

Архивный фонд Российской Федерации включает государственную и негосударственную части. Государственная часть Архивного фонда комплектуется архивными документами, образующимися в деятельности органов государственной власти, государственных учреждений, организаций и предприятий или приобретенных указанными архивами, а также документами, переданными им негосударственными учреждениями, организациями, предприятиями и гражданами. Негосударственные архивы комплектуются их собственниками на основе других архивных документов³.

Национальный библиотечно-информационный фонд Российской Федерации комплектуется на основе системы обязательного экземпляра, представляющей собой совокупность видов обязательных экземпляров, а также установленного порядка их собирания, распределения и использования.

Институт комплектования фондов документов, составляющих культурную ценность, образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения, связанные с накоплением этих документов в архивах, музеях и библиотеках, и которые также могут рассматриваться как самостоятельные правовые институты.

¹ Там же. Ст. 16.

² Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, ст. 12, п.3.

³ Там же. Ст. 18.

Институт комплектования архивных фондов образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области развития этих фондов. При этом правовое регулирование комплектования негосударственных архивных фондов осуществляется только в целях осуществления государственного учета поступающих в эти фонды архивных документов, входящих в состав Архивного фонда Российской Федерации. Остальная часть норм данного правового института регулирует отношения в области комплектования государственных архивов. В частности, в законодательстве закреплено, что государственные архивы комплектуются архивными документами, образующимися в деятельности органов государственной власти, государственных учреждений, организаций и предприятий или приобретаемых указанными архивами, а также документами, переданными им негосударственными учреждениями, организациями, предприятиями и гражданами¹.

Институт комплектования музейных фондов образуется совокупностью норм, закрепляющих порядок включения музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда и исключения их из фонда, включая подготовку и принятие соответствующих решений уполномоченными органами исполнительной власти².

Институт системы обязательного экземпляра направлен на создание условий для комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации и образуется совокупностью правовых норм, закрепляющих правила поведения производителей тиражированных документов, их получателей, сроки и порядок доставки³. При этом определены получатели обязательного бесплатного экземпляра тиражированных документов и обязательного

¹ Там же. Ст. 19.

² Положение о Музейном фонде Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998, № 179.

³ Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29 декабря 1994 года.

платного экземпляра, а также виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра.

в. Важная роль в выполнении социальной функции сохранения и накопления документов, относящихся к культурным ценностям, отводится архивам, музеям и библиотекам. В законодательстве закреплены следующие дефиниции, раскрывающие содержание этих понятий:

архив - «архивное учреждение или структурное подразделение учреждения, организации или предприятия, осуществляющее прием и хранение архивных документов в интересах пользователей»¹;

музей «некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций»²;

библиотека – «информационное, культурное и образовательное учреждение»³.

Анализ этих определений показывает, что данные субъекты права в области сохранения и накопления документов, являются учреждениями, т.е. «организациями, созданными учредителями для реализации определенных интересов»⁴.

Область деятельности архивов как организаций ограничивается приемом и хранением архивных документов, относящихся к культурным ценностям, а также оказанием услуг по предоставлению возможности ознакомления с ними заинтересованным субъектам информационной сферы, называемых пользователями. Область деятельности музеев ограничивается хранением, изучением и оказанием услуг по публичному представлению таких документов, а библиотек – хранением и оказанием услуг по

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. Ст.1.

² Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года ст. 3.

³ Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года, преамбула, ст. 1.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации.

предоставлению во временное пользование тиражированных документов, составляющих ее библиотечный фонд.

Правоспособность данных учреждений по участию в гражданском обороте документов, относящихся к культурным ценностям, и оказании услуг в области культурной деятельности определяется учредительными документами, регистрируемыми в установленном порядке.

2.2.2. Содержание угроз безопасности сообщений, относящихся к культурным ценностям. В соответствии с принятой государством системой взглядов содержание угроз безопасности сообщений, относящихся к культурным ценностям, заключается в возможности дезорганизации и разрушения системы накопления и сохранения документов, составляющих культурные ценности¹.

Понятие «система» в философии раскрывается как отграниченное множество взаимодействующих элементов, каждый из которых представляет собой неразложимый компонент системы при данном способе ее рассмотрения². Исходя из этого, система сохранения и накопления информации в форме сообщений, относящихся к культурным ценностям, может быть представлена в виде совокупности субъектов, осуществляющих культурную деятельность в рассматриваемой области, и, прежде всего, архивов, музеев и библиотек, а также органов исполнительной власти, осуществляющих правоприменительную практику.

В справочной литературе понятие «дезорганизация» раскрывается как «расстройство организации, нарушение порядка, дисциплины»³, а разрушать - как «ломать, уничтожать, нарушать, расстраивать»⁴.

Исходя из этого, дезорганизация системы сохранения и накопления документов, относящихся к культурным ценностям, может заключаться в нарушениях:

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

² Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Стр. 462.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Стр. 135.

⁴ Там же. Стр. 568.

порядка обеспечения сохранности документов, следствием которого являются хищение, противоправное уничтожение документов, вывоз их за границу, невозвращение из-за границы, противоправное использование в гражданском обороте, невозможность определения местонахождения документа ввиду нарушения системы учета документов в фонде, а также нанесение ущерба сохранности документов, проявляющегося в нарушении физической целостности материального носителя, на котором закреплено соответствующее сообщение, в нарушении логической целостности самого сообщения как упорядоченной совокупности знаков или образов, закрепленной на материальном носителе, вследствие которых культурная ценность документа существенно изменяется или теряется;

порядка комплектования фондов, следствием которого являются утрата документов, составляющих культурную ценность.

Разрушение системы связано, прежде всего, с уничтожением основных фондов документов, следствием которого является нанесение невосполнимой утраты культуре народов Российской Федерации, духовному потенциалу российского общества, возможности передачи следующим поколениям граждан духовных ценностей, призванных объединять их в единую нацию.

Так, нарушения порядка учета документов, представляющих культурную ценность, могут заключаться в невыполнении требований нормативных правовых актов, регламентирующих эту деятельность, как владельцами этих документов, так и должностными лицами уполномоченных органов исполнительной власти¹.

Нарушения гражданского оборота документов, относящихся к культурным ценностям, могут заключаться: в передаче права собственности другим лицам на архивные фонды и архивные документы федеральных государственных архивов и центров хранения, а также архивных фондов и архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности органов

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. ст. 19, Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года. ст. 22,

государственной власти без соответствующего решения уполномоченных органов исполнительной власти, а также в купле-продаже архивных фондов, относящихся к государственной части Архивного фонда, осуществляемой в нарушении законодательства¹; в отчуждении или переходе от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства музейных предметов и коллекций либо иным способом без специального разрешения уполномоченного федерального органа исполнительной власти².

Нарушения правил комплектования фондов документов, представляющих культурную ценность, могут заключаться в следующем: невыполнение должностными лицами органов государственной власти, государственных учреждений, организаций и предприятий требований по передаче на архивное хранение документов, образующихся в процессе деятельности; отказ в принятии документов, передающихся негосударственными учреждениями, организациями, предприятиями и гражданами³; невыполнение производителями тиражированных документов требований законодательства по доставке обязательного экземпляра этих документов⁴.

Как видно из проведенного анализа, основными свойствами системы сохранения и накопления документов, относящихся к культурным ценностям, на нанесение вреда которым направлены угрозы безопасности информации в форме сообщений, являются устойчивое функционирование данной системы, сохранность фондов документов и взаимодействие системы с органами исполнительной власти, осуществляющими правоприменительную практику.

2.2.3. Цель, структура и содержание правового обеспечения безопасности сообщений, относящихся к культурным ценностям.

¹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. ст.8

² Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года, Ст. 12, 15.

³ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года. ст. 18.

⁴ Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29 декабря 1994 года. ст. 6 - 14,

Основной целью правового обеспечения безопасности информации в форме сообщений, относящихся к культурным ценностям, является предупреждение и пресечение проявления угроз безопасности этих объектов, а также минимизация последствий проявления угроз. Эта цель достигается посредством закрепления в нормах права:

запретов на осуществление действий, приводящих к нанесению ущерба архивным документам, документам, являющимся музейными предметами и составляющим музейные коллекции, а также тиражированным документам, входящим в состав библиотечных фондов, комплектуемых на основе системы обязательного экземпляра;

требований по обеспечению сохранности документов;

возможности применения юридической (дисциплинарной, административно-правовой, уголовной) ответственности к лицам, виновно нарушающим правовые запреты и не выполняющим установленные требования;

возможности принятия субъектами отношений, связанными с документами, относящимися к культурным ценностям, дополнительных мер по обеспечению сохранности этих документов в процессе гражданского оборота.

Рассматриваемая составляющая правового обеспечения информационной безопасности включает:

правовое обеспечение сохранности документов, относящихся к культурным ценностям;

правовое обеспечение безопасности системы комплектования фондов документов, относящихся к культурным ценностям.

В состав правового обеспечения сохранности документов, относящихся к культурным ценностям, входят следующие правовые нормы.

Правовые нормы, закрепляющие запрет хищения предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или

культурную ценность¹, невозвращения на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации, если такое возвращение является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации², уничтожения или повреждения памятников истории, культуры, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность³. Виновное нарушение этих запретов приводит к возникновению юридических фактов, обуславливающих применение уголовной ответственности.

Правовые нормы, устанавливающие требования по обеспечению сохранности документов, относящихся к культурным ценностям. Так, законодательством закрепляется обязанность государственного учета документов, рукописей, коллекций, редких печатных изданий, других документов, находящихся в личной собственности граждан и представляющих значительную историческую, научную, художественную или иную культурную ценность⁴. Установлен регламент государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, составляющих его как государственную, так и негосударственную части⁵.

Правовые нормы, закрепляющие возможность наложения административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц, нарушающих требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения¹.

Правовая норма, закрепляющая возможность применения юридической ответственности в виде ограничения права владения фондами тиражированных документов, отнесенными к памятникам истории и

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации, 1997. ст. 164.

² Там же. Ст. 190.

³ Там же. Ст. 243.

⁴ Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» от 15 декабря 1978 года, ст. 20.

⁵ Регламент государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации. Утвержден Приказом Росархива от 11 марта 1997 года № 11.

культуры, в случае не обеспечения необходимых условий для его сохранности и доступности. Так, подобный фонд может быть изъят у владельцев фонда и передан другой библиотеке².

Правовые нормы, предоставляющие собственникам документов, относящихся к культурным ценностям, защиты их гражданских прав путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания спорной сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иными способами, предусмотренными законом³.

Правовые нормы, предусматривают возможность применения материальной ответственности к работнику, причинившему прямой действительный ущерб работодателю и, в частности, владельцу или собственнику фонда документов⁴.

Правовое обеспечение безопасности системы комплектования фондов документов, относящихся к культурным ценностям, образуется правовыми нормами, закрепляющими ответственность лиц, обремененных обязанностью передачи таких документов владельцам соответствующих фондов. Так, установлена административная ответственность за нарушение

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 7.13

² Федеральный закон «О библиотечном деле». Ст. 16.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 года. Часть 1. Ст. 12.

⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 21 декабря 2001 года, ст. 238 - 250.

порядка представления обязательного экземпляра документов¹ и порядка комплектования архивных документов².

Общая структура правового обеспечения безопасности информации в форме сообщений представлена на рис. 2.5.

Анализ правового обеспечения информационной безопасности документов, составляющих культурную ценность, позволяет сделать вывод, что в целом оно в достаточной степени регулирует отношения, связанные с проявлением угроз безопасности и создает необходимые условия для организации противодействия этим угрозам. В то же время оно обладает определенными недостатками, к числу наиболее важных из которых следует отнести, прежде всего, недостаточную развитость правоохранительных норм. Так, законодательством не предусмотрена возможность применения юридической ответственности за нарушение порядка учета документов, представляющих культурную ценность.

Таким образом, нормативное правовое обеспечение информации в форме сообщений сообразуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области обеспечения сохранности документов, относящихся к культурным ценностям, и безопасности системы комплектования фондов документов, относящихся к культурным ценностям.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 13.23.

² Там же. Ст. 13.20.

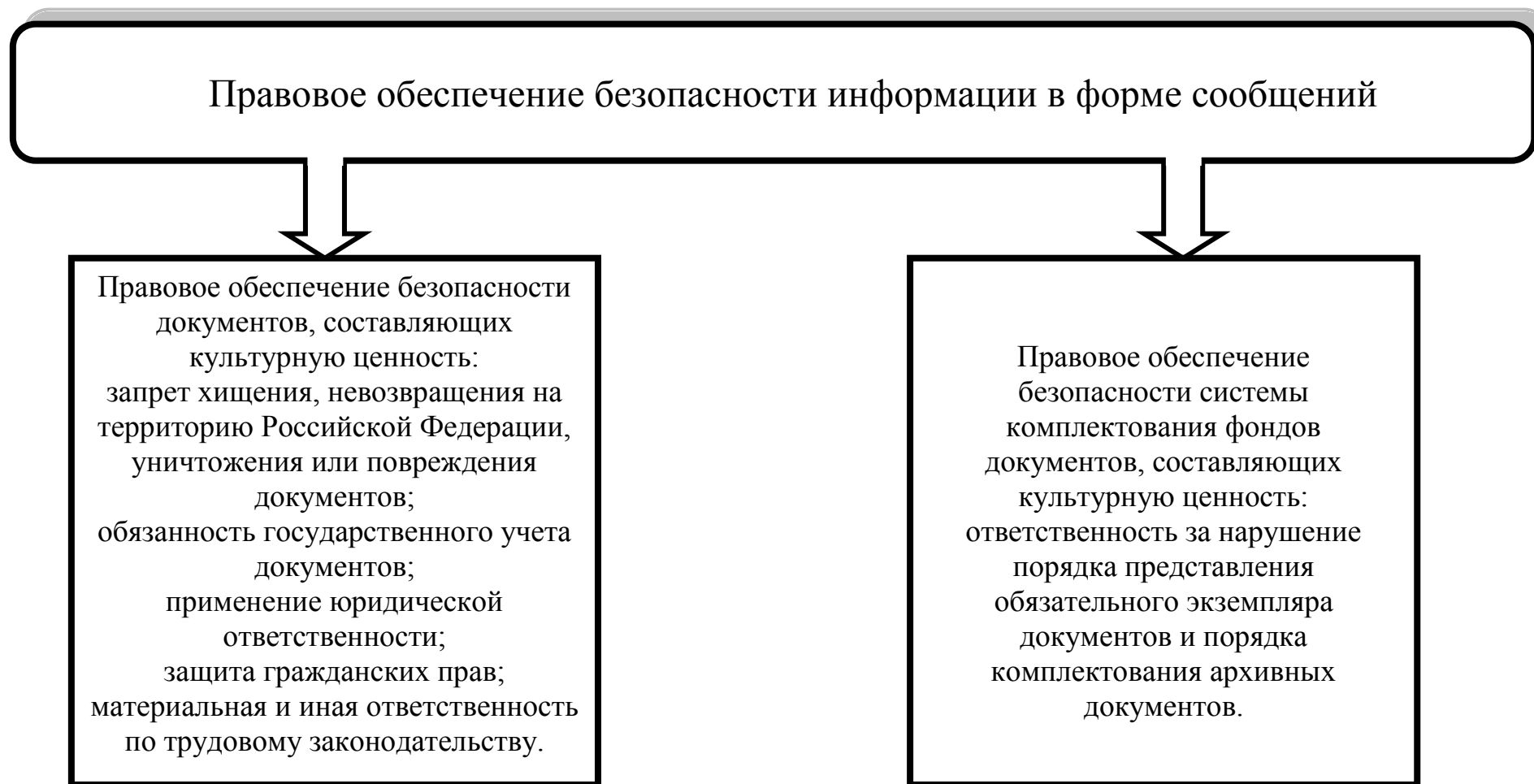


Рис. 2.5. Структура правового обеспечения безопасности информации в форме сообщений.

2.3. Правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры

2.3.1. Информационная инфраструктура как объект права. По предметной направленности обеспечиваемой деятельности в информационной инфраструктуре выделяются три основные сегмента: субъектный, общественный и смешанный. Субъектный сегмент, ориентированный на обеспечение информационной деятельности в интересах отдельных субъектов информационной сферы и образующийся инфраструктурами связи и информатизации. Общественный сегмент, ориентированный на обеспечение информационной деятельности в интересах общества и государства и образующийся инфраструктурами массовой информации и общественной информатизации. Смешанный сегмент, образующийся инфраструктурой глобальных информационно-телекоммуникационных систем типа Интернет и обеспечивающий информационную деятельность в интересах, как отдельных субъектов, так и общества и государства.

Основные сегменты информационной инфраструктуры представлены на рис. 2.6.

Учитывая различия в социальных функциях выделенных сегментов информационной инфраструктуры, связанные с ними общественные отношения характеризуются определенным своеобразием и, соответственно, правовое регулирование этих отношений осуществляется с использованием отличающихся правовых механизмов.

а. Основными объектами права в области функционирования субъектного сегмента информационной инфраструктуры являются сети связи и инфраструктура информатизации.

Сети связи в соответствии с законодательством представляют собой технологические системы, включающие средства и линии связи и

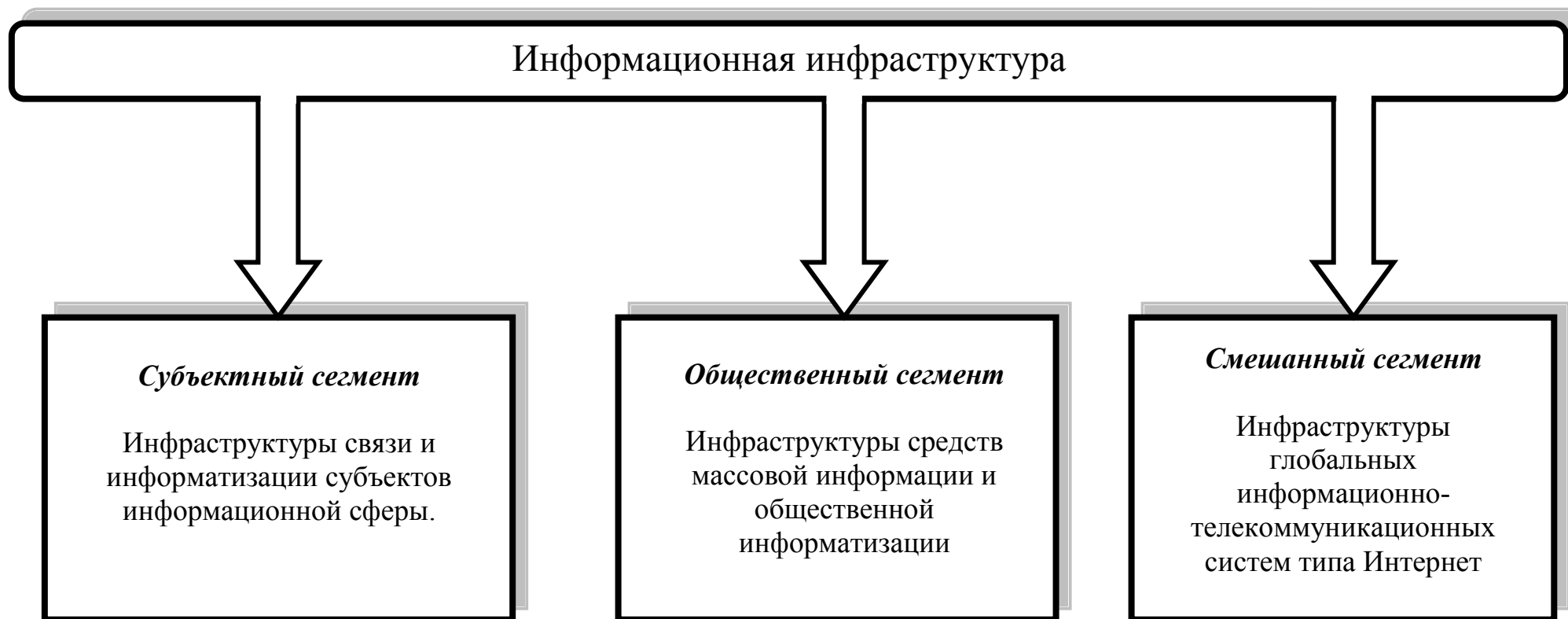


Рис. 2.6. Основные сегменты информационной инфраструктуры

предназначенные для электросвязи или почтовой связи¹. Понятие «электросвязи» раскрывается в законодательстве как «любые излучения, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам»². Дефиниция «почтовая связь» в законодательстве отсутствует, однако его анализ позволяет полагать, что ее содержание не изменилось по сравнению с тем, как оно раскрывалось ранее - «прием, обработка, перевозка и доставка почтовых отправлений, а также перевод денежных средств»³.

Особое значение для удовлетворения национальных интересов в получении услуг связи имеет федеральная связь, объединяющая все организации и государственные органы, осуществляющие и обеспечивающие электросвязь и почтовую связь на территории Российской Федерации⁴. В связи с этим Конституцией Российской Федерации она отнесена к предметам ведения Российской Федерации⁵.

Такая трактовка рассмотренных понятий позволяет говорить о том, что в рамках сети связи сосредоточены все основные технологические средства передачи информации в форме сообщений, осуществляемой в различных сферах общественной жизни в интересах ее субъектов - граждан, субъектов, представляющих общество, органов государства.

Как отмечено в законодательстве, инфраструктура информатизации субъектов призвана обеспечить «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного

¹ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 г., ст. 2.

² Там же.

³ Федеральный закон «О связи» от 16 февраля 1995 г., ст.2.

⁴ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 г. ст. 11, п.1.

⁵ Конституция Российской Федерации, 1993. ст. 71. и).

самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов»¹.

Можно полагать, что формирование и использование информационных ресурсов является ключевым фактором информатизации субъектов. В законодательстве понятие «информационные ресурсы» раскрывается как «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и других информационных системах)», а понятие «информационные системы» - как «организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы», т.е. процессы «сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации».²

Исходя из этого, инфраструктура информатизации субъектов включает информационные ресурсы и системы, информационные технологии, средства, обеспечивающие возможность использования информационных ресурсов и систем субъектами информационной сферы, а также кадры специалистов, системы управления, системы производства и многое другое³. При этом технологическую основу инфраструктуры информатизации субъектов составляют информационные ресурсы, информационные технологии и телекоммуникационные системы, обеспечивающие возможность удаленного доступа субъектов к информационным ресурсам и системам.

Функционирование инфраструктуры информатизации заключается в обеспечении деятельности субъектов по формированию информационных ресурсов и созданию информационных систем, необходимых для удовлетворения их интересов, а также в предоставлении возможности

¹ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 2.

² Там же.

³ Бачило И.Л.. Информационное право. Основы практической информатики. М., Изд. Тихомирова М.Ю. 2001, Стр. 123.

использования этих информационных ресурсов и систем, включая возможность автоматизированной обработки информационных ресурсов с применением средств вычислительной техники и сетей передачи данных для автоматизации процессов обработки информации, управления технологическими процессами и организационными системами, обеспечения доступа к удаленно расположенным информационным ресурсам.

Правовое регулирование общественных отношений, объектами которых являются компоненты инфраструктуры связи и информатизации субъектов, осуществляется на основе нескольких правовых механизмов. Их основу составляют институты правового режима сетей связи и правового режима информационных ресурсов, устанавливающих общие принципы, правила поведения участников отношений, связанных с этими объектами.

Институт правового режима сетей связи образуется совокупностью норм, устанавливающих:

- категории сетей связи;
- право собственности на сети связи;
- право на присоединение сетей электросвязи;
- государственное регулирование деятельности в области связи;
- право оказания услуг связи;
- порядок подтверждения соответствия средств связи и услуг связи.

Первая составляющая данного правового режима закрепляет четыре категории сетей связи, различающиеся социальным назначением:

сети связи общего пользования, предназначенные для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю на территории Российской Федерации;

выделенные сети связи, предназначенные для возмездного оказания услуг электросвязи ограниченному кругу пользователей или группам таких пользователей;

технологические сети связи, присоединенные к сети связи общего пользования, предназначенные для обеспечения производственной

деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве;

сети связи специального назначения, предназначенные для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;

другие сети связи для передачи информации при помощи электромагнитных систем¹.

Вторая составляющая правового режима сетей связи устанавливает, что сети связи и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц. Изменение формы собственности на сети связи и средства связи осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством, и допускается при условии, что такое изменение заведомо не ухудшает функционирования сетей связи и средств связи, а также не ущемляет право граждан и юридических лиц на пользование услугами связи².

Третья составляющая правового режима определяет, что операторы связи имеют право на присоединение своих сетей электросвязи к сети связи общего пользования на основании договоров с операторами сети связи общего пользования³.

Четвертая составляющая правового режима определяет, что государственное регулирование в области связи осуществляется в целях обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности единой сети электросвязи России и использования радиочастотного спектра, а также закрепляет отнесение государственного регулирования к компетенции, прежде всего, Президента Российской Федерации,

¹ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 г, ст. 12 -17.

² Там же. Ст. 5.

³ Там же. Ст. 18

Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области связи¹.

Пятая составляющая правового режима раскрывает содержание права оказания услуг связи, которое предоставляется операторам связи на основании договора, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством и правилами оказания услуг связи, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензий, условия которых устанавливаются Правительством Российской Федерации. В определенных случаях лицензии могут выдаваться по результатам торгов (аукционов, конкурсов)².

Наконец, шестая составляющая правового режима сетей связи устанавливает порядок подтверждения соответствия средств связи и услуг связи. Правовыми нормами, закрепляющими этот порядок, устанавливается обязательное подтверждение соответствия средств связи, используемых в сети связи общего пользования, технологических сетях связи и сетях связи специального назначения, в случае их присоединения к сети связи общего пользования, установленным требованиям, а также добровольная сертификация услуг связи и систем управления их качеством³.

Институт правового режима информационных ресурсов, закрепленный в законодательстве⁴, может рассматриваться в качестве универсальной основы регулирования отношений, связанных с инфраструктурой связи и информатизации в целом⁵. Его содержание определяют нормы, устанавливающие:

порядок документирования информации;

¹ Там же. Ст. 21.

² Там же. Гл. 7.

³ Там же. Ст. 41-43.

⁴ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 года, ст.

4.

⁵ Бачило И.Л. Информационное право. стр. 99.

право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов в информационных системах;

категории информации по допуску к ней;

порядок правовой защиты информации.

Документирование информации представляет собой процесс придания информации в форме сообщения вида документа, т.е. зафиксированной на материальном носителе информации с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать¹. К этому процессу в рамках правового режима предъявляются определенные требования, призванные обеспечить придание событию завершения документирования основные черты юридического факта. По мнению И.Л.Бачило, в более широком плане документ может быть определен как «выделенная информация по определенной цели (назначению), зафиксированная в любой знаковой форме с установленными реквизитами, позволяющими ее идентифицировать, и представляемая на любом носителе»². Основное содержание отношений, связанных с документированием, заключается в выполнении владельцами информации, обладающими правомочиями ее использования, установленных правил ее закрепления на материальном носителе и идентификации. Порядок документирования информации устанавливается органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов, безопасность Российской Федерации³.

Важной разновидностью объектов отношений, регулируемых в области документирования, является электронный документ. В законодательстве эта дефиниция закреплена следующим образом - «документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме»⁴. С учетом приведенного выше понятия «документа» это позволяет рассматривать электронный документ как зафиксированную на материальном носителе в

¹ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 2.

² Бачило И.Л.. Информационное право. стр.102.

³ Там же. стр. 100.

⁴ Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 года, ст. 3.

электронно-цифровой форме информацию с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

В справочной литературе понятие «цифра» раскрывается как «знак, обозначающий число»¹, а понятие «знак» - как «метка, предмет, которым выражается что-нибудь, или внешнее обнаружение, признак чего-нибудь»². С этой точки зрения, информация в цифровом виде представляет собой упорядоченную совокупность цифр, соответствующих знакам некоторого языка. В свою очередь, прилагательное «зафиксировать» означает «окончательно установить»³, а «идентифицировать» - отличить от других объектов. Исходя из этого, электронный документ представляет собой упорядоченную и неизменную совокупность цифр, обозначенных метками состояния отдельных элементов запоминающего устройства средства автоматизации обработки информации, обладающую реквизитами, позволяющими посредством определенных процедур отличать ее от других аналогичных совокупностей.

В то же время, электронные документы, хранящиеся в современных электронных вычислительных машинах, физически представляют собой набор магнитных «меток». В связи с этим представляется более корректным рассмотрение электронного документа в качестве упорядоченной совокупности, с одной стороны, электронных данных, представляющих собой «серию магнитных точек, в постоянной или временной запоминающей среде или в форме электрических зарядов в процессе их передачи»⁴, а с другой - информационных технологий, обеспечивающих возможность идентификации этих электронных данных в качестве электронного документа.

¹ Ожегов С.И.. Словарь русского языка. М., Русский язык, 1986, стр.761.

² Там же. Стр.201.

³ Там же. Стр. 740.

⁴ Преступления, связанные с использованием компьютерной сети. Справочный документ для семинара-практикума по преступлениям, связанным с использованием компьютерной сети. 10-й Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Вена. 10-17 апреля 2000 г., стр. 4.

При этом необходимо отметить, что базы данных и базы знаний, в которых часто хранятся электронные данные, составляющие электронный документ, не обладают признаками электронного документа или информационного ресурса. Эта точка зрения на базы данных нашла отражение в законодательстве, в котором данная дефиниция раскрывается как «объективная форма представления и организации данных, систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны ЭВМ»¹. Это означает, что базы данных и знаний не являются информационными ресурсами и связанные с ними отношения регулируются правовыми механизмами, основывающимися на том, что эти базы являются, либо неотъемлемой частью компьютеризированных информационных систем и, с этой точки зрения, «следуют за основной вещью», либо результатом интеллектуальной деятельности и, следовательно, - объектом прав интеллектуальной собственности.

В случае, когда объектом отношений являются средства связи, требования правового режима по документированию трансформируются в оформление права на средство связи, получение лицензии на пользование определенной частотой, а также сертификатов соответствия установленным требованиям². Применительно к средствам информатизации субъектов, по мнению И.Л.Бачило, документирование направлено на объективизацию содержания программ ЭВМ и придания этой информации вида документа³.

Вторым элементом правового режима является требование по установлению права собственности на объекты информационных ресурсов, т.е. на документы и массивы документов. В соответствии с законодательством информационные ресурсы являются объектом собственности⁴. Это право возникает в связи с затратой собственником определенных средств на создание документа, т.е. на его документирование,

¹ Закон Российской Федерации «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных» от 23 сентября 1992 года, ст.1.

² Бачило И.Л. Информационное право. стр. 137.

³ Там же. Стр. 126.

⁴ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 6.

а также в связи с гражданским оборотом документов и массивов документов как объектов гражданских прав, т.е. приобретением их на законных основаниях, получением в порядке дарения или наследования. При этом информационные ресурсы рассматриваются в качестве элемента имущества и, соответственно, товара - объекта гражданских отношений.

Потребительские свойства информационных ресурсов как товара в значительной степени определяются ценностью для субъектов рынка «содержащихся» в нем сведений, которые представляют собой результат интеллектуальной деятельности. Это порождает в ряде случаев появление у субъектов исключительных прав на объекты информационных ресурсов. Однако необходимо отметить, что создание информационных ресурсов, заключающееся в их документировании, осуществляется, как правило, не тем лицом, которое создало информацию, подлежащую документированию, а часто и не на его средства. Так, рукопись книги превращается в документ, поступающий на рынок в качестве товара, во многом усилиями издателя. Это делает издателя собственником созданной книги, и дает ему право интеллектуальной собственности на ее оформление. В то время как автор обладает исключительными правами на издание книги, но не обладает правами собственности на результат - книгу. По этой причине отношения между автором и издателем регулируются дополнительным юридическим механизмом - договором, в рамках которого устанавливаются условия добровольного ограничения права собственности издателя на книгу. В связи с этим включение права интеллектуальной собственности в правовой режим информационных ресурсов представляется излишним.

Применительно к средствам информатизации субъектов, по мнению И.Л.Бачило, право собственности на них реализуется через исключительные права создателя или правообладателя программ ЭВМ¹.

Третья составляющая правового режима информационных ресурсов относится к обязательному установлению применительно к каждому объекту

¹ Бачило И.Л.. Информационное право. стр. 126.

ресурсов его категории доступа, т.е. степени открытости. Законодательством выделяется две основные категории информационных ресурсов по степени доступности: открытые ресурсы, доступные всем пользователям и ресурсы ограниченного доступа, включающие ресурсы, составляющие государственную тайну, и конфиденциальные ресурсы¹. Применительно к средствам информатизации устанавливаются требования по доступности программ ЭВМ².

Четвертая составляющая правового режима информационных ресурсов связана с порядком правовой защиты информации и трактуется И.Л.Бачило как правила определения и соблюдения режима категорий информации по доступу, соблюдением правил работы с информационными технологиями и средствами связи, ответственности за их нарушение, а также формы охраны и защиты программ, обеспечивающей безопасность продукта³.

Рассмотренные правовые институты создают каркас механизма правового регулирования общественных отношений, связанных с субъектной частью информационной инфраструктуры и разделяющихся на три основные группы отношений:

между пользователями услуг связи и операторами связи, а также между пользователями средств информатизации и собственниками этих средств;

между операторами связи и собственниками средств информатизации, с одной стороны, и федеральными органами исполнительной власти, выполняющими контрольно-надзорные функции и осуществляющими правоприменительную практику, с другой;

между операторами связи, а также между собственниками средств информатизации.

Первая группа отношений регулируется гражданским законодательством, использующим для этого институты договора, собственности на средства связи и информатизации, гражданского оборота

¹ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 10.

² Там же. Стр. 127.

³ Там же. Стр. 119, 139, 128.

этих средств, и технических норм. При этом все пользователи связи на равных условиях имеют право передавать сообщения по сетям электрической и почтовой связи. Операторы связи обязаны предоставлять пользователям услуги связи, соответствующие по качеству условиям договора на предоставление услуг связи.

В свою очередь, возможности субъектов по использованию средств информатизации для осуществления информационной деятельности определяются правилами функционирования этих средств, устанавливаемыми собственниками и выполняемыми лицами, эксплуатирующими средства информатизации по договору с собственником.

Вторая группа отношений регулируется административным законодательством, устанавливающим компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области управления деятельностью в области связи, выполнения контрольно-надзорных функций и осуществления правоприменительной практики. В рамках этих отношений закрепляются компетенция федеральных органов исполнительной власти по управлению деятельностью в области связи, использованием радиочастотного ресурса и орбитальных позиций спутников связи, условия и процедура возникновения, изменения и завершения правомочия осуществления услуг связи, правомочия федеральных органов исполнительной власти по контролю соблюдения требования законодательства в процессе осуществления услуг связи и эксплуатации средств информатизации, а также порядок обжалования неправомерных действий этих органов. Кроме того, в рамках этой группы отношений регулируются вопросы приоритетности оказания услуг связи в целях обеспечения безопасности человеческой жизни на море, земле, в воздухе, космическом пространстве, проведения неотложных мероприятий в области обороны, безопасности и охраны правопорядка, а также в целях передачи сообщений о крупных авариях, катастрофах, эпидемиях и т.п.

Третья группа отношений регулируется административным законодательством, устанавливающим механизмы поддержания

добросовестной конкуренции, стимулирования повышения уровня обслуживания граждан и создания условий для дальнейшего развития сетей связи и средств информатизации.

б. Общественная часть информационной инфраструктуры образуется инфраструктурами средств массовой информации (СМИ), книгоиздания и информатизации общего пользования.

Определение сущности СМИ как правового явления представляет собой достаточно сложную проблему, решение которой оказывает существенное влияние на выбор подходов к анализу механизмов правового регулирования отношений в области массовой информации.

Действительно, с одной стороны, в законодательстве СМИ определяется как «периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации», т.е. печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных сообщений и материалов, предназначенных для неограниченного круга лиц¹. При этом под массовой информацией понимаются «предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы», а под периодическим печатным изданием - «газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год». Другими словами, СМИ есть издание, отличающееся наличием трех признаков: постоянным названием, текущим номером и определенной периодичностью выхода в свет. Следовательно, полагает М.А.Федотов, СМИ являются не субъектом, а объектом права². Базируясь на законодательном закреплении авторского права составителей сборников и других составных произведений³, он полагает, что СМИ это объект, «сходный с другими объектами интеллектуальной собственности и

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», ст. 2.

² Федотов М.А.. Право массовой информации как институт информационного права. В кн. Бачило И.Л., Лопатина В.Н., Федотова М.А.. Информационное право. С.-Пб., Юрический пресс центр. 2001. Стр. 313.

³ Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июня 1993 года, ст.11,п.2.

сконструированный как юридическая фикция»¹. По его мнению, в случае СМИ «мы имеем дело именно с юридической фикцией, поскольку в реальности существует каждый отдельный экземпляр каждого отдельного номера газеты, но не существует газеты как некоего обобщенного объекта, объемлющего как все вышедшие ранее, так и все будущие номера этого периодического издания. Более того, все прошлые и будущие выпуски одной и той же газеты объединяются ни чем иным, как названием данного средства массовой информации»². Исходя из этого, М.А.Федотов, предлагает новую дефиницию СМИ - «результат интеллектуальной деятельности, имеющий название в качестве средства индивидуализации и форму периодического печатного издания, радио-, теле-, видеопрограммы, кинохроникальной программы или иную форму периодического распространения массовой информации»³.

С другой стороны, в законодательстве закреплена дефиниция «продукция СМИ», которая раскрывается как «тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск радио-, теле-, кинохроникальной программы, тираж или часть тиража аудио- или видеозаписи программы»⁴. В справочной литературе понятие «продукция» раскрывается как «совокупность продуктов производства или отдельный продукт производства»⁵, а «производство», в свою очередь, - как «общественный процесс создания материальных благ, охватывающий как производительные силы общества, так и производственные отношения людей»⁶. Исходя из этого, СМИ представляет собой общественный процесс создания массовой информации, охватывающий его как организационную, так и материально-техническую основу. Никакой продукции у результата интеллектуальной деятельности быть не может. Кроме того, в

¹ Федотов М.А.. Право массовой информации как институт информационного права. В кн. Бачило И.Л., Лопатина В.Н., Федотова М.А.. Информационное право. С.-Пб., Юридический пресс центр. 2001. стр. 314.

² Там же. Стр.314.

³ Там же. Стр. 315.

⁴ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», ст. 2.

⁵ Ожегов С.И.. Словарь русского языка. стр. 528.

⁶ Там же. Стр. 530.

законодательстве закреплена возможность прекращения и приостановления деятельности СМИ¹ и запрета на вмешательство в деятельность СМИ². Как известно из философии, деятельность является формой проявления сущности субъекта и, следовательно, в данном случае законодатель рассматривал СМИ как субъект права, на которого может быть обращено требование изменения режима деятельности, и который, со своей стороны, обладает правом требовать от других лиц воздерживаться от вмешательства в его деятельность.

Представляется, что данный дуализм содержания понятия СМИ имеет объективный характер и обусловлен объектно-субъектным характером данной формы распространения массовой информации. С одной стороны, СМИ представляет собой совокупность информации в форме сообщений, материалов, предназначенную для неограниченного круга лиц и с этой точки зрения является составным произведением, возникающим вследствие интеллектуальной деятельности человека. Этот результат деятельности оформляется в соответствии с требованиями делового обычая, позволяющими осуществлять его распространение, и в зависимости от содержания этих требований принимает форму макета, выпуска или экземпляра газеты, журнала, бюллетеня, программы и т.п. Представленные в этой форме результаты интеллектуальной деятельности являются, как справедливо отмечает М.А.Федотов, самостоятельными объектами авторского права, исключительное право на использование которых принадлежит их издателю³ или организации эфирного вещания⁴. С другой стороны, СМИ - это периодическое издание. Существование этой периодичности с необходимостью предполагает наличие некоторого субъекта, деятельность которого по удовлетворению своих интересов

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», ст. 16.

² Там же. Ст.18.

³ Закон Российской Федерации «Об авторском праве и других смежных правах» от 1993 года, ст. 11, п.2.

⁴ Там же. Ст.40.

является основной причиной появления через приблизительно равные интервалы времени все новых изданий массовой информации.

Исходя из изложенного, можно предложить следующее определение **СМИ - это сложная правовая категория, обладающая свойствами как объекта и субъекта права. СМИ как объект права представляет собой упорядоченную совокупность результатов интеллектуальной деятельности, объединенных названием и выходящих в свет с установленной периодичностью (продукции СМИ). СМИ как субъект права представляет собой юридическую фикцию, образуемую совокупностью учредителя и редакции и обеспечивающую создание и периодический выпуск продукции СМИ. Издатель, распространитель и собственник имущества редакции, являющиеся субъектами права, образуют организационную часть инфраструктуры СМИ.**

Учредитель, редакция и издатель могут из субъекта права превращаться в юридическую фикцию, образуемую совокупностью нескольких субъектов права. Так, учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя и собственника имущества редакции. Аналогичным образом редакция может выступать в качестве учредителя, издателя, распространителя и собственника имущества редакции, а издатель - в качестве учредителя, редакции, распространителя и собственника имущества редакции.

Функционирование инфраструктуры СМИ заключается в выполнении важной социальной функции распространения массовой информации путем периодического выпуска редакциями СМИ материалов, предназначенных для неограниченного распространения.

Эта функция реализуется в рамках нескольких групп общественных отношений, регулируемых институтом права массовой информации, выделенным М.А.Федотовым в качестве самостоятельного правового явления, образуемого следующими составляющими:

возникновение СМИ;

подготовка и выход в свет продукции СМИ;
распространение продукции СМИ.

Отношения, связанные с возникновением СМИ, включают его учреждение и регистрацию, формирование организационно-правовой структуры. Основными субъектами этих отношений являются учредитель, редакция и орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять регистрацию СМИ. Законодательством закреплено, что учредителем СМИ может быть гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган¹, а, следовательно, как физическое, так и юридическое лицо. Кроме того, установлена процедура регистрации СМИ, условия освобождения от регистрации, отказа в регистрации и признания регистрации недействительной. Регистрация СМИ органом исполнительной власти является условием возможности возникновения правоотношений между учредителем и редакцией, оформляемых в форме договора. При этом редакция может образовывать юридическое лицо. В договоре между учредителем и редакцией определяются производственные, имущественные и финансовые отношения. В частности, устанавливается порядок выделения и использования средств на содержание редакции, распределение прибыли, образования фондов и возмещения убытков, обеспечения надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции². Возникающие в связи этим правоотношения регулируются гражданским законодательством и законодательством о труде.

Производство и выпуск продукции СМИ осуществляется редакцией, которая осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности, и издательством, которое осуществляет материально-техническое обеспечение производства продукции СМИ. Редакция обладает имущественными и личными неимущественными правами на данный объект интеллектуальной собственности и определяет порядок его выхода в свет,

¹ Там же. Ст.7.

² Федотов М.А.. Право массовой информации как институт информационного права. В кн. Бачило И.Л., Лопатина В.Н., Федотова М.А.. Информационное право. С.-Пб., Юрический пресс центр. 2001. стр. 320.

т.е. момент и условия начала распространения продукции СМИ. Взаимоотношения между редакцией и издательством регулируются договором, в котором определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними, взаимное распределение издательских прав, обязательство издателя по материально-техническому обеспечению производства продукции СМИ и ответственность сторон. Эти отношения регулируются нормами гражданского права. Кроме того, в целях реализации права граждан на оперативное получение через СМИ достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц государственные органы, организации, общественные объединения и их должностные лица предоставляют СМИ сведения о своей деятельности по запросам редакцией, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах. Эти отношения регулируются нормами административного права.

Распространение продукции СМИ осуществляет распространителем по разрешению главного редактора СМИ. Распространитель представляет собой лицо, осуществляющее распространение продукции СМИ по договору с редакцией, издательством или на иных законных основаниях.

Средства книгоиздания являются частью инфраструктуры массовой информации, специализирующейся на выпуске отдельных сообщений и других материалов для неограниченного круга лиц, несвязанных единым названием (книг). Основным производителем этих материалов является автор, который в целях материально-технического обеспечения выпуска книг может заключать договора с издателем и распространителем. Возникающие при этом отношения регулируются нормами гражданского права.

Средства информатизации общего пользования образуются совокупностью открытых информационных ресурсов библиотек, архивных и музейных фондов, правовое регулирование функционирования которых достаточно подробно было рассмотрено в подразделе 2.2.

в. Основным объектом права в области функционирования смешанного сегмента информационной инфраструктуры являются **глобальные информационно-телекоммуникационные системы типа Интернет**, которые могут быть определены как **совокупность средств связи и информатизации, предназначенных для обеспечения информационной деятельности неограниченного количества субъектов.**

Данный сектор предназначен для обеспечения как субъектной, так и общественной информационной деятельности, что обусловлено, с одной стороны, возможностью осуществления с помощью его средств таких видов информационной деятельности как получение и передача сообщений между отдельными субъектами, сбор и хранение полученной информации, а с другой - возможностью осуществления с помощью его средств таких видов деятельности как производство и распространение массовой информации посредством установления информационного взаимодействия отдельного субъекта с неограниченным количеством других субъектов.

Общей особенностью использования средств информационной инфраструктуры для осуществления информационной деятельности является существование посредника между субъектами, устанавливающими информационное взаимодействие. Этот посредник может быть представлен конкретным физическим или юридическим лицом (почтовым, фельдъегерской службой, телефонной компанией), выполняющим функции либо установления и поддержания информационного взаимодействия, либо предоставления возможности для информационного взаимодействия. Это обуславливает возникновение определенных общественных отношений между ним и обслуживаемыми им субъектами. С появлением электрической связи, развитием глобальных информационно-телекоммуникационных систем функции посредника во все большей степени смещаются в сторону предоставления возможностей информационного взаимодействия.

В каждом конкретном случае взаимодействия между субъектами образуется виртуальная линия связи, при которой для установления лица,

участвующего во взаимодействии, необходимо использование специальных средств идентификации субъекта, а также средств определения его местонахождения. К таким средствам, в частности, относятся печать, подпись, пароль, адрес проживания отправителя и получателя, номер телефона и место его установки, водяные знаки, штампы и т.п. С появлением сотовых телефонов, не имеющих места установки и признаков определенной субъектной принадлежности, информационное взаимодействие между субъектами приобрело абстрактный характер, при котором правовое регулирование возникающих отношений весьма затруднительно, т.к. отсутствуют средства определения субъекта, участвующего в этих отношениях, его правоспособности, дееспособности, деликтоспособности, правомочности и т.п. Данная ситуация стала еще более острой с появлением глобальных информационно-телекоммуникационных систем, ввиду существенного расширения сферы их использования для установления общественных отношений, в том числе регулируемых правом, а также неопределенности национальной юрисдикции в отношении их регулирования.

В настоящее время глобальные информационно-телекоммуникационные системы объектами права еще не стали, хотя отдельные попытки развития этих отношений существуют¹. Правовые нормы, регулирующие отношения в этой области, в основном направлены на отношения, возникающие в связи с теми элементами систем, которые являются объектами правомочий конкретных субъектов национального права (например, регистрация образования сайтов и доменных имен).

2.3.2. Содержание угроз безопасности информационной инфраструктуре. Содержание угроз безопасности функционирования информационной инфраструктуры определяется условиями и факторами, способствующими нанесению вреда составляющим этой инфраструктуре, и проявляется в виде совокупности общественных отношений, посредством

¹ Наумов В.Б.. Право и Интернет. М, Книжный дом «Университет», 2002.

которых эти условия и факторы реализуются и наносят ущерб составляющим информационной инфраструктуры.

В зависимости от элементов информационной инфраструктуры, на нарушение функционирования которых непосредственно направлены угрозы, последние подразделяются на угрозы средствам связи, информатизации, массовой информации и глобальным открытым информационно-телекоммуникационным системам. Проявление этих угроз одновременно наносит вред функционированию соответствующих сегментов информационной инфраструктуры и, как следствие, ущемлению социальных интересов личности, интересов общества и государства, составляющих основное содержание национальных интересов.

а. Как следует из анализа Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, основными угрозами безопасности функционирования субъектного и смешанного сегментов информационной инфраструктуры являются повреждение и уничтожение компонентов и элементов этих сегментов, радиоэлектронное подавление средств связи, а также нарушение установленного режима доступа к информационным ресурсам¹.

Повреждение объектов связи и информатизации проявляется во временном нарушении работоспособности этих объектов и, как следствие, в прекращении предоставления услуг связи или существенном ухудшении их качества, в нарушении установленного регламента автоматизированной обработки информации, управления технологическими или организационными системами. Эти повреждения возникают вследствие использования несертифицированных средств связи и информатизации, воздействия вредоносных программ, нарушения правил проектирования и эксплуатации объектов связи и информатизации и т.п., т.е. нарушения субъектами информационной сферы правовых и технических норм,

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

регулирующих отношения в области создания, развития и эксплуатации объектов связи и информатизации.

Уничтожение объектов связи и информатизации проявляется в виде их физического разрушения, делающего невозможным дальнейшее использование этих объектов по функциональному назначению. Оно, как правило, происходит в результате либо преднамеренных действий определенных лиц, например, террористических групп, либо явления неодолимой силы.

Радиоэлектронное подавление объектов связи и информатизации проявляются в виде временного нарушения возможности их использования или физического разрушения компонентов этих объектов. Основным фактором, оказывающим влияние на его возникновение, выступает функционирование посторонних источников радиоэлектронного излучения, оказывающих негативное воздействие на работоспособность средств связи и информатизации. Подавление возникает в результате, как правило, либо нарушения правил эксплуатации радиоэлектронных приборов, либо преднамеренного использования подобных приборов злоумышленниками для нанесения вреда объектам связи и информатизации, а также нарушения нормального функционирования управляющих систем, использующих эти объекты связи.

Нарушения установленного режима доступа к информационным ресурсам проявляются в виде несанкционированного доступа, как к открытым информационным ресурсам, так и информационным ресурсам ограниченного доступа, несоблюдения установленной технологии обработки информации, перехвата информации, передаваемой по техническим каналам связи, компрометации ключей и средств криптографической защиты информации и т.п. Субъектами реализации угрозы могут быть физические и юридические лица, нарушающие правила эксплуатации средств информатизации, правомочия собственников и владельцев информационных

ресурсов по установлению и поддержанию определенного правового режима этих ресурсов.

Социальная опасность рассмотренных угроз заключается в возможности дезорганизации управления государством, снижения его обороноспособности и безопасности, нанесения ущерба здоровью человека, нарушения работоспособности критически важных объектов экономической и социальной инфраструктуры, приводящего к технологическим или экологическим катастрофам, либо используемого в качестве средства оказания психологического давления на политическое руководство государства.

б. Основными угрозами безопасности функционирования общественного сегмента информационной инфраструктуры являются вытеснение информационных агентств, средств массовой информации с внутреннего информационного рынка, а также блокирование деятельности отечественных СМИ, в том числе государственных, по информированию российской и международной общественности о наиболее важных событиях жизни общества¹.

В справочной литературе понятие «вытеснить» раскрывается как «удалить, заставить уйти, заменить собой, выведя из употребления»². Угроза вытеснения СМИ с внутреннего информационного рынка проявляется в виде его монополизации СМИ, созданными зарубежными гражданами или организациями, а также распространения вещательными организациями продукции зарубежных СМИ вместо продукции отечественных СМИ. Так, существенные различия в уровне жизни российских граждан и граждан промышленно развитых зарубежных стран обуславливают и различия в их возможностях организовать производство продукции массовой информации и ее распространение на территории Российской Федерации и, как следствие, экономические преимущества зарубежных граждан и организаций в

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. стр. 105.

конкурентной борьбе с российскими гражданами и организациями за право распространения своей продукции. Кроме того, экономическая слабость значительной части российских СМИ вынуждает их в ряде случаев предоставлять условия для распространения продукции зарубежных СМИ в обмен на помощь в совершенствовании материально-технического обеспечения их деятельности.

Социальная опасность данной угрозы заключается в возможности оказания определяющего влияния с стороны зарубежных граждан и организаций на российское общественное мнение по жизненно важным вопросам развития России, ее государственной политики, в соответствующем уменьшении возможностей российских граждан и организаций в формировании этого общественного мнения, в нанесении ущерба конституционным правам граждан на свободу информационной деятельности.

Блокирование деятельности отечественных СМИ, в том числе государственных, по информированию российской и международной общественности о наиболее важных событиях в жизни общества проявляется в виде воспрепятствования распространению продукции отечественных СМИ внутри страны и за рубежом. Воспрепятствование может быть осуществлено путем запрета на распространение продукции СМИ, изъятия тиража продукции или его части, радиоэлектронного подавления средств распространения этой продукции и т.п. Основными субъектами реализации угрозы являются, прежде всего, органы исполнительной власти зарубежных государств.

Социальная опасность данной угрозы заключается в ограничении возможности реализации прав и свобод граждан в области информационной деятельности, относящихся к общепризнанным нормам международного права.

Общая структура угроз безопасности функционирования информационной инфраструктуры представлена на рис. 2.7.

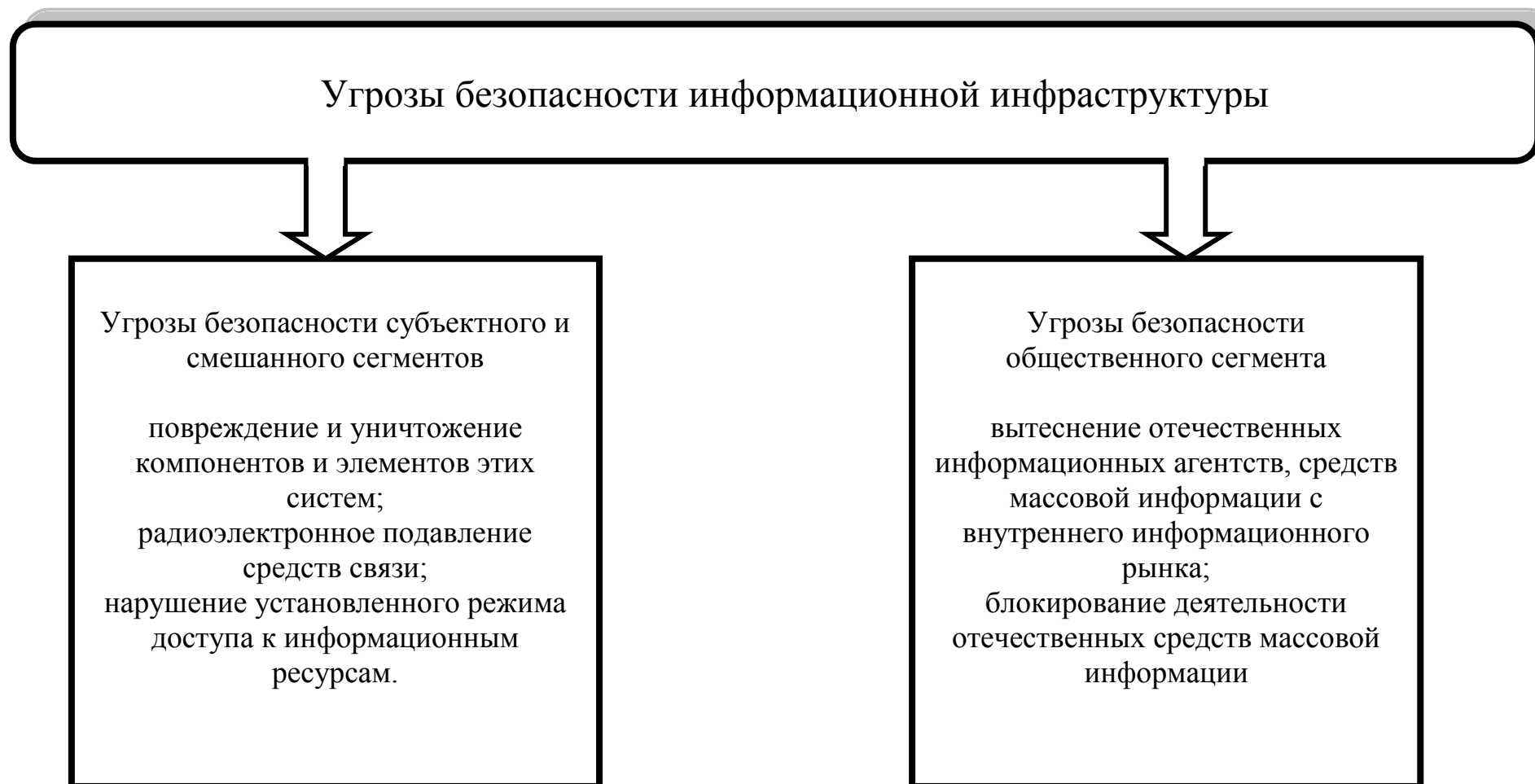


Рис. 2.7. Угрозы безопасности информационной инфраструктуры

2.3.3. Цель, структура и содержание правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры. Основной целью правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры является предупреждение, пресечение и минимизация последствий проявления рассмотренных выше угроз.

В его структуре выделяется две основные составляющие:

правовое обеспечение безопасности функционирования субъектного и смешанного сегментов информационной инфраструктуры;

правовое обеспечение безопасности функционирования общественного сегмента информационной инфраструктуры.

а. Правовое обеспечение безопасности функционирования субъектного и смешанного сегментов информационной инфраструктуры определяется безопасностью функционирования объектов связи и информатизации. Оно образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области:

правового режима радиочастотного спектра;

защиты объектов и сооружения связи;

лицензирования деятельности по предоставлению услуг связи;

подтверждения соответствия средств связи и услуг установленным требованиям;

правовой охраны установленного режима доступа к информационным ресурсам;

распространения вредоносных программ.

Содержание правового режима радиочастотного спектра определяют нормы, устанавливающие¹:

общие принципы регулирования использования радиочастотного спектра;

распределение радиочастотного спектра;

¹ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 года, гл. 5. Ст. 22, 23, 24, 25, 27.

порядок выделения полосы радиочастот и присвоения радиочастот и радиочастотных каналов;

правовая защита установленного порядка выделения и использования радиочастотного спектра.

Общие принципы регулирования использования радиочастотного спектра заключаются в закреплении за Российской Федерацией исключительного права такого регулирования, в возложении обязанности его осуществления на межведомственный коллегиальный орган (государственной комиссии) по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи, в разрешительном порядке доступа пользователей к радиочастотному спектру, в праве доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов; в платности использования радиочастотного спектра, в недопустимости бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот и радиочастотных каналов, в прозрачности и открытости процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

Вторым элементом правового режима радиочастотного спектра является распределение радиочастотного спектра, которое осуществляется в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, разрабатываемыми государственной комиссией по радиочастотам и утверждаются Правительством Российской Федерации. Радиочастотный спектр включает следующие категории полос радиочастот:

преимущественного использования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правосудия;

преимущественного использования радиоэлектронными средствами гражданского назначения;

совместного использования радиоэлектронными средствами любого назначения.

Третьим элементом правового режима является порядок выделения полосы радиочастот и присвоения радиочастот и радиочастотных каналов. Закрепляющими его правовыми нормами установлено, что использование радиочастотного спектра без соответствующего разрешения не допускается. Выделение полос радиочастот осуществляется на десять лет или меньший заявленный срок. Право на использование полос радиочастот не может быть передано одним пользователем другому пользователю без разрешения государства. Решение о выделении полос радиочастот принимается при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств.

Четвертым элементом правового режима является правовая защита установленного порядка выделения и использования радиочастотного спектра. Данная правовая защита заключается в возможности приостановления разрешения на использование радиочастотного спектра органом, выделившим полосу радиочастот либо присвоившим радиочастоту или радиочастотный канал, в случае выявления нарушений условий, установленных при выделении полосы радиочастот или присвоении радиочастоты на срок до 90 дней, в возможности обращения в суд с требованием о прекращении или непродлении срока действия разрешения на использование радиочастотного спектра.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области защиты объектов и сооружений связи, устанавливают, что эти объекты находятся под защитой государства, операторы связи и застройщики при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений, сетей связи и сооружений связи должны учитывать необходимость защиты средств связи и сооружений связи от несанкционированного доступа к ним, а при эксплуатации этих объектов - обеспечивать их защиту от несанкционированного доступа¹.

¹ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 года. Ст. 7.

Закреплена возможность привлечения к административной ответственности лиц, виновных в нарушении правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств¹ и правил охраны линий или сооружений связи², а также в воспрепятствовании уверенному приему радио- и телепрограмм³.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области лицензирования деятельности по предоставлению услуг связи⁴, устанавливают, что деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основе лицензии. Перечень наименований услуг связи, подлежащих лицензированию, устанавливается Правительством Российской Федерации. Лицензирование осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области связи. В определенных случаях лицензии выдаются по результатам торгов. Лицензия может быть выдана на срок от 3 до 25 лет. Лицензирующий орган в случае нарушения условий лицензирования вправе выносить предупреждения о приостановлении действия лицензии, принять решение о приостановлении ее действия или обратиться в суд с требованием об аннулировании лицензии.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области подтверждения соответствия средств связи и услуг установленным требованиям⁵, закрепляют, что такое подтверждение является обязательным для средств связи, используемых в сети связи общего пользования и технологических сетях связи и сетях связи специального назначения в случае их присоединения к сети связи общего пользования. Требования к средствам связи устанавливаются техническим регламентом, принятом в соответствии с законодательством о техническом регулировании, и нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 13.4.

² Там же. Ст. 13.5.

³ Там же. Ст. 13.18.

⁴ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 года. Ст. 29 - 40.

⁵ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 года. Ст. 41, 42, 43.

связи по вопросам применения средств связи. Подтверждение осуществляется посредством обязательной сертификации средств связи или принятия декларации о соответствии. Закреплена возможность привлечения лиц, использующих несертифицированные средства связи либо предоставляющих несертифицированные услуги связи¹, а также изготовляющих, реализующих или эксплуатирующих технические средства, не соответствующие стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех², к административной ответственности.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области правовой охраны установленного режима доступа к информационным ресурсам, закрепляют запрет на неправомерный доступ к охраняемой компьютерной информации и возможность применения к лицу, виновно совершающему такое деяние, уголовной ответственности³.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области распространения вредоносных программ⁴, также закрепляют запрет на создание программ для ЭВМ или внесение изменений в существующие программы, заведомо приводящие к несанкционированному уничтожению, блокированию, модификации либо копированию информации, нарушению работы ЭВМ, системы ЭВМ или их сети, а также использованию либо распространению таких программ или машинных носителей с такими программами. Одновременно они устанавливают возможность привлечения лиц, нарушающих данный запрет, к уголовной ответственности.

б. Правовое обеспечение безопасности функционирования общественного сегмента информационной инфраструктуры определяется безопасностью функционирования системы массовой информации. Оно образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области:

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст.13.6.

² Там же. Ст.13.8.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации. 1997. ст. 272.

⁴ Там же. Ст. 273.

формирования внутреннего рынка массовой информации;
распространения продукции отечественных и зарубежных СМИ на территории Российской Федерации.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области формирования внутреннего рынка массовой информации, закрепляют ограничения участия иностранных юридических лиц, лиц с двойным гражданством и лиц без гражданства в учреждении российских средств массовой информации. Так, определено, что иностранное юридическое лицо, а равно и российское юридическое лицо с иностранным участием, доля иностранного участия в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями теле-, видеопрограмм. Кроме того, иностранный гражданин, либо без гражданства и гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля иностранного участия в уставном капитале которого оставляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие вещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины численности населения Российской Федерации¹.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области распространения отечественной и зарубежной продукции СМИ, устанавливают, с одной стороны, недопустимость распространения продукции зарубежных СМИ вместо продукции отечественных СМИ в качестве одного из условий получения лицензии на вещание распространение продукции СМИ, зарегистрированных в соответствии с законом², возможность аннулирования лицензии на вещание в случае неоднократного нарушения лицензионных условий³, а с другой - запрет осуществления гражданам, должностным лицам, предприятиям,

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» ст. 19.1.

² Там же. Ст. 31.

³ Там же. Ст. 32.

учреждениям, организациям, государственным органам действий, направленных на воспрепятствование распространению продукции СМИ и возможность привлечения виновных лиц к установленной законом административной ответственности¹.

Общая структура правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры представлена на рис. 2.8.

в. Анализ правового обеспечения безопасности функционирования информационной инфраструктуры показывает, что в целом отношения, возникающие вследствие проявления угроз, достаточно полно урегулированы правовыми нормами. В то же время оно обладает рядом недостатков, снижающих эффективность его применения. Одним из наиболее существенных является недостаточная развитость норм международного права, направленных на согласование деятельности международного сообщества в области обеспечения безопасности глобальной информационной инфраструктуры, предупреждению и пресечению проявлений угроз этой инфраструктуре.

Характерная особенность обеспечения безопасности глобальной информационной инфраструктуры заключается в том, что ни одна страна мира не может противостоять угрозам в одиночку. Необходимо объединение усилий различных стран мира для решения этой проблемы.

В силу ряда причин политического и исторического характера, различия в уровне развития национальных экономик и общества, национальные интересы государств-членов международного сообщества могут не полностью совпадать между собой, что создает объективные предпосылки к формированию каждым государством своих национальных систем обеспечения информационной безопасности. В то же время глобальность процессов информационного взаимодействия между гражданами различных государств, трансграничность компьютерной преступности делают необходимым объединение усилий различных

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 13.16



Рис. 2.8. Структура правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры

государств в борьбе с теми угрозами, с которыми они не в состоянии справиться самостоятельно.

Это делает необходимым поиск «точек сближения» между государствами-членами международного сообщества в области обеспечения информационной безопасности, закрепление совпадающих интересов и совместное проведение мероприятий по их защите преимущественно на основе двухсторонних и многосторонних договоров.

Вторым серьезным недостатком правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры является несбалансированность материальных и процедурных правоохранных норм и, прежде всего, норм, закрепленных в уголовном законодательстве. Так, отнесение к преступлениям деяний, связанных с неправомерным доступом к компьютерной информации, созданием, использованием и распространением вредоносных программ для ЭВМ и нарушение правил эксплуатации¹, не подкрепляется нормами, закрепляющими порядок проведения обыска, выемки и ареста информационных объектов, расположенных в компьютерах, компьютерных сетях, глобальных информационных и телекоммуникационных системах².

Таким образом, нормативное правовое обеспечение безопасности информационной инфраструктуры образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области обеспечения безопасности функционирования ее субъектного, общественного и смешанного сегментов.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации, раздел 28.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Глава 25.

2.4. Правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы

Правовой статус субъектов информационной сферы является одним из важнейших объектов национальных интересов и **образуется совокупностью взятых в единстве законодательно установленных и реализуемых в этой сфере прав и обязанностей личности, организаций и учреждений, органов государственной власти в области информационной деятельности и деятельности по обеспечению функционирования информационной инфраструктуры общества, а также юридических гарантий реализации имеющихся прав и выполнения установленных обязанностей.** Его важность обусловлена тем, что он создает правовую основу деятельности по реализации национальных интересов и, вследствие этого, правовое обеспечение безопасности правового статуса определяет и правовое обеспечение безопасности этой деятельности.

2.4.1. Правовой статус субъектов информационной сферы как правовое явление. Правовой статус субъектов информационной сферы характеризуется:

совокупностью правовых норм, закрепляющих содержание прав и обязанностей субъекта, а также предоставляемых государством юридических гарантий реализации прав и выполнения обязанностей (формально-правовая грань правового статуса³²²);

содержанием имеющихся у субъекта прав, обязанностей и предоставляемых юридических гарантий (содержательная грань правового статуса)³²³;

наличием реальной возможности реализации прав, выполнения обязанностей и осуществления юридических гарантий.

³²² Бачило И.Л.. Законодательное регулирование права на информацию в России. В кн. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.. Информационное право. Под редакцией Топорнина. С.-Пб., 2001, стр.

³²³ Там же.

Общая структура правового статуса субъектов информационной сферы представлена на рис. 2.9.

а. Правой статус личности в информационной сфере определяется совокупностью прав и свобод человека и гражданина, его обязанностей и их юридических гарантий.

С формально-правовой точки зрения правовой статус личности в информационной сфере представляет собой совокупность закрепленных в позитивном праве: субъективных прав каждого человека и гражданина на осуществление информационной деятельности и деятельности по обеспечению функционирования информационной инфраструктуры, на благоприятную социальную идентификацию; обязанностей, возлагаемых на человека и гражданина в области информационной деятельности; норм, устанавливающих формы, способы и границы государственного вмешательства в отношения, возникающие в связи с реализацией выделенных субъективных прав человека и гражданина.

По мнению специалистов, субъективное право есть создаваемая и гарантируемая государством через нормы объективного права особая юридическая возможность действовать (дозволение), позволяющая субъекту (как носителю этой возможности) вести себя определенным образом, требовать соответствующего поведения от других лиц, пользоваться определенным социальным благом, обращаться в случае необходимости к компетентным органам государства за защитой в целях удовлетворения личных интересов и потребностей, не противоречащих общественным³²⁴.

Исходя из этого, права личности в информационной сфере - это возможность человека и гражданина реализовывать имеющиеся правомочия установлению, изменению и прекращению правоотношений, связанных с информацией и информационной инфраструктурой, требовать от других лиц выполнения обязанностей, вытекающих из реализуемых правомочий, а также возможность притязания, заключающегося в обращении к государству за

³²⁴ Матузов Н.И.. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. М, стр. 145.



Рис. 2.9. Общая структура правового статуса субъектов информационной сферы

применением принуждения для выполнения требований, обусловленных реализуемыми правомочиями.

Права личности на осуществление информационной деятельности представляют собой совокупность субъективных прав человека и гражданина на обладание необходимой информацией, передачу ее части другим лицам, сохранение оставшейся информации в неизвестности для третьих лиц, а также на благоприятную социальную идентификацию, а также обязанностей, корреспондирующих этим правам.

Так, право на обладание необходимой информацией, закрепленное в нормах объективного права, включает право на свободу психической деятельности индивида (свободу мысли³²⁵), самостоятельное формирование общественно-политического и религиозного мировоззрения³²⁶, свободу поиска и получения информации³²⁷, в том числе массовой³²⁸, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления³²⁹, право частной собственности на информационные ресурсы³³⁰, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды³³¹, на доступ к культурным ценностям³³².

Право на передачу имеющейся у личности информации другим лицам закрепляется в нормах, предоставляющих каждому свободу слова³³³, передачи, производства и распространения информации, в том числе массовой информации³³⁴, любым законным способом³³⁵, литературного,

³²⁵ Конституция Российской Федерации. 1993. ст. 29, п.1.

³²⁶ Там же ст. 28, ст. 36. П.1., ст.

³²⁷ Там же ст. 29, п.4.

³²⁸ Там же ст. 29, п.5.

³²⁹ Там же ст. 34, п.1.

³³⁰ Там же ст. 35, п.1., Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», ст.

³³¹ Конституция Российской Федерации. 1993. ст. 42.

³³² Там же ст. 44, п.2.

³³³ Там же ст. 29., п.1.

³³⁴ Там же ст. 29, п.5.

³³⁵ Там же ст.29, п.4, п.5.

художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания³³⁶.

Право на сохранения части имеющейся у личности информации в неизвестности третьим лицам закрепляется в нормах, предоставляющих каждому право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны³³⁷, на несвидетельствование против себя самого и своих близких³³⁸ и т.д.

Право на позитивную социальную идентификацию, которая проявляется в поддержании справедливого общественного мнения о человеке, закреплено в нормах, гарантирующих каждому право на доброе имя и на защиту чести³³⁹, а также право определять и указывать свою национальную принадлежность³⁴⁰.

Обязанности, корреспондирующие этим правам, заключаются в выполнении требований управомоченных лиц, связанных с реализацией ими прав и свобод, и непосредственно следуют из этих правомочий. Эти требования могут быть обращены к частным лицам, общественным объединениям и государственным органам, органам местного самоуправления, являющимися владельцами открытых информационных ресурсов, и связаны с реализацией правомочия получения информации, режима конфиденциальной информации и т.п.

Отдельной составляющей правового статуса личности являются налагаемые на него позитивные обязывания и запреты в области информационной деятельности. Они, так же как и корреспондирующие обязанности, представляют собой установленные и гарантированные государством требования к поведению человека, официальной мерой его должного поведения, но в отличие от них порождаются не собственно правами и свободами, а нормами права, призванными закреплять и

³³⁶ Там же Ст. 44, п.1.

³³⁷ Конституция Российской Федерации. 1993. ст. 23, п.1.

³³⁸ Там же. ст. 51., п.1.

³³⁹ Там же. ст. ст. 23, п.1.

³⁴⁰ Там же. ст. 26, п.1.

поддерживать баланс между интересами основных субъектов информационной деятельности - личности, общества и государства. Эти обязанности с юридической точки зрения заключаются в принуждении человека к осуществлению определенных действий, которые в другом случае он бы не совершил или совершил бы не в том объеме (позитивные обязывания), или к воздержанию от осуществления определенных действий (запреты).

Одной из важных характеристик обязанностей личности является то, что они, по существу, ограничивают права и свободы человека и гражданина и в связи с этим требуют особого порядка правового закрепления. Данный порядок заключается в том, что обязанности могут быть установлены только федеральным законом, только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, и только в том случае, если они не противоречат общепринятым принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Так, запрет пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального или языкового превосходства³⁴¹, принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них³⁴², сокрытия должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей³⁴³, сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия³⁴⁴, нарушения тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений³⁴⁵ осуществляется конституционными нормами. Нормами административного законодательства определена

³⁴¹ Там же. ст. 29, п.2.

³⁴² Там же. ст. 29, п.3.

³⁴³ Там же. ст. 41, п.3.

³⁴⁴ Там же. Ст. 24, п.1

³⁴⁵ Там же. ст.23, п.2.

обязанность гражданина ежегодно подавать налоговую декларацию³⁴⁶, регистрировать в органах исполнительной власти изменения гражданского состояния³⁴⁷ и т.д.

Юридические гарантии правового статуса личности в информационной сфере в основном совпадают с юридическими гарантиями правового статуса гражданина вообще. Они образуются совокупностью условий и возможностей, которые государство обязуется создать и предоставить человеку и гражданину для реализации прав и соблюдения возложенных обязанностей. Специалисты выделяют различные основания для их классификации. Так, в структуре юридических гарантий В.П.Сальников выделяет общеправовые гарантии, реализуемые посредством конституционного закрепления гарантий как принципов права, и частноправовые гарантии, связанные с конкретными гарантиями каждого права³⁴⁸. По мнению Е.А.Лукашевой, юридические гарантии подразделяются на общие государственные и специфические. Общие государственные гарантии заключаются в том, что права и свободы реализуются в правовом государстве, что эти права и свободы являются непосредственно действующими, определяющими функции законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, что правовое регулирование прав и свобод относится к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод, что существует должность Уполномоченного по правам человека, и, наконец, в том, что осуществление мер, обеспечивающих права и свободы человека, входит в компетенцию Правительства Российской Федерации. Специфические юридические гарантии прав и свобод включают: судебную защиту, осуществляемую посредством конституционного, гражданского,

³⁴⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации

³⁴⁷ Федеральный закон «О регистрации актов гражданского состояния»

³⁴⁸ Сальников В.П.. Гарантии конституционных прав и свобод граждан России как механизм их социально-правовой защиты. В кн. Права человека в России и правозащитная деятельность государства. СПб, Юридический центр Пресс», 2003, стр. 64.

административного и уголовного судопроизводства; административно-правовые способы защиты прав и свобод, заключающиеся в возможности личного обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, а также направления индивидуальных и коллективных обращений; охрану прав граждан, потерпевших от преступлений и злоупотребления властью; возможностью получения квалифицированной юридической помощи³⁴⁹.

б. Правовой статус организаций и учреждений в информационной сфере определяется совокупностью их прав, обязательств и обязанностей в области информационной деятельности и развития информационной инфраструктуры, а также юридических гарантий реализации прав и выполнения обязанностей и обязательств. Выделяются две основные составляющие правового статуса организаций и учреждений: общий правовой статус и специальный правовой статус организаций и учреждений, которые занимаются деятельностью по оказанию информационных услуг и услуг связи на профессиональной основе³⁵⁰.

Содержание общего правового статуса организаций и учреждений определяется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, уставами конкретных организаций и учреждений, а также законодательством, касающимся того или иного вида организаций.

Отношения, связанные с реализацией прав и выполнением обязанностей и обязательств, составляющих правовой статус, часто возникают в процессе деятельности организаций и учреждений по их информационному обеспечению. В этом же круге находятся отношения, возникающие в связи с учетом информационных ресурсов и распоряжением ими, а также отношения, возникающие в связи с реализацией права организаций и учреждений на обращение в государственные органы.

³⁴⁹ Лукашева Е.А.. Права человека и правовое государство. В кн. Права человека. М., НОРМА-ИНФРА М, М., 1999, стр. 193, 194.

³⁵⁰ Бачило И.Л.. Субъекты права в информационной сфере. В кн. . Информационное право. Под редакцией Б.А.Топорнина. СПб., Юридический центр Пресс. 2001, стр. 216.

К этой же составляющей правового статуса относятся права и обязанности, возникающие в связи с деятельностью организаций и учреждений как коммерческих и некоммерческих³⁵¹, общественных объединений³⁵², политических партий³⁵³, религиозных объединений³⁵⁴, в качестве учредителя или редакции средства массовой информации³⁵⁵ и т.п.

Специальный правовой статус организаций и учреждений, профессионально занимающихся деятельностью по оказанию информационных услуг и услуг связи, образуется совокупностью прав, предоставляемых субъектам этой деятельности и возлагаемых на них обязанностей. Так, организации, которые специализируются на формировании федеральных информационных ресурсов и информационных ресурсов совместного ведения на основе договора, обязаны получить лицензию на этот вид деятельности в уполномоченном органе исполнительной власти³⁵⁶.

С учетом высокой общественной значимости деятельности, осуществляемой некоторыми специализированными организациями и учреждениями, государство предоставляет им достаточно большой объем юридических гарантий реализации прав. Так, в области культурной деятельности таким организациям как архивы, библиотеки и музеи, являющимся культурным достоянием, предоставляются дополнительные гарантии сохранности фондов информационных ресурсов и их пополнения, в области массовой информации нормативно определены процедура предоставления информации редакциям средств массовой информации, порядок аккредитации журналистов в государственных органах, организациях и учреждениях, обеспечиваемые государством права и обязанности журналистов, в области политической деятельности закреплены

³⁵¹ Гражданский кодекс Российской Федерации.

³⁵² Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года

³⁵³ Федеральный закон «О политических партиях» от 21 июня 2001 года

³⁵⁴ Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 19 сентября 1997 года

³⁵⁵ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»

³⁵⁶ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 года, ст. 7, п.4.

гарантии права политических партий на распространение информации об их деятельности, пропаганде своих взглядов, целей и задач, а также обязанность ежегодно предоставлять в уполномоченные органы информацию о численности их членов в каждом региональном отделении, о продолжении своей деятельности, и т.д. Предоставляются отдельные юридические гарантии возможности реализации права образований граждан на сохранение в определенных случаях имеющейся у них информации в неизвестности другим субъектам информационной сферы. Эти гарантии касаются юридического закрепления права образований граждан на сохранение информации в режимах коммерческой, банковской и некоторых других тайн.

По мнению И.Л.Бачило, особым правовым статусом обладают организации, участвующие в разработке программного продукта, его реализации, обеспечения услуг в области связи или информатизации³⁵⁷. Это обусловлено влиянием их продукции на корректность и устойчивость обеспечения функций социальной коммуникации.

в. Правовой статус государственных органов, организаций и учреждений в информационной сфере определяется их компетенцией, обуславливающей предоставляемые им права и возлагаемые обязанности в области информационной деятельности, а также юридических гарантий реализации прав и выполнения обязанностей.

Права и обязанности государственных органов, организаций и учреждений, составляющие их компетенцию³⁵⁸, возникают в связи с выполнением основных функций государства, осуществлением правотворчества, правоприменением и судопроизводством, а также управлением деятельностью государственных органов по разработки и реализации основных положений государственной политики, определяемых Президентом Российской Федерации.

³⁵⁷ Бачило И.Л.. Законодательное регулирование права на информацию в России. В кн. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.. Информационное право. Под редакцией Б.Н.Торорнина. стр. 236.

³⁵⁸ Тимофеев Теория компетенции.

В отличие от субъектов информационной сферы, права которых в области информационной деятельности основываются на принципе «разрешено все, что не запрещено», права государственных органов, организаций и учреждений на обладание информацией, ее передачу и распространение, а также на сохранение в неизвестности для других субъектов базируются на принципе «запрещено все, что не разрешено». В силу этого права существенно ограничены, в то время как обязанности - значительно расширены. Государственные органы имеют право обладать только той информацией, которая необходима для выполнения их функций. При этом они обязаны создавать открытые информационные ресурсы и обеспечивать доступ к ним граждан и их образований, обеспечивать режим ограничения доступа к информации, получаемой от граждан, относить к сведениям, составляющим государственную тайну, к другой информации ограниченного доступа только информацию, отвечающую законодательно установленным признакам.

Основными источниками права в области компетенции государственных органов являются Конституция Российской Федерации и принимаемые на ее основе федеральные законы, другие нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Юридические гарантии реализации этих прав и выполнения обязанностей заключаются, с одной стороны, в праве граждан обжаловать в судебном порядке нарушения их прав по доступу к информации, в свободе массовой информации, а с другой - в государственном надзоре за деятельностью государственных органов.

2.4.2. Угрозы безопасности правового статуса субъектов информационной сферы. Угрозы безопасности правового статуса субъекта информационной сферы представляют собой условия и факторы, создающие возможность ущемления прав субъектов информационной сферы или неисполнения возложенных обязанностей, имеющих существенное значение

для реализации национальных интересов. Эти условия и факторы характеризуются субъектами реализации угроз, имеющимися у этих субъектов возможностями по реализации действий, наносящих вред правовому статусу субъектов информационной сферы, а также пробелами и противоречиями в правовом регулировании возникающих при этом отношений.

Как показал анализ Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, к числу угроз безопасности правового статуса субъектов информационной сферы относятся³⁵⁹:

нерациональное ограничение доступа их к общественно необходимой информации, 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;

создание монополий на формирование, получение и распространение информации;

манипулирование информацией;

низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики;

противодействие реализации гражданами их права на личную и семейную тайны, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, а также нарушение других законных ограничений на сбор и распространение информации.

Угроза нерационального ограничения доступа их к общественно необходимой информации, 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 заключается в создании условий, с одной стороны, для сужения

³⁵⁹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

возможности контроля со стороны общества деятельности государственных органов, злоупотребления государственными служащими их служебным положением посредством выборочного предоставления открытой информации гражданам в обмен на получение определенных материальных или нематериальных благ, а с другой – для снижения эффективности предпринимательской деятельности граждан, основанной на использовании или предполагающей использование данной открытой информации. Данная угроза проявляется в виде создания и поддержания в актуальном состоянии государственными органами, учреждениями и организациями информационных систем, ресурсы которых противоправно отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну, либо без достаточных оснований отнесены к сведениям, составляющим служебную тайну, а также в виде не предоставления заинтересованным субъектам информационной сферы легальных средств доступа к информационным ресурсам, являющимся открытыми. Возможности по реализации угрозы определяются, с одной стороны, накоплением государственными органами, организациями и учреждениями в процессе выполнения возложенных функций значительных объемов информационных ресурсов, отражающих их деятельность и представляющих интерес для общества, а с другой – объективной сложностью выделения информации, разглашение которой не принесет вреда либо субъектам этой информации, либо выполнению функций государственных органов. Так, события 11 сентября 2000 г. в США показали, что информация, которая считалась открытой, может быть использована во вред обществу и в связи с этим требует особого режима ее использования.

Угроза создания монополий на формирование, получение и распространение информации заключается в создании условий для противоправного ограничения конкуренции в области информационной деятельности, снижению ее эффективности и, как следствие, для снижения конкурентоспособности отечественных участников информационного рынка, замедления развития индустрии информационных услуг. Она проявляется в

виде предоставления отдельным участникам информационного рынка льгот и привилегий в осуществлении информационной деятельности. Основными субъектами реализации этой угрозы могут являться как государственные органы, так и негосударственные организации. Возможности по реализации данной угрозы определяются объективным существованием монополистов в области формирования, получения и распространения некоторых социально значимых видов информации, например, Центрального Банка Российской Федерации в области банковской информации, органы судебной власти в области информации о судебных решениях и т.д.

В справочной литературе понятие «манипулирование» раскрывается как «изменение одним субъектом средств и ограничение возможностей выбора другого субъекта без его согласия или без его ведома»³⁶⁰. С учетом этого угроза манипулирования информацией заключается в создании условий для широкого монопольного распространения информации, отражающей точку зрения некоторых субъектов, прежде всего, политической деятельности на происходящие или предстоящие социально важные события российской и международной жизни, и на этой основе оказания психологического давления на население тех или иных регионов России, или население России в целом, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные образования для принятия выгодных этим субъектам политических решений. Она проявляется, прежде всего, в виде экономической и иной зависимости средств массовой информации, распространяющих свою продукцию на значительной части территории Российской Федерации или субъектов Федерации, от крупного отечественного и зарубежного капитала. Основными субъектами реализации данной угрозы являются политические партии, крупные финансово-промышленные группы, криминальные структуры, располагающие

³⁶⁰ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. Издание 2-е, дополненное. МГФ «Знание». 1999, стр. 147.

значительными финансовыми и иными возможностями по формированию соответствующей массовой информации и ее распространению. Возможности проявления угрозы определяются, прежде всего, слабостью экономической и материально-технической базы значительной части средств массовой информации.

Угроза низкой эффективности информационного обеспечения государственной политики заключается в создании условий, не позволяющих распространять на территории Российской Федерации, субъектов Федерации и за рубежом массовую информацию, отражающую точку зрения государства на социально важные события российской и международной жизни, а также массовую информацию об основных направлениях деятельности государства, выбранных государственными органами методов и способах решения наиболее актуальных проблем развития нации, имеющих в этой деятельности успехах и неудачах, причинах неудач и путях исправления сложившегося положения. Данная угроза проявляется в виде недостаточной информированности российского населения и зарубежной общественности о деятельности государственных органов и, как следствие, недостаточной степени доверия к ним. Возможность ее проявления определяется слабым контролем со стороны государства и общества за эффективностью работы государственных органов как учредителей средств массовой информации и их редакций по подготовке и распространению соответствующих материалов, эффективностью деятельности пресс-служб государственных органов, а также взаимодействия политических руководителей государственных органов с представителями средств массовой информации как внутри страны, так и за рубежом.

Угроза противодействия реализации гражданами их права на личную и семейную тайны, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, а также нарушения других законных ограничений на сбор и распространение информации заключается в создании условий для сбора информации, раскрытие или использование которой без согласия ее

субъекта, либо собственника может нанести ущерб его интересам, интересам других, связанных с ним лиц. Эта угроза приобретает особую социальную опасность в случае осуществления деятельности по сбору информации и ее использованию противоправно производится государственными органами, обладающими значительными возможностями по ее осуществлению, и криминальными структурами, обладающими значительными возможностями по ее использованию для нанесения вреда интересам субъектов данной информации. Она проявляется в виде ущерба имущественным и неимущественным интересам граждан, наносимого, прежде всего, криминальными структурами, получающими доступ к информации о частной жизни интересующих их лиц, к информации, составляющей личную и семейную тайну, и использующими ее для подготовки и совершения противоправных действий, в виде ущерба интересам государства, наносимого террористическими организациями и специальными службами зарубежных стран, получающими доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, другим охраняемым законом сведениям и использующими эти сведения для достижения своих целей. Возможность проявления угрозы определяется недостаточным надзором за соблюдением законодательства федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление оперативно-следственной деятельности, в процессе которой их представителям становится известна значительная часть информации о частной жизни граждан, недостаточной юридической ответственностью граждан за нарушение правовых норм, регулирующих отношения в области противоправного доступа к информации, составляющей личную и семейную тайны, а также недостаточной эффективностью правовых механизмов защиты государственной и служебной тайн.

Общая структура угроз безопасности правового статуса субъектов информационной сферы представлена на рис. 2.10.

2.4.3. Цель, структура и содержание правового обеспечения

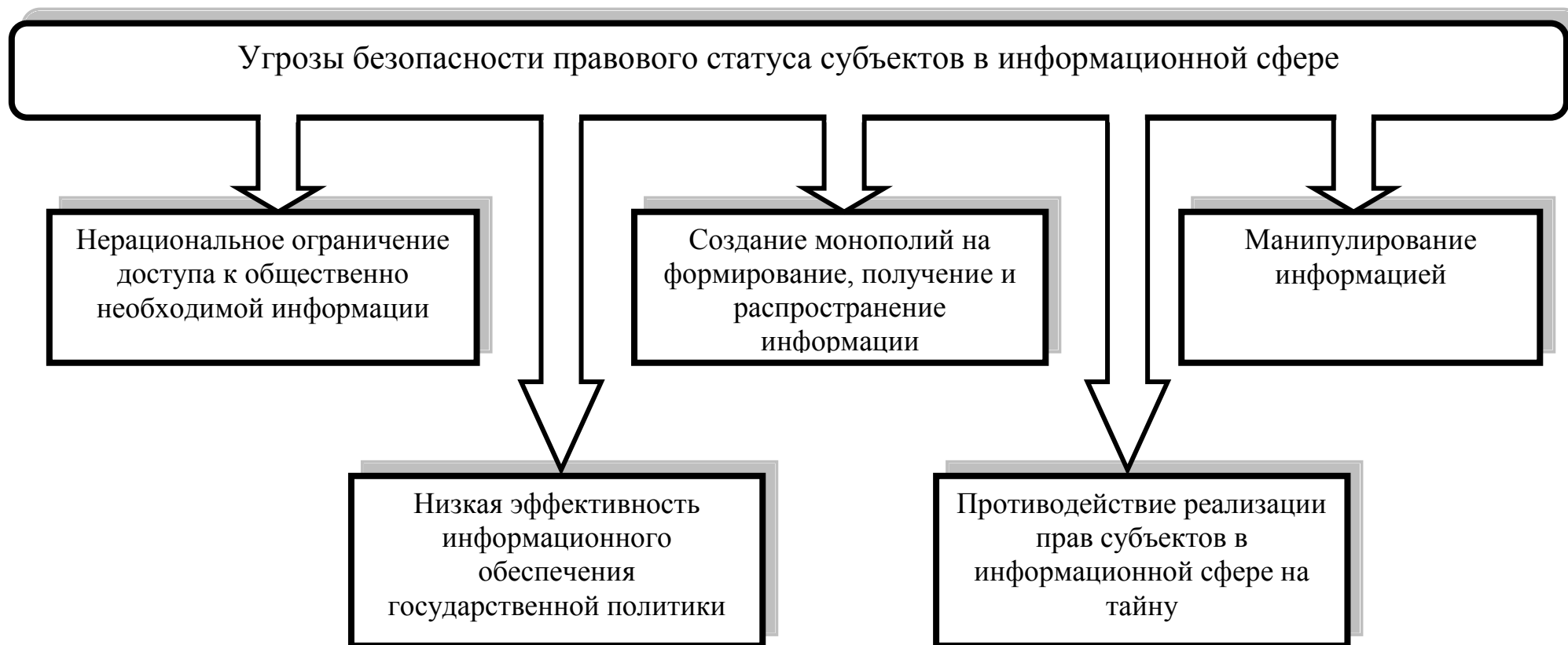


Рис. 2.10. Угрозы безопасности правового статуса субъектов информационной сферы

безопасности правового статуса субъектов информационной сферы. Правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы имеет целью предупреждение, пресечение и минимизацию последствий проявления угроз безопасности. **В его состав входят правовые нормы, регулирующие отношения в области:**

- реализации гарантий предоставления информации;**
- предоставления государственными органами информации представителям средств массовой информации;**
- государственной поддержки средств массовой информации;**
- распространения массовой информации государственными органами;**
- защиты гражданами и государственными органами информации ограниченного доступа.**

Правовые нормы, регулирующие отношения в области реализации гарантий предоставления информации, закрепляют³⁶¹ обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления создавать доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес. Отказ в доступе к этим информационным ресурсам может быть обжалован в суде. Этими нормами закреплён запрет отказа в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление неполной и заведомо ложной информации. Его виновное нарушение приводит к возникновению отношений, связанных с уголовной ответственностью³⁶². Закреплена обязанность Правительства Российской Федерации

³⁶¹ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 года, ст. 13.

³⁶² Уголовный кодекс Российской Федерации. 1997. ст. 140.

устанавливать перечень информационных услуг, предоставляемых пользователям из государственных информационных ресурсов бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на услуги.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области предоставления государственными органами информации представителям средств массовой информации, закрепляют соответствующую обязанность этих органов и ответственность должностных лиц за ее невыполнение или ненадлежащее выполнение³⁶³.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области государственной поддержки средств массовой информации, закрепляют³⁶⁴ предоставляемые им льготы по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, некоторые таможенные льготы, ограничение приватизации издательств и полиграфических предприятий.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области распространения массовой информации государственными органами, закрепляют их право на учреждение средств массовой информации, оказанию финансовой и иной поддержки учрежденным ими средствам³⁶⁵.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области защиты гражданами и государственными органами информации ограниченного доступа, закрепляют режим защиты информации³⁶⁶, который устанавливается в отношении сведений, отнесенных к государственной тайне, уполномоченными органами на основании Закона Российской Федерации «О государственной тайне», в отношении конфиденциальной документированной информации - собственником информационных ресурсов или уполномоченным лицом, а в отношении персональных данных - федеральным законом. Этими нормами установлено, что организации,

³⁶³ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, ст. 38, 39, 40.

³⁶⁴ Федеральный закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 1 декабря 1995 года. Гл.2., Постановление Правительства Российской Федерации «О перечне видов периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, облагаемых при их реализации налогом на добавленную стоимость по ставке 10 процентов» от 23 января 2003 года.

³⁶⁵ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, ст. 7,8, 22.

обрабатывающие информацию с ограниченным доступом, которая является собственностью государства, создают специальные службы, обеспечивающие защиту информации.

Правовой режим в отношении сведений, составляющих государственную тайну, включает нормы, устанавливающие: перечень сведений, составляющих государственную тайну, и порядок отнесения сведений к государственной тайне; перечень сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне; порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне; ограничения прав должностного лица и гражданина, допущенных к государственной тайне³⁶⁷.

Общая структура нормативного правового обеспечения безопасности правового статуса субъектов информационной сферы представлена на рис. 2.11.

Анализ правового обеспечения безопасности правового статуса субъектов информационной сферы показывает, что оно является наименее развитой составляющей правового обеспечения информационной безопасности. К числу его недостатков следует отнести наличие значительного количества пробелов, противоречий, понятийных неопределенностей и декларативность. Так, основными источниками права в области реализации гражданами своих конституционных прав на личную и семейную тайны, тайну переписки, телефонных и иных сообщений, а также неприкосновенность частной жизни являются наряду с Конституцией Российской Федерации, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О связи», Федеральный закон «О средствах массовой информации», законодательство об административных правонарушениях. В этих нормативных правовых актах отсутствуют дефиниции «частная жизнь», «личная тайна», «семейная тайна».

³⁶⁶ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» ст. 21.

³⁶⁷ Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года., Фатьянов А.А. Тайна и право. Основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве. М., 1998.

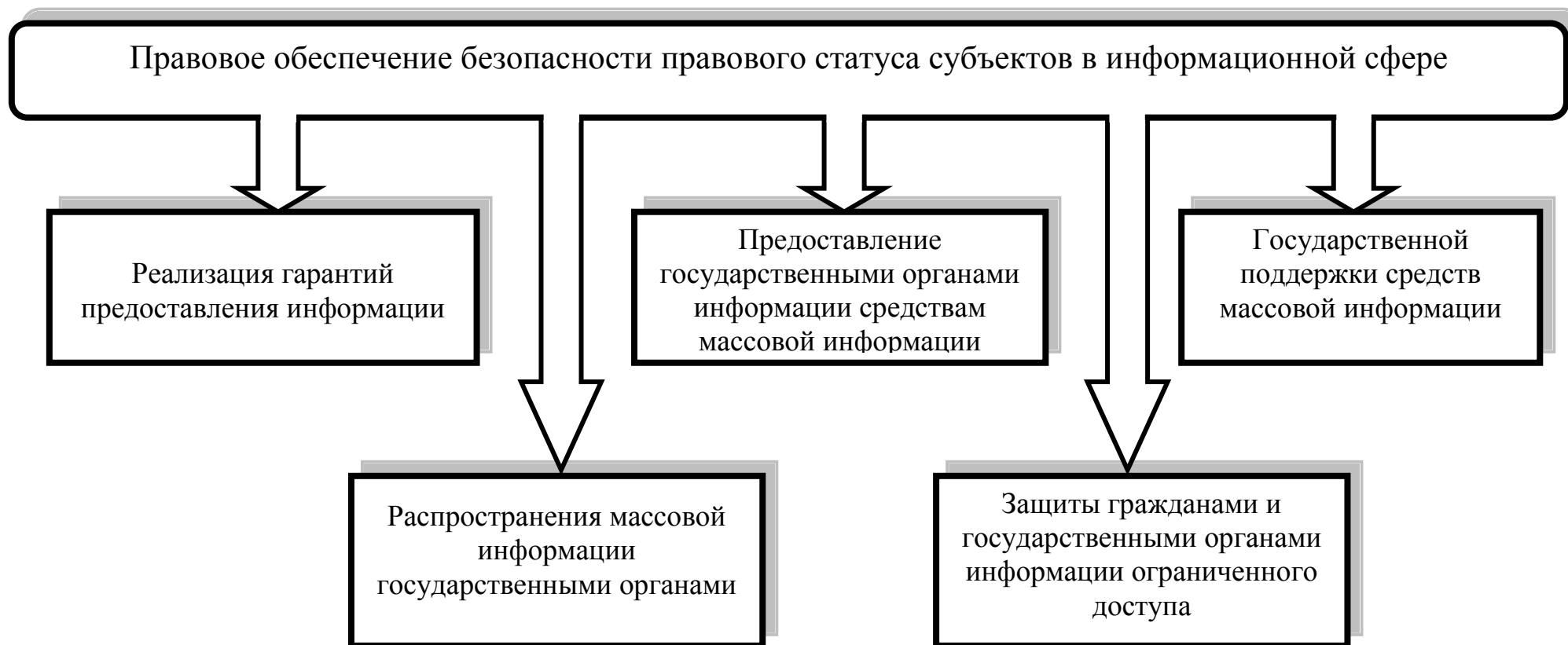


Рис. 2.11. Структура правового обеспечения безопасности правового статуса субъектов в информационной сфере

Закрепленное в Конституции Российской Федерации право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайны, не подкрепляется соответствующей возможностью притязания на его соблюдение со стороны других лиц. Административная ответственность за нарушение этих прав не предусмотрена, а закрепленная в уголовном законодательстве юридическая ответственность охватывает лишь часть отношений, возникающих в связи с реализацией выделенных прав, и охватывает «незаконное собирание и распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия»³⁶⁸. Остаются не урегулированными отношения, связанные с незаконным хранением и использованием информации о частной жизни. Кроме того, в данной норме объектом отношений является «информация о частной жизни, составляющая его личную и семейную тайны», в то время как в конституционных нормах права человека включают неприкосновенность частной жизни как отдельный объект права, также как и не связывают информацию о частной жизни с режимами защиты личной и семейной тайны.

Отсутствуют правовые нормы, регулирующие отношения в области установления режима конфиденциальной информации. Имеются проблемы в правовом механизме, регулирующем отношения в области режима защиты государственной тайны.

Таким образом, правовое обеспечение безопасности правового статуса субъектов информационной сферы образуется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения в области реализации гарантий доступа к информации, предоставления государственными органами информации представителям средств массовой информации, государственной поддержки средств массовой информации, распространения массовой информации государственными органами и защиты гражданами и государственными органами информации ограниченного доступа.

³⁶⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации. 1996. Ст. 137.

3. Система органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации

3.1. Федеральные органы государственной власти в обеспечении информационной безопасности

По аналогии с системой обеспечения безопасности, дефиниция которой закреплена в законодательстве¹, понятие системы обеспечения информационной безопасности может быть раскрыто как совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной властей, государственных, общественных и иных организаций и объединений, граждан, принимающих участие в обеспечении информационной безопасности в соответствии с законом, а также законодательства, регламентирующего отношения в сфере информационной безопасности.

Участие органов обеспечения информационной безопасности в противодействии угрозам безопасности национальных интересов в информационной сфере определяется, прежде всего, их компетенцией.

В справочной юридической литературе под компетенцией (от латинского *competere* – добиваться, соответствовать, подходить) понимается совокупность установленных нормативными актами полномочий организаций, органов, должностных лиц, а также лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях². Полномочие в публичном праве определяется как право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенных ситуациях способом, предусмотренным законом или иным правовым актом³.

Это позволяет определить компетенцию в области обеспечения информационной безопасности как возложенный законом на

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 8.

² Юридическая энциклопедия. М., Изд. Г-на Тихомирова М.Ю., 2000, стр. 205-206.

³ Там же. Стр. 331.

уполномоченного субъекта объем прав и обязанностей по осуществлению деятельности, направленной на ликвидацию угроз информационной безопасности и минимизацию ущерба от проявления этих угроз.

Будучи сложным явлением, компетенция, по мнению Ю.А.Тихомирова¹, состоит из компетенционных и сопутствующих элементов. К собственно компетенционным элементам относятся:

нормативно установленные цели деятельности субъекта;

предметы ведения субъекта как юридически определенные сферы и объекты воздействия;

властные полномочия субъекта как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий.

Сопутствующим элементом является ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных прав и обязанностей.

Установленные цели в данном случае представляют собой способ длительной нормативной ориентации субъектов компетенции и позволяют организовать их устойчивую деятельность по участию в обеспечении информационной безопасности. Эти цели определяют общую направленность деятельности субъекта и результат, который он должен достичь. Предметы ведения представляют собой конкретную предметную сферу деятельности субъекта, в рамках которой он может и должен использовать предоставленные ему властные полномочия для достижения поставленной цели. Властные полномочия, в свою очередь, представляют собой совокупность прав и обязанностей субъекта компетенции по оказанию необходимого воздействия на общественные отношения, сложившиеся в отнесенной к его предметам ведения сфере деятельности.

Компетенция органов государства является тем фундаментом, на котором основывается вся государственная система обеспечения информационной безопасности.

¹ Тихомиров Ю.А... Теория компетенции. М., Изд. Г-на Тихомирова М.Ю., 2001, стр. 55.

3.1.1. Компетенция органов государственной власти в области обеспечения информационной безопасности. Общая структура государственной системы обеспечения информационной безопасности представлена на рис. 3.1.

В этой структуре выделяется четыре основные властные подсистемы, образующие ветви власти, различающиеся функциями в области обеспечения информационной безопасности и соответственно компетенцией: Президент, законодательная, исполнительная и судебная власти.

Целью деятельности Президента Российской Федерации в данной области является определение угроз национальным интересам Российской Федерации в информационной сфере и обеспечение защищенности этих интересов от угроз. К его ведению относится руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти по обеспечению информационной безопасности и обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Для достижения цели Президент Российской Федерации наделен соответствующими властными полномочиями: санкционирует действия по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации; определяет в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию приоритетные направления государственной политики в том числе в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также меры по их реализации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент возглавляет Совет Безопасности¹. Целью деятельности Совета Безопасности Российской Федерации в рассматриваемой области является подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения

¹ Конституция Российской Федерации. 1993., ст. 83, ж).



Рис. 3.1. Общая структура государственной системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в информационной сфере от внешних и внутренних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения информационной безопасности¹.

К его ведению относятся вопросы определения жизненно важных интересов личности, общества и государства в информационной сфере, выявление и оценка опасности угроз информационной безопасности Российской Федерации, подготовка проектов решений Президента Российской Федерации по противодействию угрозам, разработка предложений в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также предложений по уточнению отдельных положений концептуальных документов по проблемам обеспечения информационной безопасности. Властные полномочия Совета Безопасности обуславливаются властными полномочиями Президента Российской Федерации, который утверждает решения Совета Безопасности. В силу этого решения Совета Безопасности становятся обязательными для исполнения, прежде всего, всеми органами обеспечения информационной безопасности, входящими в состав исполнительной власти. Органы законодательной и судебной власти сохраняют гарантированную Конституцией Российской Федерации самостоятельность², но учитывают решения Совета Безопасности в своей деятельности. С этой точки зрения Совет Безопасности является одним из средств реализации возложенной на Президента Российской Федерации конституционной обязанности обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти³.

Целью деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности является создание на основе Конституции Российской Федерации правовой базы,

¹ Положение о совете Безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 949. Ст.1.

² Конституция Российской Федерации, ст. 10.

³ Там же. ст. 80 п.2.

необходимой для эффективной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов судебной власти. Предмет ведения палат Федерального Собрания составляют нормативное правовое регулирование общественных отношений для противодействия угрозам информационной безопасности, а властные полномочия заключаются в принятии законов, регулирующих поведение всех субъектов информационной сферы, а также субъектов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Целью деятельности Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности является реализация основных направлений государственной политики. К ведению Правительства Российской Федерации относится осуществление необходимых мер по противодействию угрозам информационной безопасности и организационное обеспечение этой деятельности, включая выделение средств, необходимых для реализации федеральных программ в этой области, при формировании в установленном порядке проектов федерального бюджета на соответствующие годы. Его властные полномочия заключаются в издании постановлений и распоряжений, обязательных к исполнению на всей территории Российской Федерации, и обеспечение их выполнения.

Цель деятельности федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой области заключается в исполнении законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Предметы ведения этих органов в области обеспечения информационной безопасности определяются законодательством, в том числе указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Содержание властных полномочий органов исполнительной власти заключается в принятии в рамках предметов своего ведения обязательных для исполнения нормативных правовых актов, осуществлении

правоприменительной практики, а также выполнении реализации совместно с другими федеральными органами исполнительной власти мероприятий по обеспечению информационной безопасности.

Цель межведомственных и государственных комиссий по различным аспектам обеспечения информационной безопасности, создаваемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации и не являющихся федеральными органами исполнительной власти, состоит в повышении согласованности деятельности федеральных органов государственной власти. Предметы их ведения, как и предметы ведения федеральных органов исполнительной власти, определяются положениями о них, а властные полномочия, как правило, ограничиваются принятием решений, носящих рекомендательный характер.

Цель органов судебной власти в области обеспечения информационной безопасности заключается в осуществлении правосудия по делам о преступлениях, связанных с посягательствами на субъективные права и законные интересы личности, интересы общества и государства в информационной сфере, и обеспечении судебной защиты граждан и общественных объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации. Предметом ведения органов судебной власти являются социальные конфликты, связанные с действительным или предполагаемым нарушением правовых норм, регулирующих общественные отношения в информационной сфере. Их властные полномочия заключаются в возможности принятия решений по гражданским, уголовным и другим делам, обязательных для исполнения всеми участниками разбираемого конфликта.

В федеративном государстве важная роль в обеспечении информационной безопасности принадлежит субъектам Федерации, которые в пределах их предметов ведения обладают полнотой государственной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации к ведению

субъектов Федерации в информационной сфере относится, прежде всего, информация, не являющаяся федеральной и не связанная с реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение безопасности этой информации, в том числе и представленной в виде информационных ресурсов, является важной составляющей, как национальных интересов России, так и интересов самих субъектов Российской Федерации. Это должно учитываться при определении компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3.1.2. Федеральные органы исполнительной власти в обеспечении информационной безопасности. Как следует из изложенного, основная тяжесть реализации государственной политики в области информационной безопасности ложится на органы исполнительной власти, осуществляющие на основе законодательства административно-государственное управление. Важной особенностью участия государственных органов, в том числе и органов исполнительной власти, в реализации мероприятий по обеспечению информационной безопасности является то, что каждый из этих органов осуществляет свою деятельность на базе использования составляющих информационной инфраструктуры общества, производит и потребляет определенные информационные ресурсы, вступает в отношения с гражданами и, как представитель собственника государственных информационных ресурсов и части компонентов информационной инфраструктуры, должен предпринимать меры по обеспечению их безопасности.

С учетом этого функции обеспечения информационной безопасности декомпозируются на подфункции, выполняемые отдельными органами исполнительной власти, определяя цели их деятельности, функции и властные полномочия.

Основными принципами декомпозиции являются полнота и согласованность. Принцип полноты предполагает осуществление

декомпозиции таким образом, что выполнение подфункций обеспечивает и выполнение функции в целом, а принцип согласованности – что выполнение подфункций не приводит к возникновению противоречий в деятельности органов государственной власти, организаций и лиц по обеспечению информационной безопасности.

Учитывая, что обеспечение информационной безопасности, как показано в разделе 1, является вспомогательной деятельностью, декомпозицию этих функций целесообразно осуществлять на основе существующего распределения компетенции органов исполнительной власти по выполнению основных функций государства.

С учетом современных условий и факторов, определяющих роль государства как политико-правовой формы организации управления делами общества, и на основе анализа основных тенденций общественного развития И.Л.Бачило предложена следующая система основных функций государства¹:

1. Организация и защита территории и пространства РФ.
2. Обеспечение суверенитета и международное сотрудничество.
3. Правовая и социальная защита населения и граждан.
4. Обеспечение экономического развития страны.
5. Обеспечение социального развития страны.
6. Осуществление законотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности.
7. Организация системы органов государственной власти РФ, взаимодействие с институтами гражданского общества и структурами самоуправления.

Выполнение каждой из перечисленных функций в той или иной степени связано с обеспечением информационной безопасности, с противодействием угрозам. В Таблице 3.1 выделены основные направления деятельности государства по противодействию угрозам информационной

¹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. Под ред. И.Л.Бачило. М., 1998, стр. 161.

безопасности, каждому из которых поставлены в соответствие основные функции государства, включающие данные направления деятельности (основные функции государства представлены их номерами по перечню И.Л.Бачило).

**Обеспечение информационной безопасности
в системе основных функций государства**

Таблица 3.1.

Нп/п	Наименование направлений деятельности государства по противодействию угрозам информационной безопасности	Номера основных функций государства
1.	Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности	1,2,3,6,7
2.	Информационное обеспечение государственной политики	1,2,3,6,7
3.	Развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации	1,2,3,4,5,6,7
4.	Обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем	1,2,3,4,6,7

Анализ таблицы 3.1 подтверждает справедливость предположения о том, что обеспечение информационной безопасности в той или иной степени способствует выполнению всех основных функций государства. В то же время участие органов исполнительной власти в этой деятельности различно и существенно зависит от выполняемых ими функций.

На уровне федеральной системы исполнительной власти выделяют следующие основные группы функций¹.

1. В области организации и защиты территории и пространства:

1.1 Организация территории в границах государства:

1.1.1. Порядок установления региональных, межрегиональных структур.

1.1.2. Порядок административно-территориального устройства.

1.1.3. Порядок районирования, зонирования территории. Правовой режим.

1.1.4. Организация землепользования, природопользования и водопользования. Распоряжение недрами.

1.1.5. Решение проблем освоения и благоустройства территории: коммуникационное освоение территорий – транспорт, связь, энергоснабжение, тепло-водоснабжение, жилищно-коммунальное строительство и т.п.

1.1.6. Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

1.2. Освоение космического пространства и информационного пространства.

1.3. Обеспечение защиты территории:

1.3.1. Обеспечение обороны страны, защита границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

1.3.2. Мониторинг состояния территории (метеорология, картография и т.п.).

2. В области обеспечения суверенитета и международного сотрудничества:

2.1. Обеспечение внешнеполитических связей и сотрудничества.

2.2. Координация внешнеполитических связей.

2.3. Координация и обеспечение научных, культурных, информационных, международных контактов.

2.4. Вопросы войны и мира.

3. В области правовой и социальной защиты населения и граждан:

¹ Там же. Стр. 162-168.

3.1. Обеспечение реализации конституционных прав и свобод граждан:

3.1.1. Защита прав и свобод человека и гражданина.

3.1.2. Защита национальных меньшинств.

3.1.3. Защита исконной среды обитания малочисленных этнических общностей.

3.2. Регулирование процессов занятости, миграции, демографических процессов.

3.3. Обеспечение защиты семьи, детства, старости, молодежи и других групп населения.

3.4. Организация социального мониторинга и установление параметров условий жизнеобеспечения.

3.5. Обеспечение условий техногенной, природной и социальной безопасности населения.

3.6. Решение проблем национального, этнического развития.

3.7. Поддержка формирования нравственных основ и воспитания граждан, формирование социокультурной среды развития личности.

4. В области обеспечения экономического развития страны:

4.1. Определение государственной политики социального и экономического развития страны.

4.2. Регулирование процессов развития и использования различных форм и видов собственности в экономике страны:

4.2.1. Регулирование взаимодействия разных форм собственности, включая интеллектуальную собственность.

4.2.2. Разграничение государственной собственности.

4.2.3. Управление федеральной собственностью.

4.2.4. Формирование и исполнение бюджета РФ. Федеральные формы регионального развития.

4.2.5. Интегрирование внебюджетных источников и ресурсов для обеспечения интересов страны.

4.2.6. Решение проблем баланса частей консолидированного бюджета и потребностей регионального и муниципального развития.

4.2.7. Вовлечение частного капитала в решение национальных проблем.

4.2.8. Управление процессом приватизации.

4.3. Управление в области кредитно-финансовых отношений:

4.3.1. Финансовое регулирование.

4.3.2. Валютное регулирование. Денежная эмиссия.

4.3.3. Кредитное регулирование. Банковские отношения.

4.3.4. Налоговая политика и механизмы сбора налогов.

4.3.5. Ценовая политика.

4.4. Обеспечение внешнеэкономических отношений.

4.5. Организация и регулирование процессов производства:

4.5.1. Определение и поддержка приоритетных и базовых отраслей производства.

4.5.2. Управление антимонопольной деятельностью. Регулирование естественных монополий.

4.5.3. Организация отраслевого и межотраслевого управления.

4.5.4. Межрегиональные производственно-технические связи. Кооперация и т.д.

4.6. Регулирование процессов обмена и распределения государственных ресурсов и общественных благ страны.

4.7. Учетно-контрольная деятельность.

5. В области развития социальной инфраструктуры страны:

5.1. Обеспечение развития науки, образования, профессиональной подготовки населения.

5.2. Обеспечение здоровья и здравоохранения, социальной защиты населения, соцобеспечение.

5.3. Государственная поддержка развития культуры, всех видов творчества.

5.4. Использование информационного пространства в интересах общества и государства.

6. В области законотворчества, правоприменительной и правоохранительной деятельности:

6.1. Формирование условий развития правового государства, общественной безопасности.

6.2. Законодательная и иная нормативно-правовая деятельность.

6.3. Контрольно-регулирующая деятельность.

6.4. Отправление правосудия.

7. В области организации системы органов государственной власти, взаимодействия с институтами гражданского общества и структурами самоуправления:

7.1. Решение проблем государственного устройства.

7.2. Формирование и совершенствование системы органов исполнительной власти (постоянная функция):

7.2.1. Формирование и определение правового статуса федеральных органов исполнительной власти.

7.2.2. Формирование и определение правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ.

7.2.3. Обеспечение системы органов исполнительной власти материальными, финансовыми, информационными и иными ресурсами. Научные исследования в системе исполнительной власти.

7.3. Организация и обеспечение действенности государственной службы РФ:

7.3.1. Решение кадровых проблем в системе органов исполнительной власти.

7.4. Регулирование процессов выработки, принятия и исполнения решений в системе органов исполнительной власти.

7.5. Обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов между собой и с органами местного самоуправления.

7.6. Взаимодействие органов исполнительной власти с Федеральным Собранием РФ.

7.7. Взаимодействие органов исполнительной власти с органами судебной системы.

7.8. Взаимодействие органов исполнительной власти с институтами гражданского общества в области экономики и социального развития:

7.8.1. Взаимодействие с финансово-промышленными группами, ассоциациями, сообществами и т.п.

7.8.2. Взаимодействие органов исполнительной власти и СМИ.

7.8.3. Обеспечение непосредственных контактов с населением.

Реализация выделенных функций государственного управления осуществляется, прежде всего, федеральными органами исполнительной власти, в составе которых на март 2004 года выделялись федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации¹.

В состав федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации, входили:

1М1. Министерство внутренних дел Российской Федерации,

1М1- С1. Федеральная миграционная служба

1М2. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

1М3. Министерство иностранных дел Российской Федерации

1М4. Министерство обороны Российской Федерации

¹«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Указ Президента РФ от 9 март 2004 г. N 314.

- 1M4-C2. Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
 - 1M4-C3. Федеральная служба по оборонному заказу
 - 1M4-C4. Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации
 - 1M4-A1. Федеральное агентство специального строительства
 - 1M5. Министерство юстиции Российской Федерации
 - 1M5-C5. Федеральная служба исполнения наказаний
 - 1M5-C6. Федеральная регистрационная служба
 - 1M5-C7. Федеральная служба судебных приставов
 - 1C8. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)
 - 1C9. Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)
 - 1C10. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)
 - 1C11. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (федеральная служба)
 - 1C12. Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)
 - 1A2. Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)
 - 1A3. Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)
- В состав федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, входили:
- 2M6. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

2M6-C13. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

2M6-C14. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

2M6-C15. Федеральная служба по труду и занятости

2M6-A4. Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию

2M6-A5. Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму

2M7. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации

2M7-A6. Федеральное архивное агентство

2M7-A7. Федеральное агентство по культуре и кинематографии

2M7-A8. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

2M8. Министерство образования и науки Российской Федерации

2M8-C16. Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

2M8-C17. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

2M8-A9. Федеральное агентство по науке

2M8-A10. Федеральное агентство по образованию

2M9. Министерство природных ресурсов Российской Федерации

2M9-C18. Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования

2M9-A11. Федеральное агентство водных ресурсов

2M9-A12. Федеральное агентство лесного хозяйства

2M9-A13. Федеральное агентство по недропользованию

2M10. Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации

2M10-C19. Федеральная служба по атомному надзору

2M10-C20. Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии

2M10-C21. Федеральная служба по технологическому надзору

2M10(1M4)-A14. Федеральное агентство по атомной энергии

2M10-A15. Федеральное космическое агентство

2M10-A16. Федеральное агентство по промышленности

2M10-A17. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

2M10-A18. Федеральное агентство по энергетике

2M11. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

2M11-C22. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

2M11-A19. Федеральное агентство по рыболовству

2M11-A20. Федеральное агентство по сельскому хозяйству

2M12. Министерство транспорта и связи Российской Федерации

2M12-C23. Федеральная служба по надзору в сфере связи

2M12-C24. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

2M12-A21. Федеральное агентство воздушного транспорта

2M12-A22. Федеральное дорожное агентство

2M12-A23. Федеральное агентство железнодорожного транспорта

2M12-A24. Федеральное агентство морского и речного транспорта

2M12-A25. Федеральное агентство связи

2M13. Министерство финансов Российской Федерации

2M13-C25. Федеральная налоговая служба

2M13-C26. Федеральная служба страхового надзора

2M13-C27. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

2M13-C28. Федеральная служба по финансовому мониторингу

2M13-C29. Федеральное казначейство (федеральная служба)

2M14. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

2M14-C30. Федеральная служба государственной статистики

2M14-C31. Федеральная таможенная служба

2M14-C32. Федеральная служба по тарифам

2M14-A26. Федеральное агентство по государственным резервам

2M14-A27. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

2M14-A28. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

2C29. Федеральная антимонопольная служба

2C30. Федеральная служба по финансовым рынкам

Здесь индекс федерального органа исполнительной власти образуется следующим образом:

первый знак указывает должностное лицо или орган, руководящий деятельностью федерального органа исполнительной власти (1 - Президент Российской Федерации, 2 - Правительство Российской Федерации);

второй знак - вид федерального органа исполнительной власти, которым осуществляется руководство (М - федеральное министерство, С - федеральная служба, А - федеральное агентство);

третий знак - порядковый номер в виде федеральных органов исполнительной власти;

четвертый знак - наличие подведомственности другому органу исполнительной власти;

пятый знак - вид подведомственного федерального органа исполнительной власти (С - федеральная служба, А - федеральное агентство);

шестой знак - порядковый номер в виде федеральных органов исполнительной власти.

Степень участия федеральных органов исполнительной власти в деятельности по обеспечению информационной безопасности может быть определена на основе сопоставительного анализа функций в области противодействия основным угрозам, приведенных в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, и положений по

федеральным органам исполнительной власти. Учитывая, что на федеральные министерства возложена координация и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, при проведении анализа можно ограничиться рассмотрением функций федеральных министерств, а также федеральных служб и агентств, действиями которых непосредственно руководят Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Исходные данные для анализа представлены в Таблице 3.2. В этой таблице каждой угрозе информационной безопасности поставим в соответствие номер основной функции государства (в знаменателе) и индекс федерального органа исполнительной власти, принимающего участие в реализации противодействия этой угрозе (в числителе).

Анализ Таблицы 3.2. позволяет сделать следующие основные выводы:

к числу федеральных органов исполнительной власти, в наибольшей степени участвующих в выполнении функций в области обеспечения информационной безопасности, относятся МВД России, МИД России, Минобороны России, Минюст России, Министерство культуры и массовых коммуникаций, Министерство образования и науки, Министерство промышленности и энергетики, Министерство транспорта и связи, Минэкономразвития России, ФСБ России и ФСО России;

из 34 функций по противодействию угрозам национальным интересам в информационной сфере лишь 4 выполняются теми или иными федеральными органами исполнительной власти самостоятельно;

в выполнении остальных функций принимает участие от 2 до 6 федеральных органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность в непересекающихся предметных областях, руководство которыми осуществляют как Президент Российской Федерации, так и Правительство Российской Федерации.

**Обеспечение информационной безопасности в системе функций
государственного управления и федеральных органов исполнительной
власти**

Таблица 3.2

N п/п	Наименование угроз информационной безопасности	Номер функции государств. управления
		ФОИВ
1.	Угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности	
1.1.	Принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности	6
		1M5
1.2.	Создание монополий на формирование, получение и распространение информации в Российской Федерации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем	1.2, 3.1, 4.5.2, 6, 7.8
		2M7, 2M12, 2M14, 2C29
1.3.	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	3.1, 6
		1M1, 1M5, 2M7
1.4.	Нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации	5.4, 6
		1M5, 2M7, 2M12. 1C10
1.5.	Противоправное применение специальных средств воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание	6, 7.8
		1M1, 1M5, 2M7, 1C10

1.6.	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	6
		1M5, 2M7, 2M12
1.7.	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	6
		1M1, 2M5, 2M7, 2M12
1.8.	Дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы	5.4, 6
		2M7
1.9.	Нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области массовой информации	3.1.1, 6
		1M1, 2M7
1.10.	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	1.2, 5.4, 6
		2M7
1.11.	Девальвация духовных ценностей, пропаганда образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, на духовных и нравственных ценностях, противоречащих ценностям, принятым в российском обществе	3.7, 6
		2M7
1.12.	Снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения России, что существенно осложнит подготовку трудовых ресурсов для внедрения и использования новейших технологий, в том числе информационных	3.1, 5.1, 5.3, 5.4, 6
		2M8, 2M10
1.13.	Манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации)	5.2, 5.4, 6

		2M7, 1C10
2.	Угрозы информационному обеспечению государственной политики	
2.1.	Монополизация информационного рынка России, его отдельных секторов отечественными и зарубежными информационными структурами	1.2, 5.4, 6
		2M7, 2M12, 2M14
2.2.	Блокирование деятельности государственных средств массовой информации по информированию российской и зарубежной аудитории	2.1, 2.3, 6
		1M1, 1M3, 2M7, 1C9; 1C10
2.3.	Низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации вследствие дефицита квалифицированных кадров, отсутствия системы формирования и реализации государственной информационной политики	5.1, 6
		1M3, 2M7, 2M8
3.	Угрозы развитию современных информационных технологий, отечественной индустрии информации	
3.1.	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	2.1, 2.3, 6
		1M3, 2M10, 2M12, 2M14
3.2.	Закупка органами государственной власти импортных средств информатизации, телекоммуникации и связи при наличии отечественных аналогов, не уступающих по своим характеристикам зарубежным образцам	2.2, 6
		2M12, 2M14
3.3.	Вытеснение с отечественного рынка российских производителей средств информатизации, телекоммуникации и связи	1.2, 5.4, 6
		2M12, 2M14

3.4.	Увеличение оттока за рубеж специалистов и правообладателей интеллектуальной собственности	3.2, 4.2.1, 6
		2M8, 2M14
4.	Угрозы обеспечению безопасности информационных и телекоммуникационных систем	
4.1.	Противоправные сбор и использование информации	6
		1M1, 2M10, 2M12, 1C10
4.2.	Нарушения технологии обработки информации	6
		1M1, 2M10, 2M12
4.3.	Внедрение в аппаратные и программные изделия компонентов, реализующих функции, не предусмотренные документацией на эти изделия	1.2, 5.4, 6
		1M1, 2M10, 2M12, 1C10
4.4.	Разработка и распространение программ, нарушающих нормальное функционирование информационных и информационно-телекоммуникационных систем, в том числе систем защиты информации	1.2, 5.4, 6
		1M1, 2M10, 2M12, 1C10
4.5.	Уничтожение, повреждение, радиоэлектронное подавление или разрушение средств и систем обработки информации, телекоммуникации и связи	1.2, 5.4, 6
		1M1, 1M4, 2M10, 2M12, 1C10, 1C12
4.6.	Воздействие на парольно-ключевые системы защиты автоматизированных систем обработки и передачи информации	1.2, 6
		1M1, 1C10, 1C12
4.7.	Компрометация ключей и средств криптографической защиты информации	1.2, 6
		1M1, 1C10, 1C12
4.8.	Утечка информации по техническим каналам	1.2, 5.4, 6

		1M4, 2M10, 1C10, 1C12
4.9.	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	1.2, 5.4, 6
		1M1, 1M4, 2M10, 1C10, 1C12
4.10.	Уничтожение, повреждение, разрушение или хищение машинных и других носителей информации	1.2, 5.4, 6
		1M1, 2M10, 1C10, 1C12
4.11.	Перехват информации в сетях передачи данных и на линиях связи, дешифрование этой информации и навязывание ложной информации	1.2, 5.4, 6
		1M1, 2M10, 2M12, 1C10, 1C12
4.12.	Использование несертифицированных отечественных и зарубежных информационных технологий, средств защиты информации, средств информатизации, телекоммуникации и связи при создании и развитии российской информационной инфраструктуры	1.2, 5.4, 6
		1M4, 2M10, 2M12, 1C10, 1C12
4.13.	Несанкционированный доступ к информации, находящейся в банках и базах данных	1.2, 5.4, 6
		1M1, 1M4, 2M10, 1C10, 1C12
4.14.	Нарушение законных ограничений на распространение информации	1.2, 3.1, 6
		1M1, 1M5, 2M7,

3.1.3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При определении содержания и форм участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении мероприятий по обеспечению информационной безопасности необходимо учитывать следующее.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, прежде всего, взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также по вопросам реализации федеральных программ в этой области; совместно с органами местного самоуправления осуществляют мероприятия по привлечению граждан, организаций и общественных объединений к оказанию содействия в решении проблем обеспечения информационной безопасности Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации¹.

Кроме того, в области обеспечения информационной безопасности они обладают значительным сегментом самостоятельной деятельности, включая нормативное правовое регулирование и управление.

Это обусловлено закрепленным в Конституции Российской Федерации разграничением предметов ведения между федеральным государством и субъектами Российской Федерации. В частности, в соответствии со смыслом и буквой ст. 71 п. и), 72 и 73 к области деятельности, в которой субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, относятся нефедеральные информация и связь.

Содержание понятия «нефедеральная связь» может быть установлено исходя из содержания дефиниции «федеральная связь», закрепленной в

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

законодательстве и раскрываемой как «все организации и государственные органы, осуществляющие и обеспечивающие электросвязь и почтовую связь на территории Российской Федерации»¹. Как следует из этого определения, по существу, вся связь является федеральной и в этой области предмет ведения субъектов Российской Федерации практически отсутствует.

Иначе обстоит дело с информацией как предметом ведения субъектов Российской Федерации. Законодательством не установлены критерии отнесения информации к «федеральной», однако существующая нормативная база позволяет сделать некоторые предположения по данному вопросу.

Представляется, что в соответствующей конституционной норме затрагивается, прежде всего, информация в форме сообщений, значительная часть которой включена в дефиницию «информационные ресурсы»². С учетом установленных законодательством критериев определения собственника «информационных ресурсов»³, под федеральной информацией, видимо, следует понимать информационные ресурсы, созданные за счет средств федерального бюджета. Соответственно к федеральным информационным системам отнесены информационные системы, разработанные за счет средств федерального бюджета⁴. Тогда информация и информационные системы, созданные за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, должны относиться к их ведению. Более того, учитывая, что защита информационных ресурсов и систем относится к компетенции их собственника⁵, субъекты Российской Федерации призваны решать некоторые задачи, которые Доктриной информационной безопасности отнесены к обеспечению информационной безопасности.

В то же время «безопасность» отнесена к ведению Российской Федерации⁶. Применительно к обеспечению информационной безопасности

¹ Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 года, ст. 11.

² Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», от 25 января 1995 года, ст. 2.

³ Там же. Ст. 6, 7.

⁴ Там же. Ст. 16. П. 4., ст. 17 п. 2..

⁵ Там же. Ст. 21., п. 1, 2.

⁶ Конституция Российской Федерации, ст. 71, п. м).

это означает, что все вопросы противодействия угрозам безопасности государства в информационной сфере относятся к компетенции Российской Федерации. С учетом этого можно полагать, что деятельность субъектов Российской Федерации в этой области должна осуществляться ими самостоятельно, но под общим методическим руководством федеральных органов исполнительной власти, действующих в рамках их компетенции.

Вследствие этого, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации включают две составляющие. Первая составляющая этих полномочий связана с участием субъектов Российской Федерации в решении проблем обеспечения информационной безопасности Российской Федерации¹, а вторая - связана с решением во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти проблем обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

В данном случае под информационной безопасностью субъектов Российской Федерации понимается защищенность российских национальных интересов в информационной сфере субъектов Российской Федерации, обеспечиваемая на основе единства системы государственной власти Российской Федерации, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Информационная сфера субъектов Российской Федерации образуется совокупностью информации субъектов Российской Федерации, национальной информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих информационную деятельность на территории субъекта Российской Федерации и системы регулирования возникающих при этом общественных отношений.

Основные направления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации представлены в Приложении 1.

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, основными органами обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, согласованно действующие в рамках установленного разграничения предметов их ведения.

3.2. Координация деятельности органов обеспечения информационной безопасности

Значительное количество функций по обеспечению информационной безопасности, в выполнении которых принимает участие несколько федеральных органов исполнительной власти, а также в определенной степени органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, делает весьма актуальной проблему координации деятельности этих органов.

Как справедливо отмечает Н.И.Рыжак, законодательство в области обеспечения национальной безопасности, закрепляя децентрализацию и рассредоточение органов обеспечения безопасности, должно решать и вопрос об организации взаимодействия этих органов друг с другом¹.

Одним из методов организации этого взаимодействия является координация. С административно-правовой точки зрения координация является одним из видов полномочий субъекта административной деятельности, на которого в установленном законодательством порядке возложено осуществление определенного объема публичных дел². Как видовое полномочие оно включает совокупность более частных полномочий, к числу наиболее типичных из которых относятся «объединение планов и программ, согласование актов, действий, позиций, целевые установки, информационное обеспечение»³.

Объем полномочий по координации, предоставляемых конкретному субъекту административной деятельности, определяется предметом его ведения и содержанием координирующей деятельности, а также предоставленными властными полномочиями, выражающимися в праве принятия правовых актов, закрепляющих координирующие решения.

¹ Рыжак Н.И.. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности. М., ЗАО «Эдакс Пак», 2000, стр. 77.

² Тихомиров Ю.А.. Теория компетенции. Изд. Тихомирова М.Ю., 2001, Стр. 56-57.

³ Там же. стр.57.

В Российской Федерации полномочия по координации деятельности органов обеспечения безопасности вообще и информационной безопасности, в частности, предоставлены законодателем Президенту Российской Федерации и составляют часть его полномочий по руководству государственными органами обеспечения безопасности¹. По мнению специалистов, важная особенность правового положения Президента Российской Федерации, оказывающая существенное влияние на реализацию предоставленных ему полномочий, заключается в том, что он выполняет предоставленные полномочия лично посредством оказания правовых воздействий на деятельность органов обеспечения безопасности, направленных на согласование этой деятельности, повышение ее эффективности².

При анализе содержания и форм реализации Президентом Российской Федерации полномочий по координации необходимо учитывать следующее.

Содержание деятельности по координации, осуществляемой Президентом Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности, определяются, прежде всего, возложенными на него обязанностями по обеспечению национальной безопасности, к числу которых относятся следующие³:

выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства, в том числе, реализуемым в информационной сфере;

создание и поддержание готовности сил и средств обеспечения безопасности;

управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 11.

² Окуньков Л.А.. Президент Российской Федерации. М., Инфра-М - Норма, 1996, стр. 36-108.

³ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 9.

осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;

участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией.

Правовая форма координации характеризуется правовыми последствиями выполнения этих полномочий, выражающимися в принятии административных актов, совершение иных юридически значимых действий. В рамках выполнения полномочий по координации Президент Российской Федерации может использовать все предоставленные ему Конституцией Российской Федерации правовые формы деятельности и, прежде всего, принимать нормативные правовые и правовые акты, оформляемые в виде указов и распоряжений, обязательных для исполнения на всей территории Российской Федерации¹.

Способ осуществления координационных полномочий в определенной степени зависит от сложности реализуемой органами обеспечения информационной безопасности функции.

Анализ законодательства, регулирующего отношения в области координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности, позволяет выделить два **основных способа реализации данного полномочия Президента Российской Федерации:**

личное принятие координирующих решений и контроль за их выполнением;

делегирование полномочий специальным органам исполнительной власти.

В первом случае координирующая деятельности заключается в реализации права и обязанности Президента Российской Федерации согласовывать направления государственной политики в области

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 90.

обеспечения информационной безопасности, разрабатываемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, планы осуществления наиболее важных мероприятий во исполнение принятых Президентом Российской Федерации решений, привлечение сил, средств, финансовых и материально-технических и иных ресурсов, а также права оценки деятельности координируемых органов¹.

Создание условий для реализации Президентом Российской Федерации полномочий, связанных с координацией деятельности органов обеспечения безопасности и, в частности, подготовка его решений по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности возложено на Совет Безопасности². К числу его основных задач отнесена «разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности»³. Основной формой работы Совета Безопасности являются заседания, которые проводятся на регулярной основе в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем совета Безопасности, т.е. Президентом Российской Федерации. Им установлено, что в случае необходимости эти заседания могут проводиться и во внеплановом порядке⁴. Решения Совета Безопасности по важнейшим вопросам оформляются указами Президента Российской Федерации, а иные решения - протоколом. Ввиду того, что протоколы заседаний Совета Безопасности

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 11.

² Закон Российской Федерации «О безопасности», ст. 13., Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 949.

³ Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 949, ст.5.

⁴ Там же. ст.9.

утверждаются Президентом Российской Федерации, они приобретают форму его распоряжений.

Подготавливаемые Советом Безопасности предложения по координации направлены в первую очередь на оказание правового воздействия на руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках компетенции Российской Федерации.

Обеспечение деятельности Совета Безопасности Российской Федерации по разработке предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности осуществляется рабочими органами Совета Безопасности и должностным лицом - Секретарем Совета Безопасности.

Основными рабочими органами Совета Безопасности являются постоянные и временные межведомственные комиссии, которые образуются Советом Безопасности¹. Цель деятельности постоянных межведомственных комиссий Совета Безопасности определена в законодательстве как подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также способствование координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению федеральных целевых программ и решений Совета Безопасности. Для выработки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации Совет Безопасности

¹ Там же. ст. 20.

вправе образовывать временные межведомственные комиссии Совета Безопасности.

Одной из постоянных межведомственных комиссий Совета Безопасности является Межведомственная комиссия по информационной безопасности¹. К числу ее основных задач отнесены следующие:

подготовка предложений Совету Безопасности по выработке и реализации основных направлений политики государства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

анализ и прогнозирование ситуации в области информационной безопасности Российской Федерации;

выявление источников опасности, оценка внешних и внутренних угроз информационной безопасности и подготовка предложений Совету Безопасности по их предотвращению;

рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных целевых программ, направленных на обеспечение информационной безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений;

участие в подготовке материалов по вопросам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации для ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и для докладов Президента Российской Федерации;

подготовка предложений по проектам решений Совета Безопасности и информационно-аналитических материалов к его заседаниям по вопросам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

анализ информации о состоянии информационной безопасности Российской Федерации и подготовка рекомендаций Совету Безопасности по совершенствованию системы информационной безопасности Российской Федерации;

¹ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 19 сентября 1997 года № 1037, ст. 4.

подготовка предложений Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение информационной безопасности Российской Федерации.

Анализ выделенных задач показывает, что Межведомственная комиссия по информационной безопасности осуществляет подготовку лишь ограниченной части предложений Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения информационной безопасности.

Законодательством установлено, что решения Межведомственной комиссии, утвержденные Секретарем Совета Безопасности, подлежат обязательному рассмотрению федеральными органами исполнительной власти¹, т.е. принятие этих решений не образует никаких юридических последствий. Не установлена также и ответственность Межведомственной комиссии за результаты координации рассматриваемой деятельности.

Секретарь Совета Безопасности является основным должностным лицом, осуществляющим организацию заседаний Совета Безопасности и обеспечивающим подготовку проектов его решений.

К его основным функциям отнесены следующие²:

информирует Президента Российской Федерации по проблемам внутренней и внешней безопасности страны, обороноспособности, военно-технического сотрудничества, развития глобальных информационных систем;

обобщает и представляет в Совет Безопасности информационно-аналитические обзоры состояния безопасности Российской Федерации;

готовит планы работы Совета Безопасности, формирует повестки дня заседаний Совета Безопасности;

¹ Там же. ст.10.

² Положение о Совете Безопасности. п.15.

координирует работу межведомственных комиссий Совета Безопасности, научного совета при Совете Безопасности, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке необходимых материалов к заседаниям Совета Безопасности;

готовит проекты решений Совета Безопасности;

организует разработку концептуальных подходов к формированию стратегии в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации и предложений для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

представляет на утверждение Президента Российской Федерации решения Совета Безопасности и проекты нормативных правовых актов по их реализации;

осуществляет контроль за выполнением решений Совета Безопасности, документальную проверку работы федеральных органов исполнительной власти по обеспечению безопасности страны;

координирует деятельность по разработке и реализации федеральных целевых программ обеспечения безопасности Российской Федерации в порядке, установленном Президентом Российской Федерации;

представляет Совету Безопасности предложения по координации деятельности сил обеспечения безопасности в связи с чрезвычайными ситуациями;

представляет по поручению Президента Российской Федерации его интересы по вопросам безопасности в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

вносит Президенту Российской Федерации и в Совет Безопасности предложения о поощрении либо привлечении к ответственности

руководителей федеральных органов исполнительной власти, на которых возложены функции по обеспечению безопасности Российской Федерации¹;

вносит в Совет Безопасности предложения об образовании и упразднении межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности;

вносит Президенту Российской Федерации предложения, касающиеся функций межведомственных комиссий Совета Безопасности и их составов по должностям;

организует и координирует деятельность межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности;

представляет по поручению Президента Российской Федерации Президенту Российской Федерации и Совету Безопасности информацию о кандидатурах, рекомендуемых к назначению на высшие государственные должности;

организует экспертизу проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам безопасности, подготовку и представление их обоснований и заключений на них для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности;

запрашивает у федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учреждений и организаций, должностных лиц информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета Безопасности и его аппарата;

привлекает для выполнения исследовательских, экспертных работ государственные и негосударственные организации, учреждения и отдельных ученых, а также отдельных экспертов;

представляет Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность заместителей Секретаря Совета Безопасности;

¹ В редакции Указа Президента Российской Федерации от 28.12.2000 г. N 2105.

вносит Президенту Российской Федерации предложения об освобождении от должности заместителей Секретаря Совета Безопасности;

выступает с разъяснениями принятых Советом Безопасности решений по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства;

организует выполнение поручений Президента Российской Федерации и Совета Безопасности, относящихся к сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства;

для реализации своих полномочий издает приказы и распоряжения по аппарату Совета Безопасности.

На Секретаря Совета Безопасности возложена ответственность за исполнение решений Совета Безопасности¹. При этом ему предоставлены властные полномочия, заключающиеся в праве:

проведения рабочих совещаний с членами Совета Безопасности;

руководства аппаратом Совета Безопасности;

организации взаимодействия аппарата Совета Безопасности с подразделениями Администрации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными ассоциациями и объединениями, представителями трудовых коллективов и предпринимательских кругов, политическими партиями, общественными и религиозными организациями по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности.

С учетом этого Секретарь Совета Безопасности должен обеспечивать выполнение решений Совета Безопасности посредством информирования Президента Российской Федерации о ходе выполнения этих решений и представления предложений о мерах, которые необходимо дополнительно предпринять для их выполнения.

¹ Там же. п. 17.

Вторым способом выполнения функций координации, как было отмечено выше, является делегирование Президентом Российской Федерации своих полномочий по осуществлению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности специальным координирующим органам.

Этот способ координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации используется при реализации рассматриваемого полномочия применительно к отдельным направлениям обеспечения информационной безопасности. К числу таких направлений относятся защита сведений, составляющих государственную тайну, и некоторые аспекты защиты информации.

Так, законодательством установлено, что основным органом, координирующим деятельность органов государственной власти по защите информации, является межведомственная комиссия по защите государственной тайны¹. Установлено, что Межведомственная комиссия по защите государственной тайны является коллегиальным органом, основной функцией которого является координация деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите информации в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне. Для реализации этих функций Межведомственной комиссии предоставлены значительные властные полномочия - ее решения являются обязательными для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами².

¹ Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года, ст. 20.

² Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 20 января 1996 года № 71.п.9.

В состав федеральных органов исполнительной власти включена Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации, на которую возложено осуществление межотраслевой координации и функциональное регулирование деятельности по обеспечению защиты информации (некриптографическими методами), содержащей сведения, составляющие государственную или служебную тайну, от ее утечки по техническим каналам, от несанкционированного доступа к ней, от специальных воздействий на информацию в целях ее уничтожения, искажения и блокирования и по противодействию техническим средствам разведки на территории Российской Федерации, а также единую государственную научно-техническую политику в области защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств¹. Закреплено, что руководит деятельностью Государственной технической комиссии Президент Российской Федерации, а координирует ее деятельность Правительство Российской Федерации. В состав коллегии Гостехкомиссии России по должности входят руководящие работники федеральных органов исполнительной власти, государственных органов и организаций Российской Федерации в соответствии с перечнем, утверждаемым Президентом Российской Федерации. Приказы, распоряжения и указания Гостехкомиссии России, изданные в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения аппаратами федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями².

¹ Положение о Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации. Утверждено указом Президента Российской Федерации от 19 февраля 1999 года № 212.

² Там же. п.5.

Анализ положений, определяющих компетенцию выделенных координирующих органов, показывает, что она в достаточной мере обеспечивает возможность самостоятельного выполнения этими органами координирующих функций при сохранении общего руководства Президентом Российской Федерации этой деятельностью.

Выбор способа координации определяется, с одной стороны, социальной важностью реализуемой функции обеспечения информационной безопасности, а с другой - ожидаемой эффективностью его использования.

Анализ практики использования первого способа координации показывает, что он редко применяется в деятельности по противодействию таким важным угрозам информационной безопасности, как следующие (по Таблице 3.2.):

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;

нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации;

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;

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

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

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;

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

манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации);

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

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

низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации вследствие дефицита квалифицированных кадров, отсутствия системы формирования и реализации государственной информационной политики;

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;

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

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

нарушение законных ограничений на распространение информации.

Представляется, что правовые механизмы выполнения полномочий по координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности, реализованные в рамках Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и Гостехкомиссии России, могут быть

эффективно использованы и для координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности по отношению к выделенным угрозам.

При этом полномочия Президента Российской Федерации по координации могут быть делегированы должностным лицам и органам, обеспечивающим его деятельность.

4. Актуальные проблемы совершенствования нормативного правового обеспечения информационной безопасности

4.1. Обеспечение безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере

Основной целью совершенствования нормативного правового обеспечения информационной безопасности является создание условий для ликвидации, предупреждения и пресечения проявлений угроз безопасности основных объектов национальных интересов в информационной сфере и минимизация последствий проявления этих угроз.

Можно выделить два основных направления совершенствования нормативного правового обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

Первое направление связано с повышением структурной упорядоченности нормативных правовых актов, закрепляющих правовые нормы рассматриваемого правового обеспечения. На необходимость систематизации законодательства в этой области обратила внимание Т.А.Полякова, обосновав это предложение большим массивом этих актов и разбросанностью правовых норм по отраслям законодательства¹. Как она справедливо полагает, в современных условиях систематизация должна быть направлена на решение двух основных задач: генеральной или частичной инкорпорации нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области обеспечения информационной безопасности, в единый сборник и упорядочение юридических терминов, используемых в этих актах.

Как показал анализ нормативного правового обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере, проведенный в

¹ Полякова Т.А.. Теоретико-правовой анализ законодательства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. 2002, стр. 128.

разделе 2, в состав сборника инкорпорированных нормативных правовых актов целесообразно включить следующие:

Конституция Российской Федерации, 1993 год;

Всеобщая декларация прав человека. Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 года;

Конвенция о защите прав и человека и основных свобод, Рим, 5 ноября 1950;

Международный пакт о гражданских и политических правах от 23 марта 1976 года;

Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 года с изменениями от 23 июня 1999 года, 27 декабря 2000 года, 30 декабря 2001 года, 24 декабря 2002 года;

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года;

Федеральный конституционный закон «О государственном флаге Российской Федерации» от 25 декабря 2000 года;

Федеральный закон «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» от 4 марта 2002 года;

Закон Российской Федерации «Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении особого знака отличия - медали «Золотая Звезда» от 20 марта 1992 года;

Федеральный закон «О днях воинской славы (памятных днях России) России» от 10 февраля 1995 года;

Федеральный закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» от 19 мая 1995 года;

Федеральный закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» от 14 января 1993 года;

Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» от 12 января 1996 года с изменениями от 28 июня 1997 года, 21 июля 1998 года, 7 августа 2000 года, 30 мая 2001 года, 25 июля, 11 декабря 2002 года;

Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» от 18 декабря 1997 года;

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года;

Федеральный закон «О рекламе» от 18 июля 1995 года;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Разделы 5, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1. Гл. 3, 6, 7, 21-29, Часть 2, гл. 32.

Уголовный кодекс Российской Федерации. Главы 15, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34;

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от ;

Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года, с изменениями от 21 марта, 25 июня 2002 года;

Федеральный закон «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 года;

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 года;

Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 года;

Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года;

Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документа» от 29 декабря 1994 года;

Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»;

Положение о Музейном фонде Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998, № 179;.

Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» от 15 декабря 1978 года;

Регламент государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации. Утвержден Приказом Росархива от 11 марта 1997 года № 11;

Трудовой кодекс Российской Федерации от 21 декабря 2001 года, ст. 238 - 250;

Федеральный закон «О связи» от 18 июня 2003 г;

Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 года;

Закон Российской Федерации «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных» от 23 сентября 1992 года;

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»;

Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июня 1993 года;

Федеральный закон «О регистрации актов гражданского состояния» от

Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года;

Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 19 сентября 1997 года;

Федеральный закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 1 декабря 1995 года;

Постановление Правительства Российской Федерации «О перечне видов периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, облагаемых при их реализации налогом на добавленную стоимость по ставке 10 процентов» от 23 января 2003 года;

Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года.

Систематизация юридических терминов, используемых в перечисленных выше нормативных правовых актах имеет целью предоставить возможность законодателям и специалистам учитывать при осуществлении законотворческой деятельности и правоприменительной практики в области обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере дефиниции, уже закрепленные в законодательстве.

Одна из попыток осуществления данной систематизации была предпринята рабочей комиссией по вопросам совершенствования нормативной правовой базы в области обеспечения информационной безопасности при аппарате Совета Безопасности, руководить которой было поручено автору. При участии автора и при ведущей роли Минюста России рабочей комиссией был разработан Глоссарий по информационной безопасности, который объединил около 250 наиболее употребительных юридических терминов, расположенных алфавитном порядке. Межведомственной комиссией Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности (от 21 ноября 2000 года № 4.3) Глоссарий рекомендован для практической апробации в федеральных органах исполнительной власти.

Вторым направлением совершенствования нормативного правового обеспечения информационной безопасности является устранение пробелов в законодательстве, препятствующих организации эффективного противодействия угрозам национальным интересам России в информационной сфере.

По мнению автора, решение этой задачи должно осуществляться в рамках скоординированной деятельности всех субъектов права законодательной инициативы, что может быть достигнуто только на основе политического документа, определяющего в установленном

законодательством порядке основные приоритеты законотворческой работы в этой области.

При подготовке такого документа необходимо исходить из следующих основных положений.

Документ должен содержать совокупность официальных взглядов на цели, задачи и направления государственной политики в области совершенствования законодательства, регулирующего общественные отношения в области противодействия угрозам национальным интересам Российской Федерации в информационной сфере.

Правовую основу данного документа составляют Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О безопасности», другие федеральные законы, определяющие полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности, а также согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Положения документа должны развивать положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации и Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, связанные с совершенствованием правового обеспечения информационной безопасности и служить основой при разработке планов законодательной работы Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, заинтересованных депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации а также планов развития нормативного правового регулирования в области международных отношений Российской Федерации, направленных на укрепление информационной безопасности.

В основу совершенствования нормативного правового обеспечения информационной безопасности должны быть положены следующие принципы:

формирование и применение норм международного права как составной части правовой системы Российской Федерации;

обеспечение баланса интересов личности, общества и государства;

согласованность деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию нормативного правового обеспечения информационной безопасности.

Принцип формирования и применения норм международного права как составной части правовой системы Российской Федерации предполагает прямое действие общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров на всей территории страны, а также активное и согласованное участие федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в разработке международных документов, затрагивающих вопросы достижения национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере и обеспечения их безопасности.

Принцип баланса интересов личности, общества и государства предусматривает установление и соблюдение приоритетов этих интересов при регулировании общественных отношений в информационной сфере. При определении баланса интересов личности, общества и государства необходимо исходить из того, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, реализует гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина, организует противодействие угрозам национальной безопасности Российской Федерации с участием граждан и общественных организаций.

Принцип согласованности деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по нормативному правовому обеспечению информационной безопасности предполагает организацию этой деятельности на основе приоритета компетенции Российской Федерации в области

безопасности и полноты государственной власти субъектов Российской Федерации в области развития и использования региональных информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, региональных информационных ресурсов.

Анализ нормативного правового обеспечения безопасности основных объектов национальных интересов в информационной сфере, проведенный в разделе 2, позволяет сформулировать следующие предложения по первоочередным мерам, направленным на развитие системы законодательства в области обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере.

В области совершенствования нормативного правового обеспечения безопасности информации в форме сведений к числу таких мер следует отнести разработку законопроектов:

«О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О рекламе», а также «О внесении дополнений и изменений в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» в части уточнения содержания запретов, устанавливаемых в области рекламной деятельности для предотвращения ущемления права человека и гражданина на свободу мысли;

«О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в части уточнения содержания запретов, устанавливаемых в области политической деятельности для предотвращения дискредитации наиболее важных национальных культурных ценностей.

В области совершенствования нормативного правового обеспечения безопасности информации в форме сообщений к числу таких мер следует отнести разработку законопроекта «О внесении дополнений и изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части закрепления юридической ответственности за нарушение порядка учета документов, представляющих культурную ценность.

В области совершенствования нормативного правового обеспечения безопасности информационной инфраструктуры к числу первоочередных мер следует отнести разработку законопроектов:

«О внесении дополнений и изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» в части гармонизации перечня общественно опасных деяний против информационной инфраструктуры, относящихся к преступлениям, с законодательством международных организаций;

«О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в части закрепления процедурных вопросов проведения дознания и предварительного следствия по преступлениям против информационной инфраструктуры.

К числу первоочередных мер по совершенствованию нормативного правового обеспечения безопасности правового статуса субъектов информационной сферы следует отнести разработку следующих законопроектов:

«О персональных данных», закрепляющего признаки этого вида информации, содержание режима персональных данных, обеспечивающего накопление и безопасное использование этой информации, а также ответственность уполномоченных должностных лиц и иных лиц за нарушение установленного режима персональных данных;

«О праве на информацию», закрепляющих основных субъектов этого права, материальные и процессуальные нормы, регулирующие отношения в области реализации субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей, установления компетенции субъектов информационной деятельности, а также ответственности обремененных обязанностями лиц за выполнение этих обязанностей;

«О коммерческой тайне», закрепляющего материальные и процедурные нормы осуществления взаимодействия между участниками отношений в области установления и обеспечения режима коммерческой тайны;

«О неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайне», уточняющего содержание соответствующих конституционных прав человека и гражданина, режима информации, составляющей личную и семейную тайны и режима неприкосновенности частной жизни, порядок реализации человеком и гражданином субъективных прав в этой области, обязанности государственных органов в области соблюдения требований данных режимов информации, ответственность должностных лиц государственных органов и иных лиц за нарушение установленного режима;

«О служебной тайне», уточняющего содержание данной дефиниции, признаки информации, составляющей служебную тайну, и содержание соответствующего режима информации, его соотношение с режимами информации, устанавливаемыми в соответствии с законодательством частными лицами и негосударственными организациями (коммерческой, личной, служебной тайны, неприкосновенности частной жизни и иных), ответственность должностных лиц за выполнение требований режима служебной тайны;

«О внесении дополнений и изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» в части усиления общественного контроля за их деятельностью, регулирования распространения массовой информации с использованием глобальных информационных сетей, уточнения содержания ограничений, связанных со злоупотреблением свободой слова;

«О внесении дополнений и изменений в Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах», в части закрепления за государством исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные за счет государственного бюджета;

«О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», в части уточнения раскрытия дефиниции «информация», содержания права собственности на

информационные ресурсы, развития системы открытых государственных ресурсов;

«О криптографических средствах защиты информации» в части урегулирования отношений, связанных с производством, оборотом и использованием средств криптографической защиты информации;

«О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в части закрепления порядка осуществления дознания и следствия по делам, связанным с использованием современных информационных технологий для совершения преступных деяний;

«О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» в части уточнения признаков отнесения информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, информационных ресурсов к федеральным объектам, а также закрепления механизма отнесения объектов информационной инфраструктуры к критически важным и обеспечения их информационной безопасности;

«О регламенте в области обеспечения безопасности функционирования информационно-телекоммуникационных систем и сетей» в части закрепления требований к коммуникационному оборудованию, аппаратно-программному обеспечению информационных систем, создающих условия для осуществления установленных законом процедурных действий осуществления дознания и следствия по делам, связанным с использованием современных информационных технологий для совершения преступных деяний.

Данные предложения были использованы рабочей комиссией при аппарате Совета Безопасности по вопросам совершенствования нормативной правовой базы в области обеспечения информационной безопасности при подготовке под руководством автора проекта Основных направлений нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Проект Основных направлений (Приложение 2) рассмотрен и одобрен Межведомственной комиссией совета Безопасности по информационной безопасности (решение от 27 ноября 2001 года № 5.4) и направлен для использования в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в федеральные органы исполнительной власти, представленные в Межведомственной комиссии.

Таким образом, совершенствование нормативного правового обеспечения безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере целесообразно осуществлять, прежде всего, на основе развития законов Российской Федерации, т.к. они в той или иной степени связаны с конфликтом интересов субъектов информационной деятельности.

4.2. Усиление координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности

Совершенствование законодательства, регулирующего отношения в области координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности, имеет целью повышение эффективности выполнения решений Президента Российской Федерации в этой области. Эта цель может быть достигнута на основе делегирования Президентом Российской Федерации части полномочий по осуществлению координации в рассматриваемой области должностным лицам и органам, обеспечивающим его деятельность. К ним относятся, прежде всего, Секретарь Совета Безопасности и руководимые им специальные уполномоченные координирующие органы.

Для нормативного правового закрепления предлагаемого механизма осуществления координации представляется целесообразным внести соответствующие изменения и дополнения в статью 17 Закона Российской Федерации «О безопасности», а также утвердить Положение о координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Можно предложить следующую редакцию статьи 17 Закона Российской Федерации «О безопасности»:

«Статья 17. Рабочие органы Совета Безопасности Российской Федерации.

Основными рабочими органами Совета Безопасности Российской Федерации являются постоянные (временные) межведомственные комиссии, координационные (постоянные) совещания членов Совета Безопасности и аппарат Совета Безопасности.

Постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности Российской Федерации создаются в соответствии с основными задачами Совета Безопасности на функциональной или региональной основе.

В случае необходимости выработки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации Советом Безопасности Российской Федерации могут создаваться временные межведомственные комиссии.

Для координации деятельности органов обеспечения безопасности по выполнению решений Совета Безопасности по отдельным вопросам обеспечения безопасности могут создаваться координационные (постоянные) совещания членов Совета Безопасности, действующие под общим руководством Президента Российской Федерации.

Порядок формирования постоянных и временных межведомственных комиссий, координационных (постоянных) совещаний регламентируется Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, а также положениями о межведомственных комиссиях и координации деятельности органов обеспечения безопасности, утверждаемыми Президентом Российской Федерации .

По решению Совета Безопасности Российской Федерации постоянные и временные межведомственные комиссии могут возглавляться членами Совета Безопасности, а также руководителями соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации, их заместителями либо лицами, уполномоченными на то Президентом Российской Федерации.»

В развитие этой нормы и в соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации «О безопасности» на рассмотрение Совета Безопасности может быть представлено Положение о координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

В структуре Положения может быть выделено четыре основные раздела:

общие положения;

основные направления координации деятельности;

полномочия участников координационной деятельности;

взаимодействие между координационными органами, создаваемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В разделе «Общие положения» целесообразно сформулировать цель координации, определить правовую основу, принципы и способы осуществления этой деятельности, закрепить субъектов координации и координируемые органы.

Представляется, что цель координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации заключается в повышении качества подготовки предложений по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе подготовки предложений Президенту Российской Федерации и реализации его решений в области обеспечения информационной безопасности.

Правовую основу координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О безопасности», иные федеральные законы, регулирующие отношения в области обеспечения безопасности, указы Президента Российской Федерации и данное Положение.

В соответствии со статьей 11 Закона Российской Федерации «О безопасности» деятельность органов обеспечения информационной безопасности на основе предложений, подготавливаемых Советом Безопасности и его рабочими органами, координирует Президент Российской Федерации.

Координация деятельности органов обеспечения информационной безопасности по подготовке предложений и реализации решений, принятых

Президентом Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности, а также оценке эффективности этих решений возлагается на Секретаря Совета Безопасности.

Координация деятельности структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений и реализации решений, принятых Президентом Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности, а также оценке эффективности этих решений по поручению Секретаря Совета Безопасности может осуществляться заместителями Секретаря Совета Безопасности.

При этом необходимо отметить, что координация совместной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке предложений и реализации решений, принятых Президентом Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности, а также оценке эффективности этих решений, осуществляется с участием полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

О результатах координации Секретарь Совета Безопасности отчитывается перед Президентом Российской Федерации.

В основу осуществления координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации положены следующие основные принципы:

соблюдение законности;

равенство всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;

самостоятельность каждого органа обеспечения информационной безопасности в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;

гласность в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;

ответственность руководителя каждого органа обеспечения информационной безопасности за выполнение согласованных решений.

В разделе, посвященном изложению основных направлений координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности, целесообразно закрепить ее конкретно-предметные области осуществления и формы осуществления.

К числу областей согласованной деятельности органов обеспечения информационной безопасности следует отнести следующие:

совместный анализ информационной безопасности, угроз основным объектам национальных интересов в информационной сфере, деятельности по реализации этих национальных интересов, их опасности, прогнозирование тенденций развития факторов и условий, способствующих возникновению и проявлению угроз безопасности, изучение практики выявления, предупреждения и пресечения проявлений угроз безопасности;

выполнение федеральных и региональных программ обеспечения информационной безопасности;

разработка предложений по осуществлению согласованных действий в целях предупреждения и пресечения проявления угроз информационной безопасности, минимизации последствий проявления угроз информационной безопасности;

подготовка и представление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам информационной безопасности и ее обеспечения Президенту Российской Федерации и, по его поручению, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;

обобщение практики противодействия угрозам информационной безопасности и подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию структуры органов обеспечения информационной безопасности, участвующих в подготовке предложений и реализации решений Президента Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности и улучшению деятельности этих органов;

разработка предложений Президенту Российской Федерации и Совету Безопасности по совершенствованию нормативного правового регулирования деятельности по обеспечению информационной безопасности;

обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в области обеспечения информационной безопасности и выработка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам выполнения международных обязательств Российской Федерации и заключению новых международных договоров в области обеспечения информационной безопасности.

В качестве форм осуществления координация деятельности органов обеспечения информационной безопасности могут быть выделены:

проведение заседаний образуемых Президентом Российской Федерации координирующих органов по отдельным вопросам обеспечения информационной безопасности;

обмен информацией по вопросам информационной безопасности и ее обеспечения;

совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи органам обеспечения информационной безопасности в решении практических задач, связанных с подготовкой предложений и реализацией решений Президента Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности;

создание по решению Президента Российской Федерации межведомственных координирующих групп для осуществления совместных действия органов обеспечения информационной безопасности по подготовке предложений и реализации решений Президента Российской Федерации в отдельных области обеспечения информационной безопасности;

планирование и проведение по решению Президента Российской Федерации совместных целевых мероприятий для выявления угроз информационной безопасности, предупреждения, пресечения и минимизации последствий проявления угроз информационной безопасности;

согласование программ и планов подготовки специалистов по вопросам обеспечения информационной безопасности органами обеспечения информационной безопасности, повышения квалификации сотрудников органов обеспечения информационной безопасности, проведение совместных семинаров, конференций, а также выработка согласованных позиций по скоординированному участию в семинарах и конференциях, проводимых негосударственными организациями по проблемам обеспечения информационной безопасности;

подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов по вопросам обеспечения информационной безопасности;

выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из решения конкретных задач подготовки предложений Президенту Российской Федерации и реализации его решений в области обеспечения информационной безопасности.

Материально-техническое обеспечение координационной деятельности целесообразно возложить на аппарат Совета Безопасности, как основной орган обеспечения деятельности Совета Безопасности.

В третьем разделе Положения необходимо закрепить координирующие органы, порядок их работы и полномочия участников координационной деятельности в области обеспечения информационной безопасности.

К числу таких координирующих органов целесообразно отнести координационные (постоянные) совещания Совета Безопасности, образуемые Президентом Российской Федерации. Заседания этих совещаний проводятся председатели. Обязанности председателя координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности выполняет Секретарь Совета Безопасности или по его поручению заместитель Секретаря Совета Безопасности, курирующий вопросы обеспечения информационной безопасности. Состав членов координационных (постоянных) совещаний совета Безопасности определяется Президентом Российской Федерации.

Заседания координационных (постоянных) совещаний целесообразно созывать по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, а также по инициативе одного из членов координационного совещания. Решение о созыве совещаний принимает председатель.

На заседания координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности могут быть приглашены другие должностные лица органов обеспечения информационной безопасности, руководители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Решение об их участии принимается председателем координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности.

Необходимо подчеркнуть, что члены координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности при обсуждении вопросов пользуются равными правами.

Решение координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности оформляется в письменной форме и считается принятым, если оно одобрено руководителями органов обеспечения информационной безопасности, на которых возлагается его выполнение, и утверждено Президентом Российской Федерации. Руководители органов обеспечения информационной безопасности во исполнение решения координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности издают приказы, указания, распоряжения и принимают соответствующие организационно-распорядительные меры. Если в реализации решения участвуют несколько правоохранительных органов, организационное обеспечение возлагается на орган, указанный в решении первым.

Решение координационного (постоянного) совещания подписывает его председатель и руководители органов обеспечения информационной безопасности, на которые возложено его выполнение, а протоколы координационного совещания - его председатель.

Протоколы координационных (постоянных) совещаний представляются Секретарем Совета Безопасности на утверждение Президенту Российской Федерации.

Руководители органов обеспечения информационной безопасности - члены координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности обеспечивают выполнение принятых решений в части, относящейся к ведению и компетенции возглавляемых ими органов.

Председатель координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности:

подготавливает предложения по плану деятельности совещания и представляет их установленным порядком на утверждение Президенту Российской Федерации;

созывает заседания координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности;

запрашивает информацию, необходимую для организации координационной деятельности;

организует рабочие группы из представителей органов обеспечения информационной безопасности;

назначает из числа работников аппарата Совета Безопасности ответственного секретаря координационного (постоянного) совещания, который возглавляет секретариат данного совещания.

Члены координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности имеют право:

вносить предложения по вопросам, относящимся к координационной деятельности, с обоснованием необходимости их рассмотрения, путей и способов решения;

вносить в согласованном порядке проекты документов, иные материалы, требующие обсуждения и принятия решения;

участвовать в обсуждении и выработке решений по вопросам, вынесенным на рассмотрение;

определять участников рабочих групп, образуемых координационным (постоянным) совещанием;

вносить предложения по оценке эффективности принятых совместных решений и мер по их реализации.

В целях подготовки материалов и проектов документов по конкретным вопросам, вынесенным на рассмотрение координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности, сбора и направления необходимой в связи с этим информации в различные государственные органы и осуществления взаимодействия со средствами массовой информации организуются рабочие группы координационного (постоянного) совещания.

Секретариат координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности формируется из представителей органов обеспечения

информационной безопасности, руководители которых принимают участие в работе данного совещания.

Секретариат координационного (постоянного) совещания:

проводит текущую организационную работу;

ведет документацию координационного (постоянного) совещания с соблюдением требований секретного делопроизводства;

подготавливает предложения по извещению членов координационного (постоянного) совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания с приложением проектов документов, подлежащих обсуждению, и других материалов;

организует подготовку и внесение предложений органов обеспечения информационной безопасности по плану работы координационного (постоянного) совещания;

формирует проекты планов работы для представления их на рассмотрение членов координационного (постоянного) совещания;

контролирует выполнения планов и решений координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности, о результатах информирует его председателя и, по его указанию, других членов совещания;

выполняет иные поручения председателя координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности.

По установившейся практике, проекты документов по вопросу, рассматриваемому на координационном (постоянном) совещании, готовит орган обеспечения информационной безопасности, которым в инициативном порядке внесено предложение о его рассмотрении, либо созданная для этих целей рабочая группа из представителей соответствующих органов.

В четвертом разделе целесообразно определить полномочия и формы взаимодействия координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности с координационными органами, создаваемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах

и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в этом разделе необходимо отметить, что в целях повышения эффективности деятельности органов обеспечения информационной безопасности по подготовке предложений и реализации решений Президента Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности координационное (постоянное) совещание Совета Безопасности осуществляет взаимодействие с координационными органами, создаваемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Взаимодействие координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности с координационными органами, создаваемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, может проводиться в следующих согласованных формах:

взаимное информирование о мероприятиях, осуществляемых органами обеспечения информационной безопасности в рамках координации деятельности этих органов по подготовке предложений и реализации решений Президента Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности, а также о мероприятиях по координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности координационных органов, создаваемых полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

совместная работа по подготовке законопроектов в области обеспечения информационной безопасности;

проведение совместных семинаров и конференций, участие специалистов в работе по повышению квалификации сотрудников органов обеспечения

информационной безопасности, создаваемых полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

направление совместных информационных писем, справок, обзоров;

участие сотрудников федеральных органов исполнительной власти, представленных в координационных (постоянных) совещаниях Совета Безопасности, в подготовке предложений по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

Председатели координационных органов, создаваемых полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, могут с согласия председателей координационных (постоянных) совещаний Совета Безопасности принимать участие в их заседаниях.

Взаимодействие координационного (постоянного) совещания Совета Безопасности с координационными органами, создаваемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для решения проблем обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации, осуществляется с соблюдением установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской федерацией и субъектами Российской Федерации.

Таким образом, предложенные дополнения и изменения в базовый закон по вопросам обеспечения информационной безопасности и систему нормативных правовых актов Президента Российской Федерации создают основу для правового закрепления предложенного механизма координации деятельности органов обеспечения информационной безопасности.

ОДОБРЕНО
на заседании Межведомственной комиссии
Совета Безопасности Российской Федерации
по информационной безопасности,
протокол от 27 марта 2003 года № 1.3.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации отражают совокупность официальных взглядов Российской Федерации на цели, задачи, принципы и основные направления деятельности системы государственной власти в данной области.

Основы конкретизируют положения Доктрины информационной безопасности Российской Федерации применительно к направлениям обеспечения безопасности национальных интересов в информационной сфере, в которых субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Основы государственной политики служат для:

подготовки предложений по совершенствованию правового и организационного обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

определения основных направлений деятельности органов государственной власти в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

разработки предложений по реализации мероприятий обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

1. Общие положения

Информационная сфера субъекта Российской Федерации представляет собой часть информационной сферы Российской Федерации, в управлении которой субъект Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти.

Федеративное устройство российского государства обуславливает зависимость информационной безопасности Российской Федерации от информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

Под информационной безопасностью субъекта Российской Федерации понимается защищенность российских национальных интересов в информационной сфере субъекта Российской Федерации, обеспечиваемая на основе единства системы государственной власти Российской Федерации, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Национальные интересы в информационной сфере субъекта Российской Федерации образуются сбалансированной совокупностью интересов личности, общества и государства.

Интересы личности, реализуемые в информационной сфере субъекта Российской Федерации, заключаются в реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина на производство, поиск, получение, передачу, сбор и распространение информации, свободу средств массовой информации, мнений и слова, а также на тайну телефонных, телеграфных и иных сообщений, защиту доброго имени и деловой репутации, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, защиту от противоправного сбора и использования персональных данных.

Интересы общества, реализуемые в информационной сфере субъекта Российской Федерации, заключаются в следующем:

развитие, сохранность и эффективное использование, включая хозяйственное, открытых информационных ресурсов субъекта Российской Федерации и обеспечение доступа к ним физических и юридических лиц;

создание и обеспечение устойчивого функционирования на основе единой сети связи Российской Федерации информационных, телекоммуникационных систем и сетей связи, создающих условия для реализации прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере субъекта Российской Федерации, повышения эффективности экономического развития проживающих на его территории социальных групп.

Интересы государства, реализуемые в информационной сфере субъекта Российской Федерации, заключаются в обеспечении:

безопасности национальных интересов при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации международных отношений и внешнеэкономических связей, сохранности библиотечных и архивных фондов субъектов Российской Федерации, устойчивости и

безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем и сетей связи органов государственной власти в рамках полномочий субъектов Российской Федерации.

выполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации возложенных на них функций в области обеспечения информационной безопасности;

безопасности информационных ресурсов ограниченного доступа, использование и распоряжение которыми делегировано федеральными органами государственной власти субъекту Российской Федерации, а также созданных этим субъектом.

2. Принципы, цель и задачи государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации

Государственная политика в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации является частью государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Она разрабатывается и выполняется, прежде всего, органами государственной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии и в координации с деятельностью федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения информационной безопасности страны.

Наряду с принципами, закрепленными в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, государственная политика в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации базируется на следующих основных положениях:

взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

согласование органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти приоритетных направлений деятельности и мероприятий по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации, включая финансовые средства, запрашиваемые из федерального бюджета;

координация с компетентными федеральными органами исполнительной власти международных отношений и внешнеэкономических

связей, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции, при создании информационных и телекоммуникационных систем и сетей с использованием зарубежных технологий.

Целью государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации является укрепление защищенности национальных интересов в информационных сферах субъектов Российской Федерации на основе согласованной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по противодействию этим угрозам.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

сформировать правовые и организационные механизмы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

осуществить необходимое финансирование мероприятий по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации как за счет средств, выделяемых в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Российской Федерации, так и за счет внебюджетных источников;

повысить эффективность системы подготовки и повышения квалификации кадров по вопросам обеспечения информационной безопасности для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

обеспечить мониторинг основных угроз национальным интересам в информационных сферах субъектов Российской Федерации и состояния защищенности национальных интересов от этих угроз.

3. Основные направления и механизмы реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации

Основными направлениями государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации являются:

совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения информационной безопасности

субъектов Российской Федерации, а также в области формирования и использования федеральных информационных ресурсов, информационных систем, информационных ресурсов и информационных систем, находящихся в совместном ведении, и информационных ресурсов субъектов Российской Федерации;

совершенствование и унификация технологического обеспечения информационной безопасности информационных и телекоммуникационных систем органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, с технологическим обеспечением информационной безопасности информационно-телекоммуникационной системы специального назначения, создаваемой в интересах органов государственной власти Российской Федерации (ИТКС);

совершенствование деятельности образовательных учреждений и организаций, занимающихся вопросами подготовки и переподготовки кадров по специальностям обеспечения информационной безопасности для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

создание организационной, технологической, кадровой и ресурсной базы системы мониторинга угроз информационной безопасности субъектов Российской Федерации, включая факторы и условия, возникающие в рамках их международных и внешнеэкономических связей, и использование его результатов при оценке информационной безопасности Российской Федерации в целом и подготовке предложений по ее укреплению.

Для совершенствования законодательства Российской Федерации в области взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также в области формирования и использования федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов, находящихся в совместном ведении, и информационных ресурсов субъектов Российской Федерации необходимо уточнить правовые нормы, регулирующие отношения по:

согласованию деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по созданию, обеспечению устойчивости функционирования и безопасности информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи и информации, включая информационные ресурсы;

использованию федеральных информационных систем и ресурсов, информационных систем и ресурсов совместного ведения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также информационных систем и ресурсов субъектов Российской Федерации федеральными органами государственной власти;

финансированию мероприятий по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;

обеспечению информационной безопасности при осуществлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции международных отношений и внешнеэкономических связей;

участию субъектов Российской Федерации в обеспечении сохранности их библиотечных и архивных фондов;

информационному обеспечению политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием средств массовой информации.

участию федеральных органов исполнительной власти в решении практических задач по развитию, обеспечению устойчивости функционирования и безопасности информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, входящих в информационные сферы субъектов Российской Федерации, сохранности информации, передаваемой, обрабатываемой и хранящейся в этих системах и сетях, а также по обеспечению безопасности систем управления экологически опасными и экономическими важными производствами на территории субъектов Российской Федерации.

Для совершенствования и унификации технологического обеспечения информационной безопасности информационных и телекоммуникационных систем органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, с технологическим обеспечением информационной безопасности информационно-телекоммуникационной системы специального назначения, создаваемой в интересах органов государственной власти Российской Федерации (ИТКС), необходимо определить:

технические нормы, регулирующие отношения в области создания, обеспечения устойчивости функционирования и безопасности информационных систем и ресурсов, входящих в информационные сферы субъектов Российской Федерации;

порядок участия представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в формировании и реализации федеральной политики создания сегментов ИТКС на их территории, а также в решении вопросов технологического обеспечения их информационной безопасности;

порядок согласования решений по технологическому обеспечению информационной безопасности информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи и информации, принимаемых органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции с компетентными федеральными органами исполнительной власти.

Для совершенствования деятельности образовательных учреждений и организаций, занимающихся вопросами подготовки и переподготовки кадров по специальностям обеспечения информационной безопасности для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимо обеспечить:

участие субъектов Российской Федерации в работах по совершенствованию перечней специальностей и специализаций, по которым осуществляется подготовка кадров в области информационной безопасности, а также в разработке соответствующих государственных образовательных стандартов;

оказание содействия в привлечении квалифицированных специалистов для работы в системах обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

выделение за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации необходимых финансовых средств для осуществления подготовки и переподготовки кадров в области обеспечения информационной безопасности;

содействие развитию на своей территории образовательных учреждений и организаций, осуществляющих подготовку и переподготовку кадров в рассматриваемой области.

Для создания организационной, технологической, кадровой и ресурсной базы мониторинга угроз информационной безопасности субъектов Российской Федерации, включая факторы и условия, возникающие в рамках их международных отношений и внешнеэкономических связей, и использование его результатов при оценке информационной безопасности Российской Федерации в целом и подготовке предложений по ее укреплению, необходимо:

создать методическое обеспечение оценки основных факторов и условий, определяющих информационную безопасность субъектов Российской Федерации;

создать организационное, технологическое, кадровое и ресурсное обеспечение мониторинга информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

обеспечить участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в анализе результатов мониторинга угроз информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

обеспечить участие федеральных органов исполнительной власти в формировании основных направлений политики субъектов Российской

Федерации в области обеспечения информационной безопасности, а также определении мероприятий по реализации этой политики.

4. Первоочередные мероприятия по реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации

Первоочередными мероприятиями по реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации являются:

разработка проектов нормативных правовых актов, закрепляющих механизмы правового регулирования отношений в области взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации и информационной безопасности Российской Федерации в целом, а также в области формирования и использования федеральных информационных ресурсов и информационных систем, информационных ресурсов и информационных систем, находящихся в совместном ведении, информационных ресурсов и информационных систем субъектов Российской Федерации;

создание при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах органов по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации;

разработка и реализация программ создания, обеспечения устойчивости функционирования и безопасности информационных систем, сетей связи и информации полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах как составной части ИТКС;

создание методического обеспечения оценки информационной безопасности субъектов Российской Федерации, и ее влияния на информационную безопасность Российской Федерации в целом;

разработка и реализация согласованных программ развития, обеспечения устойчивости функционирования и безопасности информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи и информации, а также информационных ресурсов, входящих в информационные сферы субъектов Российской Федерации;

разработка и реализация механизмов согласования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

федеральных органов исполнительной власти по развитию, обеспечению устойчивости функционирования и безопасности информационных систем и ресурсов, входящих в информационные сферы субъектов Российской Федерации.

* * *

Реализация первоочередных мероприятий государственной политики в области обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации, перечисленных в настоящем документе, осуществляется в рамках федеральных целевых программ и целевых программ субъектов Российской Федерации.

ОДОБРЕНО
на заседании Межведомственной комиссии
Совета Безопасности Российской Федерации
по информационной безопасности,
протокол от 27 ноября 2001 года № 4.1.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий документ имеет целью согласование нормотворческой деятельности субъектов права законодотворческой инициативы по вопросам информационной безопасности, в том числе деятельности по подготовке международных договоров Российской Федерации. Документ развивает соответствующие положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации и Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.

Документом определяются:

цели и принципы нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

направления противодействия угрозам информационной безопасности и задачи их нормативного правового обеспечения;

первоочередные меры по совершенствованию нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

1. Цель, принципы и структура нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации

Целью нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации является создание правовой основы для реализации основных направлений государственной политики в области противодействия внешним и внутренним угрозам национальным интересам Российской Федерации в информационной сфере.

Основными принципами правового обеспечения информационной безопасности в демократическом государстве являются: демократизм, законность, научность., исполнимость.

Принцип демократизма означает обязательность выявлять и выражать в нормативных правовых актах волю и интересы народа в информационной сфере.

Законность это требование неуклонного соблюдения правовых норм всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами и общественными организациями, начиная с процедуры принятия нормативного правового акта. Результат соблюдения законности в указанной сфере определяется как правопорядок, т.е. соблюдение в обществе всех правовых требований. Именно законность и правопорядок характеризуют состояние общества, отношения между личностью и государством, Законность в сфере обеспечения информационной безопасности имеет и международное значение как одно из условий современного существования цивилизации особенно в области информационных технологий.

Поскольку законность может существовать только в системе гарантий и четких методов ее обеспечения, не менее важен в области развития законодательства в сфере информационной безопасности принцип исполнимости или реальности, отражающий необходимость учитывать при подготовке законов и иных нормативных правовых актов весь комплекс финансовых, кадровых, организационных, юридических условий., которые позволят ему быть реализованным.

Принцип научности в данной области развития законодательства диктует необходимость проработки концепций важных нормативных правовых актов с учетом научных знаний, обоснованности, обязательности прогноза последствий его принятия, понимания системности права и использования основ теории права.

Выделяются также принципы сбалансированности интересов субъектов правоотношений, их взаимной ответственности; интеграции с международными системами обеспечения информационной безопасности и другие.

Нормативное правовое обеспечение информационной безопасности Российской Федерации образуется совокупностью норм федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации, регулирующих защищаемые от угроз общественные отношения в информационной сфере, а также общественные отношения в области функционирования субъектов обеспечения информационной безопасности: органов государственной власти,

общественных организаций и граждан, участвующих в решении задач обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Правовые нормы, образующие нормативное правовое обеспечение информационной безопасности, регулируют общественные отношения в областях:

- реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации;
- развития современных информационных технологий;
- защиты информационных ресурсов от несанкционированного доступа;
- функционирования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

2. Основные направления государственной политики противодействия угрозам информационной безопасности и задачи нормативного правового обеспечения

2.1. Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина

Данная составляющая нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации создает правовую основу реализации государственной политики в области противодействия угрозам реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения духовного обновления России, сохранения и укрепления нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, его культурного и научного потенциала.

Основными направлениями государственной политики в этой области являются:

- обеспечение контроля за правотворческой и правоприменительной деятельностью федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области реализации свободы деятельности по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации, а также свободы массовой информации;

- предотвращение монополизации деятельности по формированию, получению и распространению информации;

- развитие системы формирования и использования открытых государственных информационных ресурсов, включая архивные материалы, и других культурных ценностей;

укрепление гарантий независимости средств массовой информации, их конкурентоспособности, повышения прозрачности их хозяйственной деятельности и расширения влияния общества на их деятельность;

развитие правовых механизмов контроля за соблюдением установленных законодательством ограничений на деятельность по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации.

Реализация этих направлений государственной политики предполагает решение следующих основных задач нормативного правового обеспечения:

формирование общедоступной информации органов государственной власти и органов местного самоуправления, включая информацию о состоянии окружающей среды, фактах и обстоятельствах, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей, и обеспечения доступа к ней человека;

определение сведений, составляющих служебную, личную и семейную тайны, а также персональных данных и сведений о частной жизни человека, их правовую защиту и контроль за соблюдением установленных законодательством ограничений на их сбор и использование;

закрепление права государства на объекты интеллектуальной собственности, полученные в результате выполнения работ, полностью или частично финансируемых за счет средств государственного бюджета;

правовая охрана таких объектов интеллектуальной собственности, как ноу-хау, изобретения, составляющие государственную или служебную тайны, фирменные наименования;

ограничение производства и распространения массовой информации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

распространение массовой информации в открытых информационно-телекоммуникационных сетях;

предотвращения монополизации информационного рынка России и его отдельных сегментов.

2.2. Информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации

Данная составляющая нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации создает правовую основу реализации государственной политики в области противодействия угрозам объективного информирования российской и международной общественности о деятельности российского государства, его официальной

позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни.

Основными направления государственной политики в этой области являются:

- предотвращения монополизации рынка массовой информации;
- развития системы международных договоров по вопросам трансграничного обмена информацией;
- разработки государственной информационной политики.

Реализация этих направлений государственной политики предполагает решение следующих основных задач нормативного правового обеспечения:

- ограничение концентрации средств массовой информации в собственности физических и юридических лиц и обеспечения соблюдения данного ограничения;

- международное сотрудничество с развитыми странами в области трансграничного вещания.

2.3. Развитие современных информационных технологий

Данная составляющая нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации создает правовую основу реализации государственной политики в области противодействия угрозам развития 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.

Основными направления государственной политики в этой области являются:

- расширение участия России в международных организациях, регулирующих общественные отношения в области торговли современными информационными технологиями и объектами права интеллектуальной собственности;

- повышение открытости деятельности органов государственной власти, осуществляющих закупку товаров для государственных нужд;
- усиление общественного контроля за этой деятельностью;

- создание условий для повышения конкуренции между российскими и зарубежными разработчиками современных информационных технологий, поощрение внедрения отечественных современных информационных технологий на предприятиях промышленности, а также поддержка патентной защиты

отечественных современных информационных технологий за рубежом, защиты прав интеллектуальной собственности отечественных правообладателей.

повышение инвестиционной привлекательности российского рынка современных информационных технологий для зарубежного капитала, совершенствование организации системы высшего образования, осуществляемого за счет бюджетных средств, путем заключения договоров со студентами о порядке их использования после окончания высшего учебного заведения.

Реализация этих направлений государственной политики предполагает решение следующих основных задач нормативного правового обеспечения:

вступление России во Всемирную торговую организацию и присоединение к Генеральному соглашению о торговле услугами и Соглашению по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность;

формирование открытых государственных информационных ресурсов по вопросам поставки товаров для государственных нужд;

повышение прозрачности деятельности юридических лиц на российском информационном рынке;

расширение использования договорных отношений в области подготовки специалистов в системе высшей школы и кадров высшей квалификации.

2.4. Защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа

Данная составляющая нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации создает правовую основу реализации государственной политики в области противодействия угрозам безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России, сохранности государственных информационных ресурсов.

Основными направления государственной политики в этой области являются:

противоправные сбор и использование информации;

нарушения технологии обработки информации;

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

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

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

воздействие на парольно-ключевые системы защиты

автоматизированных систем обработки и передачи информации;

компрометация ключей и средств криптографической защиты информации;

утечка информации по техническим каналам;

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;

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

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

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

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

нарушение законных ограничений на распространение информации.

Реализация этих направлений государственной политики предполагает решение следующих основных задач нормативного правового обеспечения:

обеспечение использования средств криптографической защиты информации в системах общего пользования и электронной подписи в электронном документообороте;

установление разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты информации и обеспечения безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем и элементов сети связи, развернутых на территории Российской Федерации;

обеспечение отнесения информационно-телекоммуникационных систем и элементов сети связи, а также других составляющих информационной инфраструктуры к объектам, имеющим критическое значение для безопасности общества и государства, определения порядка установления требований по информационной безопасности этих объектов и ответственности за выполнение этих требований, а также контроля органов государства за их информационной безопасностью.

2.5. Функционирование системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации

Данная составляющая нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федерации создает правовую основу реализации государственной политики в области организации деятельности государственных органов, входящих в состав системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, их взаимодействия с общественными организациями и гражданами.

Основными направления государственной политики в этой области являются:

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по решению задач противодействия угрозам национальным интересам в информационной сфере;

разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

согласование деятельности федеральных органов исполнительной власти и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по решению задач обеспечения информационной безопасности в рамках установленного законодательством разграничения предметов ведения и полномочий.

Реализация этих направлений государственной политики предполагает решение следующих основных задач нормативного правового обеспечения:

развитие системы органов межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также межведомственных органов, обеспечивающих их взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

уточнения компетенции федеральных органов исполнительной власти в решении задач противодействия угрозам информационной безопасности Российской Федерации.

3. Первоочередные меры по нормативному правовому обеспечению информационной безопасности

К числу первоочередных мер по решению задач нормативного правового обеспечения государственной политики в области реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина относится разработка следующих законопроектов:

«О персональных данных»;

«О праве на информацию»;

«О коммерческой тайне»;

«О неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайне»;

«О защите нравственности»;

«О служебной тайне»;

О внесении изменений и дополнений в законы и федеральные законы Российской Федерации:

«О средствах массовой информации» в части усиления общественного контроля за их деятельностью, регулирования распространения массовой информации с использованием глобальных информационных сетей;

«Об авторском праве и смежных правах», в части закрепления за государством исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные за счет государственного бюджета;

«Об информации, информатизации и защите информации», в части развития системы открытых государственных ресурсов;

«О связи» в части предотвращения монополизации кабельной инфраструктуры связи.

К числу первоочередных мер по решению задач нормативного правового обеспечения государственной политики в области информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации относится разработка законопроекта «О средствах массовой информации» в части предотвращения монополизации рынка массовой информации.

К числу первоочередных мер по решению задач нормативного правового обеспечения государственной политики в области развития современных информационных технологий относится подготовка нормативных правовых актов, закрепляющих присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации.

К числу первоочередных мер по решению задач нормативного правового обеспечения государственной политики в области защиты информационных ресурсов от несанкционированного доступа относится разработка следующих законопроектов:

О криптографических средствах защиты информации;

Об электронной цифровой подписи;

О внесении изменений и дополнений в федеральные законы Российской Федерации:

«Об информации, информатизации и защите информации» в части уточнения признаков отнесения информационных и телекоммуникационных систем, сетей связи, информационных ресурсов к федеральным объектам, а также закрепления механизма отнесения объектов информационной

инфраструктуры к критически важным и обеспечения их информационной безопасности;

«Об оперативно-розыскной деятельности» в части усиления контроля за сбором, хранением и использованием информации о частной жизни граждан, сведений, составляющих личную, семейную, служебную и коммерческую тайны.

О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части расширения перечня общественно опасных деяний против информационной инфраструктуры, относящихся к преступлениям;

О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части закрепления процедурных вопросов проведения дознания и предварительного следствия по преступлениям против информационной инфраструктуры.

К числу первоочередных мер по решению задач нормативного правового обеспечения государственной политики в области функционирования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации относится разработка:

законопроекта «О национальной безопасности», в части закрепления структуры межведомственных органов, создаваемых для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, порядка их взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также порядка участия общественных организаций и граждан в решении задач обеспечения информационной безопасности;

основных направлений федеральной политики по обеспечению информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

Реализация первоочередных мер по нормативному правовому обеспечению информационной безопасности Российской Федерации осуществляется в рамках плановой деятельности субъектов права законодательной инициативы.