

РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.А.ГРИГОРЬЕВ

научный сотрудник НИИ теории и практики государственного управления
Академии управления при Президенте Республики Беларусь

А.А.ОХРИМЕНКО

декан факультета компьютерных технологий Института информационных технологий Белорусского государственного университета информатики и радиоэлектроники, кандидат технических наук, доцент

И.П.СИДОРЧУК

заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии
управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются правовые основы состояния и развития национальной информационной и коммуникационной инфраструктуры Республики Беларусь, интегрированной в систему государственного управления. Обращается внимание на проблемные вопросы, связанные с обеспечением безопасности государственных информационных систем и нормативным правовым регулированием общественных отношений в данной сфере. В заключении сформулированы предложения, направленные на минимизацию угроз при использовании средств электронных коммуникаций в системе государственного управления.

Процессы глобализации, транснациональные вызовы, политические конфликты выдвигают новые требования к государственному строительству и государственному управлению, эффективность которых на современном этапе неразрывно связана с совершенствованием и активным применением средств информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ). Активное использование ИКТ для модернизации системы государственного управления, внедрение инновационных IT-проектов, создание электронного правительства, переход на электронный документооборот в органах власти, реализация государственных услуг в электронном виде позволяют существенно экономить бюджетные средства, повысить эффективность и управляемость системы государственного управления, увеличить скорость принятия решений, а также способствуют борьбе с коррупцией.

Республика Беларусь продвинулась в развитии электронного правительства и электронных услуг. Темпы развития информационных технологий в области государственного управления в Беларуси отмечают международные эксперты. Данные статистического сборника ООН «Электронное правительство. Обзор 2014» свидетельствуют, что Беларусь улучшила свои позиции и занимает 55-е место из 193 стран мира [1].

В результате выполнения государственных, отраслевых и региональных программ разработан ряд общегосударственных и ведомственных информационных систем, создана национальная система формирования и регистрации информационных ресурсов. Республиканские органы государственного управления, облисполкомы и большинство райисполкомов представлены в сети Интернет.

В стране создается единая республиканская сеть передачи данных (ЕРСПД), являющаяся мультисервисной сетью электросвязи, которая объединяет сети передачи данных государственных органов и организаций, а также других юридических лиц негосударственной формы собственности и индивидуальных предпринимателей в добровольном порядке. Введена в эксплуатацию

опорная сеть для ЕРСПД. В настоящее время ведется проектирование республиканского центра обработки данных, который вместе с опорной сетью для ЕРСПД является основой республиканской платформы, действующей на основе технологии «облачных» вычислений.

В рамках формирования в Беларуси электронного правительства информационные системы и ресурсы отдельных государственных органов и организаций интегрируются в единое информационное пространство, основными элементами которого определены:

- система межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и иных государственных организаций;
- государственная система управления открытыми ключами;
- государственная система оказания электронных услуг.

Возможность мобильной передачи данных в больших объемах, их ускоренная обработка, возможность упрощенного хранения и быстрота доступа к ним сделали привлекательным использование ИКТ и их интеграцию в систему государственного управления, в том числе при работе с обращениями граждан и юридических лиц.

Глава государства 23 марта подписал Указ № 135, которым вносятся изменения и дополнения в Директиву Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата» [2]. В соответствии с Указом устанавливается ряд приоритетов для деятельности государственных органов Республики Беларусь в данной сфере. Документом предусматривается широкое внедрение в практику государственных структур управления предварительной записи на личный прием с помощью электронных средств связи, внедрение средств электронного управления очередью. Требуется повысить уровень информатизации в сфере работы с гражданами и организациями, предписывается обеспечить полномасштабный переход государственных органов к электронному документообороту при реализации государственных функций, осуществлении взаимодействия или совершении административных процедур, в том числе принять необходимые меры:

- по обеспечению своевременного перехода на межведомственное электронное взаимодействие государственных органов и подчиненных им организаций;
- по сокращению бумажного документооборота с одновременным расширением практики использования электронного формата представления документов;
- по обеспечению информационно-технологического взаимодействия всех информационных ресурсов, необходимых для осуществления административных процедур, а также по доработке программного комплекса «Одно окно» с учетом выявленных на практике недостатков в его работе;
- по организации возможности совершения административных процедур в электронном виде, начиная от дистанционной подачи заявлений об осуществлении административных процедур (заявок на их осуществление) и заканчивая получением результатов в виде электронного документа;
- по созданию и внедрению информационных ресурсов, позволяющих проводить идентификацию граждан в процессе осуществления административных процедур в электронном виде;
- по стимулированию граждан к обращению за осуществлением административных процедур в электронном виде.

Кроме того, Совету Министров Республики Беларусь совместно с облисполкомами и Минским горисполкомом поручено на постоянной основе обеспечивать актуализацию сведений, содержащихся на интернет-сайтах государственных организаций и подчиненных им организаций, в целях исключения противоречивой, неактуальной информации, восполнения пробелов в информировании населения.

В дополнение к данным мерам руководителям государственных организаций предписано расширить практику общественного обсуждения на интернет-сайтах этих организаций наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, обеспечивая путем использования результатов такого обсуждения вовлечение граждан в управление государством и создавая тем самым надежный барьер коррупции.

Облесполкомам, Минскому горисполкому также поручено обеспечить размещение на интернет-сайтах рай- и горисполкомов информации о телефонах наиболее востребованных у населения служб по г. Минску, областным центрам, иным городам, а также информации о всех совершаемых на соответствующей территории административных процедурах, включая адреса и режим работы осуществляющих эти процедуры организаций, об административных процедурах, осуществляемых в электронном виде, о порядке подачи заявлений об осуществлении таких процедур.

Такой подход способствует повышению доступности системы государственного управления и приближению ее непосредственно к населению, что является наиболее важным при демократизации общества, и установлению взаимной обратной связи государственных структур и общества, позволяет не только нормально общаться представителям власти с гражданами, но и принимать, формулировать запросы общества и реагировать на них.

Вместе с тем использование информационных электронных систем, создание электронного правительства существенно увеличивают зависимость системы государственного управления, государства и граждан от надежности средств коммуникации, электросвязи, программных продуктов, хранилищ информации и обеспечивающих их средств, предъявляют особые требования к вопросам безопасности сетевых ресурсов государственных органов, бесперебойности предоставления сервисов и соблюдения законодательных требований.

Использование ИКТ делает систему государственного управления более уязвимой, в том числе при осуществлении актов киберпреступности, несанкционированного доступа к государственным информационным и финансовым системам, террористических актов и ведении боевых действий, иной антигосударственной и антиобщественной деятельности. Все это создает ряд угроз, проблемные аспекты которых недостаточно полно нашли свое отражение в праве Республики Беларусь.

Существующее законодательство большинства стран также пока еще недостаточно развито и адаптировано к противодействию таким угрозам и традиционно отстает от развития современных ИКТ. Это позволяет различным организованным противоправным группам похищать и продавать конфиденциальную информацию, персональные данные, денежные и кредитные средства, осуществлять несанкционированные действия против национального сегмента сети Интернет.

В данных условиях особую важность приобретает надежное и бесперебойное функционирование государственных электронных систем в условиях информационного противоборства, применения оружия массового поражения, иных видов оружия, защиты от террористических атак, массовых беспорядков, стихийных бедствий, недопустимость несанкционированного изменения данных. При этом особую важность в демократическом обществе представляет исключение возможности причинения вреда гражданам и организациям (государству), которые становятся существенно уязвимыми при недостатках защиты применяемых технических систем.

Представляется, что в данных условиях государственные органы должны использовать только программное обеспечение, оборудование, каналы связи (иную инфраструктуру), исключающие возможность хранения и передачи информации с использованием «облачных» технологий за рубежом без согласия Республики Беларусь в лице уполномоченных государственных структур. Предлагается определить порядок использования систем, предоставляющих информацию о персональных данных иностранным государствам (их государственным и иным организациям) с учетом согласия Республики Беларусь и лиц, данные о которых передаются. Обладатели информации или операторы информационных систем обязаны предотвращать несанкционированный доступ к распространяемой ими информации. Вместе с тем данные меры не являются исчерпывающими, предлагается применять комплексный подход на основе мероприятий правового, идеологического и технико-технологического характера исходя из имеющегося набора угроз.

Имеющиеся угрозы можно условно классифицировать на угрозы, представляющие опасность международному сообществу, государству, обществу в целом, включая негосударственные структуры коммерческого характера, угрозы отдельным личностям. Учитывая степень угроз, необходимо предпринимать меры защиты на межгосударственном и национальном уровне в приоритетном порядке в рамках правовой регламентации общественных отношений, а также форми-

ровать единую гражданскую позицию, способствующую неприемлемости сохранения в обществе соответствующих противоправных действий.

В данной сфере, по нашему мнению, заслуживает уважения опыт такой международной организации, как Совет Европы, в которой еще 28 января 1981 г. была подписана Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (ETS № 108) [3]. Актуальность норм данной Конвенции, закрепленных в статье 7, о защите персональных данных, хранящихся в автоматизированных файлах, данных, направленных на предотвращение их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, а также на предотвращение несанкционированного доступа, их изменения или распространения таких данных, имеет четкую практическую направленность. Однако имеются факты, свидетельствующие о неспособности государственных структур ряда стран обеспечивать защиту персональных данных даже руководителей государств, результатом чего явилась недавняя утечка, очевидно по техническим причинам, персональных данных В.Путина, Б.Обамы и А.Меркель, имевшихся у властей Австралии. Следует отметить, что данная Конвенция носит региональный характер (Австралия в ней не участвует).

При этом не все государства региона, даже имеющие тесные интеграционные связи, в том числе при электронном обмене персональными данными, при регламентации визовых вопросов в Союзном государстве, участвуют в ней. Например, Беларусь не участвует в данной Конвенции, которая действует для всех сопредельных с ней государств: Латвии – с 01.09.2001, Литвы – с 01.10.2001, Польши – с 01.09.2002, России – с 01.09.2013, Украины – с 01.01.2011. Для усиления международно-правовой защиты в данной сфере представляется целесообразным присоединение Беларуси к данной Конвенции, а также разработка и принятие универсального международно-договора в рамках ООН. Для стран постсоветского пространства также актуально принятие договоров в рамках СНГ, Евразийского экономического союза, Союзного государства с учетом специфики соответствующих интеграционных структур, которые не могут избежать процессов, связанных с защитой персональных данных граждан соответствующих государств.

Повышение доступности государственной власти и активизация ее присутствия в национальном сегменте сети Интернет оставляют недостаточно урегулированными и вопросы правовой регламентации договорных отношений в информационной сфере [4]. Например, остается не определенным правовой статус договоров об обмене информацией о персональных данных граждан и юридических лиц (относятся ли данные договоры к сфере административного или гражданского права, каков характер ответственности за их нарушения, понуждение к заключению, порядок возмещения убытков и т.п.), что существенно препятствует правовой защите прав и свобод граждан, затрудняет реализацию полномочий организаций.

Также остается неурегулированным вопрос о правовой защите граждан и организаций при деятельности глобальных поставщиков услуг, в том числе безвозмездных в данной сфере, которые используют персональные данные, предоставляют услуги электронных «почтовых» серверов, поисковых систем и т.п. Например, вызывает сомнение правомерность прекращения компанией Google обслуживания жителей Крыма под предлогом санкций и в связи с их переходом под юрисдикцию России. В данном контексте неясно: если данную территорию Google признает территорией Украины, то почему санкции применяются в отношении ее граждан, которые остаются на ней проживать. Если данные меры принимаются против граждан Украины, массово перешедших в гражданство России, то неясно, почему производится выборочная дискриминация граждан России по признаку их территориального проживания. Представляется, что дальнейшее развитие социальных сетей и сервисов требует международно-правовой регламентации их деятельности в целях исключения нарушения прав государств, организаций и граждан.

Процессы глобализации современного мира, активизация миграционных процессов требуют универсального правового решения рассмотрения электронных обращений граждан и организаций, осуществления в отношении них административных процедур, которые не во всех случаях могут идентифицироваться при помощи электронной цифровой подписи (при этом данный вид идентификации также не является абсолютно надежным при появлении копий таких ключей). Данный вопрос может быть урегулирован нормами международных договоров. При этом

в таких договорах следует особо оговорить правила, исключающие ответственность чиновников при рассмотрении электронных обращений, сформированных виртуальными машинами (в том числе спама), являющихся, в частности, оскорбительными и мошенническими. Аналогичный подход должен применяться при рассмотрении обращений с использованием вымышленных или похищенных персональных данных, учитывая, что соответствующие права, свободы и обязанности при формировании электронных обращений могут существовать только у реальных граждан и организаций, а не у виртуальных или иных механизмов и структур.

Таким образом, представляется оправданным усиление взаимного сотрудничества государств, в том числе в лице чиновников и научных работников различных областей знания, в целях минимизации угроз обществу и государствам, международному сообществу в целом при использовании средств электронных коммуникаций. Основными способами противодействия указанным угрозам следует признать их своевременную профилактику и предупреждение, разработку эффективного законодательства, принятие взаимоувязанных национальных и международных нормативных правовых актов, учитывающих тенденции развития компьютерных преступлений.

Кроме того, необходимо уделять особое внимание развитию системы непрерывного повышения квалификации государственных служащих, их самообразования, рациональному управлению их знаниями, навыками и умениями в области ИКТ, а также постоянному росту профессиональной компетенции сотрудников правоохранительных органов, занимающихся раскрытием, расследованием и пресечением преступлений в сфере информационных технологий.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. United nations e-government survey 2014 [Electronic resource]. – 2015 – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf. – Date of access: 21.04.2015.
2. О внесении изменений и дополнений в Директиву Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 23 марта 2015 г., № 135 // ЭТАЛОН-ONLINE. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=189353>. – Дата доступа: 21.04.2015.
3. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (ETS № 108), Страсбург, 28 янв. 1981 г. [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/html/108.htm>. – Дата доступа: 21.04.2015.
4. О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 1 февр. 2010 г., № 60 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 23 янв. 2014 г. // ЭТАЛОН-ONLINE. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000060&p2={NRPA}>. – Дата доступа: 21.04.2015.