

В 2011 году информатизация органов государственной власти России вступила в новую фазу – стартовала государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», призванная повысить эффективность взаимодействия государства и общества.

Расходы федерального бюджета на реализацию программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» оцениваются в 120 млрд. рублей ежегодно. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации ориентировочно составят до 50 млрд. рублей в год. Расходы за счет средств внебюджетных источников ориентировочно составят ежегодно не менее 200 млрд. рублей.

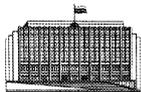
В настоящее время в числе приоритетных направлений внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти – создание «электронного правительства» на федеральном и региональном уровне, внедрение электронного документооборота, создание национальной программной платформы и др.

Однако на пути решения поставленных задач возникает немало сложностей.

В настоящем выпуске Аналитического вестника рассматриваются некоторые проблемы, возникающие в ходе реализации программы «Информационное общество (2011-2020 годы)».

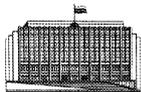
Для подготовки статей Аналитического вестника были использованы материалы отчета Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования государственных средств на реализацию единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти», а также мнения экспертного сообщества о практических результатах использования информационных технологий в России.

Материалы вестника представляют интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, государственных служащих, студентов, аспирантов и преподавателей.

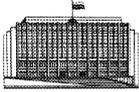


## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Л.Б. Нарусова</b> , председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике	
<i>Введение</i> .....	4
<b>С.Ф. Танков</b> , заместитель начальника УИС Спецсвязи ФСО России	
<b>С.В. Новиков</b> , начальник отдела УИС Спецсвязи ФСО России	
<b>М.В. Черненко</b> , советник УИС Спецсвязи ФСО России	
<i>Основные направления информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти</i> .....	6
<b>А.П. Костерин</b> , начальник Информационно-аналитического управления Аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области	
<b>И.В. Нефедов</b> , консультант Информационно-аналитического управления Аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области	
<i>Офисные инновации: главное – результат</i> .....	12
<b>Е.В. Макарихин</b> , консультант информационно-аналитического отдела Информационно-аналитического управления Аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области	
<i>Информационная открытость органов власти: состояние, пути развития</i> .....	18
<b>О.М. Северьянова</b> , советник отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	
<i>Использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти</i> .....	32
<b>В.Г. Гречихин</b> , главный консультант отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	
<i>О защите персональных данных</i> .....	41
<b>В.Е. Данилова</b> , заместитель начальника информационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	
<b>Ю.П. Васильева</b> , консультант информационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	



<b>Е.Ю. Ермакова</b> , студентка факультета Высшая школа современных социальных наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова	
<i>Управление Интернетом</i> .....	48
<b>Р.В. Гиненский</b> , ведущий специалист-эксперт отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	
<i>Использование современных информационных технологий для обеспечения транспортной безопасности в РФ</i> .....	59
<b>Е.В. Макарычева</b> , аспирант Московской государственной академии им. О.Е. Кутафина	
<i>Открытый аукцион в электронной форме как новый способ размещения заказа на строительство жилья для государственных нужд</i> .....	63
<b>Приложение 1.</b> <i>Выявленные проблемы при межведомственном информационном взаимодействии</i> .....	70
<b>Приложение 2.</b> <i>Сведения о потребности ФОВ в отсутствующих в настоящее время информационных ресурсах других органов государственной власти</i> .....	73
<b>Приложение 3.</b> <i>Законы зарубежных стран, регулирующие порядок защиты неприкосновенности частной жизни и персональной информации</i> .....	78
<b>Приложение 4.</b> <i>Государственные структуры по защите персональных данных в зарубежных странах</i> .....	79



## Введение

*Л.Б. Нарусова, председатель Комиссии  
Совета Федерации по информационной  
политике*

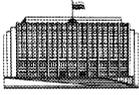
Роль информационно-коммуникационных технологий в нашем обществе постоянно растет. Современные технологии, интернет-сервисы занимают прочные позиции не только в нашей повседневной жизни, в экономической и социальной сферах. Сейчас принято говорить, что мы движемся к постиндустриальному обществу, где информация становится основным ресурсом. У нас на глазах формируется фундамент информационного общества. Его ключевые признаки – увеличение роли информации и знаний в жизни общества, создание глобального информационного пространства. В экономике появляются принципиально новые подходы к использованию ИКТ, повышается уровень профессионального и культурного образования.

В результате должна сформироваться новая организация государственного управления – электронное правительство. Его основные элементы: центры обработки данных, сети передачи данных, базовые информационные системы, система межведомственного электронного взаимодействия (обеспечивает подключение и взаимодействие ведомственных информационных систем), система идентификации и авторизации (обеспечивает доступ к сервисам электронного правительства) и другие. В ведомствах снижаются объемы бумажного документооборота, а в будущем органы власти полностью откажутся от бумажек и бумажной волокиты.

Для того чтобы инфраструктура электронного правительства работала эффективно, надо решить ряд проблем. Одна из них – обеспечить безопасное электронное взаимодействие между всеми федеральными, региональными и муниципальными учреждениями. Без этого невозможно предоставлять государственные услуги населению и выполнять государственные функции.

1 октября 2011 г. все федеральные органы государственной власти России перешли на межведомственный электронный документооборот. Гражданам больше не придется самостоятельно собирать справки для получения той или иной государственной услуги – необходимыми данными ведомства будут обмениваться напрямую в электронной форме. С 1 июля 2012 г. к системе межведомственного электронного взаимодействия должны подключиться региональные и муниципальные ведомства.

Ни одно ведомство сегодня не может обойтись без



взаимодействия со СМИ, с блогосферой. Сайты есть уже у всех органов государственной власти, но людям нужнее не витрины и визитки, а реальная информация.

В субъектах Российской Федерации в настоящее время активно формируются региональные сегменты инфраструктуры электронного правительства. Продолжается перевод в электронный вид услуг органов государственной власти и местного самоуправления.

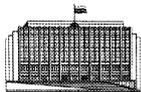
Россия имеет ряд отличительных особенностей, которые оказывают большое влияние на формирование электронного правительства. В первую очередь, это – большая географическая протяженность, множество территориальных образований, неравномерная плотность населения, цифровое неравенство и большой бюрократический аппарат. Эти факторы требуют оригинальных решений и новых подходов.

Основная цель электронного правительства – создание инфраструктуры взаимодействия органов государственной власти с гражданами при помощи информационно-телекоммуникационных технологий. По сути, такая работа составляет 85% всей деятельности по внедрению электронного правительства. При реализации этой задачи возникает множество вопросов. Например, как унифицировать государственные и муниципальные услуги в регионах и муниципалитетах, как регламентировать их предоставление. Наконец, как обеспечить юридическую значимость и законность электронного взаимодействия. Для их решения надо в первую очередь развивать соответствующую законодательную базу.

Правовые основы формирования информационного общества и электронного правительства в России закреплены на сегодняшний день рядом базовых федеральных законов («Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О связи», «О средствах массовой информации», «О государственной тайне», «О персональных данных», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «Об электронной подписи» и другие), но еще предстоит большая законотворческая работа.

Деятельность по созданию электронного правительства позволила по-новому взглянуть на организацию деятельности правительства и конкретных ведомств. Информационные технологии позволяют использовать новые методы управления и повысить общую эффективность работы органов власти. Кроме того, информационно-технологическая модернизация властных структур может дать ощутимый экономический эффект. При условии, конечно, что она исходит из разумных целей и проводится эффективно.

Мы понимаем, что построение информационного общества может



при неправильном подходе привести к негативному эффекту. Информатизация всех сторон жизни ведет к новому общественному укладу. В общественно-экономической жизни информационного общества преобладают такие процессы, как создание национальных и международных банков данных, транснациональных средств и потоков коммуникации, распространение влияния СМИ в глобальном масштабе. В экономико-политической и духовной сферах это означает глобализацию экономики, создание единой мировой системы торговли, экстраполяцию Западом своих культурных ценностей и норм.

В новых условиях становится особенно важным сохранить культурную идентичность, духовное здоровье нации, культурное наследие, традиции, нравственные ценности, мировоззренческие идеалы. И это – одно из главных направлений нашей работы.

### **Основные направления информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти**

***С.Ф. Танков**, заместитель начальника  
УИС Спецсвязи ФСО России*

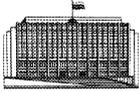
***С.В. Новиков**, начальник отдела УИС  
Спецсвязи ФСО России*

***М.В. Черненко**, советник УИС  
Спецсвязи ФСО России*

Динамичность социально-экономических и политических процессов, их зависимость от изменяющейся мировой конъюнктуры требуют быстрого и адекватного реагирования на постоянно возникающие новые вызовы и, соответственно, предъявляют более жесткие требования к обеспечению процессов принятия решений органами государственной власти.

В этой связи меняются методы и средства информационной поддержки деятельности государственных органов. На смену традиционным способам обработки информации приходят технологии комплексирования разнородных данных, оперативного моделирования вариантов решений, средства конфигурирования быстрой настройки инструментария на предметную область, оперативного визуального взаимодействия и др.

Информационно-аналитическое обеспечение органов



государственной власти (далее – ОГВ) осуществляется на основе созданной ФСО России системы специального информационного обеспечения государственных органов (далее – Система).

Основными направлениями работ по информационно-аналитическому обеспечению являются:

организация разработки и внедрения специализированных информационно-аналитических систем, включая создание методико-математического аппарата комплексной обработки тематической информации и формирования прогнозных оценок;

подготовка и представление в ОГВ информационно-аналитических материалов (далее – ИАМ);

организация сбора и актуализация разнородных информационных ресурсов.

Работы проводятся в интересах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, ОГВ в целях поддержки принятия решений по вопросам социально-экономического и общественно-политического развития субъектов Российской Федерации и страны, в том числе в условиях кризисных ситуаций.

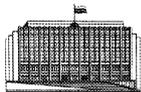
Информационную основу системы составляет интегрированный территориально-распределенный фонд показателей, содержащий разнородные данные (фактографические, текстовые, социологические, экспертные, картографические, документальные и др.).

Специализированные информационно-аналитические системы (далее – ИАС) ориентированы на поддержку принятия решений и сгруппированы по следующим тематическим направлениям.

**Комплекс ИАС общественно-политического направления** обеспечивает анализ обстановки и прогнозирование кризисных ситуаций в общественно-политической жизни субъектов Российской Федерации и страны в целом, оценку общественного мнения (населения, групп граждан, экспертного сообщества) по актуальным вопросам развития государства и общества, анализ обращений граждан к Президенту Российской Федерации, а также мониторинг выборных кампаний.

**Комплекс ИАС социально-экономического направления** предназначен для мониторинга и прогноза социально-экономической ситуации в Российской Федерации и регионах, включая:

анализ экономической ситуации в стране и субъектах Российской Федерации, в том числе состояния и развития отраслей реального сектора экономики, инвестиционной привлекательности регионов, межбюджетных отношений, налоговой и финансовой систем;



анализ развития социальной сферы, в том числе системы здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, лекарственного и продовольственного обеспечения населения, рынка труда и др.;

мониторинг влияния кризисных явлений в экономике на социально-экономическую ситуацию в субъектах Российской Федерации, положение ведущих градообразующих предприятий и ситуацию в монопрофильных образованиях;

анализ эффективности использования бюджетных ресурсов федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Комплекс ИАС специального назначения** предназначен для обеспечения деятельности ОГВ при чрезвычайных ситуациях.

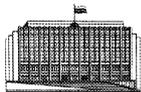
Комплекс позволяет произвести расчеты возможных последствий для населения, территории и экономики Российской Федерации при техногенных катастрофах, приводящих к разрушению потенциально опасных объектов (гидротехнические сооружения, объекты ядерно-топливного цикла, объекты, содержащие сильнодействующие ядовитые вещества), с отображением результатов расчетов возможных зон поражения на картфоне.

**Комплекс ИАС проектного управления** предназначен для повышения координации деятельности ОГВ и контроля принятия управленческих решений в ходе реализации крупномасштабных государственных программ и проектов путем формирования единой для всех участников информационно-технологической среды.

В основу таких систем заложено компьютерное представление программы или проекта как динамической модели комплекса работ, с помощью которой осуществляется непрерывное планирование с учетом складывающейся обстановки, постоянный мониторинг выполнения, проекта, упреждающий контроль реализации запланированных мероприятий и достижения целевых показателей.

По данному направлению поддержки деятельности ОГВ сегодня разработаны и внедрены системы проектного управления и контроля подготовки Олимпиады 2014 года в г. Сочи, реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие АПК», а также федеральных целевых программ и адресной инвестиционной программы.

Важнейшей функциональной возможностью таких систем является мониторинг и упреждающий контроль выполнения поручений



Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В автоматизированном режиме формируются доклады об исполнительской дисциплине, которые на регламентной основе представляются руководителям ОГВ.

В настоящее время доступ к ресурсам Системы имеют более 2500 пользователей из числа руководителей и сотрудников Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных и региональных органов государственной власти, аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Тем самым обеспечивается поддержка процессов принятия решений и контроля их выполнения на федеральном, окружном и региональном уровнях.

Сегодня потенциал ФСО России позволяет оперативно реагировать на внешние вызовы и в сжатые сроки создавать новые информационные системы. Так были созданы информационная система анализа ситуации на рынке труда в субъектах Российской Федерации после первых проявлений мирового финансового кризиса, а также информационная система мониторинга хода восстановления жилья, пострадавшего от пожаров летом-осенью 2010 года.

В настоящее время осуществляется разработка нового поколения ИАС, среди которых система информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления, территориально-распределенная система экспертно-аналитического обеспечения и др.

В этих системах наряду с технологиями, обеспечивающими полноту, достоверность, актуальность и оперативность информации на всех этапах ее обработки, широко используются методы проектного управления, экспертно-аналитические методики обработки данных, а также новые технологии представления информации в ситуационных центрах.

Перечисленные информационные системы составляют аналитическую компоненту электронных офисов высших должностных лиц государства, которые обеспечивают комплексную аналитическую и технологическую поддержку их деятельности с учетом требований по информационной безопасности.

Информационные системы являются основным инструментом аналитиков ФСО России для подготовки ИАМ по актуальным вопросам развития страны и субъектов Российской Федерации. Ежегодно примерно 300 ИАМ представляются непосредственно Президенту Российской Федерации, около 3 тыс. материалов направляются в Администрацию Президента Российской Федерации, Аппарат



Правительства Российской Федерации, федеральные и региональные органы государственной власти.

Реализация большинства функций по информационно-аналитическому обеспечению ОГВ производится с использованием системы ситуационных центров (рис. 1).

В настоящее время на федеральном уровне действуют ситуационные центры Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, ряда министерств и ведомств, в том числе министерств силового блока. На уровне федеральных округов функционируют ситуационные центры полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Активно ведется работа по созданию ситуационных центров глав субъектов Российской Федерации: сегодня таких центров 9 и в 11 регионах они создадутся.

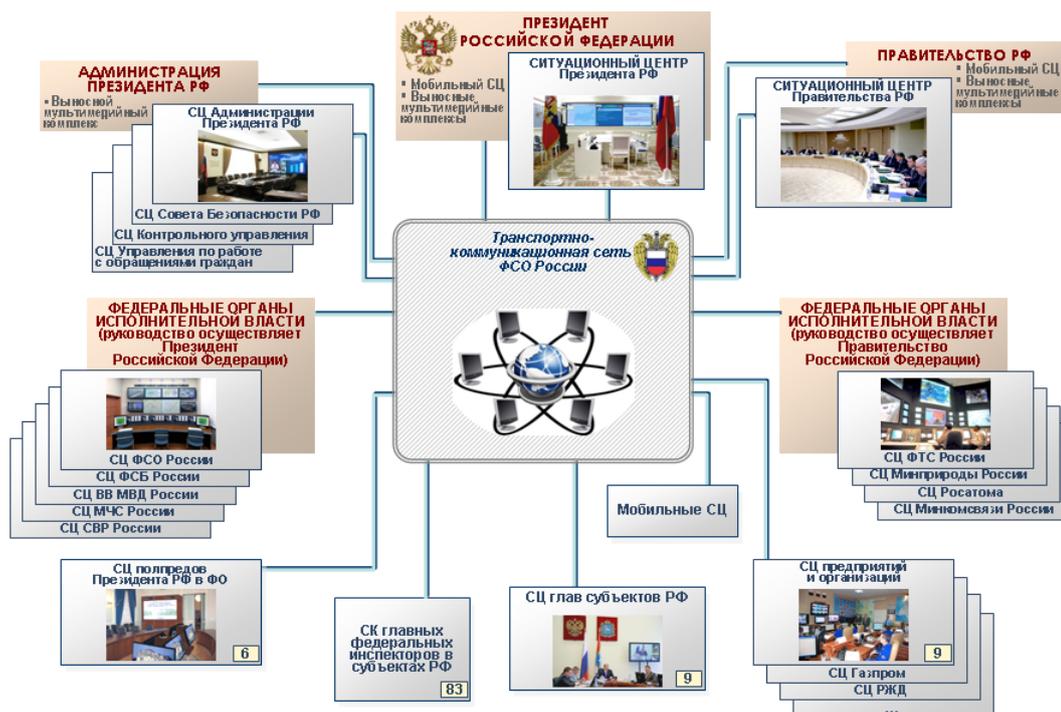
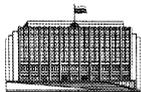


Рис. 1. Система ситуационных центров ОГВ

ФСО России осуществляет информационно-аналитическое и технологическое сопровождение совещаний, проводимых в ситуационных центрах высшими должностными лицами государства с руководителями федеральных и региональных органов государственной власти.

Важным шагом в развитии информационно-аналитического





необходимой для принятия обоснованных управленческих решений.

Развитие информационно-аналитического обеспечения ОГВ планируется по следующим основным направлениям:

совершенствование методико-математического аппарата информационно-аналитического обеспечения на основе применения методов комплексной обработки разнородных данных, ситуационного анализа, проектного управления, а также экспертно-аналитических методов;

разработка комплекса информационных систем и технологий поддержки принятия решений в ситуационных центрах ОГВ, работающих по единому регламенту взаимодействия;

внедрение технологий электронных офисов, формирование сети взаимодействующих электронных офисов ОГВ;

развитие порталных технологий предоставления доступа к ресурсам высшим должностным лицам страны, а также участникам межведомственного информационного взаимодействия в рамках совместно решаемых задач;

развитие геоинформационного комплекса информационно-аналитического сопровождения деятельности государственных органов, использование технологий 3D моделирования в ИАС различного назначения.

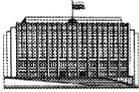
## Офисные инновации: главное – результат

**А.П. Костерин,** начальник  
Информационно-аналитического  
управления Аппарата  
Законодательного Собрани  
Нижегородской области

**И.В. Нефедов,** консультант  
Информационно-аналитического  
управления Аппарата  
Законодательного Собрани  
Нижегородской области

Значительное ускорение современного ритма жизни приводит нас к тому, что мы начинаем задумываться о таких, вроде бы, традиционных и прочно вошедших в нашу жизнь понятиях, как «офис», ставить под сомнение наше представления о классическом офисе. Попробуем разобраться в том, что представляет собой офис сейчас и каким он будет в ближайшем будущем.

Так что же такое офис? Офис – это учреждение, на входе и выходе



которого не материальные изделия, сырье, полуфабрикаты, инструменты, комплектующие, а «бумаги»/услуги. Важной особенностью работы офиса является то, что это не только источник конечных информационных услуг, но и источник решений, регламентирующих поведение людей или распределение материальных ресурсов. Понятие «офис» имеет четко выраженное дуалистическое содержание: материальное, подразумевающее конторское помещение и оборудование, и организационно-абстрактное, подразумевающее формы и структуру управления, взаимодействие сотрудников и их поведение.

Изначально материальное понятие офиса было более важной составляющей. Для организации работы необходимо было создать некоторые условия успешного, оперативного взаимодействия. Понятно, что в условиях, когда все сотрудники находятся в одном помещении или здании, возможности коммуникации значительно упрощались. Создание контор было экономически и логически оправданным. Поместите людей в одно помещение, создайте структуру и правила взаимодействия и результат будет. И до сих пор многим сложно представить себе офисную, бумажную работу, на которую не надо «ходить».

Однако сейчас, в эпоху новых информационных технологий, когда уровень коммуникационных возможностей зачастую превышает уровень потребностей в них, необходимость в материальном компоненте офиса отпадает. По крайней мере, в привычном понимании. Уже сейчас во многих офисах можно наблюдать ситуацию, когда сотрудники, находящиеся в одном помещении, прибегают к виртуальному общению, используя системы мгновенных сообщений. И хотя внешне это выглядит как тихая спокойная молчаливая индивидуальная работа, на самом деле в кабинетах ведется активное обсуждение тех или иных вопросов, решение проблем и совместных задач. Внедрение систем электронного документооборота в организациях исключает необходимость передачи документов «из рук в руки». Руководитель дает поручения и осуществляет контроль за их исполнением, а сотрудник получает, обрабатывает и отчитывается по этим поручениям, при этом они могут не пересекаться лично – в этом нет технической необходимости. Важна лишь скорость передачи информации, скорость взаимодействия. А широко распространенные автоматизированные системы документооборота позволяют передавать поручения фактически моментально, при этом не важно, где именно находятся стороны взаимодействия. Необходимо лишь наличие интернета, что сейчас не является сколько-либо значимой проблемой. Современные технологии позволяют осуществлять оперативное и эффективное взаимодействие с подчиненными, руководителями, коллегами или партнерами, физически



находясь не только в разных частях города, но и в разных странах. Причем с такой же скоростью и качеством, как будто собеседник находится в соседней комнате или сидит рядом. Таким образом, необходимость наличия офиса на материальном (конторском) уровне отпадает. Широко распространившиеся в последнее время способы коммуникации открыли возможность создания виртуальных офисов (виртуальный офис – веб-ресурс или его часть, позволяющие географически разобщенным сотрудникам компании организационно взаимодействовать посредством единой системы обмена, хранения, обработки и передачи информации).

Впервые термины «виртуальный офис» и «обслуживаемый офис» ввела в 1978 году компания *Servcorp*. Однако Крис Керн (англ. *Chris Kern*) утверждает, что создал неологизм «виртуальный офис» для статьи в журнале, опубликованном в 1983 году.

Термин «виртуальный офис», в общем смысле, подразумевает профессиональное общение в режиме он-лайн. Физическое местонахождение такого офиса уже не играет главной роли. На первое место выходит профессионализм сотрудников и оперативность решения задач.

Виртуальный принцип работы – фактически это будущее для всех организаций, которые стремятся:

- установить связь по всему миру, включая как небольшие города, так и мегаполисы;

- открыть представительства в крупных городах или за границей;

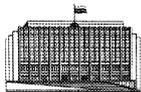
- гарантировать, что ничего не важно, кроме таланта, навыков, способностей и вежливости работника (как ранее ограничивающее физическое местонахождение);

- расширить возможность выбора сотрудников при найме и обеспечить им более удобные производственные условия, меньшее напряжение и более сбалансированный образ жизни, повышая при этом производительность труда, экономя время и деньги;

- иметь более гибкий штат.

Поддержка виртуальных офисов – это хороший способ для органов власти стимулировать развитие предпринимателей, которые хотят закрепить и расширить свое местоположение на рынке, избавляя их от соблюдения требований фиксированного штата и других препятствий, создаваемых различными инфраструктурами.

Виртуальный офис – это работа на дому, которая, по нашему мнению, имеет больше плюсов, чем минусов. Минимизация офисного пространства дает возможность организации платить меньшую аренду. Накладные расходы на офис низки, и в то же время сохраняется имидж профессионального офиса. Более того, так как сотрудники работают не



выходя из дома, то им не приходится ежедневно тратить активное время и силы на дорогу, контроль улучшается, т.к. он осуществляется не по присутствию на рабочем месте, а по результатам труда. Кроме того, результаты исследования The Economist Intelligence Unit «Готовимся к росту: будущие драйверы роста производительности» показали, что на рост производительности труда наибольшее влияние оказывают гибкий график, оплата работы по результатам и возможность работать удаленно<sup>1</sup>.

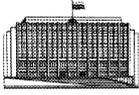
Сейчас пользователями виртуального офиса являются: юридические фирмы; иностранные фирмы; фирмы, работа в которых предполагает частые командировки; компании, занимающиеся недвижимостью; ипотечные компании; агентства по подбору персонала; сетевые компании. Кроме того, всеми преимуществами такого рода организации труда пользуются: домашние предприниматели, бухгалтеры, юристы, мобильный торговый персонал, домашний сервис обслуживания (кровля, электричество, ландшафт, строительство, реконструкция и т.д.), бизнес-консультанты, посредники, брокеры/консультанты по финансовым планированиям акций, тренеры/инструкторы, экономисты.

Считаем, что данный список в ближайшее время может и должен пополниться госслужащими. Переход на надомный способ работы для большого количества госслужащих – оптимальный вариант. При этом можно сохранить некоторые «присутственные» места, необходимые в тех случаях, когда у человека нет своего рабочего места, когда он приходит в офис – государственное здание – для того, чтобы провести какое-то совместное мероприятие, подготовить какой-то совместный документ. Все остальное он может делать вне офиса посредством интернет-сообщений, системы электронного документооборота, то есть эффективно используя то, что уже в органах государственной власти внедрено.

Возможно сохранение рабочих помещений для подразделений, которые работают с особенно важной информацией, к примеру, персональными данными и служебными документами, которые не могут вращаться в свободном доступе – бухгалтерия, кадровые службы, канцелярия. А вот сотрудники, занимающиеся планированием или анализом, вполне могли бы работать на дому.

Может возникнуть вопрос контроля над деятельностью госслужащих. Но какой контроль за деятельностью чиновников принят сейчас в большинстве органов власти? Контролируется не то, что

<sup>1</sup> Joanne McKenna, Press Liaison. Результаты исследования Economist Intelligence Unit: «Human-capital management remains key to increasing productivity», 21 марта 2011 <http://www.eiuresources.com/mediadir/default.asp?PR=2011032102>



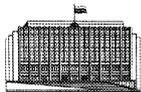
чиновники делают, а ведется учет того, какое количество времени они находятся на работе. И это порочная система, которая не дает никакого представления о том, что реально делает человек... Представляется возможным ввести новую систему планирования и отчетности за работу. Таковую, при которой человек понимает: у него есть перечень задач на сегодня, которые он обязательно должен выполнить. А где именно он их выполняет: дома, в кафе, на работе, в переговорной комнате, в этом офисе или в офисе через дорогу – он определяет сам. Выполнил все за восемь часов – хорошо. Выполнил за два часа – тем лучше для него, но тем хуже для его руководителя, который неправильно распределяет человеческие и временные ресурсы<sup>2</sup>.

Похожей точки зрения придерживается и Губернатор Кировской области Никита Юрьевич Белых: «Я думаю, в работе должны уйти в прошлое бумаги, большие совещания, на которые съезжаются люди из разных районов и городов. Им на смену в полном объеме придут электронный документооборот, видеоконференции. И эта задача простая только на первый взгляд – ведь она потребует не просто механической установки новых программ, а в значительной степени изменения менталитета и подходов к работе со стороны госслужащих»<sup>3</sup>.

Необходимо понимать при этом, что материальный уровень офиса не исчезает полностью, а трансформируется в современную виртуальную форму. Для организации рабочего места «на дому» требуется компьютер с выходом в интернет, микрофон, наушники, веб-камера. Руководителям, имеющим право подписи, необходима также электронная цифровая подпись. Основными инструментами взаимодействия становятся Skype, ICQ, e-mail, СЭДД (система электронного документооборота), Google Docs или аналоги. Для проведения совещаний и переговоров возможно использование систем Веб-конференций. Стоит отметить, что возможность предоставления сотрудникам доступа к необходимым производственным мощностям и программному обеспечению не зависит от того, какого уровня его персональный компьютер, ноутбук, нетбук или какое-то еще более мобильное устройство по типу iPhone, с которого он выходит в сеть. Необходимым условием является лишь наличие широкополосного доступа в интернет. Это становится возможным благодаря набирающим обороты и популярность облачным технологиям. Облачные технологии предоставляют компьютерные ресурсы и мощности пользователю как Интернет-сервис. Причем количество решений и возможностей

<sup>2</sup> Ирина Постникова, Екатерина Князева. Интервью Интернет-журналу «Соль» руководителя аппарата администрации пермского края Макара Германа. «Он не сможет совершить таинство», 11 марта 2011. - <http://saltt.ru/node/7956>

<sup>3</sup> Никита Белых. Интервью в блоге Алены Поповой: «Государство в 21 веке:», 23 марта 2011. - <http://www.gosbook.ru/node/18782>



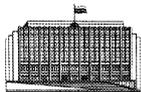
предоставления программного обеспечения как услуги (Software as a service – SaaS) растет большими темпами. Исследования показали, что благодаря облачным технологиям экономика развитых европейских стран (Великобритания, Германия, Италия, Испания и Франция) к 2015 году будет получать дополнительно по 177,3 млрд. евро в год. А косвенные экономические выгоды в результате дополнительной ВДС во всех пяти странах к 2015 году составят в совокупности 280 млрд. евро – по 60 млрд. в год, а косвенная и индуцированная занятость в период между 2010 и 2015 гг. может достичь 2 396 000 работников<sup>4</sup>.

Положительный опыт постепенного перехода к виртуальному офису накоплен в Татарстане, где в Государственном Совете активно используется система «Мобильный офис». Под «Мобильным офисом» понимается переносной компьютер (ноутбук, карманный персональный компьютер, смартфон), оснащенный соответствующим программным обеспечением и предоставляющий доступ к ресурсам внутренней сети Государственного Совета через сеть Интернет, по схеме, обеспечивающей необходимый уровень конфиденциальности при обмене информацией. «Мобильный офис» позволяет получать документы в электронном виде, рассматривать их, налагать резолюции и тут же отправлять обратно, находясь в любой точке планеты, где есть доступ в Интернет, что является крайне удобным для организации оперативной работы с поступающей официальной документацией. Документы «заливаются» в ноутбук с установленным специальным программным обеспечением, а резолюцию можно набирать на клавиатуре, написать при помощи компьютерного пера – стилуса (ввод данных осуществляется за счет прикосновений или проведения линий пером по поверхности экрана), либо наговорить, затем подписать электронной цифровой подписью, и все это автоматически поступает в отдел документационного обеспечения для регистрации и отправки исполнителям.

Особенно важно начать автоматизацию и виртуализацию офиса с верхнего, руководящего звена. Обычно именно неподготовленность руководителя и не готовность принимать новые технологии и новые подходы к способам и методикам работы являются стопором в инновационном развитии организации.

Готовность руководителя участвовать в создании и использовании виртуального офиса – необходимое условие для реализации этого принципа. Но необходимым и достаточным условием будет готовность к работе в новых условиях со стороны всех сотрудников: от руководителя до менеджера самого нижнего звена. И хотя принцип офисной работы в

<sup>4</sup> Отчет Центра экономических и бизнес-исследований (CEBR) «Облачные дивиденды - 2011». - <http://uk.emc.com/microsites/2010/cloud-dividend/index.htm>



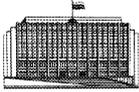
мировой истории появился относительно недавно, он прочно укрепился в сознании. Во многом это связано с тем, что офис – это искусственная среда, где люди проводят больше половины своей сознательной жизни. Несомненно, внедрение виртуального офиса потребует изменения психологии сотрудников, их подхода к работе. Сотруднику, находящемуся дома, требуется самоконтроль. К тому же коллективный труд позволяет замаскировать собственное бездействие, а работа на дому требует индивидуальности и самостоятельности в принятии решений.

Прогресс развития новых технологий, новых знаний и расширения сознания человека не остановить, и то, как реагирует человек на эти изменения, показывает современность данного человека, его готовность и нацеленность на будущее. Смена эпох, постиндустриальное, информационное общество, в котором мы живем, не позволяют опираться в полной мере на опыт прошлого и действовать в соответствии с принципом «Хорошо как у деда. Хорошо как жили раньше», а требует изучать новые перспективы, возможности и уверенно смотреть в будущее.

## **Информационная открытость органов власти: состояние, пути развития**

***Е.В. Макарихин,** консультант  
информационно-аналитического отдела  
Информационно-аналитического  
управления Аппарата Законодательного  
Собрания Нижегородской области*

Право на свободный доступ к информации является одним из фундаментальных в любом демократическом государстве. В деятельности органов государственной власти информация играет особую роль. Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля, в том числе за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, способствует повышению уровня прозрачности деятельности государственных структур, снижает коррупцию. Высокий уровень развития информационных технологий, в первую очередь в государственном секторе, естественным образом указывает на общую технологическую мощь государства.



Под информационной открытостью власти понимается свободный доступ к любой открытой (не являющейся государственной или иной тайной) информации о деятельности, составе, структуре и т.п. органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Базовые принципы в вопросе регулирования информационной открытости органов государственной власти закреплены в Конституции Российской Федерации.

Ст. 24 п.2: *«Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».*

Ст. 29 п.4: *«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».*

Таким образом, данные права закреплены в основном законе государства. Однако как показывает практика, реализуются они далеко не в полной мере.

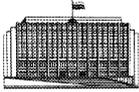
### **Зарубежный опыт**

Отдельные законы о праве на информацию имеют около ста государств мира.

Впервые такой закон был принят в Швеции в 1776 г. «О свободе изданий». В 1949 г. он был модифицирован в закон «О свободе печати» (в настоящее время является составной частью Конституции Швеции и гарантирует всем гражданам страны свободу получения информации в государственных органах на безвозмездной основе).

В США в 1966 г. был принят закон «О свободе информации», согласно которому все данные, которые собираются и хранятся государственными структурами, являются общественным достоянием; граждане США имеют доступ к ним на бесплатной основе. Отдельные ведомства – Министерство обороны, ЦРУ, ФБР – частично освобождены от обязательств, налагаемых законом; однако граждане имеют право требовать рассекречивания информации через суд. Во всех штатах есть собственные законы, обеспечивающие доступ к правительственным документам.

В Ирландии закон «О свободе информации» вступил в силу в 1998 г. Закон содержит весьма ограниченное количество пояснений того, какая информация является общедоступной, но главной чертой закона является презумпция открытости государственной информации – все, что не ограничено данным законом, считается открытым. В этом



отношении данный закон является более либеральным, чем соответствующий закон Великобритании, где решения органов власти относительно запросов на предоставление информации могут быть обжалованы Комиссаром по информации.

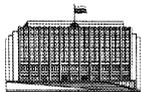
*Комиссар по информации – чиновник, основная функция которого заключается в мониторинге исполнения Закона «О свободе информации». Комиссар по информации независим при исполнении своих должностных обязанностей. Комиссар уполномочен следить за тем, как законодательство об информации исполняется всеми органами власти. Одной из обязанностей Комиссара является выпускать ежегодные доклады о своей деятельности.*

В Великобритании в 2000 г. принят закон «О свободе информации», по которому гражданам должны предоставляться любые документы, кроме имеющих отношение к формулированию и определению политики правительства.

В Японии в 2001 г. вступил в силу закон о доступе к информации, находящейся в распоряжении административных органов. Круг лиц, имеющих право на получение доступа к государственной информации, законодательством Японии не ограничен. Но принцип прозрачности не распространяется на законодательную и судебную власти, на часть структур государственного управления.

В Израиле контроль за свободой информации осуществляется на основе закона «О свободе информации», а также регулятива «О свободе информации». Они определяют органы, подлежащие регулированию (прежде всего, государственные органы) и требуют от государства публиковать список всех таких органов. Впрочем, не все государственные органы обязаны следовать закону, например, университеты и колледжи.

Что же касается зарубежного опыта разработки электронного правительства, то следует отметить, что эта идея возникла еще в 1990-е годы. Активную работу по его внедрению сегодня ведут многие развитые государства мира. Согласно одному из многочисленных рейтингов уровня развития Электронного правительства, пальма первенства в этом вопросе принадлежит Канаде. Следом за ней, в списке лидеров, Сингапур и США. Далее, в порядке уменьшения рейтинга – Австралия, Дания, Великобритания, Финляндия, Гонконг, Германия, Ирландия, Нидерланды, Франция, Норвегия.



## Нормативная база ведущих в сфере развития электронного правительства стран

### США

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими деятельность электронного правительства в стране, являются:

**Стратегия «Электронного Правительства» (E-Government Strategy. Implementing the President's Management Agenda for e-Government. Simplified Delivery of Services to Citizens. February 27, 2002)**

*В Стратегии излагаются цели и принципы создания «электронного правительства», проблемы и барьеры на пути его построения, описываются принципы реализации стратегии, а также приводится описание 24 президентских инициатив в области создания «электронного правительства»)*

**Стратегия «Электронного правительства» (E-Government Strategy. Implementing the President's Management Agenda For E-Government. April 2003)**

*Документ содержит краткое изложение основных положений предыдущей стратегии, описывает достижения Федерального правительства в области создания «электронного правительства» за 2002 год, а также устанавливает приоритеты на 2003-2004 годы. Приложение к документу содержит подробное изложение достижений по каждой из 24 президентских инициатив, методы измерения прогресса, а также ключевые опорные точки по дальнейшей их реализации.*

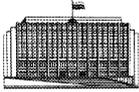
Комплекс мероприятий стратегии исходит из необходимости реализации 24 общеправительственных инициатив по четырем ключевым направлениям:

**Отдельные граждане (правительство–граждане G2C):** построение удобного для использования единого «окна доступа», чтобы облегчить гражданам доступ к высококачественному правительственному сервису.

Основные результаты: использование интернета для предоставления таких услуг, как пенсионное обеспечение, предоставление кредитов, учебных и образовательных материалов; ключевые направления бизнеса – социальные услуги, рекреационные и природные ресурсы, субсидии и кредиты, сбор налогов.

**Бизнес (правительство–бизнес G2B):** уменьшение правительственного давления на бизнес посредством устранения необходимости предоставления избыточных данных и использование современных коммуникаций для развития электронного бизнеса.

Основные результаты: уменьшение накладных расходов на бизнес;



ключевые направления – регулирование, экономическое развитие, торговля, разрешительно/лицензионная деятельность, субсидии и кредиты, управление активами.

**Межправительственное взаимодействие**, включая правительства штатов и местные власти (правительство-правительство G2G); организация прямого прозрачного взаимодействия правительств штатов и местных властей с федеральным правительством. Это позволит получить значительную экономию средств при администрировании, а также будет способствовать улучшению выполнения программ поддержки за счет поступления точных и своевременных данных.

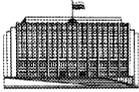
Основные результаты: совместное использование информации и интеграция данных властей всех уровней; ключевые направления бизнеса – экономическое развитие, рекреационные и природные ресурсы, общественная безопасность, улучшение законодательств, управление готовностью к стихийным бедствиям, субсидии и кредиты.

**Поддержка внутриправительственной деятельности** (повышение эффективности и продуктивности Internal Efficiency and Effectiveness IEE); улучшение использования современных технологий с тем, чтобы уменьшить затраты и улучшить качество деятельности правительственных агентств, в первую очередь, используя передовой опыт в таких областях как управление цепочками поставок, финансовое управление, управление знаниями. Эффективность и производительность правительственных агентств будут серьезно улучшаться за счет исключения различных задержек, а также роста удовлетворенности служащих и их закрепления.

Основные результаты: адаптация накопленного опыта в правительственной деятельности (управление цепочками поставщиков и др.); ключевые направления бизнеса – финансы, человеческие ресурсы, менеджмент, снабжение, учет и инвентаризация.

### **Великобритания**

Великобритания одной из первых предприняла шаги в области «электронного правительства», нацеленные на то, чтобы к 2005 году все услуги государственных служб можно было бы получать по Интернету. Тем не менее у программы правительства до сих пор имеется ряд проблем, касающихся путей реализации «электронного правительства» и той среды доступа, в которой будут функционировать эти службы. В Великобритании была разработана и принят документ **«e-Government – a strategic framework for public service in information age»** («**Электронное правительство – стратегические рамки для государственных услуг в информационном веке**»), который содержит изложение государственной стратегии в области создания



электронного правительства.

Помимо этого в Великобритании был принят еще целый ряд документов, устанавливающих общие рамки, стратегии и конкретные стандарты, регулирующие создание «электронного правительства»:

**Руководство по организации среды взаимодействия электронного правительства (e-Government Interoperability Framework – e-GIF)** - устанавливает техническую политику правительства и спецификации для достижения интероперабельности и согласованности информационных систем для организаций общественного и государственного секторов.

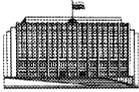
**e-Government Metadata Framework (Структура метаданных электронного правительства).** Определяет политику правительства Великобритании в области использования метаданных в официальных информационных системах.

**Стандарт метаданных электронного правительства (e-Government Metadata Standard - e-GMS).** Содержит перечень элементов, которые должны использоваться государственным сектором при создании метаданных информационных ресурсов.

**Руководство по управлению электронными записями (Electronic Records Management Framework).** Устанавливает приоритеты и реперные точки в процессе перехода к полностью электронному управлению записями, что предусмотрено Программой модернизации правительства (Modernizing Government White Paper).

**«Стратегия электронного правительства. Рамочная политика и руководства по использованию, управлению и проектированию Web-сайтов общественного сектора. Великобритания» (E-government strategy Framework policy and guidelines for the use, management and design of public sector websites.).** Документ является версией 1.0 Руководящих принципов для проектирования и использования Web-сайтов правительства Великобритании. Руководящие принципы распространяются на все организации общественного сектора, которые используют Интернет для того, чтобы публиковать информацию и предоставлять услуги отдельным гражданам и бизнес-организациям. Цель руководящих принципов состоит в том, чтобы содействовать повышению эффективности сайтов, используемых в общественном секторе путем повышения качества управления web-сайтами и их хорошего проектирования.

Особенно интенсивно в Великобритании развиваются такие направления повышения информатизации общества, как общественные Интернет-киоски, центры телефонного обслуживания, а также другие учреждения общественного доступа к электронным носителям информации.



## **Австралия**

Основными документами, регламентирующими создание «электронного правительства» в Австралии являются:

**Investing for Growth policy statement, December, 1997.**  
**Инвестиции в развитие, декабрь 1997.** (Доклад Премьер-министра Австралии в декабре 1997 г., представляющий собой всестороннюю стратегию развития экономики Австралии).

**Towards an Australian Strategy for the Information Economy: Preliminary Statement, July 1998** (Навстречу австралийской стратегии движения к информационной экономике. Предварительные положения, июль 1998).

*Документ является первым шагом правительства Австралии к созданию национальной стратегии движения к информационной экономике. Целью документа является стимулирование широкой общественной дискуссии всех заинтересованных сторон по данному вопросу.*

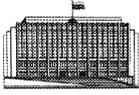
**Better Services, Better Government. The Federal Government's E-Government Strategy, 2002.** (Лучшие услуги, лучшее правительство. Стратегия федерального правительства в области создания «электронного правительства»).

*Стратегия развития «электронного правительства» описывает этап перехода федерального правительства от простого размещения правительственной информации и услуг к созданию сложных интегрированных приложений в области предоставления правительственных услуг и государственного управления, базирующихся на новейших технологиях.*

**Interoperability Technical Framework for the Commonwealth Government, 2003** (Техническое Руководство по созданию среды межведомственного взаимодействия в правительстве Австралии).

*Руководство по созданию среды межведомственного определяет согласованные технологические стандарты, которые обеспечат возможность взаимодействия и информационного обмена информационных систем правительства Австралии. Руководство является одним из первых шагов на пути создания электронного пространства для интегрирования правительственных услуг с целью их оптимизации, в соответствии с потребностями граждан, бизнеса и общества в целом.*

Если сравнивать организацию электронных правительств в развитых странах и Российской Федерации, можно сделать вывод, что на Западе открытость органов власти как таковая является скорее приложением по отношению ко всему комплексу услуг, предоставляемых гражданину государством. Безусловно, это



взаимосвязанные моменты, но приоритет зарубежных законодателей – удобство собственных граждан в их отношениях с государством (частью которых, собственно, и является возможность всестороннего ознакомления с деятельностью органов госвласти).

В России же прозрачность, открытость деятельности органов государственной власти рассматривается как основное направление приложения усилий (коррелирующее с массовым внедрением системы электронного документооборота в органах государственной власти как сопутствующим технологическим процессом). Возможность же оптимизации организации отношений гражданина и органов госвласти на новой технологической основе отодвигается на второй план и на неопределенное будущее.

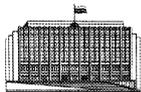
**Основные усилия органов государственной власти Российской Федерации (по применению технологий безбумажного документооборота и возможностей электронных коммуникаций) планируется направлять не на все более широкое исполнение своих функций на новом технологическом уровне, а, в лучшем случае, ограничиться освещением собственной деятельности, что само по себе значимо лишь в аспекте публичности власти.**

### **Обзор регионального законодательства**

Законодательство Российской Федерации в области регулирования информационных правоотношений в некоторых субъектах РФ по своему развитию во многом опережало федеральное законодательство.

Есть регионы, где вопросы информатизации общества закреплены непосредственно в их уставах. Например, в Уставе Вологодской области закреплено, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны информировать население о социально-экономическом положении области, вопросах, обсуждаемых в органах государственной власти и органах местного самоуправления, принимаемых ими решениях, а также публиковать иную информацию в соответствии с действующим законодательством, за исключением информации, распространение которой ограничено федеральными законами». Устав Архангельской области включает обсуждение гражданами важных вопросов государственного значения, а также гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

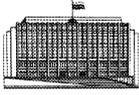
В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы информационной открытости региональных органов власти (закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-



Петербурга» (1995 г.), закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» (2002 г.), который впервые отразил комплексную систему правовых механизмов обеспечения доступа. В Волгоградской области принят Закон от 28 января 2003 года № 782-ОД «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области». Он во многом повторяет положения принятого в 2002 году Закона Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». При этом калининградский закон содержит отдельную главу, в которой устанавливается порядок предоставления документов и материалов на основании запроса. Владимирская область пошла по пути законодательного закрепления порядка доступа к информации, касающейся отдельных направлений деятельности органов власти. Так, в 2003 году был принят Закон «О порядке информирования граждан, их объединений и юридических лиц о градостроительной деятельности на территории Владимирской области». В Красноярском крае принят закон «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края» (2003 г.). Также отметим закон г. Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы» (2004 г.); закон Приморского края «О государственных информационных ресурсах Приморского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края» (2005 г.).

Закон Еврейской автономной области 1999 г. «О гарантиях реализации конституционных прав граждан на информацию о решениях, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Еврейской автономной области» – это единственный закон, включивший в перечень публичных органов власти органы местного самоуправления из-за неурегулированности этого вопроса на федеральном уровне.

В Законе Новгородской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» (2005 г.) появилась новая форма предоставления информации по запросам, переданным гражданами при проведении информационных дней (выездные заседания руководителей органов власти и встречи с населением). Кроме того, были развиты нормы об опубликовании информации в сети Интернет, а также на специальных информационных стендах; отражена контрольная функция Общественной палаты при Новгородской областной Думе в отношении исполнения закона, а также



развиты финансовые гарантии реализации механизмов доступа к информации.

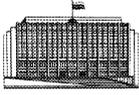
Если говорить о субъектах Приволжского федерального округа то здесь, прежде всего, стоит отметить республику Татарстан. В республике утверждена «Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005-2010 годы», главным элементом и составной частью которой и стала – разработанная «Комплексная программа развития информатизации РТ «Электронный Татарстан 2005-2010 годы», объединяющая усилия государственных и муниципальных органов власти, предприятий, научных и образовательных организаций, а также населения в становлении информационного общества Республики Татарстан. Техническая стратегия проекта должна обеспечить возможность предоставления государственных услуг через Интернет, мобильную связь, кабельное и цифровое телевидение, а также call-центры.

**Ситуация в Нижегородской области до 2010 года качественно не отличалась от большинства регионов.**

Закон Нижегородской области № 674 «Об информатизации и информационных ресурсах Нижегородской области» в конце 2005 года был принят Законодательным собранием только в первом чтении. Данный документ должен был стать базовым нормативно-правовым актом Нижегородской области, задающим общий подход к формированию и использованию информационных ресурсов региона, и регулировать отношения, возникающие при формировании, использовании и защите государственных информационных ресурсов Нижегородской области, при создании и эксплуатации информационных систем, содержащих указанные ресурсы, а также определяющим общие принципы формирования и использования информационных ресурсов. Закон направлен на упорядочивание процессов информатизации, а также закрепление правового статуса информационных ресурсов Нижегородской области.

*Поспешность в разработке данного закона негативным образом отразилась на его качестве, что повлияло на решение депутатов Законодательного Собрания отклонить его и отправить на доработку. На протяжении последующих лет ситуация с наличием базового закона области в этой сфере не изменилась.*

В результате, до 2010 г. региональная политика в части информационной открытости органов власти регулировалась, в основном, отдельными Распоряжениями Правительства Нижегородской области. В частности, были приняты Распоряжения Губернатора Нижегородской области от 07.12.2004 г. № 1388-р «О мерах по унификации электронной почты», от 25.02.2003 г. № 108-р «Об участии в

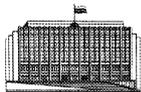


реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия» на территории Нижегородской области в 2003-2010 годах, от 03.06.2004 г. № 304-р «Об утверждении Концепции электронного правительства Нижегородской области», от 23.09.2003 г. № 995-р «О внедрении системы электронного документооборота», от 09.06.2004 г. № 636-р «О формировании объединенного (корпоративного) Интернет-сайта органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления».

*Зачастую происходило смешение понятий «доступ к информации», «информатизация органов власти» (развитие технологий, переход на электронный документооборот) и «информационное обслуживание населения», поэтому органы власти принимают законодательство по информатизации органов власти, а не законы об обеспечении доступа к информации.*

В мае 2010 г. вступил в силу **Закон Нижегородской области от 11.05.2010 г. № 81-З «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Нижегородской области и органов местного самоуправления в Нижегородской области и о государственных и муниципальных информационных системах в Нижегородской области»**, принятый в рамках положений Федерального закона № 8-ФЗ и проводящий его нормы на уровень региона. Несмотря на то, что закон нормативно достаточно слабо регулирует «техническую» сторону – сферу формирования и использования информационных ресурсов региона, создания и эксплуатации информационных систем, содержащих указанные ресурсы, а также общих принципов формирования и использования информационных ресурсов (на что делался упор ранее в нормативной базе региона), – он стал серьезным шагом в укреплении нормативной базы региона в части реализации информационной открытости органов государственной власти для жителей области.

В процессе взаимодействия с управлением Информатизации Аппарата Правительства Нижегородской области в 2010 г. информационно-аналитическое управление Аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области разработало предложения по реализации федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» № 8-ФЗ от 9.02.2009 г., которые использовались в разработке действующей в настоящее время программы информатизации Нижегородской области.



## **Предложения к Плану реализации № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. в целях дальнейшей информатизации Нижегородской области**

### **Мероприятия**

В целях реализации целей и задач Федерального закона №8-ФЗ и разработанного на его основе закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Нижегородской области и органов местного самоуправления и о государственных и муниципальных информационных системах в Нижегородской области» целесообразно провести организационно-технические и технологические мероприятия по следующим направлениям:

1. Всем органам государственной и муниципальной власти обеспечить гражданам доступ к информации в глобальной сети Интернет в соответствии с требованиями Федерального закона № 8-ФЗ.

Для этого:

привести в соответствие с требованиями Федерального закона действующие сайты органов государственной власти и органов местного самоуправления Нижегородской области и принять меры по их дальнейшему совершенствованию;

в соответствии со ст.14 Закона разместить в сети Интернет Перечни информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;

органам государственной власти и МСУ обеспечить предоставление информации населению области через сеть Интернет, электронные СМИ, а также многофункциональные центры (МФЦ);

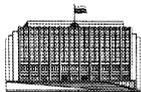
в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации органов государственной власти в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах создать пункты подключения к сети Интернет.

2. Для построения единой государственной сети всем органам исполнительной и муниципальной власти обеспечить создание и развитие автоматизированных информационных систем (АИС) органов власти, содержащих информацию, предоставляемую гражданам в соответствии с законодательством, либо обеспечивающих предоставление государственных услуг.

3. Всем органам исполнительной власти и органам власти муниципальных районов обеспечить увеличение числа государственных услуг, предоставляемых в электронном виде до 60.

Для этого:

разработать и дополнить реестры государственных услуг, предоставляемых в электронном виде и административные регламенты их предоставления;



обеспечить создание в каждом муниципальном районе МФЦ;  
обеспечить дальнейшее развитие единого портала государственных услуг Нижегородской области в соответствии с современными требованиями.

4. Всем органам исполнительной и муниципальной власти обеспечить возможность присутствия граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления либо прямую трансляцию заседаний на своих сайтах в сети Интернет.

5. Государственным органам, органам местного самоуправления обеспечить в помещениях, занимаемых указанными органами, и иных отведенных для этих целей местах размещение информационных стендов и (или) другие технические средства, в том числе АИС аналогичного назначения для ознакомления пользователей с текущей информацией о деятельности соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления.

Информация должна содержать:

1) порядок работы государственного органа, органа местного самоуправления, включая порядок приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления;

2) условия и порядок получения информации от государственного органа, органа местного самоуправления.

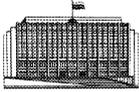
6. Государственным органам, органам местного самоуправления обеспечить перевод архивных и библиотечных фондов в электронный вид.

7. В целях обеспечения автоматизации процедуры запросов населения в органы государственной власти и МСУ, реализовать на сайтах государственных и муниципальных органов соответствующие функции интерактивного общения с посетителями сайтов, в том числе с использованием электронной почты.

8. Всем органам государственной и муниципальной власти обеспечить обучение населения по типовым обучающим программам навыкам использования современных информационно-коммуникационных технологий.

9. Обеспечить все социальные учреждения (дома престарелых, инвалидов, детские) средствами вычислительной техники с выходом в Интернет.

10. В каждом муниципальном районе создать единый call-центр



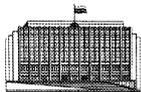
для предоставления населению консультаций о предоставлении государственных услуг.

### **Выводы**

С момента вступления в силу базового Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и в ходе последующего процесса приведения нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в соответствии с ним, реализация права российских граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления фактически вышла на новый качественный уровень.

В то же время, само представление об открытости органов власти в России не носит системный характер: в частности, отсутствует четкое понимание того, что на первый план можно и нужно выдвигать задачи предоставления населению услуг, связанных с информационной коммуникацией, а собственно открытость органов власти при этом становится необходимым и естественным сопутствующим моментом.

Полноценное ознакомление граждан с работой органов власти не является отдельной самостоятельной ценностью, если интересы и запросы гражданского общества не воспринимаются властью в полной мере. Для развития гражданского общества и повышения качества жизни более значима способность власти начать работать более эффективно, если развитие технологий позволяет достичь этого, выйти на новые уровни взаимодействия с социумом. Процесс внедрения электронных услуг, инициируемый и поставленный в жесткие временные рамки властными решениями самого высокого уровня, фактически начат в 2007 году и должен быть завершен к 2015 году. Несмотря на возникающие сложности, срывы сроков выполнения промежуточных этапов и другие проблемы, возможность полноценной и исчерпывающей реализации права граждан на получение государственных услуг в электронной форме должна стать логичным системным шагом к новым условиям сосуществования российского гражданина, общества и государства.



## **Использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти<sup>5</sup>**

*О.М. Северьянова, советник отдела  
экономического анализа Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации*

Информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий (далее – ИКТ) и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти.

При этом основными особенностями и характеристиками информационного общества, по оценкам зарубежных и отечественных исследователей, являются:

обеспечение приоритета информации по сравнению с другими ресурсами;

становление информационной экономики как главной формы развития;

глобальный характер информационных технологий, охват ими всех сфер социальной деятельности человека;

обеспечение информационного единства всей человеческой цивилизации.

В отечественной и зарубежной литературе отмечается также ряд тенденций, связанных с формированием информационного общества, в том числе:

возрастающее влияние на общество средств массовой информации;

возрастающие возможности проникновения в частную жизнь граждан или организаций посредством использования информационных технологий;

усложняющаяся проблема отбора качественной и достоверной информации;

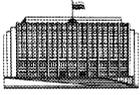
увеличение разрыва между разработчиками и потребителями информационных технологий до стратегически опасной величины;

усиление проблемы адаптации части людей к среде информационного общества.

Очевиден тот факт, что ИКТ совместно с традиционной

---

<sup>5</sup> Статья подготовлена с использованием материалов Отчета Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования государственных средств на реализацию единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти».



инфраструктурой (библиотеки, почта и т.д.) играют роль информационной инфраструктуры в современной экономике, производстве и распространении знаний, но это связано с изменением технических и финансовых условий доступа к информационным ресурсам, скорости их передачи и обработки. При этом технологии сами по себе не расширяют сферу доступного знания и не определяют модели его использования.

Следует отметить, что в сфере развития ИКТ произошел эволюционный скачок от отдельных вычислительных машин к компьютерным сетям, что дало новые синергетические информационные возможности, несмотря на то, что функционирование компьютерных сетей влечет дополнительные расходы, например, на обеспечение информационной безопасности.

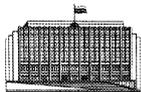
Отсутствие эффективных механизмов контроля использования и управления доступа к информации, содержащейся в государственных информационных системах, создает угрозу нарушения прав граждан, интересов хозяйствующих субъектов и органов власти, создает угрозы национальной безопасности, связанные с активным несанкционированным использованием, в частности, террористами, сети Интернет и мобильной телефонии для организации скрытых каналов связи и пропаганды своей деятельности, создания сайтов экстремистской и иной противоправной направленности.

Информационные технологии все чаще используются для совершения традиционных преступлений, в частности, хищений, вымогательства и мошенничества; одной из угроз является увеличение количества компьютерных преступлений.

В этой связи обеспечение информационной безопасности, противодействие использованию потенциала информационных технологий в целях угрозы интересам России и граждан Российской Федерации приобретает все большее значение.

**Основные направления формирования информационного общества в Российской Федерации** определены в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года.

Следует отметить, что содержание указанной Стратегии в целом соответствует положениям международных стратегических и концептуальных документов. Вместе с тем представляются недостаточно полно освещенными такие направления деятельности, как стандартизация, унификация и обеспечение интероперабельности информационных систем, создание национальной системы надежной идентификации и обеспечение защищенности и юридической значимости электронного взаимодействия, а также кадровое



обеспечение в сфере ИКТ.

В последние годы Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и федеральными органами государственной власти (ФОГВ) предприняты существенные усилия для развития ИКТ в стране. В этих целях разработан и принят ряд концептуальных и стратегических документов, реализуются соответствующие государственные и федеральные целевые программы, созданы и функционируют органы по координации усилий, направленных на ускорение развития ИКТ, на данную сферу выделяются значительные финансовые ресурсы.

По оценке Минэкономразвития России, объем рынка информационных технологий в стране в 2010 году составил 565,8 млрд. рублей (103,7% к уровню 2009 года в сопоставимых ценах).

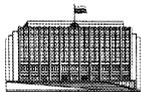
Анализ международного и отечественного опыта развития информационных систем свидетельствует о том, что информатизация не является самоцелью, а выступает лишь средством достижения некоторых базовых эффектов, основными из которых являются эффективность деятельности правительства, а также формирование зрелого информационного общества, включающее реализацию права личности на информацию.

В этом смысле развитие ИКТ в Российской Федерации должно ориентироваться не только на общемировые тенденции в данной сфере, но и обеспечивать реализацию целей и задач государственной политики в стране, учитывать текущие и перспективные социально-экономические процессы.

Стратегией развития информационного общества предусмотрено, что Россия к 2015 году в международных рейтингах по общему уровню развития информационного общества должна войти в число двадцати ведущих стран мира, а по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы – в число десяти ведущих стран.

Планом реализации Стратегии развития информационного общества ответственной за достижение целевых значений показателя места Российской Федерации в международных рейтингах доступности национальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (в 2010 году – 50-е место, в 2011 году – 33-е место) определена Минкомсвязь России.

Анализ положения России в рейтингах за последние несколько лет показывает крайне негативную динамику. Так, согласно Докладу о глобальных информационных технологиях в 2009-2010 годах Всемирного экономического форума (WEF Global Information Technology Report), по индексу сетевой готовности Россия занимает лишь 80-е



место в мире (из 133 стран, входящих в рейтинг), находясь между Тринидадом и Тобаго и Сальвадором. Значение индекса России составляет 3,58, при этом значение индекса Швеции, возглавляющей рейтинг, равно 5,65.<sup>6</sup>

Отчет публикуется с 2002 года, за это время первая двадцатка стран в рейтинге почти не изменилась. Среди стран G20 Россия занимает 18-е место, опережая лишь Аргентину.

В рейтинге индексов сетевой готовности стран СНГ Россию обходят Азербайджанская Республика и Республика Казахстан. Следует отметить негативную динамику значений индекса сетевой готовности России. В рейтинге стран за 2010 год по сравнению с 2009 годом Россия опустилась на 6 пунктов, пропустив вперед такие государства, как Тринидад и Тобаго, Мексика, Гамбия, Кувейт, Сенегал и Доминиканская Республика.

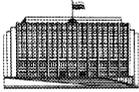
По экспертным оценкам авторов Доклада о глобальных информационных технологиях, Россия опустилась на 80-е место в силу слабых внешних показателей, характеризующих степень расположенности рынка, нормативной базы и инфраструктуры страны к инновациям и развитию ИКТ.

С одной стороны, отмечаются такие сильные черты России, как благоприятная для ИКТ инфраструктура, высокая готовность к применению ИКТ и практическое использование гражданами, высокий уровень образования и научной базы. С другой, слаборазвитый рынок в области ИКТ, **запутанная нормативно-законодательная база, слабая готовность правительства к применению ИКТ и практически невысокий уровень использования ИКТ властями в повседневной деятельности** не дают возможности России подняться выше занимаемого места в рейтинге.

Структурный анализ значений показателей, влияющих на агрегированный индекс сетевой готовности страны, свидетельствует о крайне низкой готовности власти к применению ИКТ в России.

Так, по степени приоритетности ИКТ для власти Россия занимает 101-е место из 133 возможных, по индикатору «Место ИКТ в планах правительства по повышению конкурентоспособности» – 118-е место, по индикатору «Успехи власти в продвижении использования ИКТ» – 106-е место, по степени влияния использования ИКТ властью на качество государственных услуг – 118-е место и, наконец, по степени

<sup>6</sup> Для определения индекса сетевой готовности применяется 68 индикаторов, 39 из которых вычисляются на основе опроса респондентов, 29 берутся из статистических данных МВФ, Всемирного банка, ООН и других официальных источников. В качестве респондентов выступают руководители предприятий малого, среднего и крупного бизнеса, адекватно представляющие все отрасли экономики. От каждой страны выбираются не менее 100 респондентов, а для крупных экономик их число увеличивается (например, для России - 368 человек).



использования ИКТ государственными учреждениями Россия находится на уровне показателей самых отсталых африканских государств, занимая 121-е место в рейтинге.

Учитывая изложенное, достижение к 2015 году целевых значений, заявленных в Стратегии развития информационного общества показателей «Уровень развития информационного общества» и «Уровень доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы» при сохранении существующей динамики представляется проблематичным.

Кроме того, значения целого ряда показателей, приведенных в Докладе о глобальных информационных технологиях в 2009-2010 годах, свидетельствуют о низком уровне готовности России для достижения цели, сформулированной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 11 сентября 2008 года на совещании в Кремле, а также в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года по превращению г. Москвы в крупный международный финансовый центр.

**Проблемы нормативного правового регулирования  
в процессе реализации государственной политики  
в сфере использования информационных технологий  
в деятельности федеральных органов государственной власти  
и предоставления государственных услуг**

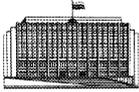
Процесс реализации государственной политики в сфере информационных технологий в деятельности ФОВ и порядок предоставления государственных услуг регламентированы федеральными законами, кодексами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами ФОВ (приказы, распоряжения, административные регламенты и пр.).

Наиболее актуальной проблемой является отсутствие в большинстве нормативных правовых актов положений, предусматривающих возможность предоставления государственной услуги в электронном виде с применением ИКТ, а также наличие ряда юридических ограничений, препятствующих переводу предоставления государственных услуг в электронный вид.

К таким ограничениям, закрепленным в нормативных правовых актах, относятся следующие:

ограничения, устанавливающие необходимость личного взаимодействия органа власти с заявителем;

ограничения, устанавливающие необходимость выдачи результата



предоставления услуги в целом или ее отдельной процедуры исключительно на бумажном носителе.

Для отдельных государственных услуг отсутствует объективная возможность обеспечения их предоставления в полном объеме в электронном виде (например, регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним, государственный технический осмотр транспортных средств и т.п.). Для таких услуг регламентируется порядок подачи в электронном виде соответствующих документов и формирования документов, являющихся результатом предоставления государственной услуги в целом и ее отдельных административных действий и процедур, в том числе уведомление, вызов, отказ и т.п.

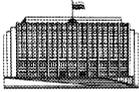
Проведенный анализ объема необходимых изменений в федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты в целях обеспечения реализации предоставления первоочередных 74 государственных услуг в электронном виде, которые предусмотрены Планом перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 1555-р (далее - План перехода), показал следующее.

Общее количество действующих нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление 74 государственных услуг, составляет 589 единиц. При этом с целью обеспечения предоставления государственных услуг в электронном виде необходимо внести изменения в 145 нормативных правовых актов, в том числе в 35 федеральных законов Российской Федерации, и 107 подзаконных нормативных правовых актов. Наряду с этим необходимо разработать и ввести в действие 25 новых подзаконных нормативных правовых актов (ведомственные административные регламенты).

Учитывая, что реестр государственных услуг в настоящее время включает в себя более 700 позиций, объем нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление государственных услуг, увеличится в несколько раз.

Без проведения огромного объема нормотворческой работы государственные услуги, размещенные на Едином портале государственных услуг, будут обеспечиваться только в части подачи заявлений в соответствии со II-м этапом Плана перехода и представления документов в электронном виде в соответствии с III-м этапом, а реализация IV-го и завершающего V-го этапов не будет осуществлена и останется в статусе декларации о намерениях.

Согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 1555-р Минкомсвязь России осуществляет



методическое обеспечение реализации услуг, а федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции организуют реализацию Плана, включая осуществление мер, направленных на совершенствование законодательства. Вся эта деятельность находится под контролем Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

Важнейшей задачей при реализации государственных услуг в электронном виде является использование электронного межведомственного и межуровневого взаимодействия с учетом обеспечения юридически значимого электронного документооборота.

В целом можно отметить, что нормативное правовое регулирование в целях обеспечения государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности ФОВ и предоставления государственных услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях находится в стадии развития, достаточно далекой от завершения. Очевидно, что требуемый объем нормативного правового регулирования очень велик и не может быть реализован в короткие сроки.

### **Межведомственный электронный документооборот**

В Российской Федерации создана система межведомственного электронного документооборота (МЭДО), оператором головного узла которой является ФСО России.<sup>7</sup> Утверждены технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота ФОВ.<sup>8</sup>

В соответствии с положением о системе МЭДО одним из основных принципов МЭДО является «применение участниками МЭДО совместимых технологий, форматов, протоколов информационного взаимодействия и унифицированных программно-технических средств». Однако никаких механизмов стандартизации используемых форматов и протоколов информационного взаимодействия не предусмотрено.

Перечень реквизитов документа, определенный техническими требованиями, не согласован с перечнем реквизитов, определенным Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти<sup>9</sup>, а также с государственным стандартом ГОСТ Р 6.30-2003 «Требования к оформлению документов». Принятый 19 ноября 2010 года государственный стандарт ГОСТ Р 59828-2010 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 г. № 754.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 1403-р.

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477.



документами. Требования к электронному сообщению» определяет новый формат электронного сообщения, не согласованный ни с одним из вышеперечисленных документов.

### **Межведомственное электронное взаимодействие**

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 года № 931, начиная с 1 января 2008 года, необходимо было обеспечить переход федеральных органов исполнительной власти на оказание гражданам и организациям государственных услуг, связанных с обменом сведениями, содержащимися в базах данных других государственных органов, с использованием программно-аппаратных средств и телекоммуникационной инфраструктуры общероссийского государственного информационного центра.

В настоящее время взаимодействие ФОВ при оказании государственных услуг в электронном виде планируется осуществлять посредством СМЭВ – системы межведомственного электронного взаимодействия, создаваемой в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 697.

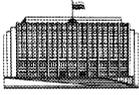
### **Фактически осуществляемое взаимодействие**

Счетной палатой Российской Федерации получена информация о 251 случае использования органами государственной власти информационных ресурсов других ОВ. Только 16 ОВ сообщили о наличии проблем при использовании информационных ресурсов (Приложение 1). Информация о потребностях ФОВ в отсутствующих информационных ресурсах представлена в Приложении 2.

По данным Минздравсоцразвития России, при использовании различных общегосударственных информационных ресурсов возникают схожие проблемы, связанные с тем, что используемая информация разнородна по структуре и содержанию, применяются различные принципы классификации и кодирования информации, зачастую дублируется. Указанные проблемы приводят к снижению достоверности и оперативности получения информации.

Решением указанных проблем может стать систематизация и унификация общероссийских информационных ресурсов, направленная на обеспечение интеграции существующих информационных систем и развитие новых на базе формирования единого информационного пространства федеральных органов государственной власти.

Следует отметить, что опыт подобной систематизации информационных ресурсов накоплен при создании федеральной архитектуры США (Federal Enterprise Architecture, FEA), включающей в



качестве одного из элементов архитектуру государственных данных.

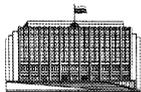
1 октября 2011 года федеральные органы государственной власти России перешли на межведомственный электронный документооборот. Гражданам больше не придется самостоятельно собирать справки для получения той или иной государственной услуги – необходимыми данными ведомства будут обмениваться напрямую в электронной форме. С 1 июля 2012 года к Системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) должны подключиться региональные и муниципальные ведомства.

Однако по результатам первого дня эксплуатации СМЭВ 24 федеральных ведомства продемонстрировали неполную готовность к работе. По данным Мониторинга работ по разработке web-сервисов СМЭВ, который формируется по данным самих федеральных ведомств, у 18 из них полностью отсутствовали одобренные для промышленной эксплуатации сервисы для обмена данными в рамках СМЭВ. Еще у 6 ведомств, среди которых Федеральная налоговая служба России, Пенсионный фонд России, Министерство обороны Российской Федерации и МИД России, сервисы СМЭВ введены в эксплуатацию частично.

### **Выводы**

Действующая законодательная и иная нормативная правовая база, определяющая содержание государственной политики Российской Федерации в области информатизации федеральных органов государственной власти в целом соответствует международным стратегическим и концептуальным документам. Вместе с тем представляются недостаточно полно освещенными такие направления деятельности, как стандартизация, унификация и обеспечение интероперабельности информационных систем, создание национальной системы аутентификации субъектов электронного взаимодействия и обеспечение защищенности и юридической значимости событий электронного взаимодействия, а также кадровое обеспечение в сфере ИКТ.

Нормативное правовое регулирование в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде на федеральном, региональном и муниципальном уровнях находится в стадии формирования. Без проведения значительного объема нормотворческой работы (по оценке Минкомсвязи России, необходима разработка 25 новых и внесение изменений в 145 действующих нормативных правовых актов, в том числе в 35 федеральных законов) государственные услуги, размещенные на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), будут



обеспечиваться только в части подачи заявлений и представления исходных документов в электронном виде, а возможность получения заявителями государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде останется нереализованной.

## **О защите персональных данных**

*В.Г. Гречихин, главный консультант  
отдела государственного строительства  
Аналитического управления Аппарата  
Совета Федерации*

К теме правовой защиты сферы частной жизни человека в последнее время усиливается внимание как в нашей стране, так и за рубежом. Информатизация общества, создание и широкое использование компьютерных баз данных о гражданах государственными и негосударственными структурами, участие стран в международном информационном обмене, в открытых информационных системах придают особую актуальность и значимость задаче обеспечения необходимой правовой защиты информации о частной жизни граждан.

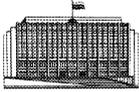
Именно персональные данные являются если не самыми ценными, то, несомненно, самыми популярными для злоумышленников. По материалам исследований компании InfoWatch, среди всех зарегистрированных утечек информации персональные данные составляют порядка 90%.

### **Зарубежный опыт**

В разных странах существуют различные представления о том, какие именно сведения следует относить к информации персонального характера, и неодинаковые подходы к использованию тех или иных персональных данных. При этом в зависимости от конкретных особенностей национальной правовой системы категория «персональная информация» может быть нормативно закреплена как на уровне основного закона государства, так и путем издания специального нормативного правового акта.

В Европе история формирования законодательной базы защиты персональной информации граждан насчитывает более чем тридцатилетнюю историю.

Первый закон о защите персональных данных, устанавливавший правила хранения и предоставления информации о гражданах, был



принят в Германии в федеральной земле Гессен в 1970 г. Первый закон о защите данных на национальном уровне – в Швеции в 1973 г. В Великобритании в 1960-х годах были приняты так называемые «билли о защите частных лиц».

Законодательство о защите неприкосновенности частной жизни и персональных данных во многих странах схоже и включает в себя:

обеспечение безопасности собранных персональных данных;

обеспечение возможности у субъекта персональных данных для их ознакомления и уточнения;

требование четко формулировать цель использования персональных данных, которая не может быть изменена без согласия субъекта персональных данных;

создание специального органа, обеспечивающего контроль за соблюдением прав субъекта персональных данных.

Различия в основном касаются круга лиц, обязанных исполнять нормы законов, порядок и сроки обжалования действий, нарушающих защиту персональных данных.

В 43 странах действуют законы, регулирующие порядок защиты неприкосновенности частной жизни и персональной информации (Приложение 3).

В зарубежном законодательстве сложилось два основных подхода к определению персональных данных.

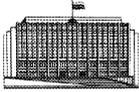
В некоторых государствах персональные данные отождествляются с любой информацией, имеющей отношение к данному лицу (Франция, Швеция, Венгрия и др.). Для некоторых государств характерна детализация, установление определенных критериев отнесения информации к указанной категории (Великобритания и др.).

Оптимальным вариантом регулирования эксперты считают наличие закрепленного правом баланса двух основных информационных прав и свобод: права доступа к информации, затрагивающей интересы лица, и право ограничения доступа третьих лиц к информации о себе.

В США и большинстве стран ЕС разработано законодательство по вопросам защиты персональных данных – приняты национальные нормативные специализированные акты, которые доработаны и изменены в связи с развитием телекоммуникаций. Обновленные законы учитывают особенности сбора, хранения, обработки и использования персональных данных в сети Интернет.

Подходы различных стран к законодательному регулированию с персональными данными имеют некоторую национальную специфику, однако эксперты выделяют ряд общих моментов:

создается национальное законодательство, позволяющее



регулировать отношения, связанные со сбором, хранением, автоматической обработкой и использованием персональных данных;

создается самостоятельная система органов, ответственных за защиту персональных данных, регистраторов и контролеров банков персональных данных;

в законодательство вводятся нормы, устанавливающие уголовную ответственность за разглашение персональных данных и иные нарушения в данной области.

Во многих странах с целью эффективной реализации законодательных норм о защите и порядке работы с персональной информацией граждан, а также четкого понимания этих норм гражданами были созданы специальные государственные структуры: комиссии, агентства или управления по защите персональных данных (Приложение 4).

Созданные механизмы защиты неприкосновенности частной жизни позволяют противостоять таким нарушениям основных прав человека, как незаконное хранение персональных данных, хранение неточных персональных данных, а также несанкционированное использование или опубликование таких данных.

### **Защита персональных данных в РФ**

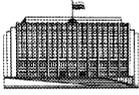
В отечественной правовой системе институт персональных данных является достаточно новым и находится в стадии становления. Центральное место в регулировании отношений, связанных с правовой регламентацией порядка защиты персональных данных, занимает Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных», который определяет общие принципы их защиты (был принят в июле 2006 г. и вступил в силу в январе 2007 г.).

Закон обязывает операторов персональных данных соблюдать установленные технические требования по защите информации. Непосредственно требования к защите информации устанавливают ФСБ России и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России), они же наделены правом контроля за выполнением этих требований.

Все операторы персональных данных должны были привести свои системы обработки персональных данных, запущенные до 1 января 2010 г., в соответствие с законом до 1 июля 2011 г.

В июле 2011 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении поправки к закону «О персональных данных», уточняющие ряд его понятий.

13 июля 2011 г. Совет Федерации одобрил закон, при этом в процессе его рассмотрения прошли серьезные дебаты по поводу



качества принимаемых поправок.

25 июля 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев подписал Федеральный закон № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных». Этим законом была уточнены сфера действия Федерального закона «О персональных данных», используемые в нем основные понятия, принципы и условия обработки персональных данных, существенно переработаны действующие законодательные нормы, касающиеся трансграничной передачи персональных данных, мер по обеспечению безопасности, права и обязанности оператора персональных данных.

На протяжении всего периода доработки Федерального закона № 152-ФЗ как сам закон, так и вносимые в него поправки вызывали неоднозначную реакцию специалистов.

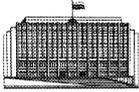
Экспертное сообщество выразило свое недовольство принятым вариантом поправок в открытом письме Президенту РФ Д.А. Медведеву (6 июля 2011 г.). В письме отмечалось, что законопроект навязывает требования по защите данных, которые абсолютно не учитывают современные тенденции развития информационного общества, а слегка «подкорректированные» методы и способы защиты государственной тайны 20-летней давности стали обязательными для всех операторов персональных данных. Эксперты отметили, что операторы с большой вероятностью переложат все расходы на субъектов персональных данных.

Эксперты по информационной безопасности сошлись во мнении о том, что поправки в закон «О персональных данных» повлекут большие финансовые затраты и российских предпринимателей, и государственных структур. Использование только одобренных ФСБ России и ФСЭКТ средств защиты информации в масштабах страны, по различным оценкам, будет стоить 4-6% ВВП. Представители бизнеса также заявили, что «траты будут огромными».

Банки вынуждены будут нести дополнительные затраты, связанные с требованием о необходимости использования операторами средств защиты информации, прошедших в установленном порядке процедуру оценки соответствия (приобретение таких средств защиты у компаний, имеющих соответствующие сертификаты).

Все это, в свою очередь, обязательно отразится на стоимости оказываемых услуг. Кроме того, эксперты отметили, что единые, однотипные, спущенные сверху средства для защиты абсолютно всей информации на руку злоумышленникам (чем больше знаешь о защите, тем больше шансов ее взломать).

В письме также отмечалось, что законопроект не проходил антикоррупционную экспертизу.



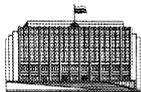
Это создает предпосылки для вывода информационных систем за пределы России в страны Евросоюза, где требования к защите персональных данных учитывают современные тенденции и обеспечивают баланс интересов оператора и субъекта. Авторы письма просили Президента РФ отклонить законопроект, направить его на общественные слушания и доработку.

Ассоциация российских банков (АРБ) в июле 2011 г. направила Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву письмо, в котором было отмечено, что принятие ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» вызывает не только большую озабоченность у представителей деловых кругов, но и не нашло единогласной поддержки со стороны парламентариев. АРБ просило Президента РФ рассмотреть вопрос об отклонении изменений в Федеральный закон «О персональных данных».

Представители Российского союза промышленников и предпринимателей отметили, что выполнение норм закона потребует огромных неоправданных затрат со стороны бизнеса и предприятий бюджетного сектора экономики. Вступление в силу закона «О персональных данных» в принятой редакции негативно скажется на работе большинства предприятий, осуществляющих обработку персональных данных, так как ко всем системам предъявляются завышенные унифицированные требования вне зависимости от того, какого рода информацию о персональных данных они хранят и обрабатывают. Выполнение норм законопроекта непременно отразится на конечной стоимости услуг для потребителей. Кроме того, в условиях отсутствия прозрачного механизма реализации и контроля создается существенный фактор, способствующий коррупции.

Самым активным противником законопроекта выступили участники Ассоциации региональных операторов связи (АРОС). По их мнению, одобренная Государственной Думой редакция закона создает новые проблемы при обработке персональных данных, устанавливает новые административные барьеры, усложняет государственный контроль за этой сферой. Представители АРОС отметили, что за рубежом негосударственные операторы персональных данных самостоятельно определяют необходимые конкретные меры защиты, применяют соответствующие процедуры и технические средства на свой выбор. Было особо отмечено, что за выполнение норм законопроекта в конечном итоге придется заплатить самим абонентам, поскольку увеличение расходов операторов связи на реализацию новых требований неизбежно приведет к росту цен для абонентов на самые массовые в стране услуги – услуги связи, в том числе сотовой.

Кроме того, по мнению представителей АРОС, остается



нерешенным и вопрос бюджетных расходов при реализации всех указанных в законе норм. Потери для бюджета есть по нескольким направлениям. Новые требования потребуют средств на изменение уже имеющихся систем защиты, что повлечет за собой многомиллионные затраты, бюджетные организации возместят их из бюджета. Предприниматели законно уменьшат на эти суммы налогооблагаемую прибыль, в результате бюджет не досчитается налогов. Кроме того, фактически вводится новый вид тотальной надзорной деятельности.

Активное обсуждение темы сохранности персональных данных в последнее время началось с новой силой в свете событий, связанных с появлением в открытом доступе персональных данных большого количества граждан (июль 2011 г.).

Так, в сети Интернет в открытом доступе оказались некоторые документы Федеральной антимонопольной службы, Федеральной миграционной службы, Счетной палаты, Минэкономразвития, Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки, портала Госзакупок, а также документы региональных отделений органов государственной власти. При определенном запросе в результатах выдавались документы с грифом «для служебного пользования», а при изменении параметров запроса поисковая система выдавала документы с грифом «секретно».

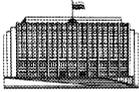
«Яндекс» проиндексировал анкеты, которые пользователи заполняли на сайте RailwayTicket.Ru во время покупки электронных железнодорожных билетов. Поисковик выдает всю информацию о заказанных билетах, включая фамилию, имя и отчество пассажира, дату отправления поезда, его номер, пункты отправления и назначения.

В поисковые системы попали личные данные покупателей интернет-магазинов, в том числе секс-шопов. В публичном доступе оказались имена, фамилии, контактная информация клиентов и их заказы.

В открытом доступе оказались тексты SMS, отправленные с сайта сотового оператора «Мегафон», вместе с телефонными номерами пользователей.

Крупнейшая российская поисковая система «Яндекс» возложила вину за проблемы безопасности на веб-специалистов, которые, несмотря на быстрый рост онлайн-покупок в России, не заботились о том, как защищать персональные данные веб-покупателей. Специалисты Google предложили аналогичное объяснение, заявив, что информация на веб-страницах легко может быть исключена из сферы действия поисковых сервисов при помощи специальной блокировки.

Серия утечек персональных данных продолжилась с появлением портала RusLeaks.com, на котором были выложена в открытый доступ информация из множества закрытых баз данных (по некоторым данным,



более 200), среди которых базы данных МВД, ГИБДД, ФАС, ФСБ, закупки системы Госконтракт и внутренние базы банков. В базе можно было найти паспортные данные, мобильные номера, банковские реквизиты, информацию по автомобильным штрафам, данные налоговых служб и службы исполнения наказаний.

По оценкам специалистов Роскомнадзора России, информация, размещенная на сайте, была взята частично из открытых источников, но основной ее объем – примерно 130 баз данных с персональными данными граждан – оказался в открытом доступе незаконно. По мнению ИТ-специалистов и блогеров, ничего нового RusLeaks не содержал: на сайте были собраны вместе все имеющиеся базы данных и представлена удобная система поиска.

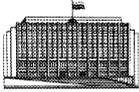
В результате проверок выяснилось, что доменное имя сайта RusLeaks.com выделила компания «INTERNET.BS CORP» (Майами, США). При этом законодательно закрывать такие ресурсы невозможно. Злоумышленник не несет ответственности за зарегистрированный в США домен, так как российские законы там не действуют.

Через некоторое время сайт прекратил свою работу. При этом, по оценке специалистов, все данные пользователей по-прежнему имеются в Интернете, они скопированы и размещены на других ресурсах.

Многие эксперты сходятся во мнении, что происшедшее еще раз подтвердило, что в России Федеральный закон № 152 о защите персональных данных не действует, бороться с утечками информации практически невозможно, так как основная их причина – человеческий фактор. К недостаточно защищенным базам данных имеет доступ множество чиновников различных ведомств, информация попадает в сеть из-за злого умысла людей, в том числе желающих на этом заработать.

В целом, по мнению экспертов, новый вариант Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных» не внес кардинальных изменений в существующую ситуацию в области обработки персональных данных в части законодательных норм.

Представители бизнес-сообщества отмечают, что в новой редакции ФЗ № 152 имеются как свои плюсы, так и ряд минусов, при этом многие моменты в новой редакции закона так и остаются неоднозначными. Закон не дает решения проблемы, а лишь обязывает организации, соприкасающиеся с персональными данными своих клиентов, выполнять требования по организации хранения таких данных. При этом выполнение предписанных мер не гарантирует ни безопасности персональных данных клиентов, ни защиты владельцев онлайн-сервисов от претензий клиентов, провокаций конкурентов и пристрастных проверок со стороны регулятора.



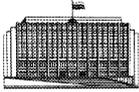
Вместе с тем в факте принятия закона есть и позитивные новости, например, в части уточнения понятийного аппарата закона. Эксперты отметили более корректное определение основных понятий, используемых в законе, в первую очередь, самого понятия «персональные данные». Также отмечены изменения, коснувшиеся принципов и условий обработки персональных данных, в их формулировках учтены замечания, внесенные операторским сообществом. При этом в законе нашли отражения не все предложения профессионального сообщества.

Эксперты считают, что Федеральный закон № 152-ФЗ нуждается в серьезном совершенствовании, но это – уже следующий шаг, который будет продиктован правоприменительной практикой.

## Управление Интернетом

**В.Е. Данилова**, заместитель начальника  
информационного отдела Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации  
**Ю.П. Васильева**, консультант  
информационного отдела Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации  
**Е.Ю. Ермакова**, студентка  
факультета Высшая школа  
современных социальных наук  
Московского государственного  
университета имени М.В. Ломоносова

Вопрос о регулировании Интернета возник еще в конце XX века и уже тогда вызвал бурное общественное обсуждение. Сегодня под управлением Интернетом понимают набор общих принципов, норм и правил, которые регулируют эволюцию и использование Интернета и помогают правительствам, бизнесу и гражданскому обществу договариваться между собой по этим вопросам. Управление Интернетом как в мировом, так и в национальном, и региональном масштабах предполагает участие в этом процессе всех заинтересованных сторон, так как у каждой группы специалистов имеются собственные профессиональные взгляды и подходы в этой области. Специалисты в области телекоммуникаций в основу ставят развитие технологической инфраструктуры, программисты – разработку различных стандартов, языков и приложений, специалисты по коммуникациям делают акцент на упрощении обмена информацией. Политики основное внимание уделяют вопросам перспектив развития общества, связанных с



развитием Интернета, и угрозам – например, таким, как безопасность Интернета или защита детей.

### **Создание Интернета**

Прародителем Интернета можно назвать организацию ARPA<sup>10</sup> – Агентство передовых исследовательских проектов в области обороны при Министерстве обороны США. Под эгидой и финансированием этого агентства была создана сеть ARPANET (Advanced Research Projects Agency NETwork). Цель ARPANET состояла в том, чтобы дать возможность подрядчикам, университетам и сотрудникам Министерства обороны, участвующим в исследованиях и разработках оборонного характера, поддерживать связь по компьютерным сетям и совместно использовать вычислительные ресурсы тех немногих на то время мощных компьютеров, которые находились в разных географических точках.

В декабре 1969 г. были объединены четыре узла этой сети: Калифорнийский университет в Лос-Анджелесе, Калифорнийский университет в Санта-Барбаре, Исследовательский университет Стэнфорда, Университет штата Юта. Через год их стало уже пятнадцать.

В 1972 году появляется первая электронная почта и вводится символ @.

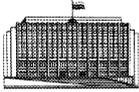
В 1975 г. экспериментальную сеть ARPANET объявили рабочей, причем ответственность за нее была возложена на DCA (Агентство оборонной связи США). Одновременно специалисты занялись разработкой основ *TCP/IP* (Transmission Control Protocol/Internet Protocol – протоколы управления процессом передачи).

Столь перспективные и интересные разработки привлекали внимание различных исследователей и исследовательских групп. DARPA систематически собирало неформальные встречи с ними для обмена идеями и обсуждения результатов экспериментов.

С 1979 г. в проект включилось так много исследователей, что DARPA образовало неформальный комитет для координации и управления разработкой протоколов и архитектур развивающегося объединенного Интернета – Группу по конфигурации и управлению Интернетом (ICCB). В 1983 г. она была реорганизована в Группу активности Интернета (IAB – Internet Activities Board).

В 1983 г. протоколы *TCP/IP* были приняты в качестве военных стандартов США, после чего от всех хостов (компьютеров), подключенных к ARPANET, стали требовать работать только с данными протоколами. В то время ARPANET была разделена на две отдельных

<sup>10</sup> Затем была переименована в DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency).



сети: MILNET (военная сеть) – несекретная часть оборонной сети передачи данных и новую (уменьшенных размеров) APRANET. Термин Интернет употребляли тогда, когда имели в виду сразу обе сети. С 1983 г. термин Интернет начал употребляться для обозначения концепции взаимно коммутируемых сетей.

В 1985 г. под эгидой Национального научного фонда США (National Science Foundation, NSF) на основе технологии ARPANET была создана сеть NSFNET (the National Science Foundation NETwork – сеть Национального научного фонда), в создании которой приняли непосредственное участие NASA и Министерство энергетики США. Было соединено шесть крупных научно-исследовательских центров, оснащенных новейшими суперкомпьютерами, расположенных в разных регионах США.

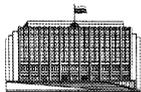
Основной целью создания этой сети было предоставление доступа к вычислительным ресурсам фонда (суперкомпьютерам) исследователям различных университетов США. Фонд поставил задачу, чтобы каждый ученый, каждый инженер в США оказались «подключены» к единой сети, а потому приступили к созданию сети с более быстрыми каналами, которая бы объединила многочисленные региональные и локальные сети. Это была первая инициатива, направленная на то, чтобы обеспечить широчайшему спектру научных организаций качественное и надежное соединение с Интернетом, и сеть NSFNET получила название Internet backbone (слово «backbone» означает «хребет», но в области телекоммуникаций наиболее распространенным вариантом перевода этого термина является словосочетание «опорная сеть»).

Эта сеть, известная как объединенный Интернет, Интернет DARPA/NSF, Интернет TCP/IP или просто Интернет, позволяет исследователям всех связанных институтов разделять информацию с коллегами по всей стране так же легко, как если бы они были в соседней комнате.

В 1988 г. был разработан протокол IRC (Internet Relay Chat), благодаря чему в Интернете стало возможно общение в реальном времени.

Настоящий «расцвет» Интернета произошел с созданием World Wide Web (WWW) – всемирной паутины<sup>11</sup>, основанной на технологии гипертекстовых документов, позволяющей пользователям Интернет иметь удобный доступ к любой информации, находящейся в глобальной сети. И если первоначально сети были в основном предназначены для удаленного доступа к суперкомпьютерам (сервис Telnet), то сейчас

<sup>11</sup> Этот проект предложил в 1989 г. британский ученый Тим Бернерс-Ли. Он же в течение двух лет разработал протокол HTTP, язык HTML и идентификаторы URI.



основной сервис Интернет – это WWW.

В 1991 г. Всемирная паутина стала общедоступна в Интернете. В настоящее время, когда слово «Интернет» употребляется в обиходе, чаще всего имеется в виду Всемирная паутина и доступная в ней информация, а не сама физическая сеть.

В мае 1993 г. NSF радикальным образом изменил архитектуру Интернета, поскольку правительство США не хотело больше иметь дела с системами опорной сети. Вместо нее NSF выделило ряд «точек доступа в сеть» (NAP), в которых могли бы взаимодействовать друг с другом частные коммерческие опорные сети. Опорная сеть NSFNET была практически закрыта, а архитектура NAP превратилась в Интернет.

### **Создание системы доменных имен**

В 1984 г. была разработана система доменных имен (DNS). В 1994 г. Национальный научный фонд США принял решение передать управление системой доменных имен компании NSI<sup>12</sup>, зарегистрированной в США.

В 1996 г. была предложена система IDN как система интернационализации доменных имен<sup>13</sup>. К внедрению IDN приступили в Китае (CN), Японии (JP) и на Тайване (TW).

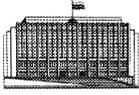
Впервые интернационализация доменных имен была реализована в 1998 г. В конце 1999 г. впервые была проведена коммерческая регистрация интернационализированных доменных имен<sup>14</sup>.

В 1998 г. была создана новая организация – Корпорация по присвоению имен и номеров в Интернете (ICANN). Это некоммерческая общественная корпорация, деятельность которой направлена на поддержание безопасности, стабильности и взаимодействия в глобальной сети Интернет. На нее возложена ответственность за распределение адресного пространства Интернет-протокола, протокола распределения идентификатора за общие и национальные домены верхнего уровня системы управления и корневые серверы функций системы управления. В сферу ее ответственности вошло управление системой доменных имен, состоящей из IP-адресов и корневых серверов.

<sup>12</sup> Network Solutions Incorporation.

<sup>13</sup> В 1996 году сотрудник Университета Цюриха Мартин Дюэрст опубликовал проект «Интернационализации доменных имен», в котором подчеркивалось, что англоадаптированный Интернет носил дискриминационный характер из-за невозможности представления информации на любом другом языке. На прикладном уровне историческое господство США и характер кодировки ASCII в качестве единственно возможного привели к ограничениям в использовании. Процесс удаления этих ограничений был назван интернационализацией.

<sup>14</sup> Произошло это в Тайване и касалось китайских символов в доменах верхнего уровня IDN. Более 200 тыс. наименований IDN только за одну неделю были зарегистрированы в Тайване, Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Китае, Австралии и США.



Техническая спецификация IDN стала следующим шагом по решению задачи интернационализации доменных имен. Она была утверждена корпорацией ICANN в марте 2003 г. Были выпущены стандарты (документы RFC 3490, 3491 и 3492), которые предоставляют собой техническое руководство по внедрению многоязычных доменных имен. Они описывают стандартный механизм использования символов, не входящих в таблицу ASCII. Позднее корпорация ICANN выпустила Руководство по IDN.

Регистрация доменных имен с использованием национальных символов допускалась в зонах COM, NET, BIZ, INFO, и целом ряде ccTLD-доменов, например KR (Южная Корея), AT (Австрия) и LT (Литва).

В декабре 2005 г. корпорацией ICANN было решено проработать вопрос о создании нелатинских доменов верхнего уровня для того, чтобы пользователям не требовалось переключать раскладку клавиатуры в процессе набора доменного имени.

Позже стали появляться национальные домены на национальных языках. Ассоциация ICANN официально одобрила появление таких доменов. Была утверждена процедура Fast Track, разрешающая выделение странам корневых доменов из нелатинских символов<sup>15</sup>.

### **Проблемы управления Интернетом**

Как показывает практика последних десятилетий, эффективное управление Интернетом возможно только в том случае, если в соответствующие процессы вовлечены заинтересованные государственные организации, бизнес-сообщество и гражданское общество.

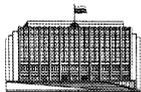
Некоммерческая корпорация по присвоению имен и номеров ICANN – основная структура управления Интернетом. Хотя ICANN является центральным участником процесса управления Интернетом, она не регулирует все аспекты Интернета, поэтому некорректно называть ее «правительством Интернета», как это иногда делают.

ICANN управляет интернет-инфраструктурой, но не имеет полномочий в отношении других аспектов управления Интернетом, таких, как кибербезопасность, контроль над контентом, защита авторских прав, защита конфиденциальности, поддержание культурного разнообразия или преодоление цифрового разрыва.

Далее перечислены основные организации по управлению Интернетом.

IANA (Internet Assigned Numbers Authority – Администрация адресного пространства Интернет) – американская некоммерческая организация, управляющая пространствами IP-адресов, доменов

<sup>15</sup> «Ведомости», 2 ноября 2009 г., «Интернет.ру».



верхнего уровня, а также регистрирующая типы данных MIME и параметры прочих протоколов Интернета. Находится под контролем ICANN.

Региональный интернет-регистратор (Regional Internet Registry) – организация, занимающаяся вопросами адресации и маршрутизации в сети Интернет. Региональные регистраторы занимаются технической стороной функционирования Интернета: выделением IP-адресов, номеров автономных систем, регистрацией обратных зон DNS и другими техническими проектами. Часто региональные регистраторы занимаются статистическим анализом сетей, мониторингом точек обмена трафиком и поддержкой корневых зон DNS.

Общество Интернета (Internet Society, ISOC) – международная профессиональная организация, занимающаяся развитием и обеспечением доступности сети Интернет. Организация насчитывает более 20 тысяч индивидуальных членов и более 100 организаций-членов в 180 странах мира. Общество Интернета предоставляет организационную основу для множества других консультативных и исследовательских групп, занимающихся развитием Интернета.

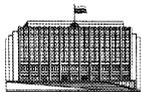
Инженерный совет Интернет (Internet Engineering Task Force, IETF) – открытое международное сообщество проектировщиков, ученых, сетевых операторов и провайдеров, которое занимается развитием протоколов и архитектуры Интернета.

Проблемы управления Интернетом были внесены в повестку дня на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS)<sup>16</sup>, прошедшей в Женеве в 2003 г. и в Тунисе в 2005 г.<sup>17</sup> Итоговый документ встречи – «Программа для информационного общества» – был принят в Тунисе. Программа подробно рассматривает проблему управления Интернетом, включая определение этого понятия, список проблемных областей, а также содержит решение о создании Форума по управлению Интернетом (Internet governance Forum, IGF).

Форум по управлению Интернетом, первое заседание которого прошло в октябре 2006 г. в Афинах, представляет собой новую модель международного обсуждения проблем управления Интернетом. Он стал результатом компромисса между противниками каких-либо изменений в режиме управления Интернетом, основанном на принципах ICANN, и сторонниками межгосударственного режима управления Интернетом. Уже состоялись пять встреч IGF: в 2006 г. в Афинах, в 2007 г. в Рио-де-Жанейро, в 2008 г. в Хайдарабаде и в 2009 г. в Шарм-эль-Шейхе, в 2010 г. в Вильнюсе.

<sup>16</sup> Проходила под эгидой ООН.

<sup>17</sup> <http://russia2010.intgov.ru/rus/history.php>



Сегодня глобальный форум IGF представляет собой новую модель международного обсуждения проблем управления Интернетом. Это многосторонний институт, создаваемый по решению Генерального секретаря ООН. В последнее время наметилась тенденция проведения региональных и национальных форумов IGF, во время которых их участники обсуждают технические, организационные и правовые вопросы использования Интернета в странах и регионах.

Россия является активным участником процессов, происходящих в Интернет. В сентябре 2009 г. она была представлена в ICANN<sup>18</sup>.

В 2009 г. при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации был создан Совет по вопросам использования и развития Интернета в Российской Федерации<sup>19</sup>. В обязанности Совета входит разработка проектов и программ по развитию Интернета на территории России, а также выработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы.

При поддержке министерства 13-14 мая 2010 г. в Москве прошел Первый российский форум по управлению Интернетом. Главное событие форума – открытие кириллического домена «.РФ».

Форум стал первым региональным мероприятием подобного рода, проведенным на территории не только России, но и Восточной Европы. Первая подобная встреча на территории России полностью оправдала ожидания мирового сообщества и еще более повысила значимость России на мировой Интернет-площадке. В форуме приняли участие более 500 человек, из них около 100 зарубежных участников.

Итогом Первого российского форума по управлению Интернетом стала подготовка резолюции «Продвижение концепции обеспечения равного участия всех ключевых заинтересованных сторон в управлении Интернетом и международного сотрудничества в целях дальнейшего развития сети Интернет».

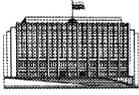
Участники форума призвали заинтересованные стороны:

вносить вклад в работу организаций и консультативных комитетов, входящих в систему ICANN, что имеет решающее значение для полномасштабного участия правительств стран, представленных в Межправительственном консультативном комитете с точки зрения непосредственного участия в процессах принятия решений по вопросам глобальной адресации и стандартов;

активно участвовать в работе таких международных организаций,

<sup>18</sup> Членом правления одной из структур ICANN – GNSO (Generic Names supporting organization) был избран Директор Координационного центра домена «.RU» А. Колесников.

<sup>19</sup> Приказ Минкомсвязи РФ №66 от 19.05.2009 г. «О создании Совета по вопросам использования и развития информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в Российской Федерации». Председателем Совета является Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И. Щеголев.



как Международный союз электросвязи (ITU) и ISOC в процессе осуществления ими проектов в области развития и стандартизации Интернета, а также в реализации проектов ЮНЕСКО, связанных с расширением сотрудничества с использованием Интернета в области образования, науки и культуры;

повышать уровень информированности по вопросам, стоящим на повестке дня Форума по управлению Интернетом IGF в целом, а также, в частности, приоритетным задачам Российской Федерации и объединить усилия с региональными и международными партнерами и организациями, включая правительства стран, регуляторные органы, учебные заведения, организации гражданского общества, частный сектор и экспертно-техническое сообщество для развития потенциала управления ресурсами Интернета;

осуществлять обучение, подготовку и активно привлекать экспертов в области управления Интернетом к мероприятиям, связанным с участием стран и регионов в процессе принятия решений в рамках реализации стратегии глобального Интернета;

призвать национальные регуляторные органы и соответствующие регистратуры использовать, по мере распространения интернационализированных доменных имен по всему миру единый алфавит для отображения контактных данных владельцев доменов в целях обеспечения информационной безопасности и совместимости в рамках сервисов WHOIS<sup>20</sup>.

11 мая 2011 г. прошел Второй российский форум по управлению Интернетом. В приветственном слове участникам форума Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И.О. Щеголев отметил: «Мы наблюдаем, как Интернет-сообщество начинает осознавать необходимость реформ сложившейся системы органов управления всемирной паутины. События последнего времени демонстрируют роль Интернета как важного инструмента общественного развития. Сегодня нужны продуманные и скоординированные усилия по поддержанию и развитию баланса сил, вовлеченных в управление глобальной сетью»<sup>11</sup>.

Президент и исполнительный директор ICANN Род Бекстром в приветственном слове участникам форума сказал: «На последней конференции ICANN в Силиконовой долине мы подтвердили свою приверженность целям развития безопасного, стабильного и единого глобального Интернета, основанного на участии всех ключевых заинтересованных сторон. Кроме того, ООН продлила срок действия мандата международного форума по управлению Интернетом, и эта

<sup>20</sup> <http://russia2011.intgov.ru>



уникальная платформа для глобального диалога призвана продолжать играть ключевую роль в развитии принципов, сформулированных на Всемирной встрече на высшем уровне по информационному обществу, в числе авторов и ключевых разработчиков которых была Россия»<sup>11</sup>.

Важным событием в области управления Интернетом можно считать саммит «большой восьмерки», который состоялся 30 мая 2011 г., на котором главы государств обозначили принципы Интернета, выделенные в отдельный раздел Декларации<sup>21</sup>:

в управлении сетью Интернет следует придерживаться принципов децентрализации;

открытость, прозрачность и свобода Интернета;

нужно «использовать растущие возможности облачных вычислений, социальных сетей и публикаций граждан», но в то же время не забывать о важности защиты персональных данных<sup>22</sup>.

### **Проблема ограничения доступа к Интернету**

Отличительные черты Интернета – скорость и относительная анонимность. Именно это в большей степени влияет на национальные и международные информационные войны.

Правительства некоторых стран мира ограничивают доступ к глобальной сети, а оппозиция создает новые сети и средства для распространения информации в Интернете. В качестве примера можно привести события 2011 г. в странах Северной Африки и Ближнего Востока.

В Египте 28 января 2011 г. произошел беспрецедентный случай – перестали работать все Интернет-провайдеры. Передача SMS-сообщений оказалась также заблокирована. Позже подобную ситуацию можно было наблюдать в Ливии и Сирии<sup>23</sup>.

### **Доступ к сервисам Google**

<b>Дата</b>	<b>Страна</b>	<b>Ситуация</b>
27.01.2011	Египет	Все сервисы Google были недоступны в течение 5 дней
17.02.2011	Ливия	Сайт YouTube был заблокирован
18.02.2011	Ливия	Все сервисы Google были заблокированы
03.03.2011	Ливия	Все сервисы Google были заблокированы
02.06.2011	Сирия	Все сервисы Google были

<sup>21</sup> «Обновленный выбор в пользу свободы и демократии».

<sup>22</sup> «СNews», 30 мая 2011 г., «Медведев, Обама и другие главы стран «большой восьмерки» зафиксировали принципы Интернета».

<sup>23</sup> Google «Трафик».



		заблокированы
--	--	---------------

Относительно несанкционированных отключений в ООН был представлен доклад, в котором был сделан акцент на то, что государства помимо блокирования и фильтрации контентов с конкретным содержанием принимают меры по полному отключению стран от глобальной сети Интернет. Это является нарушением ст. 19, п. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах.

### Интернет в России

Доля Интернет-экономики в ВВП составляет 1,6%.

По данным Российской ассоциации электронных коммуникаций, в 2011 г. в России насчитывается 57 млн. пользователей сетью Интернет.

Ежемесячная аудитория социальных сетей выросла до 28,5 млн. человек (ежедневная – до 17,9 млн., что составляет около 75% активных пользователей сети Интернет в России)<sup>24</sup>.

В городах федерального значения – Москва и Санкт-Петербург – число пользователей составляет 60-70% численности населения городов.

В последнее время наблюдается тенденция увеличения числа регистрируемых доменных имен в доменах «.RU» и «.РФ». По итогам первого квартала 2011 г. в домене «.RU» было зарегистрировано 3,2 млн. доменных имен, в домене «.РФ» – более 800 тыс.

### Тенденции развития и появление новых доменных зон в России и в мире

Ранг	Страна	Домен	Зарегистрировано доменных имен	По состоянию на
1	Германия	.DE	14 356 268	18.04.2011
2	Великобритания	.UK	9 317 393	01.04.2011
3	Нидерланды	.NL	4 401 683	18.04.2011
4	Европейский союз	.EU	3 389 220	18.04.2011
<b>5</b>	<b>Россия</b>	<b>.RU</b>	<b>3 272 068</b>	<b>18.04.2011</b>
6	Италия	.IT	2 159 077	18.04.2011
7	Польша	.PL	2 103 525	18.04.2011
8	Франция	.FR	2 007 113	18.04.2011
9	Швейцария	.CH	1 563 262	31.03.2011
10	Испания	.ES	1 295 217	01.04.2011

<sup>24</sup> Рекомендации парламентских слушаний в Государственной Думе на тему «Законодательная поддержка развития информационно-коммуникационных технологий в Российской Федерации, 16 марта 2011 г., [www.komitet5.km.duma.gov.ru](http://www.komitet5.km.duma.gov.ru)



11	Бельгия	.BE	1 135 074	18.04.2011
12	Дания	.DK	1 114 252	01.04.2011
13	Швеция	.SE	1 086 281	18.04.2011
14	Австрия	.AT	1 034 829	18.04.2011
<b>15</b>	<b>Россия</b>	<b>.РФ</b>	<b>811 071</b>	<b>18.04.2011</b>
16	Чехия	.CZ	792 189	18.04.2011
17	Украина	.UA	561 905	18.04.2011
18	Венгрия	.HU	555 000	31.01.2011
19	Румыния	.RO	522 998	31.03.2011
20	Норвегия	.NO	515 254	18.04.2011

### Правовое регулирование

Интернет – явление глобального характера, и поэтому разработка законодательства в России в части регулирования деятельности в сети Интернет должна проводиться на основании опыта ведущих стран мира с учетом особенностей России.

С 2011 г. на территории России началась реализация государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)», которая предусматривает увеличение роли информации, знаний и информационных технологий в жизни страны<sup>25</sup>. Приоритетами программы являются развитие отечественного рынка ИКТ и его конкурентоспособность.

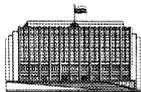
11 июля 2011 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 200-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Принятие закона обусловлено изменениями понятийного аппарата, используемого законодательством Российской Федерации, в сфере применения информационных технологий, обеспечения защиты информации и осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>26</sup>.

Законом введены такие термины, как «электронное сообщение», «информационные технологии», «обладатель информации», «доступ к информации», «конфиденциальность информации», «оператор информационной системы», «информационно-телекоммуникационная сеть».

Изменилось правовое содержание таких понятий, как

<sup>25</sup> Утверждено распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 6 апреля 2011 г.).



«информатизация», «информационные системы» и «информационные ресурсы».

Увеличилось количество требований по защите информации и усилилась ответственность за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

14 июня 2011 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 142-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации».

Законом введено понятие «сетевое издание» для сайтов в сети Интернет, зарегистрированных в качестве средств массовой информации (СМИ). Корректируются признаки средства массовой информации с тем, чтобы к СМИ можно было относить Интернет-сайты. При этом закон сохраняет принцип добровольности регистрации Интернет-сайтов в качестве СМИ.

С 2009 г. на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 306786-5 «О внесении изменений в статьи 2 и 45 Федерального закона «О связи» (об установлении запрета на предоставление услуги по доступу к Интернет-ресурсам организаторов азартных игр)». Законопроектом устанавливается запрет для операторов универсальных услуг связи (Интернет-провайдеров) на предоставление услуги по доступу к ресурсам в сети Интернет организаторов азартных игр.

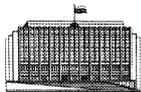
Среди наиболее важных задач, касающихся правового регулирования в сети Интернет, следует отметить регулирование вопросов авторского права, противодействие экстремизму и кибербезопасность.

## **Использование современных информационных технологий для обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации**

*Р.В. Гиненский, ведущий специалист-эксперт отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации*

Произошедшие в последнее время транспортные катастрофы<sup>27</sup> и

<sup>27</sup> По уточненным данным ООН, в мире только в автодорожных катастрофах погибает уже 1 млн. 300 тыс. человек в год и еще 50 млн. людей получают ранения и увечья.



террористические акты на транспорте со всей наглядностью демонстрируют уязвимость объектов транспортной инфраструктуры и недостаточность мероприятий по их защите. Проводимые мероприятия зачастую сводятся к приобретению разрозненных систем безопасности, каждая из которых направлена на решение какой-либо одной конкретной задачи.

Очевидно, что выход – не только в создании безопасных объектов транспортной инфраструктуры (транспорт, дороги, железнодорожные вокзалы, аэропорты и т.д.), но и в создании новейших **систем управления, новых технологиях, и в первую очередь – в создании интеллектуальных транспортных систем (ИТС)**<sup>28</sup>.

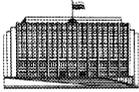
Мировым транспортным сообществом данная проблема решается путем построения интегрированной системы: люди - транспортная инфраструктура - транспортные средства с максимальным использованием новейших информационно-управляющих технологий.

Создание единой информационной инфраструктуры транспортного комплекса особенно актуально для Российской Федерации, расположенной в 9 часовых поясах и активно использующей все виды транспорта. Сегодня, по экспертным оценкам, в 44 морских портах страны действует около 2 тыс. коммерческих предприятий, не меньше предприятий работает и в 126 речных портах. Около 250 авиакомпаний работают в федеральных и около 400 – в региональных аэропортах. Кроме того, в России функционирует более 2 тыс. экспедиторских фирм, 10 тыс. агентов и 2,5 тыс. автопредприятий.

Информационная среда интеллектуальных транспортных систем должна обеспечить унифицированное и стандартизованное применение различных технологий идентификации, навигации и позиционирования, телематического мониторинга и видеонаблюдения транспортных средств и грузов. Новые перспективы в развитии интеллектуальных транспортных систем открывает использование комплексов спутникового мониторинга (на базе технологий ГЛОНАСС) состояния объектов транспортной инфраструктуры для определения их технического состояния и контроля за своевременностью и качеством соответствующих мероприятий по обслуживанию и ремонту.

Опираясь на мировой опыт построения интегрированных систем можно обеспечить информационное взаимодействие отдельных компонентов транспортной системы, что существенно повысит уровень безопасности защищаемого объекта и скорость реагирования системы и

<sup>28</sup> Интеллектуальные транспортные системы (ИТС) – это системная интеграция современных информационных и коммуникационных технологий и средств автоматизации с транспортной инфраструктурой, транспортными средствами и пользователями, ориентированная на повышение безопасности и эффективности транспортного процесса.



сотрудников служб на возникающие внештатные ситуации. Наличие данных, поступающих от различных систем, позволит сформировать корреляционные связи, причем за счет использования автоматизированных систем подобная аналитика может собираться как в фоновом, так и в оперативном режиме.

Помимо эффекта от совместной работы систем различного назначения **использование современных технологий в аналитической сфере** позволяет автоматизировать обработку поступающих потоков данных в части анализа типовых сценариев и наличия подозрительной или нестандартной активности. Подобные системы на сегодняшний день достаточно сильно развиты и позволяют существенно разгрузить операторов центра мониторинга и повысить оперативность обнаружения и реагирования на внештатные ситуации. Применение современных технологий обработки и хранения данных дает возможность проводить глубокий анализ происшедших ранее событий в случае разбора возникших ситуаций. Кроме этого, в процессе функционирования системы происходит формирование баз данных оперативной информации на разных уровнях управления, которые хранят в себе большие потенциальные возможности по извлечению полезной аналитической информации, на основе которой можно выявлять скрытые тенденции, строить стратегию развития, находить новые решения.

Построения интегрированных систем для обеспечения безопасности на транспорте возможно за счет автоматизации инженерных систем объекта и применения комплексов управления класса SCADA<sup>29</sup>, которые позволят автоматизировать типовые сценарии реагирования на внештатные ситуации.

### **Мировой опыт внедрения ИТС**

Начиная с 80-х годов XX века большинство стран Европы, Азиатско-Тихоокеанского региона и США целенаправленно и систематически продвигают технологии ИТС в качестве главного инструмента осуществления транспортной политики.

**Япония – одна из первых стран** в мире, которая в 1973 году приступила к проведению исследований по ИТС и реализации Комплексной системы управления автомобильным транспортом. В 1996 году пять министерств Японии, объединенных в Штаб, возглавляемый Премьер-министром, начали реализовать «Комплексный план для ИТС в Японии». В 2003 году обществом ИТС Японии был

<sup>29</sup> SCADA (аббр. от англ. Supervisory Control And Data Acquisition, Диспетчерское управление и сбор данных) - программный пакет для сбора, обработки, отображения и архивирования информации об объекте управления.



подготовлен еще один этапный документ – «Стратегия развития ИТС в Японии».

**В США** развитие ИТС базируется на национальных программах, реализуемых Министерством транспорта. В 1991 году Конгресс США законом учредил разработанную Минтрансом США Федеральную программу – Пятилетний национальный программный план развития ИТС.

Создана система постоянно обновляемых официальных стратегических и программных документов по развитию ИТС, которая охватывает все уровни планирования, от стратегического до текущего, правовую основу, гарантируя на законодательном уровне участие государства, в том числе финансовое, в исследованиях, разработках и развертывании ИТС.

**В Китае** Министерство коммуникаций приступило к развитию ИТС в 1997 году. В 2003 году создан «Китайский Национальный технический комитет по стандартизации ИТС», в 2007 году принята «Стратегия развития ИТС Китая». Развитие ИТС в Китае осуществляется на плановой основе под полным контролем государства.

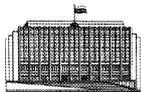
**Европейский Союз** в 2006 году принял политический документ «Европа в движении. Устойчивая мобильность для нашего континента», в котором выдвинута Концепция интеллектуальной мобильности. Отмечается, что в долгосрочном периоде автомобили, поезда или суда должны иметь столь же развитое оборудование связи, навигации и управления, что и самолеты. ИТС отводится роль мостового соединения между жесткой инфраструктурой и интеллектуальным транспортом, ключа к достижению целей транспортной политики.

**Страны СНГ.** В апреле 2009 года в г. Баку прошло первое заседание Министров транспорта государств Прикаспийского региона.

Главная тема – вопросы сотрудничества и перспективы развития транспортных связей и внедрение интеллектуальных транспортных систем европейского образца в целях улучшения привлекательности транзитных коридоров и обеспечения безопасности на скоростных магистралях.

В частности, Минтранс Казахстана поручил своим консультантам приступить к изучению возможности внедрения ИТС на ключевых коридорах, определению функций, которые могут быть включены в эту систему, а так же к выработке стратегии внедрения ИТС.

**В России**, несмотря на отсутствие до настоящего времени планомерных работ по комплексному развитию ИТС, осуществлялись попытки развития локальных элементов и систем, относящихся по современной технологии к ИТС. Среди них системы контроля и управления движения транспортных средств на всех видах транспорта,



системы управления перевозками грузов и пассажиров, системы информирования и продажи билетов и другие информационно-управляющие системы.

Современное состояние рынка ИТС в России<sup>30</sup> характеризуется разрозненностью, фрагментарностью, отсутствием национальных стандартов, несистемными контактами с международными Ассоциациями ИТС.

Стихийное развитие локальных и корпоративных систем формирует среду, **когда интеграция в Единую интеллектуальную транспортную систему Россией окажется технически невозможной.** Имеются и внешние угрозы – существующие проекты разрозненных элементов российских систем ИТС в силу несогласованности с международными стандартами могут спровоцировать переключение международных транзитных перевозок в обход территории России.

## **Открытый аукцион в электронной форме как новый способ размещения заказа на строительство жилья для государственных нужд**

*Е.В. Макарычева, аспирант  
Московской государственной академии  
им. О.Е. Кутафина*

Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) является одним из наиболее динамично развивающихся в российском законодательстве.

За последние пять лет он был опубликован в девятнадцати редакциях, десять из которых были приняты в 2009 году. Большая часть поправок связана с антикризисными мерами, принятыми Правительством РФ в 2008 году.

Между тем одни правовые аналитики поддерживают бесконечное совершенствование Закона № 94-ФЗ, другие предлагают ввести принципиально новый нормативно-правовой акт в этой области.

Несмотря на разногласия, все специалисты сходятся во мнении, что важным последним дополнением вышеуказанного закона является

<sup>30</sup> В области ИТС действует около 200 государственных и частных предприятий (производители, интеграторы, сервисные фирмы, провайдеры, дилеры), **деятельность которых не координируется и не регламентируется в государственном масштабе.**



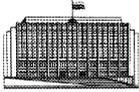
переход от обычных аукционов к аукционам в электронной форме. Федеральным законом от 08.05.2009 г. № 93-ФЗ Закон № 94-ФЗ дополнен гл. 3.1. «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме». Данные дополнения регламентируют новый способ проведения открытого аукциона в электронной форме на специально предусмотренных торговых площадках.

Основные различия процедуры проведения электронного аукциона по ст. 41 и гл. 3.1. Закона № 94-ФЗ представлены в следующей таблице:

	<b>Положения статьи 41</b> (устаревшая редакция)	<b>Положения главы 3.1</b> (новая редакция )
Место проведения	Любая торговая площадка в сети Интернет	Пять электронных площадок в сети Интернет
Взаимодействие заказчика и участника размещения заказа	Происходит напрямую	Происходит через оператора электронной торговой площадки
Применение ЭЦП	Отсутствует	Обязательное наличие
Анонимность участия	Не предусмотрена	Предусмотрена для участников размещения заказа и для заказчика
Платность участия	Не предусмотрена	Предусмотрена для участника размещения заказа
«Шаг аукциона»	Не установлен	0,5-1% начальной максимальной цены контракта
Срок завершения аукциона	По истечении 1 часа с момента поступления последнего предложения	По истечении 10 минут с момента поступления последнего предложения
Требование обеспечения заявки	Отсутствует	0,5-5% начальной максимальной цены контракта
Предоставление заявки на участие в аукционе	Не предусмотрено	Обязательное наличие
Ограничение начальной (максимальной) цены	1 млн. руб.	Не установлено

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона № 94-ФЗ размещение заказа может осуществляться в виде торгов (конкурс, аукцион) и без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика).

Согласно ч. 3 ст. 10 Закона № 94-ФЗ решение о способе размещения заказа принимается заказчиком в соответствии с



положениями Закона № 94-ФЗ. Выбор способа размещения заказа зависит в том числе и от цены государственного контракта.

Например, в соответствии с п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ заказчик может предложить заключить государственный контракт либо иной гражданско-правовой договор единственному поставщику (исполнителю, подрядчику), если цена такого контракта (договора) и стоимость одноименных товаров (работ, услуг), контракты (договоры) на приобретение которых заключаются в течение того же квартала, не превышают установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке. В настоящее время в соответствии с Указанием ЦБР от 20.06.2007 г. № 1843-У такой размер составляет 100 тысяч рублей.

Если цена контракта и стоимость одноименных товаров (работ, услуг), контракты (договоры) на приобретение которых заключаются в течение того же квартала, не превышают 500 тысяч рублей, то заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров (работ, услуг) (ч. 2 ст. 42 Закона № 94-ФЗ).

В том случае, если сумма контракта предполагается выше 500 000 рублей, то по общему правилу проведение торгов при размещении заказа является обязательным.

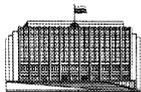
Законодателем установлены ограничения для заказчика по выбору формы проведения торгов (ч. 4, 4.1 и 4.2 ст. 10 Закона № 94-ФЗ).

Так, согласно ч. 4.1 ст. 10 Закона № 94-ФЗ размещение заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, в том числе автомобильных дорог, временных построек, киосков, навесов и других подобных построек, для нужд заказчиков осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме.

В качестве одной из причин расширения применения электронных технологий, в том числе аукционов в электронной форме, специалисты указывают то, что данный способ (форма) размещения заказа содержит гораздо меньше возможностей для проявления субъективного подхода со стороны должностных лиц. Тем самым снижается возможность коррупционных проявлений и других злоупотреблений в рассматриваемой сфере.

В Программе развития конкуренции в Российской Федерации<sup>31</sup> в качестве приоритетного способа размещения заказов определен открытый аукцион в электронной форме. Применение последнего должно позволить снизить издержки «бумажных» процедур, вероятность

<sup>31</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 г. № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации».



сговора участников за счет обеспечения анонимности участия в таком аукционе, а также обеспечить максимальный доступ предпринимателей к торгам.

При принятии правовых нормы о возможности проведения аукционов при размещении заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства основной целью законодателя являлось то, что открытый аукцион в электронной форме позволит:

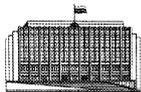
- повысить «прозрачность» закупок;
- сократить время между объявлением торгов и подписанием государственных (муниципальных) контрактов;
- увеличить количество участников размещения заказа;
- получать большую экономию бюджетных средств по сравнению с открытым конкурсом.

Госконтракты через электронные торги являются достаточно эффективным способом увеличить сбыт продукции (с помощью сертификата ЭЦП).

Например, начиная с 2011 года, поставщики товаров, работ или услуг получили возможность существенно увеличить доход от реализации и расширить клиентскую базу. Их новыми контрагентами стали организации и учреждения, получающие средства из региональных и муниципальных бюджетов. Единственный инструмент, который требуется для расширения сбыта, – специальный сертификат электронной цифровой подписи.

В 2010 году, как правило, почти все контракты на сумму свыше 100 тысяч рублей бюджетные организации заключали посредством электронных аукционов. Такое правило распространялось только на получателей средств из федерального бюджета. С 2011 года данное правило стало обязательным для получателей средств из бюджетов всех уровней (оно содержится в Законе от 21.07.05 г. № 94-ФЗ). Поэтому сейчас любой муниципальный детский сад, чтобы купить, скажем, продукты питания на сумму свыше 100 тысяч рублей обязан провести электронные торги (аукцион). Процедура проведения торгов устроена так, что вероятность выигрыша поставщика «с улицы» в честной борьбе (исключающей любые коррупционные схемы) очень велика.

Главное, что требуется участнику электронных торгов в рамках госзакупок, – это специальный сертификат электронной цифровой подписи. Данный сертификат отличается от сертификата, необходимого для сдачи электронной отчетности. Он одновременно является и электронным «паспортом» физлица, и доверенностью, которую компания выдала данному физлицу на право участвовать в электронных



торгах, делать ценовые предложения и заключать госконтракт<sup>32</sup>.

Роль удостоверяющего центра заключается в том, чтобы подтвердить подлинность информации о владельце сертификата и его полномочиях. За достоверность информации удостоверяющий центр несет финансовую ответственность. Прибытие в удостоверяющий центр за сертификатом – единственное действие, которое будущий участник торгов совершает в «оффлайне». Все остальное, включая заключение контракта, делается через интернет.

На современном этапе в стране выдвинуто требование чистоты, прозрачности, гласности при продаже имущества и иных сделках. Этому в наибольшей степени отвечают аукционы – благодаря открытости, прямой конкуренции, широкому кругу участников, предварительным стартовым оценкам. Однако вышеназванные требования выполняются на практике далеко не всегда. Имеют место закрытые продажи и сделки достаточно крупных масштабов, сопровождающиеся криминалом и мздоимством чиновников и сторон. В результате материальный ущерб несут бюджеты разных уровней. А предпринимателей, которые в состоянии заплатить более высокую цену или обеспечить выполнение других весомых условий, лишают права участия в конкуренции других участников аукциона. Тем самым ставится под сомнение важнейшая составляющая рыночного механизма – конкуренция.

При этом необходимо учитывать, что негативные проявления коррупционного и иного характера нельзя полностью исключать и при такой форме размещения заказов, как открытые аукционы в электронной форме.

Опыт других государств показывает, что данную проблему возможно разрешить лишь за счет государственного и общественного контроля за размещением госзаказов.

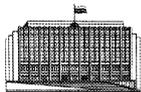
В научной литературе отмечают и наличие других проблем, связанных с применением аукционов в электронной форме<sup>33</sup>.

При переходе на электронную торговлю заказчик уже столкнулся с рядом таких сложностей. Особенно этим отличается строительная отрасль, которая лидирует по количеству жалоб при проведении электронных аукционов. На нее приходится треть всех обращений в ФАС России.

Больше всего жалоб поступает на необоснованные требования к участникам торгов о предоставлении сведений и документов, не

<sup>32</sup> Отметим, что в торгах могут участвовать и индивидуальные предприниматели (ИП). В этом случае сертификат выдается на имя самого ИП.

<sup>33</sup> Так, Л.В. Андреева отмечает нивелирование различий между конкурсом и аукционом, усложнение доступа заинтересованных лиц к участию в аукционе в связи с необходимостью подачи большого количества документов и сведений и т. д. См.: Андреева Л.В. Аукционы в электронной форме: новые правила и новые проблемы. С. 27-35.



предусмотренных законом.

Например, планируя передачу полученного заказа субподрядным организациям, генподрядчик для участия в аукционе может не иметь допуски по конкретным видам работ, указанным в аукционной документации. В этом случае требования заказчика к генподрядной организации представить допуски СРО<sup>34</sup> на проведение всего комплекса работ, по мнению ФАС, являются незаконными.

Существуют и другие проблемы:

во-первых, в Интернете существуют большое количество электронных торговых площадок, в том числе региональных;

во-вторых, в регионах, а зачастую и в крупных городах, существует низкая техническая оснащенность заказчика для информационного обеспечения процесса. Не все готовы к электронным торгам по новым правилам;

в-третьих, системе электронных торгов нужно обучать всех участников процесса. Возможно введение системы аттестации специалистов, занятых в проведении торгов;

в-четвертых, количественное ограничение торговых площадок поставит в неравное положение малый и средний региональных бизнес.

Для многих заказчиков до сих пор остаются нерешенными вопросы порядка и правил получения электронно-цифровой подписи, механизма тестирования функциональных возможностей электронных площадок, не предоставлена возможность обучения участников таких торгов.

Хочется надеяться на скорейшее разрешение подобных вопросов, носящих в основном административно-организационный характер. Вместе с тем введение электронных торгов ускорит компьютеризацию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, приведет к снижению уровня коррупции, повышению качества госзаказов, а также экономии бюджетных средств. Но вышеназванному закону предстоит дальнейшая детализация. Так в феврале 2011 г. ФАС России представил проект новой редакции Закона № 94-ФЗ, в которой, в частности, предлагается введение типовых контрактов, учитывающих жизненный цикл товаров, госзаказчики должны будут обосновывать начальную цену контракта. Продолжает оставаться актуальным предложение о создании федеральной системы государственного заказа.

1 сентября 2011 г. на официальном сайте Минэкономразвития России был опубликован проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе» (далее – Законопроект). Законопроект направлен на регулирование закупок товаров, работ и услуг для государственных и

<sup>34</sup> Саморегулируемые организации в строительстве.

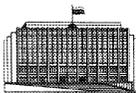


муниципальных нужд (далее – госзакупки) и должен будет заменить Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Законопроект в случае его принятия внесет существенные изменения в правила осуществления госзакупок. Вся система госзакупок будет преобразована в федеральную контрактную систему. Существенным отличием федеральной контрактной системы от существующей системы госзакупок будет долгосрочное планирование государственных и муниципальных нужд. Законопроект предусматривает изменение правил определения начальной цены госконтракта, правил оценки заявок на участие в госзакупках.

Также Законопроект предусматривает внедрение новых способов проведения госзакупок: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Одновременно с этим предлагается ликвидировать такой способ госзакупок, как аукцион, оставив только электронный аукцион.

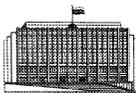
Законопроект предусматривает создание единой информационной системы, в которой будет содержаться информация обо всех этапах госзакупок, начиная от этапа планирования и заканчивая этапом исполнения контракта. Законопроект предоставит гражданам и общественным объединениям возможность осуществлять общественный контроль над федеральной контрактной системой. Предусматривается создание Совета по федеральной контрактной системе при Правительстве РФ, в состав которого войдут как должностные лица органов государственной власти, связанных с контрактной системой, так и представители общественных объединений.



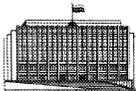
## Приложение 1

**Выявленные проблемы при межведомственном информационном взаимодействии  
(по данным соответствующих ФОГВ)**

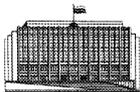
<b>ФОГВ</b>	<b>Используемый ресурс</b>	<b>Проблемы</b>
Федеральное агентство по государственным резервам	Общероссийский классификатор продукции	Неполнота
	Реестр государственных контрактов Федерального казначейства	Недостаточная доступность ресурса
Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Программный комплекс «Запросная система ЕГРИП и ЕГРЮЛ 2008»	Отсутствуют юридические адреса и адреса фактического местонахождения индивидуальных предпринимателей.
Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	Различные общегосударственные информационные ресурсы	При использовании общегосударственных информационных ресурсов возникают схожие проблемы, связанные с тем, что используемая информация разнородна по структуре и содержанию, использует различные принципы классификации и кодирования информации, зачастую содержит дублирующую информацию. Указанные проблемы приводят к общесистемным недостаткам, в частности: снижению оперативности получения и достоверности информации. Решением указанных проблем может стать систематизация и унификация общероссийских информационных ресурсов, направленная на обеспечение интеграции существующих информационных систем и развитие новых на базе формирования единого информационного пространства федеральных органов государственной власти.
Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»	Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих	Справочники содержат неполные данные



Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Единый государственный реестр юридических лиц	Сложный информационный обмен
	Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей	
	ЦБДГТД	
	НСИ ЕАИС	
Федеральная служба судебных приставов	ЕГРЮЛ, ЕГРН, ЕГРИП	Отмечаются отдельные проблемы достоверности, неактуальности информации в процессе опытной эксплуатации подсистемы МВВ с ФНС России
Федеральное агентство по туризму Минспорттуризма России	Федеральный портал управленческих кадров	Невозможно работать одновременно двум и более сотрудникам кадровой службы непосредственно с самим Федеральным порталом. Так как сервисы Федерального портала управленческих кадров используется на отдельном компьютере, технически неудобно каждый раз менять ключи доступа при замене пользователя данного сервиса.
	Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов	Недостаточная доступность ресурса (технические проблемы при размещении заказов)
Федеральное агентство по недропользованию	Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)	Недостаточная доступность ресурса
	Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации	Недостаточная доступность ресурса
Государственная Фельдъегерская служба Российской Федерации	Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих	Неполнота ресурса
Федеральная антимонопольная служба	Единый государственный реестр юридических лиц Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей	Неполнота и неактуальность данных
	Мигрант	
	Паспорт РФ	
	Единый государственный реестр юридических лиц	Недостаточная доступность ресурса



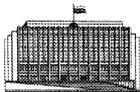
	Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ)	Высокая степень агрегирования
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	Государственная информационная система миграционного учета (ФМС России)	Противоречивость (иногда)
Федеральное агентство специального строительства	Поисково-мониторинговая система Фонда социального страхования Российской Федерации	Трудности с доступом в периоды максимальной загрузки (во время сдачи отчетности)
	Интернет-сервис ИОН по сверке расчетов с ИФНС	Бывает длительно недоступен при обновлении ПО в ИФНС
Федеральная служба страхового надзора	Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей	неполнота, противоречивость, неактуальность информации
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	Реестр федерального имущества	Неполнота, противоречивость, недостоверность, недостаточная доступность ресурса
	Государственный земельный кадастр	Неполнота, недостаточная доступность ресурса
	Государственный кадастр объектов недвижимости	
	Единый государственный реестр юридических лиц	Неполнота, недостоверность информации
Министерство регионального развития Российской Федерации	Аналитическая система Федерального казначейства Российской Федерации	Критических проблем не выявлено. Возникают сложности при подключении в части требований по информационной безопасности
	Аналитическая система Федеральной налоговой службы (ЕГРИП, ЕГРЮЛ)	
	Информационные и аналитические системы Федеральной службы охраны	
	Федеральный портал управленческих кадров	



## Приложение 2

**Сведения о потребности ФОГВ в отсутствующих в настоящее время информационных ресурсах других органов государственной власти**

<b>ФОГВ</b>	<b>Потребности в информационных ресурсах</b>
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	Имеется потребность в оперативном использовании актуального классификатора адресов Российской Федерации.
Министерство иностранных дел Российской Федерации	МИД России необходимо иметь доступ к учетным системам федеральных органов государственной власти: Федеральный регистр правовых актов субъектов Российской Федерации, Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации, Реестр средств массовой информации, Государственный каталог географических названий, интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации).
Пенсионный фонд Российской Федерации	Необходимо утверждение на федеральном уровне технологии предоставления органами ЗАГС информации об умерших гражданах территориальным органам ПФР, согласно Федеральному закону от 01.04.1996 г. №27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».
Министерство экономического развития Российской Федерации	Реестр учета залога движимого имущества.
Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России)	В целях сокращения документооборота на бумажных носителях и сроков обмена документами между федеральными органами исполнительной власти необходимо организовать подключение ФСИН России к обмену документами в электронном виде по системе МЭДО с другими федеральными органами исполнительной власти.
Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура)	Доступ к единому государственному реестру объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Восточно-Сибирском территориальном управлении.
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Росреестр). Реестр деклараций пожарной безопасности (МЧС России). Реестр санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии (несоответствии) государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам видов деятельности (работ, услуг), продукции, проектной документации (Роспотребнадзор).
Федеральная служба судебных приставов	Существует потребность в информационных ресурсах ряда ФОГВ: ФТС России, ФНС России, МВД ГИБДД России, Пограничной службы ФСБ России, а также информационных ресурсов судебной системы Российской Федерации.
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	1. Межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС); 2. Межведомственная система электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (МЭДО).



Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	Единый государственный реестр юридических лиц (ФНС России). Получение сведений о регистрации средств массовой информации, о лицензиях на вещание (Роскомнадзор).
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	В Федеральном агентстве железнодорожного транспорта существует потребность в АИС МЭДО для связи с Министерством транспорта Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, которая в настоящее время установлена, но не функционирует до особого распоряжения ФСО России.
Федеральное агентство по недропользованию	Существует необходимость создания АИС, участвующей в межведомственном электронном взаимодействии и оказании государственных услуг в электронном виде.
Федеральная налоговая служба	Планируется использование в работе налоговых органов сведений, содержащихся в ресурсах Росреестра «Государственный кадастр недвижимости» и «Единый государственный реестр прав» (после заключения соответствующего соглашения в 2011 г.) Также необходимы сведения, содержащиеся в реестрах лицензирующих органов (единый реестр отсутствует).
Федеральное Агентство по рыболовству	Сведения будут уточнены в ходе разработки Ведомственной программы.
Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации	Нет общедоступной информации об информационных ресурсах, используемых в других ФОГВ.
Министерство образования и науки Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р «Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде» Рособрнадзору требуется подтверждение сведений представленных соискателем следующими организациями и ведомствами: ФНС России; ФМС России; Росреестр; МЧС России; Роспотребнадзор; Росздравнадзор; МВД России; ДООП МВД России; Ростехнадзор; Казначейство России.
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	При ведении Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости отсутствует единый классификатор адресов Российской Федерации. В настоящее время использование классификатора адресов России (далее - КЛАДР) при ведении государственного кадастра недвижимости регламентируется совместным приказом Роснедвижимости и ФНС России от 05.04.2006 № П/0068/САЭ-3-13/201 «О совместном ведении Классификатора адресов России».
Федеральная антимонопольная служба	Показатели отгруженной продукции в натуральном и стоимостном выражениях из регламентных таблиц коэффициентов концентрации производства, рассчитываемых Росстатом.
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	Единый банк данных по проблемам борьбы с терроризмом (ФСБ России).
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	Информационные ресурсы МЧС России, относящиеся к ООПТ.



Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	Доступ к информационным ресурсам Минпромторга России в части, касающейся решений министерства по определению головных исполнителей по внешнеторговым контрактам.
	Доступ к информационным ресурсам ФСТЭК России в части касающейся заключений МВК в отношении поставок ПВН, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, а также касающихся выдачи лицензий на выполнение внешнеэкономических контрактов на гражданскую продукцию и продукцию двойного назначения.
	Доступ к информационным ресурсам Минобороны России (направление экспертизы экспортных поставок) в части, касающейся заключений об отнесении продукции ПВН и к базе рекламных паспортов экспортного облика ПВН.
	Доступ к информационному ресурсу по предприятиям оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации.
Федеральное агентство связи	База ФНС России.

**Сведения о потребности ФОГВ в информационных ресурсах, существующих в других органах государственной власти, но не являющихся общедоступными**

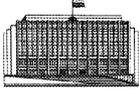
ФОГВ	Потребности в информационных ресурсах
Министерство иностранных дел Российской Федерации	Актуализация оперативных баз данных общеминистерского пользования ГУИР ФАПСИ.
Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	Классификатор адресов России (КЛАДР).
	Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ).
	Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП).
	Коды бюджетной классификации.
	Международный классификатор интервенционных вмешательств (International Classification of Health Interventions).
	Справочник расходных материалов (Unified Nomenclature of Medical Devices and Systems).
Министерство экономического развития Российской Федерации	1. ИС Минфина России; 2. Информационные ресурсы Росархива 3. ЕГРЮЛ ФНС России; 4. Реестр дисквалифицированных лиц МВД России 5. Информация о прохождении документов, направляемых Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, хранящаяся в ведомственных СЭД.
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	Федеральная налоговая служба; Федеральная антимонопольная служба; Министерство экономического развития; Министерство финансов; Счетная палата.
Федеральное агентство водных ресурсов	1. Для осуществления мер по предупреждению вредного воздействия вод необходима система удаленного доступа к базе данных прогнозной и оперативной фактической информации Росгидромета и МЧС России. 2. Для организации осуществления государственного мониторинга водных объектов существует потребность в информации Росгидромета о гидрохимическом, гидрологическом состоянии поверхностных водных объектов для осуществления функций, определяемых положением Енисейского БВУ. 3. Для ведения Российского регистра



	<p>гидротехнических сооружений необходим доступ к информации Ростехнадзора о техническом состоянии гидротехнических сооружений.</p> <p>4. Для организации осуществления государственного мониторинга водных объектов существует потребность в информации Роснедр о гидрохимическом, гидрологическом состоянии подземных водных объектов.</p> <p>5. При формировании Государственного водного реестра не исполняется постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра» и приказ МПР РФ от 30.11.2007 г. № 315 «Об утверждении порядка предоставления и состава сведений, представляемых Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству, для внесения в Государственный водный реестр» в части предоставления сведений федеральными органами исполнительной власти.</p>
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	В целях контроля за безопасностью движения, оперативному получению информации о чрезвычайных ситуациях, необходим доступ к базам данных ОАО «РЖД»: 1) ГИД «Урал»; 2) АСПИ ЖТ; 3) АСУ ТРА; 4) АБД ПВ; 5) АСУ ПВ.
Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура)	1. Доступ к информационным ресурсам таможенных и правоохранительных органов по направлению деятельности территориальных органов Росохранкультуры 2. Доступ к единому государственному реестру объектов культурного наследия Федерального значения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом [в Средне-Сибирском ТУ].
Федеральная служба судебных приставов	Потребность существует в информационных ресурсах операторов сотовой связи и стационарных телефонной связи, информационных ресурсах банковских учреждений и кредитных организаций, авиа- и железнодорожных перевозчиков.
Федеральное агентство по туризму Минспорттуризма России	У Ростуризма имеется потребность в доступе к следующим базам данных МИДа: 1. База данных о выданных визах иностранным гражданам и лицам без гражданства в рамках АИС «Консул ЗУ», 2. База данных об оформленных приглашениях иностранных граждан на территории Российской Федерации в рамках АС ОПИГ МИД России.
Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации	МВД, ФСИН, МЧС.
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Информационная система мониторинга хода формирования электронного правительства (Минкомсвязь России).
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)	Доступ к базе ФНС, Росводресурсов, Росгидромет, Ростехнадзора, Роснедр и Министерства природных ресурсов и экологии.
Федеральная налоговая служба	Удаленный доступ к информационным ресурсам не требуется, так как для исполнения возложенных на ФНС России функций необходимы сведения, имеющие юридическую силу (с ЭЦП) Планируется использование в работе налоговых органов сведений, содержащихся в ресурсе ФМС Росси «Паспорт РФ» (после заключения соответствующего соглашения).
Министерство образования и науки Российской Федерации и Федеральная служба по	Во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р «Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде» Рособрнадзору требуется подтверждение сведений



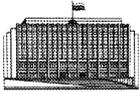
надзору в сфере образования и науки	представленных соискателем следующими организациями и ведомствами: Федеральное государственное унитарное предприятие «Гознак»; Образовательные учреждения, а также органы в сфере образования в субъектах РФ.
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	В связи с осуществлением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним необходим оперативный доступ к информационному ресурсу Единый государственный реестр юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) (ЕГРЮЛ, ЕГРИП) ФНС России.
Государственная Фельдъегерская служба Российской Федерации	Министерство образования и науки Российской Федерации: база данных по дипломам об образовании (для проверки дипломов лиц, поступающих на службу в ГФС России, на ранних этапах трудоустройства).



Приложение 3

**Законы зарубежных стран, регулирующие порядок защиты неприкосновенности частной жизни и персональной информации**

- Австрия (Закон «О защите персональных данных», 1999 г.)  
Австралия (Закон «О неприкосновенности частной жизни», 2000 г.)  
Армения (Закон «О персональных данных», 2002 г.)  
Албания (Закон «О защите персональных данных», 1999 г.)  
Бельгия (Закон «О защите персональных данных», 1992 г.)  
Босния и Герцеговина (Закон «О защите персональных данных», 2001 г.)  
Болгария (Закон «О защите персональных данных», 2002 г.)  
Великобритания (Закон «О защите данных», 1998 г.)  
Венгрия (Закон «О защите персональных данных и раскрытие данных представляющие общественный интерес», 1992 г.)  
Греция (Закон «О защите лиц относительно обработки персональных данных», 1997 г.)  
Германия (Федеральный закон «О защите данных», 1990 г.)  
Дания (Закон «Об обработке персональных данных», 2000 г.)  
Зимбабве (Закон «О доступе к информации и защите частной информации», 2002 г.)  
Израиль (Закон «О защите частной жизни», 1981 г.)  
Ирландия (Закон «О защите данных», 1988 г.)  
Исландия (Закон «О персональных данных», 2000 г.)  
Испания (Закон «О защите данных», 1999 г.)  
Италия (Кодекс о защите данных, 2003 г.)  
Канада (Закон «О защите персональной информации и электронных документов», 2000 г.)  
Латвия (Закон «О защите персональных данных», 2000 г.)  
Литва (Закон «О правовой защите персональных данных», 2003 г.)  
Лихтенштейн (Закон «О защите данных», 2002 г.)  
Македония (Закон «О защите персональных данных», 2005 г.)  
Нидерланды (Закон «О защите персональных данных», 2000 г.)  
Новая Зеландия (Закон «О защите частной жизни», 1993 г.)  
Норвегия (Закон «О персональных данных», 2000 г.)  
Польша (Закон «О защите персональных данных», 1997 г.)  
Португалия (Закон «О защите персональных данных», 1998 г.)  
Румыния (Закон «О доступе к персональному досье и его раскрытию секуритате», 1999 г., Закон «О защите лиц относительно обработки персональных данных и свободного распространения таких данных», 2001 г.)  
Сербия (Закон «О защите персональных данных», 1998 г.)  
Словакия (Закон «О защите персональных данных», 2002 г.)  
Словения (Закон «О защите персональных данных», 2004 г.)  
США (Закон «О защите частной жизни», 1974 г.),  
Хорватия (Закон «О защите персональных данных», 2003 г.)  
Чехия (Закон «О защите персональных данных», 2000 г.)  
Швеция (Закон «О персональных данных», 1998 г.)  
Швейцария (Федеральный закон «О защите данных», 1992 г.)  
Эстония (Закон «О защите персональных данных», 2003 г.)  
Финляндия (Закон «О персональных данных», 1999 г.)  
Франция (Закон «О защите данных», 1978 г.)  
Южная Корея (Закон «О защите персональной информации, находящейся в ведении органов власти»)  
Япония (Закон «О защите персональной информации» 2003 г.)



## Приложение 4

### **Государственные структуры по защите персональных данных в зарубежных странах**

Полномочиями надзора за порядком работы с персональной информацией в некоторых странах наделен Омбудсмен или Комиссар (Албания, Финляндия, Канада).

В Германии существует институт Федерального комиссара по надзору за надлежащим исполнением Федерального Закона «О защите данных». В Ирландии, Лихтенштейне, Новой Зеландии также есть Комиссар по защите данных, в Великобритании – информационный Комиссар.

Специальные Комиссии по защите персональных данных существуют в Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Франции, Португалии, Словении. Агентство по защите персональных данных было создано в Дании, Хорватии, Испании.

В Чехии, Исландии, Румынии и Словакии были созданы Управления по защите персональных данных. В Эстонии, Латвии и Литве функционирует Государственная инспекция по защите данных. Инспекция по защите персональных данных действует в Норвегии. Бюро генерального инспектора по защите персональных данных есть в Польше. В Швеции создан Совет по проверке данных, контролирующей реализацию Закона «О персональных данных». В Аргентине сформировано Национальное управление по защите персональных данных, подобные Управления есть в Греции и Нидерландах. В Израиле в структуре Министерства юстиции было создано Регистрационное бюро базы данных, в Южной Корее полномочиями по контролю за исполнением Закона «О защите персональной информации, находящейся в ведении органов власти» наделено Министерство правительственной администрации и внутренних дел. В Италии был создан специальный наблюдательный орган по защите персональных данных Garante.



**Над выпуском работали:**

**Данилова В.Е.**, заместитель начальника информационного отдела  
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

**Северьянова О.М.**, советник отдела экономического анализа Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации

**Гречихин В.Г.**, главный консультант отдела государственного строительства  
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

**Васильева Ю.П.**, консультант информационного отдела Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации

**Гиненский Р.В.**, ведущий специалист-эксперт отдела социальной политики  
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Аналитическое управление благодарит  
за предоставленные материалы

УИС Спецсвязи ФСО России  
Законодательное Собрание Нижегородской области  
Компанию ООО «Энергософт ИК» (В.В. Орлов)

Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации  
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации  
Телефон: 697-95-52

Адрес в Интернет: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)

Электронную версию Аналитического вестника можно получить: на сервере Совета Федерации в  
сети Интранет в разделе «Информационные материалы» и на странице Совета Федерации в  
сети Интернет в разделе «Аналитические материалы»

Подписано в печать 31.10.2011 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна