

Остроушко А. В. / Ostroushko A. V.

## ПРАВОВЫЕ РИСКИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

### LEGAL RISKS IN INFORMATIONAL SPHERE

*Остроушко Александр  
Владимирович*

*к.ю.н., доцент, Российская пра-  
вовая академия Минюста РФ.*

Рассматривая информационно-правовые риски как разновидность публично-правовых рисков, автор определяет их как вероятность юридической деятельности приводящей к возникновению негативных последствий вследствие принятия, реализации и толкования информационно-правовых предписаний.

В зависимости от характера информационно-правовых рисков проводится разделение рисков на общие и специальные.

Отмечается негативное воздействие вторжения правоприменителей в процессы, не поддающиеся правовому регулированию, приводятся примеры такого вторжения.

**Ключевые слова:** правовое регулирование информационных процессов, правовые риски, информационные риски, интернет риски, информационно-правовые риски.

*Ostroushko Aleksandr  
Vladimirovich,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor, Russian Legal Acad-  
emy of the Ministry of Justice of  
the Russian Federation.*

Considering information-legal risks as a variety of public-law risks, the author defines them as the likelihood of juridical activity leading to negative consequences as a result of the adoption, implementation and interpretation of information-legal prescriptions.

Depending on the nature of the information-legal risks, they are separated into general and special risks.

The author notes a negative invasion of law-enforcers in processes that cannot be legally regulated, gives examples of such invasion.

**Keywords:** legal regulation of informational processes, legal risks, informational risks, Internet risks, information-legal risks.

Информационная инфраструктура в настоящий момент сформировала в экономике государств новую отрасль общественного производства, охватывающую процессы создания, распространения, обработки и использования (потребления) информации. Информационные технологии и средства широко внедряются во все сферы жизнедеятельности общества, включая науку, образование, искусство, военное дело и т. д. Информатизация непосредственно влияет на развитие и формирование информационной сферы, которую иногда отождествляют с информационным пространством.

Применение информационных технологий, как на международном уровне, так и внутри страны, является одним из важных факторов, определяющих уровень развития современных обществ. Однако наряду с очевидными преимуществами, такими как повышение скорости и качества осуществления информационных процессов, доступности услуг, снижение издержек и пр., использование информационных технологий приносит новые существенные риски. Именно снижение рисков приобретает всё большее значение по мере развития информационной составляющей в ходе общественных отношений. Эти риски получили наименование информационных (ИТ-) рисков,

заметим, что в последнее время все чаще среди информационных рисков выделяют Интернет-риски, как имеющие свои особенности из-за специфики информационного пространства их возникновения.

Риски в информационной сфере достаточно хорошо изучены как в науке информатике, так и в теории управления. В менеджменте стандартом выработки любого управленческого решения является применение методологии известной как «управление рисками», которая учитывает, в том числе и информационные риски. В настоящее время следует опираться на положения ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. «Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения».

В силу растущего объема требований предъявляемых к упорядочиванию отношений в информационной сфере параллельно с развитием IT-технологий в процессе постоянного совершенствования находится и правовое регулирование информационных процессов. Рост активности и качества работы госорганов в этом направлении не успевает за совершенствованием информационных технологий, и в последнее время все чаще происходят ситуации вероятностного развития событий при принятии тех или иных юридических решений.

Именно категорию риска предлагается использовать в качестве юридико-технического средства для обозначения ситуации, когда заранее очень сложно прогнозировать результат. В связи с этим, можно сделать вывод о том, что в информационных отношениях сформировался новый тип рисков, получивший название – информационно-правовых. В целях исключения вероятности наличия правового риска в информационной сфере следует выявить методологические и теоретические аспекты данной категории, а так же провести аналогию с информационными рисками и выявить взаимно обуславливающие аспекты.

О важности информационных рисков указано в «Доктрине информационной безопасности Российской Федерации», утвержденной Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895. Так, экономические методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации включают в себя: разработку программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и определение порядка их финансирования; совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, создание системы страхования информационных рисков физических и юридических лиц [7].

Информационно-правовые риски принято относить к юридическим рискам, проблема заключается в том, что теоретические аспекты таких рисков в настоящее время находятся в стадии становления, не сформулирован однозначный терминологический аппарат. Наиболее общее определение «юридического риска» дано М. Д. Шапсуговой: риск юридической деятельности, возникающий в ситуации выбора при принятии юридического решения в связи с преодолением неопределённости правовых последствий [16, 167-174].

Для определения места информационно-правовых рисков в системе юридических рисков, следует учитывать, что информационно правовые отношения в большинстве своем носят публично-правовой характер, поэтому мы, основываясь на мнении М. А. Лапиной и Д. В. Карпухина [15], тоже относим их к таковым.

М. А. Лапина и Д. В. Карпухин под публично-правовым риском понимают потенциальную опасность неблагоприятного развития общественно-значимых, публично-правовых отношений вследствие принятия, реализации и толкования правовых предписаний [15]. Аналогичного мнения при формулировании определения различных категорий публично-правовых рисков придерживаются А. Э. Жалинский, А. П. Анисимова, А. Е. Новикова [12, 13].

А. В. Карягина риском в информационной сфере признает деятельность в условиях неопределенности его последствий, поскольку неадекватная оценка содержания информации может приобрести форму правомерного риска, фактически не являясь таковым [14, 5-7].

В целом, разделяя указанную точку зрения, постараемся выработать определение информационно-правового риска. Однако, считаем, что необоснованно информационно-правовой риск сводить только к опасности, неопределенности, ошибке.

Законодателем предложен вероятностный подход. Федеральным законом от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» нормативно определено понятие риска: как вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда [1]. В «ГОСТе Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения» (Приказ Росстандарта от 16.11.2011 No. 548-ст), риск – это следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей [9].

Информационно-правовые риски мы рассматриваем как разновидность публично-правовых рисков – вероятность юридической деятельности приводящей к возникновению негативных последствий вследствие принятия, реализации и толкования информационно-правовых предписаний.

Информационно-правовые риски, в силу специфики регламентируемых общественных отношений, обладают рядом индивидуальных черт, позволяющих выделить их в определенную подсистему внутри системы публично-правовых рисков.

В зависимости от характера информационно-правовых рисков можно выделить риски общие и специальные.

Риски общего характера влекут за собой возможность наступления негативных последствий вследствие недооценки правотворческими органами всех уровней сущности информационных процессов и принятия некомпетентных актов.

Либо ошибка заключается в попытке вторжения правоприменителей в процессы, не поддающиеся именно правовому регулированию.

Наглядной иллюстрацией первого может служить легальное определение Интернет в Федеральном законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» как информационно-телекоммуникационной сети, которая является технологической системой, предназначенной для передачи по линиям связи информации, с доступом к ней средствами вычислительной техники [3].

Согласно нормативно технической документации информационно-технологическая система представляет собой набор информационно-технологических ресурсов, обеспечивающих услуги по одному или нескольким интерфейсам [10]. При этом понятие технологической системы еще более ограничено – конечная совокупность предметов производства и исполнителей для выполнения в регламентированных условиях производства.

Таким образом, нормативно закреплено, что Интернет – это конечное количество компьютеров участвующих в каком либо технологическом процессе. Каждый школьник понимает, что это далеко не так и основными характеристиками Интернета являются его безграничность и мультисистемность.

Учитывая, что до настоящего времени нет нормативно определённого понятия Интернет и не разработаны четкие критерии для описания его правовой сущности, можно говорить о наличии информационно-правового риска. Понятие информационного пространства или киберпространства,

которое решило бы эту проблему в отечественном законодательстве, не получило должного закрепления, хотя уже используется, в качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», где говорится о правилах безопасного поведения в интернет-пространстве [4] и еще ряд документов, в том числе концепции развития международной информационной безопасности подготовленные Советом Безопасности РФ.

Невозможно нормативно урегулировать полное содержание той информации, которая будет выдана в ходе передач, идущих в прямом эфире. И появление в такой передаче запрещенной законом информации согласно ст. 4 закона «О средствах массовой информации» будет классифицировано как злоупотребление свободой массовой информации, за которую предусмотрена ответственность в ст. 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Так же не однозначно могут быть квалифицированы требования к уже прошедшим в прямом эфире передачам (именно к СМИ, а не личности высказавшей ту или иную фразу), как пример, много вопросов вызывает письмо российских ученых с требованием проверить на наличие признаков экстремизма, разжигания межнациональной и межгосударственной розни все программы Дмитрия Киселева «Вести недели» прошедшие за последние три месяца [17], а не высказывания гражданина Киселева.

Специальные информационно-правовые риски, по нашему мнению, очень связаны с информационными рисками и лежат в плоскости реализации публично-правовых предписаний. Основываясь на этой взаимосвязи, постараемся выявить наиболее распространенные информационно правовые риски.

Одними из самых распространенных IT-рисков являются риски потери конфиденциальных данных и риски потери работоспособности информационной системы. Если рассматривать только правовую составляющую, то вероятность таких явлений находится в прямой зависимости от степени урегулирования и четкости нормативных предписаний в сфере защиты информации.

Рассмотрим это на примере Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 N 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [6], где сказано, что при создании и эксплуатации региональных и муниципальных систем должны выполняться требования, предусмотренные законодательными и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулируемыми отношения в области защиты информации, а также требования в области использования электронной подписи. Проблема в том, что вопросы защиты информации в Российской Федерации регулируются довольно значительным количеством нормативных правовых актов, различных государственных органов. И такая формально правильная, но довольно пространная, формулировка влечет за собой необходимость уточнения требований на региональном уровне и/или при создании конкретной системы. Здесь присутствует информационно-правовой риск, т. к. исполнение требований Правительства произойдет, а вот о правильности выполнения требований можно будет говорить только с определенной вероятностью.

Как положительный пример противодействия информационным рискам укажем Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Общие положения» СТО БР ИББС-1.0-2010 [11], документ, содержащий детальные требования, однозначно предъявляемые ко всем организациям БС РФ. Это говорит о специфическом информационно-правовом риске неоднозначного понимания уровня требований органа управления.

Информационным технологиям знаком риск отсутствия интеграции информационных систем. Как правило, это явление возникает по истечению определенного срока функционирования ИС по организационно-техническим причинам из-за отсутствия единых стандартов данных, отчетности, расчета показателей, внедрения новых инновационных технологий, смены поколений технических средств и прочих факторов. Отсюда можно описать следующий информационно-правовой риск – это риск того, что принятый нормативный акт не учитывает специфику развития информационных технологий. Так, например, согласно Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в субъектах РФ были созданы регистры муниципальных нормативных правовых актов [2], начиная с 2008 года Министерство Юстиции РФ начало работу по созданию Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и одной из проблем было обеспечение совместимости уже созданных информационных систем [8].

Изменение нормативных требований к IT-системам, может привести к ситуации когда эти системы не смогут функционировать или их деятельность будет происходить с нарушением законодательства. Это может происходить по экономическим, техническим или иным причинам, связанным

с особенностями построения тех или иных информационных объектов, сетей связи и пр. Таким образом, существует информационно-правовой риск невозможности исполнения публично-правовых предписаний в силу объективных причин, связанных с функционированием информационных технологий. Так постоянно корректируются сроки перехода РФ на цифровое телерадиовещание, установленные федеральной целевой программой «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 – 2015 годы» [5].

Особенности построения сети Интернет не позволяют нам четко выделить российский сегмент, поэтому сайт в сети Интернет может одновременно находиться в юрисдикции нескольких государств. Исходя из этой специфики публично-правовые предписания по регулированию интернет-правоотношений могут с определенной вероятностью вступать в противоречие с законодательством другой страны, что является основанием для выделения еще одного информационно-правового риска.

Таким образом, современная юридическая деятельность в информационно-правовой сфере выделяется рядом весьма специфических информационно-правовых рисков, которые неизбежно возникают в указанной сфере отношений. Данные риски могут иметь различную природу, могут быть классифицированы по самым разным основаниям, однако, в конечном итоге, их наличие обуславливает вероятность возникновения негативных последствий, что существенно осложняет достижение конечного результата, на который рассчитывают органы публичного управления. В связи с этим представляется целесообразным уделять особое внимание данному аспекту при принятии, реализации и толкования информационно-правовых предписаний.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 30.12.2002, № 52 (ч. 1), ст. 5140.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202, 08.10.2003.
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].



4. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // СЗ РФ 04.06.2012, № 23, ст. 2994.
5. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 985 «О федеральной целевой программе «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 годы» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. - НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2014].
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения : 15.04. 2014).
7. «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.
8. Приказ Минюста РФ от 22 декабря 2008 г. № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 6, 09.02.2009.
9. Приказ Росстандарта от 16 ноября 2011 г. № 548-ст «Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. - НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2014].
10. Рекомендации по стандартизации Р 50.1-048-2004 «Информационно-телекоммуникационные игровые системы. Термины и определения» утвержденные Постановлением Госстандарта РФ от 9 марта 2004 г. № 87-ст // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. - НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2014].
11. Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Общие положения» СТО БР ИББС-1.0-2010 // Вестник Банка России. № 36 - 37, 29.06.2010.
12. Анисимова А. П., Новикова А. Е. Экологические правозащитные риски: проблемы теории и практик // Адвокатская практика. 2008. № 4.

13. Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. – М.: Проспект, 2009.
14. Карягина А. В. Обеспечение информационного суверенитета России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2011. № 20.
15. Лапина М. А., Карпухин Д. В. Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 2.
16. Шапсугова М. Д. Юридические риски: постановка проблемы // Проблемы развития современного российского права и правовой теории: материалы юбилейной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2011.
17. URL : <http://slovosfera.livejournal.com/108928.html> (дата обращения : 14. 04. 2014).

#### References:

1. Federal Law No. 184-FL from December 27, 2002 “On Technical Regulation” [Federal’nyi zakon ot 27 dekabrya 2002 g. № 184-FZ «O tekhnicheskome regulirovanii»]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, from 30.12.2002, no. 52 (part 1), article 5140.
2. Federal law No. 131-FL from October 06, 2003 “On General Principles of Local Self-government in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, no. 202 from 08.10.2003.
3. Federal Law No. 149-FL from July 27, 2006 “On Information, Informational Technologies and Protection of Information” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
4. Decree of the RF President No. 761 from June 01, 2012 “On the National Strategy for Action on Children in 2012 – 2017” [Ukaz Prezidenta RF ot 1 iyunya 2012 g. № 761 «O Natsional’noi strategii deistvii v interesakh detei na 2012 - 2017 gody»]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, from 04.06.2012, no. 23, article 2994.
5. RF Government Decree No. 985 from December 03, 2009 “On the Federal Target Program “Development of Broadcasting in the Russian Federation

for 2009-2015" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 3 dekabrya 2009 g. N 985 «O federal'noi tselevoi programme «Razvitie teleradioveshchaniya v Rossiiskoi Federatsii na 2009-2015 gody»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

6. RF Government Decree No. 1091 from November 28, 2013 "On the Uniform Requirements for Regional and Municipal Informational Systems in the Sphere of Procurement of Goods, Works and Services for State and Municipal Needs" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 28 noyabrya 2013 g. № 1091 «O edinykh trebovaniyakh k regional'nym i munitsipal'nym informatsionnym sistemam v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»]. Available at : <http://www.pravo.gov.ru> (accessed : 15.04. 2014).

7. "Information Security Doctrine of the Russian Federation", approved by the President of the Russian Federation September 09, 2000, No. Pr-1895 [«Doktrina informatsionnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii», utverzhdennoi Prezidentom RF 9 sentyabrya 2000 g. № Pr-1895]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, from September 28, 2000.

8. Order of the RF Ministry of Justice No. 300 from December 22, 2008 "On Approval of the Procedure for Provision of Data Contained in the Federal Register of Municipal Normative Legal Acts" [Prikaz Minyusta RF ot 22 dekabrya 2008 g. № 300 «Ob utverzhdenii Poryadka predostavleniya svedenii, sodержashchikhsya v federal'nom registre munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov»]. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti – Bulletin of Normative Acts of Federal Executive Bodies*, no. 6 from 09.02.2009.

9. Order of Rosstandart № 548-st from November 16, 2011 "National Standard of the Russian Federation GOST R 51897-2011 / ISO Guide 73:2009 "Risk Management. Terms and Definitions" [Prikaz Rosstandarta ot 16 noyabrya 2011 g. № 548-st «Natsional'nyi standart Rossiiskoi Federatsii GOST R 51897-2011 / Rukovodstvo ISO 73:2009 «Menedzhment riska. Terminy i opredeleniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

10. Recommendations for Standardization R 50.1-048-2004 "Informational and Telecommunication Game Systems. Terms and Definitions" Approved by the Decision of Gosstandart of the RF No. 87-st from March 09 2004 [Rekomendatsii po standartizatsii R 50.1-048-2004 «Informatsionno-telekommunikatsionnye igrovye sistemy. Terminy i opredeleniya» utverzhdennye Postanovleniem Gosstandarta RF ot 9 marta 2004 g. N 87-st]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

11. Standard of the Bank of Russia "Ensuring of Informational Security of Organization the Banking System of the Russian Federation. General Provisions" STO BR IBBS-1.0-2010 [Standart Banka Rossii «Obespechenie informatsionnoi bezopasnosti organizatsii bankovskoi sistemy Rossiiskoi Federatsii. Obshchie polozheniya» STO BR IBBS-1.0-2010]. *Vestnik Banka Rossii – Bulletin of the Bank of Russia*, no. 36-37 from 29.06.2010.

12. Anisimova A. P., Novikova A. E. Environmental Advocacy Risks: Issues of Theory and Practice [Ekologicheskie pravozashchitnye riski: problemy teorii i praktik]. *Advokatskaya praktika – Legal Practice*, 2008, no. 4.

13. Zhalinskii A. E. *Criminal Law in Anticipation of Changes: Theoretical and Instrumental Analysis* [Ugolovnoe pravo v ozhidanii peremen: teoretiko-instrumental'nyi analiz]. Moscow: Prospekt, 2009.

14. Karyagina A. V. Ensuring of Informational Sovereignty of Russia: Historical and Legal Aspects [Obespechenie informatsionnogo suvereniteta Rossii: istoriko-pravovoi aspect]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2011, no. 20.

15. Lapina M. A., Karpukhin D. V. Legal Risks in Public Administration: Invitation to Discussion [Pravovye riski v publichnom upravlenii: priglashenie k diskussii]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2014, no. 2.

16. Shapsugova M. D. Legal Risks: Problem Statement [Yuridicheskie riski: postanovka problemy]. *Problemy razvitiya sovremennogo rossiiskogo prava i pravovoi teorii: materialy yubileinoi nauchno-prakticheskoi konferentsii – Problems of Development of Modern Russian Law and Legal Theory: proceedings of anniversary scientific conference*, Rostov-on-Don: publishing house of North-Caucasian Academy of Public Service, 2011.

17. Available at : <http://slovosfera.livejournal.com/108928.html> (accessed : 14. 04. 2014).