

## РАЗДЕЛ 1. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

*И.Л. Бачило\**

### О СВЯЗИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ИНФОРМАЦИОННЫМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ\*\*

Как сегодня мы понимаем гражданское общество? Ответ сразу выводит на исторический подход и обязывает учесть если не все, то основные факторы, воздействующие на его состояние и развитие.

Социальная среда – общество – форма человеческой популяции, представляемая весьма разнообразными культурами народов, наций, конфессий, имеет достаточно сложную структуру жизненного цикла. Срок жизни одного поколения – от рождения до смерти – определяется условным «веком», который может быть меньше или немного больше, чем 100 лет. Но каждое поколение в своем устройстве, жизнеобеспечении стремится к тому, чтобы общество как его жизненная среда, представляемое различными институтами управления, труда, распределения и т.д., было адекватным его ожиданиям. Человечество за время своей истории выработало множество индикаторов оценки условий экономического, социального, политического, культурного и т.п. характеристик его жизни. Одним из таких индикаторов является оценка общества как «гражданского».

Стратификация общества по уровню экономического развития, по национальному, континентальному, геополитическому, профессиональному признакам формируется исторически на протяжении многих веков. И каждое новое поколение, а по сути, несколько сопредельных поколений наследуют уже определенную сложившуюся культуру социальной среды. Со времен уко-

---

\* Доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором информационного права Института государства и права РАН, заслуженный юрист РФ.

\*\* Статья подготовлена при поддержке РФФИ. Проект № 10-06-00003.

рения буржуазной культуры экономики и политики, развития государства как единицы геополитического устройства мира индикатор «гражданское» становится одним из определяющих признаков общества.

История французских революций XVIII и XIX вв., революций в России, в Европе первого 20-летия XX в. демонстрирует стремление к укоренению основ гражданского общества, обеспечивающего равенство, свободу более широких слоев населения, включая трудящиеся классы. Это был новый качественный рубеж по сравнению с движениями к равенству и доверию для определенных, как правило, имущественно состоятельных и приближенных к власти его слоев в более ранние эпохи исторического развития. Так, в России времен Карамзина, Пушкина, Сперанского, чуть позже Чаадаева, Герцена особенно обострилось стремление к ослаблению неравенства различных сословий, прежде всего к ликвидации крепостного права. Замедление в принятии решений по крестьянскому вопросу императорами (Павлом I, Александром I, Николаем I) оценивалось как усиление разрыва власти и общества. Исследователями истории России (М.В. Нечкина, Н.М. Дружинин и др.) эта сторона отношений власти и населения в их разных стратах и ипостасях представлена исчерпывающе. Можно сказать, что непонимание значения социально-экономических процессов для страны со стороны государственной власти не только усиливает ее отрыв от потребностей и доверия общества, но и нарушает установившийся баланс и обостряет противоречия. Этот разлад между потребностями общества и властью становится причиной социальных и политических обострений в обществе, порой вызывает к жизни еще не созревшие процессы. Если поддержка условий для наиболее безболезненного развития социальных процессов не осуществляется вовремя и в должной форме, складывается ситуация наиболее болезненного решения (часто и революций). Бывает, что в силу неподготовленности масс более активная и образованная часть общества ставит задачи, непосильные для общества. Так, не прошедшая стадии капитализма и буржуазного общества Россия шагнула к реализации идеологии социализма. Это особая и сложная тема, которая и по сей день исследуется специалистами разных направлений.

Важно учитывать, что формирование гражданского общества возможно при наличии определенных условий. И первым таким условием является готовность и способность человека войти в соответствующую социальную среду и возможность реализовать себя в роли активного субъекта. Постулаты либерализации и монетизации экономики и технологического обновления общества все чаще апеллируют к темам гражданского общества<sup>1</sup>.

Овладение наукой, знаниями, формирование личности и такого общества, которое достойно звания «гражданского», и сегодня остается во многом мечтой<sup>2</sup>. Несмотря на то что развитые страны считают себя достигшими статуса «гражданское общество», согласиться с этим трудно. Проблемы социального расщепления, оценки состояния демократии, равенства в правовом отношении «всех» нуждаются в более глубоких исследованиях. И до сих пор общество разделяется на страты власти (государства), элиты, бизнес-структуры и лишь определенную часть своей самости относит к «гражданскому обществу». Это порождает противостояние акторов гражданского общества государственным властным структурам и питает идеологию вывода государственной власти (государства) за пределы власти частного сектора и как бы остальной части социума. По свидетельству мно-

---

<sup>1</sup> А. Механик и Т. Оганесян, говоря о работе Еврокомиссии по вопросу технологической платформы в условиях глобализации, свидетельствуют: «Комиссия предложила привлечь для участия в платформах заинтересованные организации гражданского общества, которые должны были бы способствовать учету общественных интересов в формировании технологических приоритетов» (Механик А., Оганесян Т. Кто поедет на платформе // Эксперт. 2011. № 35. С. 51–52).

<sup>2</sup> А.И. Герцен подчеркивал: «Я нахожу, что человек может быть полезен своей стране только в том случае, если ясно видит ее; и думаю, что время слепых влюбленностей прошло, что теперь обязаны родине истиной. Я люблю мое Отечество, как Петр Великий научил меня любить его. Мне чужд, признаюсь, этот блаженный патриотизм, этот патриотизм лени, который приспособляется все видеть в розовом свете и носится со своими иллюзиями, и которым, к сожалению, страдают теперь у нас многие дельные умы».

гих авторов, как подтверждает М.Н. Марченко, цитируя английского исследователя К. Брианта, в академической социологии, политической науке, да и во всей публичной сфере редко упоминалось о гражданском обществе, но за период 1980–1990 гг. ситуация резко изменилась<sup>3</sup>. Действительно, глобализация в экономике, культуре, поддерживаемая процессами формирования и легализацией информационного общества, поставила на широкое обсуждение проблемы реализации свободы выражения мнений, собраний, доступа к информации, информационного обмена в масштабах планеты. Это стало возможным благодаря развитию науки в части кибернетики, системных методов исследования и оценки состояния ситуаций вначале на основе рывка в использовании информационных технологий в производстве, финансовой и торговой сферах жизни общества, а затем и в социальной сфере. М.Н. Марченко проанализировал различные подходы к пониманию гражданского общества российскими исследователями (Н.С. Бондарь, Н.И. Матузов), что позволяет выработать более емкое его определение.

Наступила эра электронных, цифровых технологий сбора, обработки, анализа, обращения информации, которая уже получила аттестацию информационной революции. Системное рассмотрение проблем информатизации, развития информационного общества существенно повлияло на понимание принципов развития современного миропорядка в масштабах как всей планеты, так и отдельных государств и их объединений.

Информационное общество не может рассматриваться только с позиций создания и распространения технологий сбора, обработки и других действий с информацией. Технологии в корне меняют информационную среду жизни людей, и это ставит перед всеми формами человеческих ассоциаций вопросы о понимании сути современной жизни в условиях гласности, открытости деятельности человека и различных органов, ответственных за установление порядка поведения и отношений лиц (физических, юридических), органов и организаций, создаваемых на современном этапе исторического развития. Для поиска

---

<sup>3</sup> См.: *Марченко М.Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2011. С. 101–102.

ответов на эти вопросы необходимо сформулировать понятия информационного и гражданского общества, уяснить их связь с уже существующими институтами экономики, социальной жизни, политических и правовых систем.

Исследование процессов информатизации и концептуальных разработок по вопросам информационного общества, законодательства в этой области, практики использования глобальных информационных систем (Интернет и др.) позволяет найти ответы на поставленные вопросы. Информационное общество – это такое общество, в котором реализуются функции информирования – доступность необходимой информации для всех пользователей, хранения и распространения знаний, а также их использования в целях поступательного, прогрессивного развития общества<sup>4</sup>. Информационное общество может стать таковым только при условии, если является гражданским, социальным, демократическим, правовым. В итоге – сильным, с высокой степенью самоорганизации<sup>5</sup>.

В данном случае в центре внимания находится связь информационных процессов и развития гражданского общества. Гражданское общество предложено определить как *состояние* общества, способного разумно и на основе усвоения знаний и опыта организовать свою жизнь так, чтобы конфликтов и противоречий было как можно меньше, а способов обеспечения благоденствия, справедливости, достоинства каждого – как можно больше<sup>6</sup>. Главным в данном определении является акцент на смысловом его предназначении и как научной категории, и как практически значимой через термин «состояние», отражающий степень самоорганизации общества как совокупности всех его субъектов. Следуя вышеизложенной концептуальной формуле для информационного общества, необходимо подчеркнуть, что

---

<sup>4</sup> См.: Бачило И.Л. Информационное право: Учебник. 2-е изд. М., 2011. С. 281.

<sup>5</sup> См.: Информационное право и становление основ гражданского общества в России / Под ред. И.Л. Бачило. М., 2008.

<sup>6</sup> См.: Информационное право: актуальные научные и практические проблемы. М., 2009; Информационное право и становление основ гражданского общества в России / Под ред. И.Л. Бачило.

современное гражданское общество не может не быть информационным, социальным, демократическим и правовым.

Таким образом, современное общество, представленное государством Российская Федерация, с учетом вышеобозначенного подхода следует понимать как реально существующее гражданское общество на современном этапе его развития, поддающееся анализу и оценке. Подчеркнем, что эта сложнейшая научная проблема междотраслевого исследования в данном случае затрагивает лишь один ее аспект – взаимодействие информатизации общества и его продвижение к состоянию подлинно гражданского.

#### *Информационная среда современного общества как общества гражданского*

Для пояснения сложности решения информационных проблем в современном гражданском обществе необходимо представить его структурно-функциональную систему. При этом в целях правового влияния на ее развитие следует учитывать и правовой статус акторов – субъектов, институции гражданского общества; формы их участия в решении дел общества, государства и своих собственных – институтов гражданского общества. Структурно-функциональная схема элементов гражданского общества включает четыре позиции. Проиллюстрируем их наполнение, не претендуя на полноту.

##### *1. Акторы или институции гражданского общества (ГО).*

1. Гражданин, граждане и другие физические лица, ассоциируемые естественно как народ, нация, народность, население, землячества и т.п.

2. Семья – как первичная ячейка развития населения определенной территории.

3. Органы местного самоуправления (МСУ).

4. Органы государственной власти (ОГВ), другие государственные органы (счетная палата, банки и др.).

5. Органы избирательных систем государства (ЦИК, избирательные комиссии).

6. Средства массовой информации и другие органы массовых коммуникаций.

7. Общественные органы и организации (политические партии, общественные палаты, профсоюзы, некоммерческие организации, фонды, правозащитные организации, союзы по интересам и т.п.).

8. Органы, организации, представляющие экономику, финансовую, производственную сферы, бизнес-структуры, рынок, экономико-социальные интересы страны).

9. Наука, образование.

10. Культура, национально-культурные организации.

11. Церковь (конфессии).

12. Армия.

*II. Институты гражданского общества.*

1. Права и обязанности граждан (гражданство, неграждане – иностранцы, переселенцы, мигранты, эмигранты т.д.), институты свободы, морали, нравственности; забота о детях, стариках, больных и инвалидах; благотворительность.

2. Социальная стратификация (по признакам геронтологии, социального положения, расслоения материального и культурного, уровень и структура преступности...).

3. Политическая стратификация (пассивный, активный участник выборов, участник управления).

4. Экономическая стратификация населения (по формам обладания собственностью).

5. Институты национальности, языка, культуры.

6. Учет динамики населения; переписи населения.

7. Институты самоуправления.

8. Институты международных контактов.

9. Институты общественного мнения, выборов органов публичной власти и других органов.

10. Институты реализации свобод и интересов человека.

11. Институты защиты прав и интересов граждан и их ассоциаций.

12. Институты общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, ассоциация бизнес-структур.

13. Институты реализации государственной власти, сотрудничества ОГВ с органами МСУ, с негосударственными институтами общества.





киберпространству глава МИД Великобритании У. Хейг указывает: «Мы вместе должны решить, как использовать преимущества Интернета для экономики и для общества, защититься от преступности и предотвратить угрозу кибербезопасности, не подавляя при этом будущие инновационные процессы». При этом он подчеркивает, что «ни у одного правительства ни у одной страны нет ответа»<sup>7</sup>.

Не отрицая значения преобразования сферы общения всех структур социума в условиях информатизации, специалисты акцентируют внимание и на том, что не только обычные преступники используют Интернет для совершения преступлений против личности, против нормальных взаимоотношений бизнес-структур, взаимодействия государств между собой. Некоторые «репрессивные правительства», как отмечено в докладе У. Хейга, используют современные технологии в целях ограничения конфиденциальности информации и свободы слова, блокируя информацию, используя методы ведения «враждебной атаки», разжигания недоверия и т.п. Учитывая это, Европейский союз предложил вернуться к вопросу о внесении дополнений в Конвенцию «Киберпреступность и юрисдикция в Интернете» 2001 г. в целях ее совершенствования.

Указанный и подобные факты подтверждают, что развитие информационного общества как общества гражданского, социального, демократического обусловлено состоянием правовой системы в каждой конкретной стране и в масштабе международного сотрудничества.

*IV. Правовое обеспечение связи гражданского общества в условиях информатизации.*

Содержание этой составляющей определения состояния гражданского общества предполагает несколько направлений правового регулирования поведения и реализации правоотношений во взаимодействии субъектов гражданского общества между собой в целях мобилизации всех институтов и средств инновации жизни общества в современных условиях. Отметим лишь некоторые из них с учетом специфики развития правовой осно-

---

<sup>7</sup> Коммерсантъ. 2011. 21 окт.

вы, формирующей общие правила этих далеко не простых процессов в современном мире.

1. Установление правового статуса всех форм субъектов гражданского общества РФ.

2. Установление и обеспечение порядка функционирования институтов ГО, создание условий для их развития.

3. Правовое регулирование процессов информационного обеспечения функционирования институтов ГО.

4. Борьба с угрозами информационной безопасности общества и страны в целом.

5. Установление и обеспечение порядка международного сотрудничества при соблюдении государственного суверенитета и российской юрисдикции в области защиты прав человека и гражданина.

6. Обеспечение безопасности сетей и информационных ресурсов в процессе их использования гражданами и организациями РФ.

7. Развитие российского законодательства с учетом потребностей гражданского общества и включения его институтов в процессы поступательного развития страны на основе укрепления социального, экономического, демократического, информационного потенциала.

Данная характеристика задач правового обеспечения развития гражданского общества и его информационной основы не является исчерпывающей и показывает лишь принцип организационно-правовой связи проблем гражданского общества и их информационного выражения и обеспечения.

Информационная среда – это та среда, которая окружает субъекта по мере его включенности в социально-политическую, культурную, экономическую жизнь общества и который субъект, как правило, самостоятельно потребляет в соответствии со своими интересами.

Структура информационной среды каждого субъекта включает в том или ином соотношении информацию о лице, физическом или юридическом, государственном и муниципальном органе, любой другой форме организации, которая: 1) создается самим субъектом; 2) приобретается (получается) им на законных основаниях от других субъектов, с которыми он (субъект) всту-



пает в определенные отношения; 3) воспринимается им из официальных источников информации, средств массовой информации, из ресурсов глобальных информационных систем, и всей окружающей информационной сферы; 4) с учетом установленных правил передается другим субъектам или распространяется для неопределенного круга потребителей. Эти категории информационной среды субъекта в разной степени регулируются законом, обычаями, этическими правилами и реализуют целевые установки субъекта в сферах его деятельности.

Следует отметить, что есть и такие источники информации, которые не структурированы, но непосредственно доступны и воздействуют на поведение, идеологию, сознание субъекта. Они формируют самооценку, собственное мнение человека, его восприятие состояния экономики, демократии, социальной среды, правосудия, культуры, дружественных, партнерских, семейных отношений, которые не документируются, не существуют в форме официальной или иначе организованной информации. Это та сенсорно и виртуально воздействующая часть информационной среды, которая в значительной мере формирует личность и влияет на поведение, интересы, психическое состояние индивида, его здоровье. Это именно та часть информационной среды, которая может называться «без комментариев», но поступающая не с экрана, а из общей социально-политической, экономической, культурной атмосферы. Она остается закрытой для других до определенного времени и находится в виртуальном состоянии, но при определенных обстоятельствах выражается в действиях субъекта позитивного либо негативного смысла и значения для него самого и структур гражданского общества. Эта сторона информационной среды индивида, да и других субъектов общества пока исследуется в плане социологии и психологии, но мало учитывается в оценках состояния гражданского информационного общества.

В составе видов информации современного общества (экономической, статистической, экологической, правовой и т.д.)<sup>8</sup> находится такой мало исследованный с точки зрения влияния на

---

<sup>8</sup> См.: Информационные ресурсы Российской Федерации. Правовые проблемы. М., 2003.

сознание и поведение человека вид, как «деньги». Будучи основным индикатором состояния как экономики в целом, так и отдельных ее составляющих, а также условием места нахождения каждого субъекта в социальной системе общества, его личной состоятельности и возможности быть активным участником гражданского общества, этот вид информации (о доходах и расходах отдельного субъекта и государства в целом) в значительной мере влияет на социально-психологическую, политическую и прочие составляющие формирования личности, разных институтов общества, формирующих парадигмы его развития. «Сегодня мир подошел к грани, за которой следование прежним курсом чревато крахом миросистемы. Массовые рынки и демократические политические системы слишком тонко связаны с некими границами дозволенной несправедливости...»<sup>9</sup>. Остается лишь добавить, что в этой ситуации значение всех видов информации и информирования общества выдвигается на первый план.

#### *Субъекты и институты гражданского общества в информационной среде*

Основным субъектом гражданского общества является человек – индивид, тот, которого Конституция РФ называет «каждый», который является гражданином или, не будучи таковым, пользуется правами человека согласно международным национальным нормам. И.А. Ильин еще в начале XX в. подчеркивал: «Человеку невозможно не иметь правосознания; его имеет каждый, кто сознает, что кроме него на свете есть другие люди»<sup>10</sup>. Правосознание формируется и получает определенное отражение в поведении человека, когда он имеет доступ к правовой информации, знаком с правовой культурой, осознает, что живет и действует в определенной социальной среде<sup>11</sup>. И если автори-

---

<sup>9</sup> Инстинкт самосохранения и справедливости // Эксперт. 2011. № 35. С. 15.

<sup>10</sup> Ильин И.А. Теория права и государства / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 163.

<sup>11</sup> См.: Информационные ресурсы Российской Федерации. М., 2003.

тетом закона установлен порядок открытого, свободного доступа к правовой и другой информации о деятельности государственных и муниципальных органов, условия доступа к знаниям, накопленным обществом за всю свою историю, то это еще не означает, что каждый становится грамотным в области своих прав и обязанностей. Постулат – незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение – общеизвестен.

Однако вопрос о том, в каком состоянии находится правовая грамотность человека современного общества, отнюдь не простой. Изредка в процессе правового мониторинга спрашивают, в какой степени население ознакомлено с конкретным законом или с иным нормативным правовым актом. Чаще всего это относится к самим организаторам исполнения закона. Но и в этой среде дело обстоит не так, как это необходимо. Состояние сайтов федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о повышении культуры их оформления и содержания. Однако ведение сайтов на уровне областного и особенно муниципального управления и использования их непосредственно гражданами пока оставляет желать лучшего<sup>12</sup>. Системы «одного окна» в городах районного значения многим еще неизвестны, граждане продолжают путешествия по конторам в поисках необходимых документов. Нередки случаи, когда формы заявлений в суд, которые рекомендуют органы социального обеспечения или нотариата, не согласованы должным образом, и их суд не принимает. Сказывается несогласованность в документации в разных ведомствах. К этому вопросу мы еще вернемся. Здесь же лишь отметим, что корни такой ситуации кроются, прежде всего, в системе образования, с одной стороны, и в системе пра-

---

<sup>12</sup> Об этом свидетельствуют сайты научно-аналитической ориентации, например, сайт А. Ефремова (Воронеж), на котором систематически отслеживаются нарушения прав граждан в области использования персональных данных, ход применения законодательства о борьбе с коррупцией и т.п. URL: [yefremov@Lav.ru](mailto:yefremov@Lav.ru) (дата обращения: 21.09.2011).

Весьма полезны материалы Санкт-Петербургского Института свободы информации по вопросам развития сайтов федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. URL: [massmedia-ru-list@svobodainfo.org](mailto:massmedia-ru-list@svobodainfo.org) (дата обращения: 21.09.2011).

вовой культуры всего аппарата государственной и муниципальной администрации, многих институтов гражданского общества – с другой.

Молодые люди, окончившие среднюю школу, имеют весьма туманное представление об этой стороне жизни – воспитанием информационной и правовой культуры школа не занимается. Информатика дает знания владения компьютером, иногда даже некоторый опыт программирования. Но вопрос о правах и правилах поиска и использования информации и сетевых технологий ее коммуникаций, тем более о значении законодательства в реальной жизни, остается за рамками программ обучения. Среднее специальное образование и множество кафедр по праву в самых различных вузах не обеспечивают необходимого уровня владения поиском, прочтением правовых актов, умения применять их на практике. Информационная техника и технологии часто используются в целях обхода или прямого нарушения закона. Опыт сдачи экзаменов по системе ЕГЭ подтверждает это. Программы по теме «Электронный гражданин», реализуемые в наиболее продвинутых в области информатизации регионах страны, также не обучают практическому применению компьютерной техники в решении жизненных проблем. Это касается самостоятельности детей в возрасте 6–12 лет в сфере покупок при использовании банковских карт в Интернете (и обычных форм торговли)<sup>13</sup>.

Средства массовой информации – телевидение, радио, информационные, игровые и многие сегменты социального сектора Интернета – в значительной степени засорены низкопробными развлекательными программами, демонстрируют пропаганду курения, пьянства, приемов насилия и слабо ориентированы на воспитание нравственности, формирование хорошо информированной и здоровой личности. И здесь, наряду с всеобщей погоней за прибылью конкретных производителей, создаются условия, тормозящие развитие нормального гражданского общества.

---

<sup>13</sup> Россияне в возрасте с 12 до 19 лет на приобретение одежды, продукции, походы в кафе-интернет тратят в неделю в среднем 23 долл. (в мире в целом такие же затраты составляют 28 долл.). См.: Коммерсант-деньги. 2011. № 35. С. 53–55.

В такой информационной среде сохраняются и развиваются различные формы морального разложения, подчинения страху, происходит искажение здоровых условий формирования личности.

Важной проблемой для индивида является четкое представление о своих правах и обязанностях. Масштаб использования своих прав зависит от потребностей и интересов, образования, профессии, области творчества человека, состояния его здоровья и степени включенности в социальную среду. Все это влияет на правовое положение, глубину реализации его правового конституционно гарантированного статуса. Граждане с ограниченными физическими и иными способностями нуждаются в особом внимании со стороны соответствующих органов, в специальном информационном обслуживании, поддержке. В этом направлении предпринимаются меры, предусмотренные законодательством в области образования, здравоохранения, а также в информационном законодательстве России<sup>14</sup>. Проблема комфортного самочувствия гражданина в условиях весьма не простой экономической реальности, в которой каждый бы мог найти свое место в трудовой и творческой жизни, в условиях многочисленных недостатков устройства личной жизни, обеспечения семьи (жилищные и прочие условия) остается достаточно сложной. Ее решение зависит от согласованности, гармонии интересов общества, государства, человека, от развития различных институтов общества, информированности индивида и понимания им роли человека в том ареале условий, в котором он живет. Еще не сложилось понимание того, что эти условия зависят не только от органов государственной власти, но и от него самого и многих институтов гражданского общества. Параметры социального, демократического, гражданского общества во многом формиру-

---

<sup>14</sup> Напомним, что в 2009 г. журнал «Эксперт» (№ 19) выступил с публикацией «Справка есть, а садика нет». В ней говорилось о рассогласовании слова и дела и обращалось внимание на отставание работы в области информационных услуг и сложность материального и организационного решения вопроса о детских учреждениях. Но и сегодня, три года спустя, эти вопросы все еще остаются не решенными. Информационная услуга и социальная услуга – не одно и то же.

ются самим населением, участием каждого человека в этом процессе.

К настоящему времени заметно усиливается социализация законодательства и деятельности государственных и муниципальных органов. Но это лишь один сегмент формирующегося нового общества, его гуманизации. Требуется мобилизация всех ресурсов общества и его усилий в развитии демократии, социальности, саморегулирования на более крепкой правовой основе.

В то же время нельзя представлять этот процесс как исключительно благотворительный, патерналистский со стороны государственной власти. Задача гражданского общества – пробудить активность каждого индивида, помочь ему раскрыться как личности, ответственной за собственную судьбу, в качестве гуманного, достойного уважения и доверия, образованного и знающего (креативного) участника движения к общим целям жизнеобеспечения и благоденствия общества. Это требует усилий, особенно молодых поколений, в самоорганизации и самовоспитании, понимания открытости и достоинства личности. Процесс этот сложный и длительный. Но уже появились термины, отражающие расширение границ не только информационного пространства, но и географического, политического и личного: «человек», «общечеловек», «супермен», «гражданина мира». В научном плане значительное внимание уделяется проблеме «глобального», «общемирового» государства и правительства<sup>15</sup>. Появляются и другие понятия, например «корпоративный гражданин», предусматривающее стремление выйти за рамки закона, договора, обязательств перед государством<sup>16</sup>.

Наряду с вопросами расширения информационного пространства и усложнения информационной среды необходимо учитывать более широкое использование информационно-коммуникационных технологий и всего их комплекса как в рамках одной страны, так и за ее пределами. Человек все чаще пользуется достижениями, знаниями, опытом других государств. И это особенно заметно в областях культуры, массовой инфор-

---

<sup>15</sup> См.: *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 28–60.

<sup>16</sup> URL: [www.nkozakon.ru.nko\\_transparency](http://www.nkozakon.ru.nko_transparency) (дата обращения: 21.09.2011).



мации, образования, здравоохранения<sup>17</sup>. Межнациональные браки, принятие на воспитание детей, рожденных в другой стране, создает немало проблем для граждан и правовых систем разного гражданства и т.п. Для юридической практики оформление таких отношений ново и требует определенных согласований юрисдикций разных государств, поиска путей для разрешения конфликтов и трансграничных споров.

Разработка и использование программ в области обеспечения безопасности человека, в области пропаганды вреда курения, пьянства, наркомании, информация об их использовании приобретают все большее значение. Значимость для каждого человека раскрытия вреда и опасности разных форм преступности, снижения конфликтности общества в целом, включая и конфликты в информационной среде, не может быть переоценено. Получение таких полезных сведений из глобальной информационной среды – сетевого информационного пространства, включая Интернет<sup>18</sup>, – одна из задач гражданского общества, его института «обеспечение безопасности» человека, государства и всего общества. К сожалению, состав и содержание открытых социальных сетей и программ, реализуемых через них в настоящее время, еще требуют специального внимания<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Лишь один пример. В Рязани специалистами одной из отечественных фирм в области информационных технологий разработана программа диагностического комплекса «Истоки здоровья». После ее патентования в России она получила патент в Великобритании. Ее параметры и тесты, позволяющие получить интегральную оценку резервов здоровья человека, успешно применяются в ряде оздоровительных комплексов России. Но такая программа весьма полезна и в области трудоустройства, в области оценки кадров производства, управления, науки.

<sup>18</sup> См.: *Жирова А.К.* Проблемы права в средах информационного противостояния // *Конфликты в информационной среде*. М., 2009; *Рассолов И.М.* Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд. М., 2009.

<sup>19</sup> См.: *Бачило И.Л.* Методологические проблемы идентификации и правовой поддержки развития социальных сетей // *Информационное общество и социальное государство*. М., 2011. С. 28–44.

Если знания человека являются основой его индивидуальной креативности и обеспечивают ему достойное место в общественной и его частной жизни, то нельзя не понять, что образование и особенно то, которое человек получает в школе, колледже, вузе, составляет основу его формирования и развития. Образование детей и молодого поколения, его непрерывное пополнение на протяжении всей активной жизни – задача не только родителей, самого ребенка (им считается по законодательству РФ человек до 18 лет), но и государства. Утрата позиций первенства в сфере образования и науки (о чем надо говорить отдельно) является важнейшим отрицательным фактором в развитии гражданского общества и государства.

С точки зрения интересов отдельного гражданина как личности в области трудовой, творческой, культурной сфере имеет значение система учета его публичной и частной деятельности. А создание постоянно действующих баз данных по учету требуемых кадров в разрезе территории, региона и в целом Российской Федерации, синхронизация потенциала подготовки специалистов в разных областях в системах образования и потребления (использования) готовящихся кадров не может быть недооценено. Труд и его условия – важнейший показатель креативности общества и его организации.

#### ***Информационная среда органов государственной власти и местного самоуправления***

Состояние информационного пространства и информационной среды, их адекватность и соответствие интересам общества и задачам государственного управления – актуальнейший вопрос в проблеме развития информационного общества. Через призму обеспечения государственных структур информационными технологиями и информационными ресурсами в целях реализации их функций и полномочий важно проследить три направления связи управления и его информатизации. Они касаются: 1) формирования необходимого потенциала программного продукта и информационных ресурсов, без которых органы государственной власти не могут качественно выполнять свою роль; 2) готовности государственного аппарата качественно и

эффективно использовать имеющиеся в обществе информационные ресурсы, создать систему информационного обеспечения каждой функции; 3) выполнения новой функции современного государства – обеспечение новаторства, инноваций на основе овладения информационными технологиями всеми субъектами.

И здесь на первый план выдвигаются проблемы методологического характера. Номинально уже реализованная Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия» как бы охватывала все упомянутые направления. На основе и при поддержке ФЦП в стране сделаны весьма важные шаги в развитии информационной культуры. За последнюю четверть XX в. и первое 10-летие XXI в., хотя и с большими издержками, сформирована основа создания и использования отечественного программного продукта, других средств вхождения страны в условия цифровой эпохи; заложена основа сбора, обработки, анализа социально, политически и экономически значимых информационных ресурсов; усилена информационно-технологическая база взаимодействия органов власти с гражданами на основе предоставления государственных и муниципальных услуг.

Однако, несмотря на достаточно зримые успехи в темпах развития средств коммуникаций и в целом информатизации, сферы отдельных направлений деятельности (банковская, налоговая, таможенная отрасли), на развивающееся индивидуальное пользование средствами Интернета, нельзя не замечать все еще большого отставания в усвоении новых технологий в области деятельности самих государственных и муниципальных органов. Со многими сложностями сталкиваются органы государственной власти в силу неизжитых родимых пятен, отраженных еще Гоголем в его «полном курсе патологической анатомии русского чиновника». Да и годы либерального поворота уже в наше время способствовали обновлению бюрократии, с которой и по сей день идет интенсивное сражение.

В методологическом плане причины замедления инновационных процессов в управлении делами общества и организации самой системы управления делами страны в наибольшей мере обусловлены неудачами административной реформы. А в структуре этой реформы стержнем является внятное представление о правовом статусе государственных и муниципальных

органов – их сферах деятельности, функциях и полномочиях. Информация, которая концентрируется на уровне Правительства РФ и Президента РФ, не образует устойчивой аналитической системы данных и часто ориентирована на ситуацию, случай, отдельное мнение. Интеграция на самом высшем уровне государственной власти на основе информационных технологий только начинает разворачиваться системно. Одной из причин такого запоздания является отсутствие государственной идеологии и политики в области определения системы государственных функций по вертикали и горизонтали управления. Наведение порядка в управлении экономикой страны в разрезе субъектов РФ и всех форм собственности, реализуемой в России в настоящее время в условиях глобализации, в том числе и в информационной сфере, еще не оформилось как неотложная задача. Однако все настоятельнее звучит призыв к упорядочению всей системы государственного управления.

В условиях глобализации неизбежно «отмирают некоторые старые функции государства, приспособленные только к прежним, исчерпавшим себя, условиям существования государства»<sup>20</sup>. К таким функциям в «переходных» экономических и социальных системах относят хозяйственно-организаторскую функцию, функцию контроля за мерой труда и мерой потребления, культурно-воспитательную; функцию борьбы за мир и мирное сосуществование. По мнению М.Н. Марченко, к новым или развивающимся прежним функциям национального государства относятся: экологическая, демографическая, социальная и др. Сохраняющиеся «традиционные» функции подвергаются существенному изменению, и в первую очередь экономическая. Суть этой функции он раскрывает со ссылкой на С. Глазьева, который говорит о задачах и методах ее реализации путем контроля за природными ресурсами и ключевыми отраслями экономики; защиты внутреннего рынка и интересов отечественных производителей на внешнем рынке; предотвращения финансовых спекуляций, контроля за состоянием денежной системы и валютными операциями в стране; принятия мер по выращиванию предприя-

---

<sup>20</sup> Марченко М.Н. Указ соч. С. 42.

тий – национальных лидеров, конкурентоспособных на мировом рынке<sup>21</sup>.

Приведенные соображения относительно трансформации функциональной деятельности государственных и муниципальных органов в условиях глобализации и информатизации лишь один раз подтверждают, что ясного и полного представления о государственных функциях в науке и практике пока не сложилось. Именно этим обусловлены значительные прорехи в организации работы аппарата и налаживании государственных и муниципальных информационных систем в области управления. Весьма ощутимым шагом к упорядочению информационной среды органов исполнительной власти на всех уровнях явилось формирование системы предоставления государственных муниципальных услуг. Именно здесь реализуется связь между состоянием информационной базы всего спектра функциональной управленческой деятельности этих органов и той ее части, которая задействована на контакт государственной власти с гражданами через предоставление услуг (т.е. сервисная группа функций).

Методологически вопрос о системном анализе функций и полномочий в государственном управлении разрабатывался еще в 1970–1980 гг. Однако в настоящее время многое, что «уже было», не используется. Представляется, что имеющийся опыт матричного анализа классификации функций и полномочий на разных уровнях системы управления мог бы успешно использоваться при современных информационных технологиях. Но в первую очередь требуется упорядочение системы органов государственной власти (по вертикали и горизонтали системы публичного управления) и уточнение правового статуса соответствующих субъектов этой деятельности. Ведомственное и отраслевое, межотраслевое управление требует специальных исследований и совершенствования информационного обеспечения каждой структуры и систем информационного взаимодействия органов государственной власти между собой и с органами местного самоуправления.

---

<sup>21</sup> См. *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 44–45.

В общей форме эти вопросы были поставлены и в ФЦП «Электронная Россия», а сейчас более определенно выражены в задачах «Электронного правительства» и «Электронного парламента» в Российской Федерации. Очевидно, что решение проблем формирования полноценной информационной среды для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления непосредственно связано с состоянием правового регулирования информатизации этих органов в процессе реализации их функций и полномочий.

*О состоянии правовой основы формирования  
информационной среды государства и социума России*

Этот вопрос требует внимания к двум аспектам. Первый связан с развитием информационного законодательства, которое сегодня формирует специальную отрасль законодательства РФ – информационное право, второй – с оценкой состояния информированности населения о законодательстве. Но возлагать всю нагрузку на информационное законодательство методологически неверно. Ни одна отрасль не развивается изолированно от других. И потому, например, решать вопрос о создании и обеспечении «Электронного парламента» невозможно при отсутствии федерального конституционного закона «О Парламенте Российской Федерации». Это подтверждено недавно состоявшимся обсуждением проблем создания «Электронного парламента» в Государственной Думе. Также в отрыве от федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» невозможно решать вопрос об электронном официальном опубликовании законов и иных законодательных актов РФ и проводить работу в области перехода на электронный документ при использовании электронной подписи.

Тем не менее сосредоточим внимание на информационном законодательстве как правовой базе инноваций на основе информационных технологий и формирования информационной среды современного общества. Что касается первого аспекта – развития информационного законодательства, – то следует отметить рост активности законодательных органов в регулировании отдельных вопросов информатизации государственной и

муниципальной администрации. Это в значительной мере определяет состояние информированности населения, которое является активным участником процесса при получении информационных услуг. Напомним, что только за последние шесть лет приняты федеральные законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (2006 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов» (2008 г.), «О персональных данных» (2009 г.), «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (2010 г.), «Об электронной подписи» (2011 г.). О значении этого законодательства и принятых в его развитие подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ, а также законов субъектов РФ уже говорилось неоднократно. Одновременно отмечались и сложности в их системном применении, ибо каждый закон разрабатывался без должного согласования с уже действующими нормативными правовыми актами и учета практики<sup>22</sup>.

Не повторяя уже неоднократно сказанное, обратим внимание на недостаточную проработку такого вопроса, как понятие информационных ресурсов, без чего сложно обозначить и оценить состояние информационной среды любого ее пользователя в области информационных и коммуникационных технологий. Мало внимания уделяется отдельным видам и категориям информационных ресурсов, значимости документа вообще, электронного документа и включения его в систему информационного оборота. Чрезвычайно важен вопрос о правовом статусе субъектов в информационном пространстве и реализуемых ими правоотношениях. Несмотря на наличие норм, регулирующих

---

<sup>22</sup> См.: *Бачило И.Л.* Предпосылки укрепления правового регулирования инновационных процессов в публичном управлении на основе информационных технологий // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 5; *она же.* Правовой мониторинг – информационный ресурс для оздоровления законодательства и правоприменения // Там же; *она же.* Развитие законодательства в условиях модернизации государственного управления на основе информационных технологий // Труды института государства и права РАН. 2011. № 1.

доступ к информации о деятельности органов власти, в России до сих пор нет базового закона о праве на информацию в контексте ст. 29 Конституции РФ. Без этого сложно определять требования к информационному обеспечению всех структур и институтов гражданского общества, перейти от общих норм к конкретным решениям по обеспечению информационной безопасности в сфере национального информационного пространства.

Не менее существенна и оценка состояния информированности населения о принятых и действующих законах в области информатизации. В работе «Электронное правительство и граждане», подготовленной в серии адаптации технологий<sup>23</sup>, представлены материалы социологического исследования, проведенного в шести субъектах Уральского федерального округа. Из 1500 опрошенных жителей округа 66,2% заявили, что умеют пользоваться компьютером, 39,1% – что пользуются компьютером постоянно. И все же почти половина респондентов предпочитают личное общение при поиске информации, 30% хотели бы иметь выбор формы обращения и только 16,5% предпочли компьютерную форму. Наиболее высокие показатели получены при опросе жителей Тюменской и Челябинской областей и Ханты-Мансийского автономного округа. Но обращение за получением услуг широкого профиля пока только осваивается. Тем не менее уверенно умеют пользоваться Интернетом 48,2% опрошенных, неуверенно – более 18%, не умеют – 33,6%. Наибольший разрыв в степени освоения компьютера зависит от материального положения пользователей. Авторы данного исследования говорят об «информационно богатых» и «информационно бедных» категориях пользователей в зависимости от доходов. Шкала выстроена от 5 тыс. руб. до 30 тыс. руб. и выше. Первые не только получают справочную информацию, но и пользуются интернет-услугами. Вторые ограничиваются получением подготовительной информации, предпочитая личные встречи с представителями органов власти. Более активные и подготовленные пользователи обращаются в основном к portalу по услугам, а менее подготовленные – обращаются к сайтам муниципального уровня.

---

<sup>23</sup> См.: Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. Электронное правительство и граждане. Екатеринбург, 2010.



Показательны и ответы о знакомстве с федеральными законами о доступе к информации и о персональных данных и в целом о задачах «Электронного правительства». Так, о Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» слышали многое – 3%; кое-что – 30,2%; ничего – 64,8%. О Законе «О персональных данных» слышали многое – 5,2%; кое-что – 30,8%; ничего – 62,8%. Около 2% затрудняются ответить.

По данным обзоров ООН, авторы вышеназванной работы приводят таблицу «Рейтинг готовности разных государств к Электронному правительству за 2008 и 2010 гг.». В соответствии с ней если в 2008 г. Россия занимала 60-е место, то в 2010 г. – 59-е.

Приведенные данные можно оставить без комментариев, хотя следует учесть, что темпы информатизации в России стабильно растут. Значительные подвижки следует ожидать от процесса роста предоставления услуг и достижений в развитии массовых коммуникаций за счет различных форм мобильной связи. Обнадеживают программы по завершению работ в области формирования «Электронного парламента», «Электронного правительства», что создает стимул для более серьезного отношения к решению проблем информационного взаимодействия всех органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их функционально-целевой деятельности. Более полная и насыщенная смыслом и целевой ориентацией информационная среда, в которой сегодня живут граждане РФ, станет реальным ресурсом развития гражданского общества в России.