

**Н. Н. КОВАЛЕВА**

# **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**МОНОГРАФИЯ**

**ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ  
ТЕХНОЛОГИЙ**

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**



Наталия Ковалева

**Правовое регулирование  
использования  
информационных технологий  
в государственном управлении**

«Издательство Проспект»

2020

УДК 342:004  
ББК 67.401:32.81

**Ковалева Н. Н.**

Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении / Н. Н. Ковалева — «Издательство Проспект», 2020

ISBN 978-5-39-232984-7

Монография посвящена вопросам правового регулирования отношений, определяющих развитие информационного общества. Автор осуществляет комплексное научное исследование административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении. В работе дан теоретический анализ понятия, сущности, механизма, правовых режимов информационного обеспечения системы органов власти, а также критический анализ полноты, адекватности современным общественным отношениям достижений науки информационного права и действующего законодательства по соответствующей проблематике. Предпринята попытка обоснования развития административного подхода в создании системы информационного обеспечения органов власти; определения правовых и организационно-управленческих механизмов создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей различных субъектов права и управления; раскрытия инновационного потенциала информационного обеспечения органов власти; установления приоритетов взаимодействия публичных органов уровней и всех ветвей власти. Законодательство приведено по состоянию на 15 апреля 2020 г. Знакомство с данной монографией будет полезно не только юристам, но и государственным служащим, поскольку современное государство активно распространяет использование новейших технологий в государственном устройстве.

УДК 342:004  
ББК 67.401:32.81

ISBN 978-5-39-232984-7

© Ковалева Н. Н., 2020

© Издательство Проспект, 2020

## Содержание

Введение	7
Глава I. Правовое регулирование информатизации и информационного обеспечения	10
§ 1. Информационная функция государства	10
§ 2. История и развитие правового регулирования процесса информатизации	17
§ 3. Общая характеристика государственного управления использованием информационных технологий	27
Конец ознакомительного фрагмента.	32

# **Н. Ковалева**

## **Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении**

© Ковалева Н. Н., 2020

© ООО «Перспектив», 2020

\* \* \*

### ***Автор:***

**Ковалева Н. Н.** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», автор учебного пособия «Информационное право России», монографий «Государственное управление в информационной сфере», «Информационное обеспечение органов власти на трех уровнях: государственном, региональном и местном».

### ***Рецензенты:***

**Чаннов С. Е.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

**Минбалеев А. В.**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

## Введение

В настоящее время все чаще возникают проблемы технологического и правового взаимодействия субъектов современного общества как общества информационного. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации подчеркивает особую значимость правового регулирования в создании нужных темпов и качества развития и функционирования информационного общества<sup>1</sup>.

Обязательными условиями формирования правового государства, а также создания демократической и эффективной системы управления делами страны, повышения уровня образования, культуры является информационный потенциал общества, соответствующий самым высоким требованиям научно-технического прогресса. Информационно-коммуникационные технологии активно влияют на развитие человечества. Уровень правовой защищенности человека находится в прямой зависимости от надлежащего состояния информационного дела, так как использование информационно-коммуникационных технологий расширяет прямые и обратные связи между государством и гражданским обществом.

Важными условиями формирования гражданского общества являются расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Определяющим условием общественной контрольной деятельности выступает открытость органов власти, поскольку информация об их деятельности служит предметом анализа и оценки общественности<sup>2</sup>.

Получение официальной информации представляет собой способ увеличения прозрачности деятельности органов власти и потому на государстве лежит долг – обеспечить систематический доступ граждан через электронные средства коммуникации ко всем документам, которые по закону являются общественным достоянием.

Необходимо обеспечить социальным и экономическим субъектам адекватную оценку обстановки и своевременное принятие решений на основе информации, предоставляемой органами государственной власти и местного самоуправления. Осуществление полноценного социального взаимодействия между человеком, институтами гражданского общества и государством возможно только на основе информационной открытости органов власти.

Правовое регулирование использования информационных технологий является одним из основных факторов повышения эффективности деятельности государства на всех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном. Теперь уже ни у кого не вызывает сомнений, что без применения новейших достижений информатики, радиоэлектроники, связи, вычислительной и телекоммуникационной техники невозможно эффективно осуществлять государственное управление.

Становится все более очевидным, что процесс внедрения информационных технологий в сферу управления должен иметь четкое правовое обоснование и подчиняться достижению определенных социальных целей. Информационно-коммуникационные технологии выступают лишь средством обработки и передачи данных, а не самостоятельной областью управленческой деятельности и, тем более, не ее самоцелью.

Эффективность внедряемых в сферу государственного управления информационных технологий должна определяться степенью их соответствия целям и задачам основной дея-

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>2</sup> См.: Малько А. В., Исаков Н. В., Субочев В. В. правовая политика в урегулировании лоббизма. Саратов, 2003. С. 56.

тельности. Это означает, что замысел и стратегию внедрения информационных технологий должны определять высшие должностные лица органов власти в соответствии с содержанием их функций и административными потребностями в совершенствовании управленческой деятельности.

К сожалению, в России в настоящее время развитие, использование и сохранность информационного ресурса не обеспечиваются в полном объеме в системе органов власти, что влечет за собой неполное удовлетворение их информационных потребностей. Следовательно, актуальность комплексного научного исследования правового регулирования использования информационных технологий обусловлена следующими факторами:

- 1) потребностью теоретического анализа понятия, сущности, механизма, правовых режимов правового регулирования использования информационных технологий;
- 2) необходимостью критического анализа административного и информационного законодательства, а также достижений правовой науки на предмет их соответствия современным общественным отношениям;
- 3) непрекращающимся интенсивным ростом самого института правового регулирования использования информационных технологий.

В связи с этим предпринимается попытка обосновать развитие информационных подходов в государственном управлении на основе определения правовых механизмов, удовлетворяющих информационные потребности различных субъектов; создания современной системы правового регулирования информационным ресурсом; определения основных направлений правового регулирования использования информационных технологий.

Важными условиями формирования гражданского общества являются: расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия государственных решений. Гражданское общество создается при активном использовании информационно-коммуникационных технологий. В свою очередь формирование информационного общества выдвигает правовое регулирование использования информационных технологий на ключевые позиции. В настоящее время проводится множество конференций (международного и отечественного уровней), форумов, посвященных различным аспектам функционирования информационного общества. Однако правовое регулирование использования информационных технологий недостаточно изучено с позиции юриспруденции. Внимание данной сфере стало уделяться только в конце XX в. и применительно лишь к некоторым сферам государственного управления или к отдельным аспектам информационного государственного взаимодействия, но до настоящего времени комплексное исследование правоотношений в сфере правового регулирования использования информационных технологий отсутствует. Поэтому основная задача данного исследования состоит в изучении фундаментальных основ правового регулирования использования информационных технологий. правовое регулирование использования информационных технологий комплексно не исследовалось ни в административном, ни в информационном праве, особенно с учетом стремительно изменяющихся условий развития общества.

Сформулированные автором теоретические выводы и практические рекомендации обуславливают возможность применения полученных результатов и выводов в целях совершенствования административного и информационного законодательства.

Результаты настоящего исследования использовались при разработке автором проектов законов Саратовской области «О проведении государственных и муниципальных закупок в электронном виде в Саратовской области», «Об образовании в Саратовской области», а также при проведении юридических экспертиз проектов федеральных нормативных актов и нормативных актов Саратовской области.

Кроме того, выводы и научно-практические рекомендации активно использовались автором в составе рабочей группы по подготовке нормативного обеспечения пилотного проекта



организации муниципальных услуг в электронном виде в Татищевском районе Саратовской области, а также в составе рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Саратовской области по разработке методических рекомендаций по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В данной работе предпринята попытка обоснования развития информационного подхода в государственном управлении на основе создания современной системы формирования, защиты и использования информационных ресурсов; определения правовых и организационно-управленческих механизмов создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей различных субъектов права и управления; раскрытия инновационного потенциала информатизации государственного управления; установления приоритетов государственной политики в информационной сфере.

Предлагаем читателю сделать вывод, насколько эта попытка удалась и насколько автор смог реализовать поставленные цели.

# Глава I. Правовое регулирование информатизации и информационного обеспечения

## § 1. Информационная функция государства

С одной стороны, информационно-правовая политика – особая форма выражения государственной информационной политики, деятельность органов власти, направленная на создание механизма эффективного правового регулирования процесса информатизации, а также средство закрепления и осуществления политического курса страны в деле становления информационного общества.

С другой стороны, информационно-правовая политика – один из видов правовой политики как родового интеграционного понятия и поэтому ее суть тесно связана с определением правовой политики вообще. Иными словами, любое определение информационно-правовой политики не должно расходиться с общим представлением правовой политики, которая в наиболее абстрактном виде интерпретируется, по мнению Н. И. Матузова, «как комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»<sup>3</sup>.

В. М. Боер подчеркивает, что информационно-правовая политика призвана обеспечить переход к информационному обществу на основе формирования информационной культуры как свода правил поведения, вписывающихся в мировую гуманистическую культуру человечества<sup>4</sup>.

В свою очередь в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации<sup>5</sup> определяется, что целями создания информационного общества в нашей стране являются: обеспечение высокого качества жизни граждан, повышение конкурентоспособности страны; развитие общества в экономической, социально-политической, культурной и духовной сферах; совершенствование системы государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Так же как различаются государственная политика и правовая политика<sup>6</sup>, следует различать информационно-правовую политику и государственную информационную политику.

Государственная информационная политика должна закладывать основы для решения задачи формирования информационного общества в России, обеспечения информационной безопасности, формирования отрасли информационных услуг, регулирования общественных отношений, в том числе связанных с информацией.

А. В. Манойло и Г. П. Сухомлинова подчеркивают, что государственная информационная политика реализуется через установленные российским законодательством меры, процедуры и технологии информационного воздействия на индивидуальное и массовое сознание граждан, отдельных социальных групп, социальных систем и всего общества в целом<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 77.

<sup>4</sup> Боер В. М. Информационно-правовая политика и безопасность России: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 7.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 78.

<sup>7</sup> См.: Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях. М., 2003. С. 122; Сухомлинова Г. П. Государственная информационная политика – понятие и общие закономерности // Проблемы государственной информационной политики. М., 1997. С. 12–14.

Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. (одобренная распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р)<sup>8</sup> определяет основные задачи государственной политики в сфере использования информационных технологий. В свою очередь Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, также определяет цели государственной политики в области развития информационных технологий: создание и развитие информационного общества, повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической и культурной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления, обеспечение конкурентоспособности продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий<sup>9</sup>.

Рассматривая понятие «функция», следует подчеркнуть, что в научном обиходе оно применяется в различных значениях, позволяющих охарактеризовать действие изучаемых явлений. Это обусловлено многогранностью выражаемых им отношений, а также спецификой познавательных задач математики, биологии, социологии, юриспруденции. Вместе с тем в большинстве случаев с функцией связывается направление, избирательное воздействие системы на определенные стороны внешней среды<sup>10</sup>.

Функция (лат. *functio*) – это исполнение, обязанность, круг деятельности, назначение, отображение, роль, совершение, соответствие. Понятие «функция» часто применяется к системе в целом, объекту и субъекту управления.

Рассмотрим, что представляет собой функция государства.

Функции государства – это наполненные особым содержанием основные направления его деятельности, которые выражают и конкретизируют его сущность и социальное назначение в общественной жизни. Практическая направленность деятельности государства предполагает решение задач по управлению обществом, которое достигается в процессе реализации государственных функций. Функции государства выполняются скоординированными действиями всех его органов, всем государственным механизмом<sup>11</sup>.

Каждая функция имеет свой объект (сферу общественной жизни) и содержание (те управленческие шаги и конкретные действия, которые предпринимаются государством для достижения социально полезных целей). Содержание функций изменяется по мере развития общества. Они подразделяются по специфике объектов государственного воздействия на экономическую, социальную, идеологическую, социальную, экологическую, обороны, информационную и др.

Применительно к современным условиям активного внедрения в общественную практику новых информационных технологий особое развитие получают как внутренние, так и внешние направления деятельности государства, связанные с охраной прав и свобод граждан, законностью, правопорядком, сотрудничеством, с другими странами в решении глобальных проблем.

Как отмечает Ю. Г. Просвирнин<sup>12</sup>, информационная функция всегда существовала как функция государственных органов, то есть как реализация компетенции, прав и обязанностей

<sup>8</sup> Собр. законодательства РФ. 2004. № 40, ст. 398; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>9</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>10</sup> См.: Степанов О. А. правовые основы обеспечения охранительной функции государства в условиях использования новых информационных технологий. М., 2000. С 5.

<sup>11</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М., 2009. С. 62.

<sup>12</sup> См.: Просвирнин Ю. Г. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35.

отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. К тому же И. Л. Бачило также утверждает, что информатизация не является совершенно новой предметной сферой правового регулирования<sup>13</sup>.

Л. А. Морозова констатирует, что «на функции государства воздействуют также процессы информатизации общества, создание общепланетарного информационного пространства»<sup>14</sup> и указывает, что информационная функция является одной из основных функций государства.

А. Б. Венгеров также выделяет информационную функцию государства, которая, с его точки зрения, характеризует, прежде всего, деятельность средств массовой информации как четвертой власти и далее он расширяет ее до информационного обслуживания, которая дополняется компьютеризацией<sup>15</sup>.

Информационная сфера<sup>16</sup> представляет собой систему, включающую в себя следующие элементы: информация, информационная инфраструктура, субъекты, осуществляющие сбор, формирование, распространение и использование информации, а также совокупность норм, регулирующих возникающие при этом общественные отношения. В связи с возрастанием роли информации возникает необходимость более четкого выделения информационной функции государства<sup>17</sup>.

В современной теории государства нет единого научного названия рассматриваемой функции. Разные ученые дают ей название функции «информационной»<sup>18</sup>, «информационно-коммуникативной»<sup>19</sup>, «функции информационного обслуживания»<sup>20</sup>, «функции информационного обеспечения»<sup>21</sup> и др.

На наш взгляд, следует согласиться с Н. Н. Федосеевой, что наиболее приемлемым является самое нейтральное название, а именно «информационная функция»<sup>22</sup>.

В основных положениях о функциях государства в теории государства и права устанавливается, что при формулировании основных целей государства проявляется его социальное назначение, для достижения этих целей необходимо решать конкретные задачи, которые, в

<sup>13</sup> Бачило И. Л. Глобальная информатизация и право. URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>14</sup> Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М., 2001. С. 72.

<sup>15</sup> См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 152–153, 239.

<sup>16</sup> В Доктрине информационной безопасности отмечается: «Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. Национальная безопасность Российской Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать» (Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент.

<sup>17</sup> См.: Мелюхин И. С. Проблемы развития информационной политики // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1996. № 8. С. 27; Он же. Информационное общество и государство. URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/30/society.html> (дата обращения: 10.11.2000); Тихомиров Ю. А. правовой режим информационных процессов. Национальное законодательство и международное сотрудничество // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1993. № 7. С. 3–4.

<sup>18</sup> Просвирнин Ю. Т. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35; Он же. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: дис... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 3, 40–47 и др.; Талатина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 21.

<sup>19</sup> См.: Никодимов И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ: дис... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 106, 109, 148 и др.

<sup>20</sup> См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 152–153, 239.

<sup>21</sup> См.: Монахов Н. В. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: Конституционный аспект: дис... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 29.

<sup>22</sup> Федосеева Н. Н. Информационная функция современного Российского государства // Юрист. 2007. № 6.

свою очередь, обуславливают существование конкретных функций<sup>23</sup>. Если проанализировать роль информационной функции, определить ее особенности, сопоставить с вышеуказанными положениями, то можно прийти к выводу, что эволюция информационной функции идет по обозначенному пути.

Одним из условий, обеспечивающих реализацию жизненно важных интересов человека, является процесс информатизации общества и государства. Под информатизацией следует понимать «процесс организации социально-экономических и научно-технических оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов»<sup>24</sup>. Именно такое законодательное определение, данное ст. 2 утратившего силу Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», обозначало цель информатизации в двух направлениях: функциональном и нормативном. Так, удовлетворение информационных потребностей всех категорий субъектов – это функциональный аспект, а обязанность создать условия для реализации прав этих субъектов – это нормативный аспект. Отсюда можно сделать вывод, что процесс информатизации представляет собой совокупность действий и мер, формирующих и реализующих материальную основу развития информационного обеспечения.

Таким образом понятие «информационное обеспечение», несколько шире, чем понятие «информатизация». В свою очередь информационное обеспечение может рассматриваться как функция государственного управления. В результате информатизации предполагается преобразовать весь комплекс условий и способов развития информационных процессов, создать соответствующую техническую базу и необходимое государственно-правовое обеспечение.

Конституция РФ содержит ряд статей, регулирующих информационную сферу. Например, в ней непосредственно закреплены основные права и обязанности субъектов в информационной сфере, которые базируются на презумпции открытости информации (ст. 23, 24, 29, 41, 42). Косвенно в Конституции РФ закрепляются отношения в сфере информатизации, создаются предпосылки для более подробного регулирования в федеральном и региональном законодательстве (ст. 15, 33, 45, 46 и др.).

Главными целями Российской Федерации в сфере информатизации являются осуществление эффективного информационного обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов; информационного обеспечения внешних по отношению к органам государственной и муниципальной власти субъектов, в том числе физических лиц; сохранения и структурирования информационного пространства<sup>25</sup>.

Основным направлением политики по информационному обеспечению должна быть, прежде всего, разработка государственных программ в сфере информационного обеспечения граждан, государства, общества.

Создание и развитие государственных информационных совместимых и взаимодействующих систем и сетей; создание и защита государственных информационных ресурсов; обеспечение информационной безопасности, единообразия госстандартов, которые должны соответствовать международным рекомендациям и требованиям; поддержка проектов информатизации, развивающих информационные сети и системы – все это также является направлениями реализации рассматриваемой государственной функции.

<sup>23</sup> Подробнее об этом см.: Комаров С. А. Общая теория государства и права. 6-е изд., доп. СПб., 2001. С. 74.

<sup>24</sup> Собр. законодательства РФ. 1995. № 8, ст. 609.

<sup>25</sup> См.: Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в области информатизации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4, ст. 305; Собр. законодательства РФ. 1997. № 28, ст. 3422.

Следует подчеркнуть, что информационная функция государства обладает всеми существенными признаками основных функций:

1) выражает непосредственно и конкретизирует предметно сущность современного государства. В ее содержании происходит учет групповых (корпоративных), национальных и частных интересов членов общества;

2) вся практическая деятельность по осуществлению информатизации как внутри государства, так и на международном уровне, реализуется информационной функцией;

3) названная функция отражает такое основное направление деятельности государства, которое обеспечивает информатизацию общества.

4) на современном этапе ввиду построения информационного общества активно развиваются социально-экономические и политические реформы, что и проявляется в информационной функции государства<sup>26</sup>.

Следует различать тесно взаимосвязанные понятия «функции государства», «функции исполнительной власти» и «функции органов власти». Э. В. Талапина, говоря о значимости и роли информационной функции государства, использует в качестве обоснования именно воплощение информационной функции государства в основных направлениях деятельности исполнительной власти и органов исполнительной власти. Каждая из функций определяется тем, что является объектом управления и какой способ воздействия на него используется органами исполнительной власти<sup>27</sup>.

Органы исполнительной власти часто не придают самостоятельного значения информационной функции, хотя постоянно осуществляют информационную деятельность. Например, учетную функцию считают одним из направлений реализации информационной функции, которая всегда присутствовала в деятельности органов исполнительной власти. А. В. Венедиктов писал об этом еще в 1957 г.<sup>28</sup>

Кроме того, многие ученые глубоко исследовали реализацию информационной функции в деятельности отдельных органов власти. Так, например, О. А. Степанов отмечает, что в повседневной деятельности органов внутренних дел обращают на себя пристальное внимание факты коренного совершенствования их информационного обеспечения за счет предоставления возможности телекоммуникационного доступа к взаимосвязанной розыскной, ориентирующей, сигнальной и доказательственной информации, а также создания подразделений по предупреждению преступлений в сфере высоких технологий. Такое развитие ситуации позволяет рассчитывать не только на повышение эффективности правоохранительной и правоприменительной деятельности, но и предъявляет дополнительные требования к соблюдению прав и интересов личности, жизнь которой, с одной стороны, становится более подконтрольной, а с другой – подвергается опасности психотронного воздействия путем использования компьютерных технологий. Вхождение России в международное информационно-электронное пространство предполагает создание механизмов защиты интересов личности при передаче информации по международным каналам связи, а также защиты интересов общества и государства при распространении компьютерных технологий, связанных с попытками передачи интеллектуальных и творческих способностей человека внекомпьютерным системам<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Данные положения корреспондируют с признаками основных функций, выделяемых в литературе. См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 1: Теория государства. М., 1998. С. 197.

<sup>27</sup> См.: Талапина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 21.

<sup>28</sup> См.: Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР. Т. 1. Л., 1957. С. 332–333.

<sup>29</sup> См.: Степанов О. А. Указ. соч. С. 5–7.

Нами будут рассмотрены понятие и общая характеристика информационных ресурсов. Представляется целесообразным обратиться в настоящем параграфе к функциям государства как собственника государственного информационного ресурса.

Цель Концепции управления государственными информационными ресурсами состоит в определении механизмов, при помощи которых государство обеспечивает функционирование системы управления деятельностью по формированию, использованию, ведению и защите государственных информационных ресурсов<sup>30</sup>. Следует отметить, что формирование информационного общества в России – одна из основных задач государственной информационной политики. Следовательно, в настоящее время информационная функция государства состоит, прежде всего, в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении информационной политики.

Вместе с тем, как отмечает А. А. Тедеев, «глобальная компьютерная сеть Интернет достигла такого уровня развития и в такой степени способна оказывать воздействие на жизнь российского общества, что предполагает неминуемый переход от саморазвития (саморегулирования) к государственному регулированию информационной деятельности, связанной с этой глобальной информационно-коммуникационной сетью»<sup>31</sup>.

Информационная политика отражает и противоречивые интересы индивидуумов, ее осуществляющих, деятельность которых не в достаточной степени регламентирована законодательством. Государственная информационная политика является одним из важнейших факторов управления политическими процессами. Для ее эффективного осуществления необходимы:

- 1) организационно-институциональное и правовое обеспечение;
- 2) регулирование информационных отношений между ветвями власти<sup>32</sup>.

Если исходить из того, что первоочередными мероприятиями государственной информационной политики, по мнению Д. И. Капустина, должны быть: анализ процессов развития информационной сферы, совершенствование законодательства; разработка концепции формирования и развития информационного законодательства; повышение информационно-правовой культуры общества<sup>33</sup>; то следует признать, что только синтез в практике реализации информационно-правовой политики и государственной информационной политики обеспечит значительные социально-экономические изменения в российском обществе, информатизацию управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, бурное развитие международных экономических отношений, осуществляемых с использованием глобальных компьютерных сетей.

В связи с ликвидацией комитета Государственной Думы по информационной политике в декабре 2011 г.<sup>34</sup>, особую остроту приобретает необходимость разработки Концепции инфор-

<sup>30</sup> См.: Концепция управления государственными информационными ресурсами. URL: <http://www.inforeg.ru/component/k2/item/137> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>31</sup> Подробнее об этом см.: Тедеев А. А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 4–5.

<sup>32</sup> См.: Сухомлинова Г. П. Указ. соч. С. 12–14.

<sup>33</sup> Подробнее об этом см.: Капустин Д. И. Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 13–15.

<sup>34</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2011 г. № 6–6 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2011. № 52, ст. 7558.

мационно-правовой политики, которая должна содержать следующие цели и задачи: соблюдение конституционных прав и свобод в области получения и пользования информацией; сохранение и укрепление культурного и научного потенциала страны, духовно-нравственных ценностей общества; осуществление информационного обеспечения государственной политики нашей страны, в том числе доведение до общественности достоверной информации о проводимой Российской Федерацией государственной политики; обеспечение свободного доступа населения к открытым государственным информационным ресурсам, развития современных отечественных информационных технологий, внутреннего информационного рынка страны отечественной конкурентоспособной продукцией и выход этих технологий и технических средств на мировой информационный рынок, а также информационной безопасности информационно-коммуникационных систем на территории России.

В 1995 г. во исполнение Указа Президента РФ от 1 июля 1994 г. № 1390 «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации» была разработана и включена в Комплексный план действий Правительства РФ Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная решением Президента РФ 23 ноября 1995 г. Пр-1694<sup>35</sup>. Однако она не отражала всех аспектов информационно-правовой политики и носила в значительной степени декларативный характер.

Следует отметить, что отдельные органы власти разрабатывают собственные Концепции информационной политики (например, постановление Генерального Совета ФНПР от 18 февраля 2004 г. № 6–10 «О новой редакции концепции информационной политики ФНПР», постановление Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. № 60 «О концепции информационной политики судебной системы») и отдельные субъекты Федерации (например, Концепция государственной информационной политики Республики Бурятия, одобрена постановлением Правительства Республики Бурятия от 31 августа 2000 г. № 318 и др.).

Именно реализация информационной функции позволяет определять цели и разрабатывать государственную политику по развитию глобальных информационных сетей, другим инновационным информационным технологиям; способствует формированию информационного общества в России.

Кроме того, 7 февраля 2008 г. Президентом РФ была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации<sup>36</sup>, в которой закрепляются принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных технологий, обеспечивающих развитие информационного общества в нашей стране. На основе настоящей Стратегии предполагается разрабатывать доктринальные, концептуальные, программные и иные документы, определяющие цели и направления деятельности государственных органов власти, а также механизмы их взаимодействия с юридическими и физическими лицами в целях развития информационного общества в Российской Федерации. Следует обратить внимание, что данный документ содержит показатели развития информационного общества в Российской Федерации на период до 2015 г., которые, в свою очередь, вошли в состав показателей Государственной программы «Информационное общество 2011–2020»<sup>37</sup>. Таким образом, данные документы являются юридическим выражением информационно-правовой политики на современном этапе развития общественных отношений.

<sup>35</sup> М.: НТЦ «Информрегистр», 1996.

<sup>36</sup> Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>37</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства РФ. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.



## § 2. История и развитие правового регулирования процесса информатизации

Как уже отмечалось, процесс информатизации организует социально-экономические и научно-технические оптимальные условия, при которых наиболее полно удовлетворяются информационные потребности различных субъектов права, а также реализуются их права на основе создания и использования информационных технологий и ресурсов. Данное определение дает основание сделать вывод, что информатизация достаточно давно привлекает внимание правовой науки<sup>38</sup>.

История правового регулирования процесса информатизации в России берет свое начало с 60-х гг. XX в., когда 6 марта 1966 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об улучшении работы по созданию и внедрению в народное хозяйство средств вычислительной техники и автоматизированных систем управления»<sup>39</sup>, в результате которого работы, направленные на создание и внедрение автоматизированных систем управления, приобрели статус приоритетных. В течение 1971–1975 гг. в СССР внедрили 2364 автоматизированные системы управления разных классов<sup>40</sup>. Тогда же А. Б. Венгеров обозначил следующие задачи в сфере информатизации государственного управления<sup>41</sup>:

1) решение проблем, связанных с имущественными отношениями по поводу автоматизированных информационных систем (следует отметить, что принятие и вступление в юридическую силу ч. 4 Гражданского кодекса РФ поставило окончательную точку в этих вопросах;

2) решение проблем, связанных с правовым режимом и юридической силой электронных документов.

На современном этапе развития государственного и муниципального управления разработка автоматизированных информационных систем и внедрение информационных технологий по-прежнему является одним из приоритетных направлений<sup>42</sup>.

В 90-е гг. XX столетия, когда быстро развивающийся Интернет активизировал процессы глобализации, начался новый этап информатизации, главной целью которой становится создание информационного общества. В этот же период в Российской Федерации было принято большое количество законов, направленных на регулирование информационных отношений – более 200 законов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Кроме того, Конституция РФ, все кодексы Российской Федерации в той или иной степени направлены на реализацию информационных прав и свобод, формирование и вовлечение информационных ресурсов в рыночный оборот и внедрение информационных технологий в систему государственного и муниципального управления<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> См.: *Бачило И. Л.* Глобальная информатизация и право. URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>39</sup> См.: *Орлов Е. И.* Информатизация ЦК КПСС // Информационные ресурсы России. 2005. № 6.

<sup>40</sup> См.: *Орлов Е. И.* Информатизация высших органов государственной власти. М., 2007. С. 55.

<sup>41</sup> См.: *Венгеров А. Б.* Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления // Правоведение. 1975. № 4. С. 88–97.

<sup>42</sup> На разных уровнях – от федерального до уровня муниципального образования – функционируют десятки тысяч таких систем, выполняющих самые различные задачи. Число организаций, использующих в государственном управлении персональные компьютеры, составляло в 2002 г. 74,9 % от общего числа организаций; в 2003 г. – 80,3 %; в 2004 г. – 86,1 %; в 2005 г. – 93,3 %; в 2006 г. – 97,2 % (см.: *Олейник О. С.* Информатизация процессов управления развитием региона: общество, статистика, власть / науч. ред. О. В. Ишаков. Волгоград, 2008. С. 16).

<sup>43</sup> См.: Стратегия развития информационного общества Российской Федерации // Российская газета. 2008. 16 февр.; Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485–1 «О государственной тайне» // Собр. законодательства РФ. 1997. № 41, ст. 4673; 2009. № 29, ст.

В октябре 2010 г. была принята государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>44</sup>, которая является по сути правопреемницей «Электронной России». Вместе с тем в нее внесен целый ряд новых проектов, таких как создание поисковой системы, поддерживающей различные виды контента – мультимедийного и текстового. Работать такой поисковик должен на всех государственных сайтах, а разработать его планируется за счет федеральных средств. В числе прочих нововведений создаются государственная платформа цифрового контента, национальная программная и облачная платформы, платежная система, а также другие электронные сервисы федерального значения.

Следует отметить, что основные 7 направлений государственного регулирования в сфере информатизации были сформулированы еще в 1994 г.<sup>45</sup>:

- 1) формирование государственных информационных систем и сетей с учетом обеспечения их совместимости между собой и взаимодействующих в едином информационном пространстве России;
- 2) создание и обеспечение защиты государственных информационных ресурсов государства;

3617; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // Собр. законодательства РФ. 1995. № 1, ст. 1; 2008. № 30, ч. II, ст. 3616; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // Собр. законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 127; 2007. № 46, ст. 5554; Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собр. законодательства РФ. 2002. № 52, ч. I, ст. 5140; 2010. № 1, ст. 5, 6; Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2004. № 43, ст. 4169; 2008. № 20, ст. 2253; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. I, ст. 3451; 2009. № 52, ч. I, ст. 6439; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства РФ. 2009. № 7, ст. 776; Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собр. законодательства РФ. 1995. № 49, ст. 4775; 2009. № 40, ч. II, ст. 4684; Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // Собр. законодательства РФ. 1997. № 10, ст. 1127; 2005. № 39, ст. 3925; Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» // Собр. законодательства РФ. 2008. № 12, ст. 1110; 2008. № 43, ст. 4919; постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 “О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг”» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 50, ст. 6285; Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 53, ст. 6627; 2009. № 12, ст. 1429; Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 947 «Об утверждении правил разработки, апробации, доработки и реализации типовых программно-технических решений в сфере региональной информатизации» // Собр. законодательства РФ. 2008. № 2, ст. 81; 2009. № 12, ст. 1429; Постановление Правительства РФ от 7 марта 2008 г. № 157 «О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства» // Собр. законодательства РФ. 2008. № 11, ч. I, ст. 1027; 2009. № 12, ст. 1429; Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 // Собр. законодательства РФ. 2009. № 25, ст. 3060; Положение о системе межведомственного электронного документооборота (утверждено постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 39, ст. 4614; О концепции региональной информатизации до 2010 года: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства РФ. 2006. № 30, ст. 3419; 2009. № 12, ст. 1429; Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2007 г. № 871-р) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 28, ст. 3462; Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р “Концепция административной реформы в Российской Федерации”» // Собр. законодательства РФ. 2008. № 7, ст. 633; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собр. законодательства РФ. 2008. № 20, ст. 237; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>44</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.

<sup>45</sup> Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 4, ст. 305; 1997. № 28, ст. 3422.

- 3) обеспечение информационной безопасности в сфере государственного управления;
- 4) организация единства государственных стандартов в информационной сфере, их соответствие международным техническим протоколам и требованиям;
- 5) формирование и реализация единой государственной научной, правовой, технической и промышленной политики в информационной сфере, соответствующей современному мировому уровню;
- 6) поддержание проектов, обеспечивающих информатизацию страны;
- 7) формирование и развитие механизмов инвестирования со стороны иностранных и негосударственных структур при создании и реализации проектов информатизации.

Алгоритм формирования государственной информационной политики в Российской Федерации тесно связан с правовым регулированием процесса информатизации. И. Л. Бачило выделяет следующие этапы формирования государственной информационной политики<sup>46</sup>:

- этап, связанный с научным исследованием и осмыслением закономерностей развития общественных информационных отношений и постановкой проблемы;
- нормативное оформление основных положений доктринального и концептуального характера<sup>47</sup>;
- необходимость конкретизации задач для государственных органов власти в ходе обозначения основных направлений информационной политики (например, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию обеспечивают реализацию этого этапа с 1994 г.);
- принятие концепций развития информационного законодательства;
- принятие на основе концепций развития информационного законодательства конкретных законов, которые, в свою очередь, составляют правовую основу регулирования информационных отношений;
- подготовка и принятие подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих информационную деятельность государственных органов и других специальных организаций (например, в целях упорядочения правовой информации было предусмотрено создание единой базы нормативных правовых актов субъектов Федерации на федеральном уровне)<sup>48</sup>;
- подготовка и реализация федеральных целевых программ, предназначенных для конкретизации участия государственных органов власти в формировании и осуществлении государственной информационной политики в рамках их полномочий.

На основе изложенного можно выделить этап развития правового регулирования процесса информатизации, который отмечен появлением и реализацией федеральных целевых программ, которые, в свою очередь, способствовали не только конкретизации мероприятий, обозначенных в ранее принятых концептуальных документах, но и создали основу для формирования новых доктринальных положений в сфере информатизации. Приведем в пример Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>49</sup>. Значительное влияние на формирование данной программы оказали Окинавская хартия глобального информационного общества<sup>50</sup> и Декларация принципов построения информационного общества<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 698–700.

<sup>47</sup> К ним относятся Доктрина информационной безопасности РФ (2000 г.), Концепция формирования и развития единого информационного пространства России (1995 г.), Окинавская хартия глобального информационного общества (2000 г.).

<sup>48</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2000. № 33, ст. 3356.

<sup>49</sup> См.: «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собр. законодательства РФ. 2002. № 5, ст. 531; 2010. № 25, ст. 3166.

<sup>50</sup> См.: Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.

<sup>51</sup> Этот документ стал одним из первых результатов Всемирных встреч на высшем уровне по вопросам информационного общества.

Реализация программы должна была проходить в три этапа.

Первый этап обозначенной программы (2002 г.) был направлен на формирование предпосылок реализации включенных в нее мероприятий. Это предполагало проведение анализа нормативной базы, эффективности использования бюджетных средств, которые выделяются на информатизацию, зарубежного опыта реализации подобных программ; выявление ключевых проблем, препятствующих широкому внедрению информационно-коммуникационных технологий; изучение уровня информатизации экономики, опыта работы в сфере информационно-коммуникационных технологий различных организаций; проведение полного учета государственных информационных ресурсов.

Одновременно с этим на первом этапе готовился пакет законопроектов, которые должны были решить проблемы, связанные с созданием и распространением электронных документов, обеспечить развитие электронной торговли, снижение административных барьеров, гармонизацию законодательства РФ с положениями международных конвенций в сфере информатизации.

Начинала разрабатываться и реализоваться программа подготовки и переподготовки кадров по информационно-коммуникационным технологиям для государственной и муниципальной службы.

На втором этапе (2003–2004 гг.) на основе проведенной работы предполагалось реализовать проекты, обеспечивающие взаимодействие органов власти с гражданами и юридическими лицами по проблемам налогообложения, выдачу лицензий и сертификатов, регистрацию и ликвидацию юридических лиц, оформление таможенных документов, подготовку и представление отчетных документов, предусмотренных законодательством РФ.

На этом этапе планировалось создание единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для органов власти, юридических лиц, системы электронных закупок для государственных нужд.

Было продолжено совершенствование нормативно-правового регулирования информационной сферы. Должны были активно продвигаться российские товары и услуги в сфере информационных технологий на международном уровне.

Третий этап (2005–2010 гг.) был призван обеспечить массовое распространение информационно-коммуникационных технологий на все сферы общественной деятельности на основе единой информационной инфраструктуры и использование системы электронной торговли.

На этом этапе планировалось не только завершить формирование единой информационной инфраструктуры для органов власти, всех видов бюджетных и некоммерческих организаций, но и открыть общественные пункты, подключенные к глобальным информационным сетям.

В результате должны были быть созданы предпосылки для структурной перестройки экономики. Однако на втором и третьем этапах реализации ФЦП «Электронная Россия» многое осталось невыполненным.

Тем не менее, процессы информатизации активно идут на всех уровнях, мероприятия, обеспечивающие развитие информационно-коммуникационных технологий, осуществляются или запланированы к реализации различными федеральными, региональными и ведомственными программами.

---

общества (далее – Всемирные встречи). Представители международного сообщества при проведении первого этапа Всемирных встреч в Женеве 10–12 декабря 2003 г. заявили об «общем стремлении и решимости построить ориентированное на интересы людей, открытое для всех и направленное на развитие информационное общество» (Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» от 12 декабря 2003 г. // Законодательство и практика масс-медиа. 2004. Вып. 1).

В настоящее время органами власти инициированы и реализуются 98 *федеральных целевых программ и подпрограмм* с общим объемом финансирования 777 826,339 млн руб.<sup>52</sup>

В содержание 11 федеральных программ и подпрограмм внесены мероприятия по развитию информационной сферы<sup>53</sup>.

Следует отметить, что процесс информатизации имеет не только положительные, но и негативные тенденции:

- возрастает влияние на общество СМИ;
- увеличиваются возможности проникновения в частную жизнь с использованием информационных технологий;
- усложняются проблемы при отборе качественной и достоверной информации;
- увеличивается разрыв между теми, кто разрабатывает, и теми, кто потребляет информационные технологии до стратегически опасных величин;
- усиливается проблема адаптации людей к информационному обществу.

В настоящее время ускоряются процессы организации центров предоставления государственных услуг, которые действуют на основе принципа «одного окна» (будет рассмотрен нами в следующем параграфе). В целях развития информационной системы, предоставляющей государственные и муниципальные услуги, происходит оптимизация административных процедур, создается инфраструктура удостоверения «электронной подписи».

Следует отметить, что административная реформа в значительной мере повлияла на правовое регулирование процесса информатизации.

Концепция административной реформы в Российской Федерации<sup>54</sup> определяет, в частности, такие цели и задачи, которые предусматривают необходимость повышения эффективности работы исполнительных органов и оказания ими качественных и доступных государственных услуг. Начиная с 2008 г., разрабатываются и внедряются основные стандарты государственных услуг и административные регламенты (в том числе электронные административные регламенты) в органах исполнительной власти. Предполагалось, что уже в 2010 г. практически все государственные услуги будут оказываться в электронной форме, однако этого пока не произошло, хотя многое в данном направлении сделано. Электронные административные регламенты, которые впервые были упомянуты в рассматриваемой концепции, – это принципиально новый класс информационных систем с юридической точки зрения.

В процессе административной реформы в нашей стране в 2006–2010 гг. проводилась работа, направленная на создание и внедрение электронных административных регламентов, регулирующих исполнения государственных услуг в электронной форме (или иначе электронных государственных услуг). В результате признания данного опыта удачным было принято распоряжение Правительства РФ<sup>55</sup>, которое предписывало к 201 г. оказание 46 видов основных государственных услуг в электронной форме. Мы поддерживаем точку зрения Н. И. Соловьяненко о том, что государственные услуги с использованием информационных технологий в

<sup>52</sup> См.: Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2009 год. URL: <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2009/> (дата обращения: 01.04. 2010).

<sup>53</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>54</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. на 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>55</sup> См.: О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде): распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р // Собр. законодательства РФ. 2009. № 26, ст. 3259.

нормативных документах РФ представлены в значительной мере как совокупность юридических взаимоотношений<sup>56</sup>.

Интересной представляется классификация электронных государственных услуг по уровню зрелости:

а) информирование – создаются регулярно обновляемые правительственные веб-сайты, на которых публикуется основная правительственная информация; предоставляется необходимая для получения государственной услуги информация ее потребителю;

б) одностороннее взаимодействие – размещаются на веб-сайтах государственных органов шаблоны документов, необходимых для оказания услуги;

в) двустороннее взаимодействие – предоставляется возможность подачи и приема документов в электронном виде, записи на прием в органы власти, выдачи документации;

г) юридически значимое двустороннее взаимодействие предполагает, что в результате выполнения услуги выдаваемый документ является легитимным и предоставляется в электронном виде<sup>57</sup>.

Если исходить из того, что, правовая процедура – это некое действие, которое урегулировано нормами права, требует соответствующего оформления и направлено для достижения определенной цели<sup>58</sup>, то тогда административную процедуру можно определить как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права в целях реализации их прав и обязанностей<sup>59</sup>. Отсюда следует, что порядок оказания государственных услуг может служить примером классической административной процедуры. Для нормативного акта, регулирующего порядок действий субъектов права в рамках такой процедуры, закрепилось название «административный регламент»<sup>60</sup>. В частности, А. В. Данилин указывает, что «под системой электронных административных регламентов понимается реализация процедурных прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий»<sup>61</sup>.

По мнению Р. В. Амелина и К. В. Давыдова, наиболее удачное определение электронных административных регламентов содержится в законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации»<sup>62</sup>: «**Электронный административный регламент** — реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участни-

<sup>56</sup> См.: Соловьяненко Н. И. правовые основы оказания государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сборник трудов XVII Международной научной конференции (20–21 мая 2008 г.). М., 2008. С. 35–37.

<sup>57</sup> См.: Гавердовский А. Электронные госуслуги: как избежать подводных камней? // Информационный бюллетень «Административная реформа». 2009. 16 янв. – 3 февр. С. 12.

<sup>58</sup> См.: Протасов В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. № 7. С. 15.

<sup>59</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 5–7.

<sup>60</sup> См.: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // Собр. законодательства РФ. 2005. № 47, ст. 4933; 2008. № 18, ст. 2063.

<sup>61</sup> Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». М., 2004. С. 18.

<sup>62</sup> См.: Официальный сайт фонда «Центр стратегических разработок». URL: [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm) (дата обращения: 10.02.2011).

ков административного регламента»<sup>63</sup>. Однако этот федеральный закон так и не был принят, поэтому юридической силой обладает только определение из ГОСТ Р 52294–2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения»: «Электронный регламент административной и служебной деятельности – регламент административной и служебной деятельности, реализованный с применением информационно-коммуникационных технологий»<sup>64</sup>.

В 2006 г. была создана система мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти<sup>65</sup>, которая предназначена обеспечить выполнение функций обратной связи; кроме того, ее внедрение позволяет, с одной стороны, проконтролировать результаты выполнения проектов и проследить за движением к целевым показателям; с другой стороны, получение своевременной информации о различных проблемах в ходе реализации программы, а при необходимости позволяет скорректировать стратегии формирования информационного общества<sup>66</sup>.

Приведем некоторые примеры<sup>67</sup> реализации целевых программ информатизации органами исполнительной власти субъектов РФ по созданию информационных порталов и организации оказания государственных услуг посредством информационно-коммуникационных технологий, отображенные в Аналитическом вестнике Совета Федерации ФС РФ<sup>68</sup>.

Главное управление информационных технологий и телекоммуникаций Омской области в 2009 г. Регламентом взаимодействия объектов единой системы электронного документооборота (утверждено приказом этого управления от 2 февраля 2009 г. № 1 «О регламенте взаимодействия объектов единой системы электронного документооборота») предусмотрело порядок взаимодействия объектов, полномочия управления по защите государственной тайны Омской области, а также полномочия, принадлежащие вышеназванного Главному управлению информационных технологий и телекоммуникаций. Кроме того, названным Регламентом были определены права и обязанности пользователей системы электронного документооборота, а также администратора объекта системы.

Высшим исполнительным органом Республики Татарстан (Кабинетом Министров) было организовано создание государственного информационного центра, который предназначен для обеспечения предоставления электронных государственных услуг, то есть государственных услуг с использованием информационных технологий, в соответствии с указом Президента Республики Татарстан от 12 февраля 2009 г. № УП-69 «Об организации информационного взаимодействия в электронном виде органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов

<sup>63</sup> Амелин Р. В. правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 67; Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 305.

<sup>64</sup> ГОСТ Р 52294-2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения» (утвержден Постановлением Госстандарта РФ от 29 декабря 2004 г. № 138-ст. М., 2005).

<sup>65</sup> См.: О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти: постановление Правительства РФ от 18 мая 2006 г. № 298 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 21, ст. 2272.

<sup>66</sup> См.: Милованцев Д. А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. 2006. Вып. 2–3. С. 4–5.

<sup>67</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>68</sup> См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 8 (375).

местного самоуправления посредством использования ресурсов государственного информационного центра Республики Татарстан».

Большое количество различных нормативных документов принимается и в целях автоматизации муниципального управления. Например, Д. Л. Абрамович приводит следующую классификацию муниципальных нормативных актов в сфере информатизации:

- 1) концепция и программа информатизации муниципального образования;
- 2) положения о координационном совете и об уполномоченном исполнительном органе муниципального образования в сфере использования информационных технологий;
- 3) нормативные акты, регулирующие формирование и функционирование единой системы информационно-коммуникационных средств;
- 4) акты организационно-распорядительного характера, обеспечивающие взаимодействие администрации муниципального образования с органами государственного управления и организациями на территории муниципального образования;
- 5) нормативные акты, регламентирующие использование информационных технологий в подразделениях администрации муниципального образования, и др.<sup>69</sup>

Лидерами муниципальной информатизации согласно Аналитическому вестнику Совета Федерации ФС РФ № 8 считаются<sup>70</sup>:

– Петрозаводск (Республика Карелия) с городской целевой программой «Электронный Петрозаводск», которая реализуется с 2003 г. В ходе ее реализации действуют: во-первых, единая информационная сеть, объединяющая ряд городских информационных тематических порталов администрации Петрозаводска, принадлежащих молодежной, инвестиционной, образовательной, культурной, социальной службам; во-вторых, сеть центров удаленного доступа, включая единую дежурно-диспетчерскую городскую службу, кроме того, управление образованием, делопроизводством, муниципальными закупками, поликлиниками, социальной защитой также осуществляется на основе использования информационных технологий;

– Екатеринбург (Свердловская область), где была принята городская целевая программа «Электронный Екатеринбург», заложившая организационные основы функционирования единого городского информационного портала, а также комплекса информационных систем, в числе которых можно выделить «Единую дежурно-диспетчерскую службу», «Транспорта» и т. п.;

– Рязань (Рязанская область), где муниципальная целевая программа «Формирование информационного пространства города» позволила создать организационные основы управления с использованием информационных технологий, арендой муниципальных земель, муниципальными закупками, а также в сфере муниципального земельного кадастра;

– Тольятти (Самарская область), где принятие Программы создания и развития информационных систем дало возможность создать единую информационную систему, предназначенную для объединения единого информационного портала органов власти; виртуальную приемную; информационные системы «Народонаселение» (регистр населения); муниципальных закупок; электронного документооборота с использованием электронной подписи.

Правовое регулирование процесса информатизации является основным направлением государственной деятельности в области использования информационных технологий, предназначенное для активного развития науки, образования и культуры. Использование информационных технологий в государственной деятельности выступает одной из приоритетных задач создания информационного общества в Российской Федерации. Упомянутой ранее Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации установлены *контрольные зна-*

<sup>69</sup> См.: Абрамович Д. Л. Информационное обеспечение муниципального управления: учебно-методическое пособие. Сыктывкар, 2007. С. 13.

<sup>70</sup> См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 8 (375).



чения показателей внедрения информационных технологий в деятельность органов власти и в жизнь страны в целом на период до 2015 г.

Подготовка предложений, рассмотрение и утверждение плана, в соответствии с которым предполагается реализация Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, были возложены на Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации, который образован в соответствии с Указом Президента РФ от 1 ноября 2008 г. № 1576 «О Совете при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации»<sup>71</sup>.

На Тверском социально-экономическом форуме в июле 2009 г. советник Президента РФ Л. Д. Рейман привел предположительный размер финансирования вышеуказанного плана на сумму в 152 млрд руб. в 2009–2011 г.<sup>72</sup>, что позволяет сделать вывод об известных финансовых трудностях реализации поставленных задач в сфере информатизации общества.

Таким образом, разделяя позицию В. Ю. Коржова, можно сформулировать некоторые выводы о состоянии правового регулирования в сфере информатизации:

- система нормативно-правовых актов информационной отрасли права представляет собой внушительный ряд постоянно редактируемых и изменяющихся документов;
- между нормами регулирования в сфере информационно-коммуникационных технологий нередко отсутствуют взаимосвязь и обусловленность;
- эффективность государственного регулирования в сфере применения информационно-коммуникационных технологий определяется (детерминирована) объемом исполнения поставленных задач по информатизации общества и содержанием контроля за осуществлением этой деятельности<sup>73</sup>.

Кроме того, представляется целесообразным на основе вышеизложенного из значительного числа важных моментов развития правового регулирования процесса информатизации выделить следующие этапы формирования правового регулирования процесса информатизации в России, имеющие значение для формирования концепции правового регулирования использования информационных технологий:

- первый этап – начало этого процесса в 60–70-е гг. XX столетия, когда впервые планомерно и последовательно стали внедрять автоматизированные системы управления в государственный механизм;
- второй этап – 90-е гг. XX в., характеризующийся первыми успехами развития сети Интернет, создана основа для появления первых в постсоветское время нормативных документов, направленных на информатизацию государственного управления;
- третий этап – начало XXI в. (примерно до 2005 г.), когда был сформирован новый вызов государственному управлению в виде идеи создания информационного общества, а также параллельного процесса административной реформы. Этот период характеризовался появлением основных концептуальных положений процесса информатизации;
- четвертый этап – 2006–2010 гг., характеризующийся реализацией концептуальных положений в федеральных, региональных и муниципальных программах;
- текущий этап, который начался в 2011 г. и продолжается по настоящее время, направленный на обеспечение равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

---

<sup>71</sup> См.: Собр. законодательства РФ. 2008. № 44, ст. 5049 (утратил силу).

<sup>72</sup> Сообщение ПРАЙМ-ТАСС. URL: <http://www.bit.prime-tass.ru/news/show.asp?topicid=2&id=66945> (дата обращения: 01.04.2010).

<sup>73</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

Появлению большого количества нормативных актов, регулировавших процесс информатизации в России, способствовал также организованный параллельно процесс административной реформы, обусловивший новые направления развития государственного управления.

### § 3. Общая характеристика государственного управления использования информационных технологий

Особого государственного внимания требует информационная сфера общества, так как ее развитие осуществляется по определенным законам. Как отмечает В. И. Добренъков, процесс информатизации, охвативший все сферы жизни нашего общества, с необходимостью требует не только и не столько технического, экономического, но, прежде всего, социологического осмысления и анализа социальных последствий всеобщей информатизации общества<sup>74</sup>.

По мнению А. Н. Райкова, государственное управление информационной сферой должно учитывать закономерности развития информационных и информационно-управляющих процессов, иначе неадекватно созданные ограничения провоцируют снижение действенности тех или иных государственных решений, уменьшает уровень эффективности внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти, что в итоге может приводить к необходимости реформирования системы государственного управления<sup>75</sup>.

В частности, массовое интерактивное взаимодействия граждан и органов власти при получении государственных и муниципальных услуг является фактором, способствующим ускоренному развитию информационного общества в России. Кроме того, к сожалению, до сих пор в России на законодательном уровне не определены условия признания электронного документа эквивалентом бумажного документа, что в значительной степени препятствует эффективному развитию государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Основные информационные проблемы современного общества, по мнению А. П. Суханова, можно свести к четырем взаимосвязанным комплексам задач, которые предстоит решить: чисто прагматические; научно-познавательные; социально-гуманитарные; морально-правовые<sup>76</sup>.

Между тем формирование правовой сферы информатизации позволяет вести речь об устойчивом развитии всех процессов информатизации общества. Но, как показывает опыт, утверждает Г. В. Белов, прямое заимствование зарубежных наработок и идеологии в этой области не может привести к приемлемым результатам, особенно в настоящее время, в период радикальных преобразований в стране<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> См.: Добренъков В. И. Социально-гуманитарные проблемы информатизации и информационной безопасности современного глобального общества. М., 2001. С. 23.

<sup>75</sup> См.: Райков А. Н. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы // Информационное общество. 1996. Вып. 6. С. 3–13.

<sup>76</sup> При этом под прагматическими автор предлагает понимать решение проблем информационного обеспечения деятельности предприятий, учреждений и организаций. Что касается научно-познавательных задач, то их решение предполагает извлечение всей информации, содержащейся в информационной сфере человечества (инфосфере). Решение социально-гуманитарных задач позволит организовать всю совокупность информационных процессов в обществе, предусматривающую обеспечение и поддержание условий, необходимых для нормального устойчивого развития общества, коллективов и каждого индивида. Задачи морально-правового обеспечения информатизации связаны с известным отстаиванием нравственной, моральной, правовой защиты информационной деятельности. Да и сам процесс информатизации в мире проходит неравномерно. Если информационные лидеры (США, Западная Европа, Япония и др.) в значительной степени освоили организованные информационные ресурсы, создали развитую информационную экономику и инфраструктуру и многое сделали в законодательном и правовом обеспечении этой сферы, то этого не скажешь о России и странах СНГ (см.: Суханов А. П. О правовом обеспечении информационной деятельности // Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития: материалы конференции (5–6 апреля 1994 г., г. Новосибирск). Новосибирск: Изд-во РАН, Сибирское отделение, 1994. С. 120–122).

<sup>77</sup> См.: Белов Г. В. Информационное право // Материалы Всероссийского научного семинара «Социально-гуманитарные науки в России: кадры, организация, ориентация» (декабрь 1993 г.). М., 1993. С. 5.

В связи с этим возникает необходимость, наряду со скорейшей разработкой прикладных аспектов законодательного и нормативно-правового обеспечения информатизации в России, более широкой, всеобъемлющей разработки указанных проблем, которые имеют не только юридическое, но и общественное, методологическое значение<sup>78</sup>. В этих условиях особое значение приобретают такое правовое явление, как «правовая информация». Как подчеркивает А. Б. Агапов, в законопроектах предлагались разные подходы к определению термина «правовая информация». Необходимо все же отталкиваться от конституционной трактовки данного понятия. Так, в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ информация, содержащая сведения о правах, обязанностях и свободах человека и гражданина, должна обрабатываться, храниться и распространяться в особом порядке. А. Б. Агапов предлагал внести проект федерального закона «О правовой информации», который закрепил бы правовой механизм реализации конституционных прав граждан в области правовой информации еще в 1995 г. и до сих пор его предложение не утратило своей актуальности<sup>79</sup>.

Правовое урегулирование информационных отношений в социальной сфере, прежде всего, должно быть связано с информационным обеспечением создания должных условий жизни человека, включая его безопасность. Необходимо рассмотреть вопросы информационного обеспечения реализации концепции «устойчивого развития» России, т. е. как сбалансированного развития человека и природы. В этой связи Б. В. Кристальный и Ю. А. Нисневич еще в 1995 г. отмечали, что требуется обеспечить общедоступность соответствующей информации, ее оперативность, полноту и достоверность; предоставление информации на государственном языке Российской Федерации, на государственном языке соответствующих субъектов Федерации, на родном языке коренного населения в местах его компактного проживания; распространение информации на бесплатной, неприбыльной и коммерческой основах с учетом ее вида и категории пользователей. Должно быть предусмотрено как обязательное информационное обеспечение и обслуживание, так и на основании договорных отношений. Необходимо определить объемы и порядок государственного регулирования режимов важнейших в социальной сфере видов информации: правовой, по чрезвычайным ситуациям, экологической, статистической, экономической, метрологической, информации социальной сферы, связанной с удовлетворением различных потребностей граждан (занятость, социальное обеспечение, жилищное, коммунальное обслуживание и др.). Следует установить порядок оповещения пользователей об имеющейся для удовлетворения спроса информации (информация об информации) и о правилах доступа к информации и ее использовании. Социальное развитие Российской Федерации требует принятия специального закона об информационном обеспечении социального развития<sup>80</sup>. Хотя работа в этом направлении ведется, большинство названных позиций до сих пор не достигнуто.

Тунисская программа для информационного общества, принятая 15 ноября 2005 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, подчеркивает, что «постоянное развитие культуры кибербезопасности должно привести к расширению доступа и активизации торговых отношений, при этом необходимо принимать во внимание уровень социально-экономического развития каждой страны и учитывать ориентированные на развитие аспекты информационного общества»<sup>81</sup>. Отсюда следует, что при организации госу-

<sup>78</sup> Суханов А. П. Указ. соч. С. 120–122.

<sup>79</sup> Агапов А. Б. Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 15.

<sup>80</sup> См.: Кристальный Б. В. Нисневич Ю. А. О программе законодательных работ в области информационного права // Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. 1995. № 6. С. 26–32.

<sup>81</sup> Тунисская программа для информационного общества 15 ноября 2005 г. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/wsis/tunis2.rtf> (дата обращения: 02.05.2012).

дарственного регулирования в информационной сфере необходимо учитывать принцип транспарентности, декларирующий прозрачность намерений сторон, которая обеспечивает достижение взаимного доверия.

Как отмечается в Государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, до сих пор в России отсутствует комплексный подход к решению задачи развития государственного управления в условиях использования информационных технологий, в результате чего проявляется ряд негативных тенденций, которые могут усиливаться.

Во-первых, разработка и внедрение информационных технологий, которые организуются органами государственной власти, не всегда носит системный характер.

Во-вторых, недостаточность координации использования государственными органами власти информационных технологий приводит к тому, что лучшие образцы внедрения информационных технологий, реально повышающие эффективность государственного управления, не распространяются в должной мере.

В-третьих, медленное развитие инновационной экономики ведет к недостаточному присутствию на рынке отечественных информационных технологий.

В-четвертых, высокий уровень «информационного неравенства» (использования информационных технологий) в различных субъектах федерации и различными слоями населения.

В-пятых, возрастают угрозы информационной безопасности.

Несмотря на то, что на протяжении многих лет осуществляется информатизация государственных органов власти, в их работе используется большое количество компьютерного и сетевого оборудования, но недостаточно развиты прикладные информационные системы, а также инфраструктурные системы электронного правительства<sup>82</sup>.

Правовое регулирование, прежде всего, должно быть направлено на действенное информационное обеспечение функционирования основных институтов власти. Эффективность государственного управления в целом достигается урегулированием процедур информационного обеспечения и информационного взаимодействия органов всех ветвей государственной власти по горизонтали, внутри ветвей – по вертикали, включая органы местного самоуправления. Необходимо установить права, обязанности и ответственность в сфере этого взаимодействия, а также в сфере информационного взаимодействия упомянутых органов с гражданами и юридическими лицами. Должен быть разработан механизм обеспечения совместимости информационных ресурсов, информационных систем, средств телекоммуникации для информационного взаимодействия всех субъектов, участвующих в подготовке и реализации управляющих решений. Следует определить порядок создания и функционирования информационно-аналитических служб, обеспечивающих принятие обоснованных решений, определить их ответственность за качество и полноту предоставляемой информации. Необходимо предусмотреть реализацию обратной связи между органами государственного управления и самоуправления, с одной стороны, и гражданами, их объединениями и организациями, с другой стороны.

Как отмечают Б. В. Кристальный и Ю. А. Нисневич, для информационного обеспечения процессов укрепления российской государственности необходим закон об информационном обеспечении институтов власти Российской Федерации.

Для укрепления и развития федерализма необходимо законодательно закрепить тесное, постоянное и эффективное информационное взаимодействие федеральных органов, органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления, которое должно строиться с учетом особенностей субъектов Федерации, обусловленных их демографическими, экономиче-

---

<sup>82</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р).

скими, социальными, языковыми и другими условиями. Необходимо четко определить, что в информационной сфере конкретно вправе делать государственные органы Российской Федерации и субъектов Федерации. Должны быть определены основные направления создания, поддержания и развития единого информационного пространства России, информационной инфраструктуры страны в целом и регионов. Для того чтобы эффективно реализовывать информационное взаимодействие, необходимо создать условия для успешной деятельности соответствующих региональных организаций. Должно быть регламентировано обязательное представление информации органами местного самоуправления органам управления субъектов Федерации и органами управления субъектов Федерации органам управления Федерации, а также в обратном порядке. Следует установить правила формирования региональных информационных ресурсов, доступа к ним и их использования. Для урегулирования всех перечисленных вопросов необходимо разработать федеральный закон об информационном взаимодействии Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований<sup>83</sup>.

Как отмечал С. А. Анисимов, правовая система Российской Федерации в сфере гражданского законодательства содержит правовые акты и нормы, отвечающие требованиям правового информационного общества. Они имеют хорошую информационную базу для эффективного применения новых информационных технологий, в том числе правовых систем с элементами интеллектуальной поддержки. На созданной правовой базе идут разработка и внедрение имеющих большое общественное значение общегосударственных информационных систем, связанных, например, с ведением государственных реестров (юридических лиц, недвижимости, сделок с ней и т. п.). В то же время в сфере налогового и административного права законодательство не отвечает современным требованиям. В частности, нарушаются основополагающие информационные (и правовые) принципы, например принципы однократности ввода и совместимости исходных данных, алгоритмической структурности и модульности, разделения функций и т. д., что нарушает целостность информационного и правового пространства страны, мешает созданию общегосударственных информационных систем, затрудняет применение новых информационных и интеллектуальных технологий, создает условия для нерационального расходования государственных средств, коррупции и беззакония. Поэтому необходимо радикально изменить ситуацию, руководствуясь, в частности, научными критериями информатики и теории права<sup>84</sup>.

В нормативно-правовых актах обязательно закрепляется компетенция государственных и муниципальных органов в сфере сбора, хранения, аналитической обработки и распространения сведений, что является одним из важнейших правовых компонентов информационного обеспечения. Законодательство РФ закрепляет структуру и компетенцию федеральных органов. В отраслях и сферах управления соответствующие министерства и ведомства определяют содержание функций и полномочий в сфере обеспечения отраслевых информационных систем и сетей. Взаимосвязь технологической основы информационного обеспечения, включающей в себя компьютеры, программное обеспечение, топологии интегральных микросхем и т. д. с правовой прослеживается при разработке и реализации программ информатизации всех уровней<sup>85</sup>.

Если исходить из того, что термин «механизм» (от гр. «*mechane*») определяется как внутренняя система функционирования чего-либо, то механизм реализации субъективного права можно понимать как социально обусловленный и законодательно определенный ком-

<sup>83</sup> См.: Кристальный Б. В., Нисневич Ю. А. Указ. соч. С. 26–32.

<sup>84</sup> См.: Анисимов С. А. Решение правовых задач в налоговой и других сферах с помощью новых информационных технологий // Информационные технологии в структурах государственной службы. М., 2001. С. 42–43.

<sup>85</sup> См.: Агапов А. Б. Указ. соч. С. 9.

плекс согласованных действий правообладателя и других субъектов, наделенных обязанностями, в целях получения заинтересованной личностью социального блага<sup>86</sup>.

Понятие «механизм правового регулирования» является более общим по отношению к термину «механизм реализации права». В то же время С. С. Алексеев указывает, что «правовое регулирование по своему фактическому итогу выражается в реализации права»<sup>87</sup>. Он выделяет такие стадии механизма правового регулирования, как общее действие юридических норм, возникновение прав и обязанностей и непосредственная их реализация в фактическом поведении субъектов<sup>88</sup>.

И. Л. Бачило определяет понятие информационного обеспечения как совокупность информационных технологий, информационных систем и сетей, информационного ресурса, и других объектов информационной структуры<sup>89</sup>.

По мнению И. А. Кубасовой, понятие «информационное обеспечение государственного управления» необходимо определить как целесообразную, повседневную деятельность органов власти и управления различных уровней, направленную на повышение уровня эффективности реализуемых ими управляющих воздействий. На основании этого можно рассмотреть природу информационного обеспечения государственного управления, учитывая следующие моменты: во-первых, как направленные информационные потоки между государственными органами власти и объектами их управления; во-вторых, как административную деятельность государственных органов власти, в результате которой собирается и анализируется управленческая информация; в-третьих, как правовое средство государственного управления, придающее объектам управления новые качественные характеристики; как особый механизм реализации управленческих целей<sup>90</sup>. Такое описание понятия позволяет аргументировать вывод о том, что информационное обеспечение государственного управления представляет собой системное, многоаспектное, комплексное правовое явление.

Следует подчеркнуть, что особое место в механизме информационного обеспечения государственного управления занимает государственный информационный контроль, который существовал и продолжает существовать во всех известных истории типах и видах государств, включая античные полисы, феодальные республики, тоталитарные режимы и современные демократии Запада. Более того, тот хорошо известный факт, что именно «государство, а не предприниматель-новатор в своем гараже как в Америке, так и во всем мире было инициатором информационно-технологической революции»<sup>91</sup>

<sup>86</sup> См.: Комаров С. А., Ростовицков И. В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002. С. 102.

<sup>87</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 303.

<sup>88</sup> Подробнее об этом см.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 34.

<sup>89</sup> См.: Бачило И. Л. Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19.

<sup>90</sup> См.: Кубасова И. А. Информационное обеспечение государственного управления (правовое регулирование и организационное моделирование в регионе): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 8.

<sup>91</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ.; под науч. ред. И. О. Шкаратана. М., 2000. С. 75; см. также: Castells M. The state and Technology: Policy: A Comparative Analysis of U. S. Strategic Defense Initiative, Informatics Policy in Brasil, and Electronics Policy in China. Berkeley, 1988.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.