

# СИСТЕМНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ\*

## *АННОТАЦИЯ*

На основании системного подхода и использования кибернетической модели открытой системы «общество – власть» определяются стратегические направления и основные функциональные задачи государственной информационной политики. Реализация информационной политики рассматривается как комплексная многомерная задача государственного управления, включающая нормативно-правовые, организационно-технологические, технико-экономические, социальные (в том числе, образовательные) компоненты. Проведен анализ системообразующих факторов реализации, которые обеспечивают формирование и развитие информационного пространства Российской Федерации как единого целого.

В России пока еще нет единой точки зрения на содержание государственной информационной политики и на ее роль как важной комплексной задачи государственного управления. Обособленность и слабая координация государственной политики в областях массовой информации, информатизации, телекоммуникаций и связи, информационной безопасности и международного информационного обмена обусловлены тем, что до настоящего времени не определены единые стратегические цели и методологические основы управления информационной сферой. Только в последнее время наметилась тенденция комплексного, системного подхода к формированию концепции государственной информационной политики<sup>1</sup>.

Государственную информационную политику следует рассматривать как совокупность: целей, отражающих национальные интересы в информационной сфере; стратегии и тактики управленческих решений и методов их реализации, разрабатываемых и реализуемых государственной властью для регулирования и совершенствования как непосредственно

процессов информационного взаимодействия во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, так и процессов (в широком смысле) технологического обеспечения такого взаимодействия.

Долгосрочной стратегической целью государственной информационной политики России должно стать формирование открытого информационного общества, что с учетом глобальных тенденций развития мирового сообщества является необходимым для ее социально-экономического, культурного и политического развития и сохранения статуса мировой державы.

Построение открытого информационного общества в России может быть осуществлено только на основе формирования информационного пространства России, как пространства целостного федеративного государства<sup>2</sup>, его интеграции в мировое информационное пространство, с учетом национальных особенностей и интересов, и при обязательном обеспечении безопасности в информационной сфере на внутригосударственном и международном уровнях<sup>3</sup>.

Единство информационного пространства России при демократическом построении ее государственности на основе конституционных принципов федеративного устройства, равноправия субъектов федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов России, разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, разнообразия форм государственной власти на региональном уровне, разделения полномочий местного самоуправления и государственной власти является одним из краеугольных условий обеспечения государственной и территориальной целостности России и ее государственности как таковой.

Информационное пространство государства, в котором протекают процессы информационного взаимодействия (информационные процессы), представляет собой прежде всего совокупность пересекающихся

информационных сфер гражданского общества, государственной власти и местного самоуправления.

Исходя из подобной объектной структуры информационного пространства, в качестве обобщенных объектов регулирования информационной политики как инструмента государственного управления и существенного фактора его оптимизации можно выделить следующие:

- информационная сфера гражданского общества;
- информационная сфера власти, состоящая из информационной сферы государственной власти и «вложенной» в нее сферы местного самоуправления;
- область пересечения информационных сфер гражданского общества, государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с указанными обобщенными объектами регулирования в качестве основных функциональных задач государственной информационной политики целесообразно выделить следующие:

- обеспечение информационного обслуживания населения и институциональных структур гражданского общества на основе развития массового информационного обмена и массовых коммуникаций;
- информационное обеспечение деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечение информационного взаимодействия гражданского общества и власти, включая государственную и местное самоуправление.

Для выявления обобщенных информационных потоков и их функционального назначения с точки зрения реализации решений указанных задач информационной политики целесообразно использовать кибернетический подход теории принятия решений и рассмотреть схематичную модель государства как системы регулирования с обратной связью, в которой общество является сложным объектом регулирования, а система органов государственной власти и местного самоуправления (система органов власти) – централизованно - децентрализованным

управляющим устройством с иерархической структурой, осуществляющим выработку управленческих решений, направленных на развитие и удовлетворение потребностей общества, и контроль за их исполнением. Подобная кибернетическая модель государства в последнее время нашла широкое применение при исследовании различных аспектов и проблем государственного управления<sup>4</sup>. Идеологически подобной модели основана на представлении государства как определенной формы человеческого общежития, выступающей как некоторая тотальность, целостность взаимосвязей и отношений властно-правовых структур и общества как системы взаимоотношений между индивидами и их ассоциациями, в которой нельзя выделить никакую часть как самодовлеющую и независимую.

В системах такого класса основные функциональные связи между объектом регулирования (в данном случае – обществом) и управляющим устройством (система органов власти) осуществляются по специальным образом организованным и структурированным каналам обратной связи и передачи прямых регулирующих воздействий, формирующим по принятой в теории систем управления терминологии основной контур регулирования. Поток информации о состоянии общества, поступающий по каналу обратной связи в систему органов власти, используется в таком контуре для принятия управленческих решений, реализуемых в форме законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих экономические, социальные, политические и другие правила развития общества и являющихся прямыми регулируемыми воздействиями власти на общество. При этом от полноты, достоверности, функциональной структурированности и оперативности передачи информации о состоянии общества зависит качество и эффективность управленческих решений власти. Прямые регулирующие воздействия власти на общество реализуются в форме законодательных и нормативных правовых актов, представляющих собой определенным образом документированную информацию, т.е. в форме информационно-правового воздействия<sup>5</sup>. Следовательно, канал передачи таких

регулирующих воздействий можно рассматривать как информационный поток от власти к обществу, содержащий документированную нормативно-правовую информацию.

Таким образом, в контуре прямого регулирования данной системы можно выделить два основополагающих информационных потока – информационный поток, содержащий информацию о текущем состоянии общества и реализующий специальным образом организованную и структурированную обратную связь между обществом и властью, и информационный поток, содержащий документированную законодательную и иную нормативную правовую информацию и реализующий прямые регулирующие воздействия власти на общество.

Для того, чтобы общество и государство развивались без социальных взрывов и потрясений, необходимо, чтобы общество адекватно реагировало на прямые регулирующие воздействия власти и спокойно адаптировалось к условиям и правилам развития, определяемым этими воздействиями. Для формирования соответствующего морально-психологического, нравственного и эмоционального состояния общества вся система органов власти должна постоянно осуществлять дополнительное информационное взаимодействие с обществом, публично разъясняя свои решения и действия, а общество, его институциональные структуры и отдельные граждане, должно иметь возможность открыто выражать власти свое коллективное и личное отношение к ее решениям и действиям. Подобную адаптацию в рассматриваемой модели государства должен обеспечивать дополнительный контур регулирования, который можно назвать контуром адаптации. Контур адаптации образуется обобщенным каналом передачи дополнительных адаптирующих воздействий власти на общество в форме специально подготовленной и публично распространяемой самой властью информации, объясняющей общие цели и задачи, стратегию и тактику ее деятельности, отношение к текущим внутривластным и внешнеполитическим событиям и с определенным упреждением разъясняющей смысл и

направленность ее конкретных решений и действий, и, с другой стороны, обобщенным каналом реагирования общества на решения и действия власти в форме потока информации, отражающей отношение общества, его структур и граждан к текущим событиям, включая публично выражаемое через средства массовой информации общественное мнение, а также коллективные и частные заявления и обращения граждан.

Таким образом, в дополнительном контуре адаптации данной системы также можно выделить два обобщенных информационных потока – информационный поток, содержащий подготовленную самой властью дополнительную информацию о ее деятельности и реализующий канал передачи адаптирующих информационных воздействий власти на общество, и информационный поток, содержащий информацию, отражающую выраженную в различных формах реакцию общества, его структур и отдельных граждан на текущие события и действия власти, и реализующий воздействие общественного мнения на систему органов власти.

Гражданское общество представляет собой сложный объект регулирования и в процессе его развития можно условно выделить две существенно взаимосвязанные составляющие – развитие общества как целого и развитие его внутренней структуры, что в современный период связано с совершенствованием внешней принудительной регуляции из единого центра и с дальнейшим развитием регуляторов синергетического типа, т.е. основанных на принципах самоорганизации<sup>6</sup>. Поэтому часть управляющих воздействий власти в форме законодательных и нормативных правовых актов направлена на формирование и развитие собственно гражданского общества и его институциональных структур – политических, экономических, профессиональных, корпоративных и иных организаций и объединений граждан, а информация о состоянии общества, поступающая в систему органов власти по каналу обратной связи, включает и информацию о состоянии и развитии его внутренней структуры. При этом в рассматриваемой модели можно выделить контур регулирования состояния и

взаимодействия функциональных элементов сложного объекта (институциональных структур гражданского общества), который, используя терминологию теории систем управления, можно определить как контур стабилизации сложного объекта регулирования, предназначенный для обеспечения устойчивости его функционирования. Для обеспечения устойчивости функционирования и развития гражданского общества как сложного объекта регулирования необходимо обеспечивать устойчивое взаимодействие на основе свободного обмена информацией между его функциональными элементами, включая как институциональные структуры, так и отдельных граждан. Поэтому еще одним существенно значимым обобщенным информационным потоком в рассматриваемой модели государства является совокупность информационных потоков массового информационного обмена и коммуникаций между гражданами, их организациями и объединениями, включающих, естественным образом, и первичную информацию о состоянии общества.

Система органов власти, включая государственную и местное самоуправление, представляет собой централизованно – децентрализованное управляющее устройство с разветвленной иерархической структурой. При этом следует отметить, что внедрение современных информационных и коммуникационных технологий объективно способствует развитию децентрализации с одновременным повышением уровня координации в подобных структурах управления<sup>7</sup>. Для обеспечения эффективного и качественного решения стоящих перед этой системой функциональных задач управления, она должна иметь не только четко организованную опорную структуру, но и обладать достаточной гибкостью для частичной перестройки своей структуры и перераспределения функциональных обязанностей между отдельными ее элементами с целью концентрации дополнительных усилий на решении приоритетных на данном временном интервале задач развития общества и государства. Поэтому часть управляющих воздействий власти в форме законодательных и нормативных правовых актов направлена на

регулирование структуры самой системы органов власти, связей между ее отдельными элементами и распределения между ними функциональных обязанностей. При этом в рассматриваемой модели государства можно выделить контур регулирования структуры и взаимодействия функциональных элементов управляющего устройства, который условно можно определить как контур организации системы органов власти.

Помимо основных законодательных и нормативных правовых актов для регулирования структуры системы органов власти, формирования связей, определения правил и порядка работы, установления взаимодействия между различными ветвями, уровнями и отдельными элементами внутри самой системы осуществляется принятие соответствующих управленческих решений, оформляемых в виде административно-распорядительных актов. Выполнение функциональных обязанностей органов власти связано с подготовкой директивной, инструктивной, аналитической, справочной, прогнозной и проектной документации и интенсивным обменом такой информацией. Поэтому внутри этой системы между различными ветвями, уровнями и отдельными ее элементами образуются мощные информационные потоки<sup>8</sup>, которые можно условно объединить в обобщенный информационный поток документооборота системы органов власти.

Таким образом, в рассматриваемой модели государства можно схематично выделить следующие обобщенные информационные потоки:

- поток законодательных и нормативных правовых актов, представляющих собой прямые регулирующие воздействия;
- поток информации обратной связи о состоянии общества;
- поток формируемых властью адаптирующих информационных воздействий;
- поток информации, отражающей общественную реакцию на текущие события и деятельность власти;
- поток массового информационного обмена и коммуникаций;

- поток документооборота системы органов власти.

Регулирование и в широком смысле технологическое обеспечение процессов формирования и распространения указанных обобщенных информационных потоков составляет суть внутригосударственных задач информационной политики. При этом функциональный характер и информационные объемы конкретной задачи определяются, как правило, не одним, а совокупностью функционально взаимосвязанных информационных потоков.

В этом смысле существенной особенностью обладает обобщенный информационный поток законодательных и нормативных правовых актов. Прежде всего, эти акты непосредственно являются регулирующими воздействиями и, в частности, определяют правовые аспекты решения всех функциональных задач информационной политики. С другой стороны, этот информационный поток входит во все совокупности информационных потоков, определяющих характер и объемы отдельных функциональных задач информационной политики.

Помимо информационного потока законодательных и нормативных правовых актов функциональный характер и информационный объем задачи обеспечения информационного обслуживания населения и институциональных структур гражданского общества определяются совокупностью информационных потоков массового информационного обмена и коммуникаций и адаптирующих информационных воздействий, формируемых властью. Функциональный характер и информационный объем задачи информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления определяются совокупностью информационных потоков информации обратной связи о состоянии общества, документооборота системы органов власти и информации, отражающей общественную реакцию на текущие события и деятельность власти. А характер и объем задачи обеспечения информационного взаимодействия гражданского общества и власти –

совокупностью информационных потоков адаптирующих информационных воздействий, формируемых властью, и информации, отражающей общественную реакцию на текущие события и деятельность власти.

Предложенное рассмотрение модели государства как системы регулирования с обратной связью с выделением функциональных контуров и обобщенных информационных потоков является достаточно условным и схематичным, так как в реальной жизни все информационные потоки и регулирующие воздействия являются тесно взаимосвязанными и взаимопересекающимися. Но такой подход, на наш взгляд, позволяет более четко определить суть основных функциональных задач государственной информационной политики в системе взаимоотношений между властью и обществом.

Основополагающей тенденцией современного развития мирового сообщества является переход к открытому информационному сообществу, что обуславливает многократное расширение информационного взаимодействия как на межгосударственном, так и на межличностном уровнях. Именно поэтому основным направлением интенсивного развития информационных технологий стало расширение возможностей, увеличение объемов, повышение оперативности и упрощение для пользователей массовых коммуникаций и массового обмена информацией, включая ее трансграничный перенос. В современных условиях даже частично изолированное развитие национального информационного пространства является практически невозможным и для обеспечения геополитических интересов страны полноправная интеграция ее информационного пространства в мировое представляет собой стратегическое внешнеполитическое направление государственной информационной политики. Сутью такой интеграции является обеспечение трансграничного обмена информацией на равноправных и взаимовыгодных условиях при соблюдении как международных, так и национальных интересов, традиций и приоритетов.

Для выявления обобщенных информационных потоков, обеспечивающих трансграничный обмен информацией, и их соотнесения с основными функциональными задачами государственной информационной политики также целесообразно обратиться к использованной выше модели государства как системы регулирования с обратной связью.

Качество функционирования подобных систем существенно зависит от воздействия на них внешней среды. В данном случае внешней средой является мировое сообщество<sup>9</sup>. Мировое сообщество представляет собой совокупность государственных образований и взаимосвязей между ними различных уровней, а совокупность национальных информационных пространств образует информационное пространство мирового сообщества.

Одним из важнейших условий перехода к открытому информационному сообществу и открытым информационным обществам каждого государственного образования является обеспечение массового трансграничного обмена информацией и массовых трансграничных коммуникаций между гражданами и институциональными структурами общества различных государств<sup>10</sup>. При этом обобщенный информационный поток массового обмена информацией и массовых коммуникаций данного государства за счет трансграничного обмена становится открытым для внешней среды – мирового сообщества и, более того, совместно с аналогичными потоками других государств образует единую сеть массового информационного обмена и массовых коммуникаций мирового сообщества.

В рамках рассматриваемой модели государства как системы регулирования с обратной связью при решении всех задач регулирования и обеспечения устойчивости системы в целом необходимо учитывать существенную открытость общества, как объекта регулирования, влиянию мирового сообщества (внешней среды) за счет наличия обобщенного информационного потока массового трансграничного обмена информацией и массовых трансграничных коммуникации. При этом регулирование и в широком смысле технологическое обеспечение этого потока дополняет

основную функциональную задачу обеспечения информационного обслуживания населения и институциональных структур общества внешнеполитической составляющей и должно осуществляться с целью его расширения для реализации перехода к действительно открытому информационному обществу и с учетом необходимости в национальных геополитических интересах непосредственного активного участия в развитии сети массового информационного обмена и массовых коммуникаций мирового сообщества.

Как уже отмечалось выше, для систем регулирования с обратной связью внешняя среда является фактором, существенным образом влияющим на устойчивость и оптимизацию решений по достижению глобальных целей функционирования системы. Поэтому в подобных системах осуществляется адаптация к внешней среде путем обеспечения управляющего устройства информацией о ее состоянии, которая используется при выработке управляющих воздействий на объект регулирования.

В рамках рассматриваемой модели государства необходимым условием адаптации к внешней среде является обеспечение системы органов власти достоверной и определенным образом структурированной информацией о различных аспектах состояния и развития мирового сообщества, суть которого состоит в организации устойчивого поступления, регулировании и в широком смысле технологическом обеспечении соответствующего трансграничного информационного потока.

Одной из главных функциональных задач государственной власти является внешнеполитическая деятельность – взаимодействие на официальном уровне с другими государствами и мировым сообществом в лице его межгосударственных институтов и организаций. Результатом внешнеполитической деятельности государственной власти являются многосторонние и двухсторонние договоры и иные международные нормативные правовые акты, которые в соответствии с действующей Конституцией России являются составной частью ее правовой системы и в

смысле установленных этими актами правил имеют приоритет над российскими законами.

Международные нормативные правовые акты, являющиеся прямыми взаиморегулирующими воздействиями, устанавливающими правила и условия межгосударственного взаимодействия и развития мирового сообщества, представляют собой определенным образом документированную информацию и образуют в смысле рассматриваемой модели государства еще один обобщенный трансграничный информационный поток. В соответствии с указанными выше положениями Конституции государственная власть обязана трансформировать этот трансграничный поток в неотъемлемую составную часть информационного потока прямых регулирующих воздействий власти на общество в форме законодательных и иных нормативных правовых актов.

При этом регулирование и в широком смысле технологическое обеспечение обобщенных трансграничных потоков определенным образом структурированной информации о различных аспектах состояния и развития мирового сообщества и международных нормативных правовых актов дополняет основную функциональную задачу информационного обеспечения системы органов власти внешнеполитической составляющей.

Таким образом, в рамках схематичной модели государства, как системы регулирования с обратной связью, можно выделить следующие обобщенные трансграничные (внешние) информационные потоки, обеспечивающие взаимодействие с мировым сообществом (внешней средой) и определяющие внешнеполитические составляющие основных функциональных задач государственной информационной политики:

- поток массового трансграничного обмена информацией и массовых трансграничных коммуникаций;
- поток структурированной информации о различных аспектах состояния и развития мирового сообщества;

- поток международных нормативных правовых актов, представляющих собой прямые межгосударственные взаиморегулирующие воздействия.

Выделение указанных обобщенных трансграничных информационных потоков является достаточно условным и схематичным, но, на наш взгляд, позволяет более четко определить внешнеполитические аспекты основных функциональных задач государственной информационной политики в системе взаимоотношений между данным государством и мировым сообществом.

Информация является важным источником энергии для развития общества и государства, а информационная сфера – важнейшим системообразующим фактором их жизнедеятельности. Недостаток, недостоверность, необъективность вследствие преднамеренного или непреднамеренного искажения, несвоевременность и несанкционированное использование информации могут приводить к принятию решений с непредсказуемыми последствиями и создавать угрозы национальной безопасности в различных сферах деятельности общества и государства. Поэтому и на концептуальном уровне, и на уровне практической реализации государственной информационной политики необходимо соблюдение дополнительных условий и ограничений, обеспечивающих защиту информационного пространства государства от внешних и внутренних угроз, или, по принятой терминологии, информационную безопасность государства<sup>11</sup>.

Объектами внешних и внутренних информационных угроз являются информационные сферы гражданского общества и власти, включая государственную и местное самоуправление. Для предупреждения и защиты от информационных угроз этих сфер необходимость выполнения соответствующих дополнительных условий и ограничений должна учитываться при постановке и решении функциональных задач обеспечения информационного обслуживания населения и институциональных структур общества и информационного обеспечения системы органов власти.

На основании выше изложенного с учетом внутривластных и внешнеполитических стратегических направлений государственной информационной политики и ограничений, обусловленных необходимостью обеспечения информационной безопасности, в качестве ее обобщенных функциональных задач можно выделить следующие задачи:

- обеспечение информационного обслуживания населения и институциональных структур гражданского общества на основе развития массового информационного обмена и массовых коммуникаций, включая трансграничные, при соблюдении мер предупреждения и защиты от внутренних и внешних информационных угроз;
- информационное обеспечение деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления, включая ее обеспечение структурированной информацией о состоянии и развитии мирового сообщества за счет трансграничного обмена, при соблюдении мер предупреждения и защиты от внутренних и внешних информационных угроз;
- обеспечение информационного взаимодействия гражданского общества и власти, включая государственную и местное самоуправление.

Реализация государственной информационной политики – многомерная задача: ее полное решение должно включать нормативно-правовые, организационно-технологические, технико-экономические, социальные (в том числе, образовательные) компоненты.

Эффективность государственной информационной политики можно обеспечить лишь при условии, если к задачам ее реализации будет применен «мягкий системный подход», суть которого состоит в учете «человеческого фактора» в системных исследованиях, а методологическое значение - в возможности преодоления редуccionистских заблуждений относительно понимания и планирования социально-экономических процессов<sup>12</sup>.

В рамках системного подхода однородные, существенно взаимосвязанные компоненты решений задач информационной политики

должны объединяться в единые общегосударственные системы и структуры, стягивающие информационное пространство государства в единое целое и определяющие системообразующие факторы государственной информационной политики. Нарушение единства и целостности даже одной из общегосударственных нормативно-правовых, организационно-технологических, технико-экономических или социально-образовательных систем приведет к нарушению единства и целостности всего информационного пространства государства.

Основой регулирования информационных процессов и развития их в широком смысле технологического обеспечения является нормативное правовое регулирование, базирующееся на национальном информационном законодательстве. Формирование и развитие национального информационного законодательства по мере изменения информационных потребностей гражданского общества и власти является фундаментом государственной информационной политики. Информационное законодательство должно фиксировать основополагающие решения функциональных задач государственной информационной политики в правовом поле и правовые основы всех аспектов их решения.

Информационные ресурсы страны создаются как системой органов власти и государственными институтами, так и институциональными структурами гражданского общества и отдельными гражданами. Национальные информационные ресурсы принято разделять на государственные, формируемые непосредственно государственной властью, либо за государственный счет, и негосударственные, формируемые иными субъектами информационных и правовых отношений – за счет частного сектора экономики<sup>13</sup>. Количество, качество и доступность информационных ресурсов уже сегодня во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом сообществе и станут определяющим показателем этого статуса по мере перехода к открытому информационному обществу.

При этом необходимо отметить два существенных обстоятельства. Во-первых, значимым источником пополнения национальных как государственных, так и негосударственных информационных ресурсов является трансграничный обмен информацией с мировым сообществом. Но при этом и сами национальные информационные ресурсы являются источниками информации для других государственных образований и межгосударственных институтов и организаций. Во-вторых, не только прямая защита информации, содержащейся и поступающей в национальные информационные ресурсы, но и организационно-технологическое построение и управление этими ресурсами являются важнейшими составляющими обеспечения информационной безопасности, так как дезорганизация информационных ресурсов способна нанести не меньший ущерб безопасности страны, чем преднамеренное или непреднамеренное искажение содержания их информационных массивов.

Национальные информационные ресурсы должны образовывать единую, взаимоувязанную систему, исключаящую как возникновение «информационного хаоса», вызванного стремлением к информационному суверенитету, порождающему избыточное дублирование информации, неоправданное практической необходимостью разрастание информационных массивов и, как следствие, затрат на их содержание, так и возможную потерю информации или ее достоверности из-за отсутствия четкого распределения обязанностей и ответственности за формирование и актуализацию отдельных информационных массивов. Единство и взаимосвязанность системы национальных информационных ресурсов является необходимым условием обеспечения единства и целостности национального информационного пространства.

Качество информационного обеспечения деятельности гражданского общества и системы органов власти определяется не только полнотой, достоверностью, актуальностью и непротиворечивостью системы национальных информационных ресурсов, ее рациональной организацией и

структурированностью, но и возможностями свободного доступа к этим ресурсам, использования и распространения содержащейся в них информации. Кроме того, для эффективного развития самой системы национальных информационных ресурсов необходимо обеспечить широкие возможности взаимного обмена информацией между депозитариями информационных ресурсов (библиотеками, архивами, фондами, банками данных, иными информационными системами), включая как отечественные, так и зарубежные<sup>14</sup>.

Поэтому наряду с системой национальных информационных ресурсов организационно-технологический фундамент решения всех функциональных задач государственной информационной политики составляет формирование и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры государства. Под информационно-коммуникационной инфраструктурой будем понимать комплекс организационных и технологических средств поиска, хранения, распространения и использования информационной продукции и услуг во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, включающий территориально-распределенные депозитарии информационных ресурсов, государственные и корпоративные компьютерные сети, телекоммуникационные сети и системы специального назначения и общего пользования, линии связи, сети и каналы передачи данных, средства коммутации и управления информационными потоками, организационные структуры управления и контроля.

При этом информационно-коммуникационная инфраструктура, несущую опору которой в современных условиях составляет система телекоммуникаций, представляет собой территориально-распределенную, многокомпонентную, многосвязную и сложную социально-техническую систему со следующими специфическими свойствами<sup>15</sup>:

- гетерогенность – наличие в составе таких различных по природе компонент, как технический - функциональный, хорошо структурированный, организованный и управляемый, и социальный -

слабо структурированный, включающий широкий и разнотипный состав пользователей, руководствующихся групповыми и личными интересами и нуждающихся в различных услугах и различном темпе их предоставления;

- синергетичность – склонность к самоорганизации и самостоятельному (автономному) поведению, к самосохранению и противодействию внешнему давлению, к функциональной инертности;
- немарковость – формирование поведения системы не только в зависимости от текущих параметров состояния, но и от предыстории.

Одной из важнейших задач, решение которой на организационно-технологическом уровне также должна обеспечивать информационно-коммуникационная инфраструктура, является задача массового информирования, массового информационного обмена и массовых коммуникаций. Поэтому традиционные средства массовой информации являются неотъемлемой составляющей этой инфраструктуры.

Анализ современных тенденций развития и совершенствования информационно-коммуникационных технологий позволяет предположить, что в достаточно близком будущем традиционные СМИ будут интегрированы и в определенной степени поглощены современными компьютерными системами и сетями массового информационного обмена и массовых коммуникаций, обеспечивающими любому пользователю прямой доступ к любым информационным ресурсам общего пользования в реальном времени с использованием единого комплексного канала передачи аудио, видеоинформации и цифровых данных. Поэтому та особая роль, которую традиционные СМИ выполняют сегодня в общественной жизни, обеспечивая формирование массового сознания, информирование общества о деятельности власти и ее институтов, отражение реакции общества на решения и действия власти, распространение политических, социально-экономических и культурных идей и знаний, будет постепенно переходить к подобным системам и сетям.

При таком переходе ряд проблем, которые стоят сегодня перед традиционными СМИ, как важным социальным институтом, несколько упростится, в частности, упростятся проблемы сохранения и расширения независимых источников информации, обеспечения плюрализма мнений, свободы массового распространения и потребления информации, монополизации средств массового информирования, конъюнктурного влияния в информационной сфере властных элит и корпоративных сообществ, недоверия общества к массовой информации. Однако ряд других проблем существенно усложнится. Прежде всего, это касается проблемы соблюдения баланса интересов национальной безопасности в информационной сфере и свободы массового распространения информации, а также проблемы защиты от массового распространения дезинформации и информации, подрывающей основы конституционного строя, морально-нравственные и духовные основы общества.

В современном государстве чрезвычайно важным фактором обеспечения устойчивого развития является укрепление всех видов инфраструктур общественного производства. Информационно-коммуникационная инфраструктура государства занимает особое место среди укрупненных инфраструктур современного общественного производства, так как именно эта инфраструктура играет определяющую роль в организационно-технологическом обеспечении как единства и целостности информационного пространства страны, так и его успешной интеграции в мировое информационное пространство. При этом для России создание единой информационно-коммуникационной инфраструктуры является необходимым условием обеспечения территориальной целостности и единства федеративного государства на основе вовлечения всех российских регионов в общую социально-экономическую, политическую и культурную жизнь<sup>16</sup>.

Разработка и производство информационных и телекоммуникационных технологий, средств и комплексов компьютеризации и информатизации,

телекоммуникационных систем и средств связи, программного обеспечения, информационных массивов и баз данных представляет собой один из наиболее динамично развивающихся и высокорентабельных секторов общественного производства. Этот сектор общественного производства следует рассматривать как самостоятельную отрасль экономики – информационную индустрию<sup>17</sup>, которая составляет технико-экономическую базу информационного пространства страны и, следовательно, при системном подходе должна являться объектом государственного управления в рамках проводимой информационной политики.

Научно-технический и производственный комплекс и рынок продукции и услуг информационной индустрии представляют собой системообразующие технико-экономические факторы государственной информационной политики и с целью обеспечения единства информационного пространства государства и защиты национальных интересов в информационной сфере требуют организации и регулирования их развития как единой территориально-распределенной системы. Государственная информационная политика в сфере формирования и развития научно-технического и производственного комплекса информационной индустрии должна быть достаточно гибкой и учитывать как необходимость обеспечения технологической и экономической независимости и безопасности в информационной сфере, так и необходимость международной интеграции в этой сфере.

В настоящее время рынок информационной продукции и услуг является одним из наиболее рентабельных и динамично развивающихся секторов мирового рынка<sup>18</sup>. За этот рынок, не только экономическое, но и геополитическое значение которого по мере перехода к информационному обществу будет неуклонно возрастать, развитые страны ведут активную конкурентную борьбу, ясно понимая, что от положения и роли именно на этом рынке во многом зависит их статус в мировом сообществе.

Существенной особенностью российского рынка информационной продукции и услуг является то, что в настоящее время основным потребителем на этом рынке выступает государственная власть и лишь в секторе индивидуальных информационных технологий наблюдается тенденция смещения в сторону крупных корпоративных заказчиков, обладающих существенными финансовыми ресурсами. При этом слабо развит сектор личного потребления и предоставления услуг, направленных на удовлетворение индивидуальных потребностей, т.е. рынок в существенно меньшей степени ориентирован на удовлетворение информационных потребностей общества. Подобная односторонняя потребительская ориентация рынка серьезно ограничивает возможности его развития и приводит к деформации информационного пространства за счет развития опережающими темпами информационной сферы государственной власти по сравнению с информационной сферой гражданского общества.

Еще одной существенной особенностью российского информационного рынка является его неоднородность по регионам, вследствие традиционного для России развития от центра к регионам и преимущественного развития в городах, являющихся крупными научно-промышленными центрами<sup>19</sup>. Такая неоднородность рынка порождает территориальную неравномерность информационного пространства, деформирующую это пространство и создающую угрозу его целостности.

Переход к открытому информационному обществу естественным образом приведет к возникновению качественно новых условий во всех сферах жизнедеятельности государства вследствие существенного расширения информационных возможностей каждой личности, институциональных структур гражданского общества, органов и институтов государственной власти и местного самоуправления и их взаимодействия. Процесс внедрения информационных и коммуникационных технологий в повседневную жизнь, массового использования компьютерной техники и различных типов информационных и телекоммуникационных систем и сетей

для личного домашнего потребления, расширения спектра и объема информационных услуг, направленных на удовлетворение индивидуальных потребностей, будет постоянно нарастать. При этом будет радикально меняться вся социальная сфера, включая сферы образования, науки и культуры, а, следовательно, и характер процессов формирования и развития личности, являющейся основным носителем духовных ценностей, формирования личностных мировоззренческих установок и субъективных ценностей, отношения к действительности, мотивации и регуляции поступков, взаимодействия с другими людьми, обществом и властью<sup>20</sup>.

Переход к открытому информационному обществу, внедрение современных информационных и коммуникационных технологий несет как новые огромные возможности для духовного и культурного развития человека, взаимного проникновения и обогащения культурно-исторических традиций разных стран и народов, повышения качества, открытости и доступности образования, интенсификации научных исследований, повышения в целом интеллектуального уровня мировой цивилизации, так и серьезные угрозы разрушения накопленных за многовековую историю человечества духовных, культурных ценностей и нравственных идеалов за счет их подавления сиюминутными идеалами и ценностями массовой культуры, усиления социального неравенства людей из-за различий в информационной квалификации и подготовке, возможностях доступа и использования информационных технологий и ресурсов, социальной маргинализации и специфического разрушения личности при постоянном уходе от действительности в виртуальную реальность. Для того, чтобы эффективно использовать во благо открывающиеся информационные возможности и избежать порождаемые ими угрозы, необходима упреждающая социально-образовательная адаптация к этим возможностям граждан и общества в целом, обеспечивающая информационно-психологическую устойчивость человека к процессам информатизации<sup>21</sup>.

В целом, системный подход к государственной информационной политике как многофункциональной комплексной задаче государственного управления определяет в качестве основополагающих системообразующих факторов ее реализации формирование и развитие как единой общегосударственной структуры:

- системы информационного законодательства;
- системы информационных ресурсов;
- информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- научно-технического и производственного комплекса информационной индустрии;
- рынка информационной продукции и услуг;
- системы массового информационного образования и просвещения, подготовки и переподготовки профессиональных кадров для информационной сферы.

Только при этих условиях можно обеспечить единство и целостность информационного пространства страны, его интеграцию в мировое информационное пространство, а также информационную безопасность общества и государства.

**Ю.Нисневич,**  
**руководитель Центра**  
**законодательной и парламентской работы**

---

<sup>1</sup> См. например: Концепция государственной информационной политики: Проект /Коллектив авторов. – М.: ИСА РАН, 1998.

<sup>2</sup> Федеральное информационное пространство представляет собой совокупность политико-правовых и организационно-технических факторов, обеспечивающих интеграцию объектов информации на территории России. Интеграционные процессы создают экономико-технологические и юридические предпосылки обеспечения конституционных прав федеральных граждан в сфере информатики (Агапов А.Б. Основы государственного

---

управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997. – с.93).

<sup>3</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ. – М., 2000.

<sup>4</sup> См. например: Райков А.Н. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. - 1996. - № 6; Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996; Безгодова О.В. Функции «паблик рилейшнз» в политическом управлении. //Политическое управление: теория и практика. – М.: Издательство РАГС, 1997 и другие.

<sup>5</sup> Проблемы теории государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. М., 1987 – с.226-227.

<sup>6</sup> Васильев Г.Г. Становление информационной цивилизации и тенденции обновления регулятивной системы общества. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

<sup>7</sup> Эрмансон С.Э. Влияние информационных технологий на тип управленческой структуры //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

<sup>8</sup> См. например: Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.: РАГС, 1996.

<sup>9</sup> Василенко В.И., Василенко Л.А. Интернет в системе государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 1998.

<sup>10</sup> Кристальный Б.В. Проблемы участия России в международном информационном обмене //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1.

<sup>11</sup> Курило А.П., Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О проекте концепции информационной безопасности Российской Федерации //Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. – 1995. - №8.

<sup>12</sup> Кезин А.В., Локтионов М.В. Методология мягкого системного подхода в теории управления. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

<sup>13</sup> Антопольский А.Б. Проблемы классификации информационных ресурсов // Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. –1997. - №8.

<sup>14</sup> Хохлов Ю.Е. О развитии информационного общества России. М.: Российская государственная библиотека. Институт «Информационное общество», 1999.

<sup>15</sup> Шехтман Л.И. Системы телекоммуникаций: проблемы и перспективы. (Опыт системного исследования). – М.: Радио и связь, 1998.

---

<sup>16</sup> Смолян Г.Л., Черешкин Д.С., Вершинская О.Н., Костюк В.Н., Савостицкий Ю.А. Путь России к информационному обществу (предпосылки, проблемы, индикаторы, особенности). – М.: Институт системного анализа РАН, 1997.

<sup>17</sup> Мелюхин И.С. Роль информационной индустрии в экономическом развитии общества //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

<sup>18</sup> Андреева И.А. Влияние макроэкономических факторов на развитие информационного рынка //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

<sup>19</sup> Ашурбейли И.Р. Становление информационного рынка в России //Информационные ресурсы России. – 1994. - №1.

<sup>20</sup> Белов Г.В. Информационная доктрина: программа или идеология? //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6.

<sup>21</sup> Колин К.К. Наука для будущего: социальная информатика. //Информационные ресурсы России. – 1995. - №3.