

Ю.А.НИСНЕВИЧ

**ИНФОРМАЦИЯ
И ВЛАСТЬ**

Издательство

«Мысль»

Москва 2000

УДК 321: 002

ББК 66.0

Н69

Книга выпускается в авторской редакции

Нисневич Ю.А.

Н 69 Информация и власть. М.: Мысль, 2000. – 175с.

ISBN 5-244-00973-7

Монография посвящена системному исследованию информационной политики как феномена, оказывающего существенное влияние как на модернизацию экономических, социальных, культурных, научно-технических условий жизнедеятельности общества, так и его общественно-политическое устройство, деятельность институтов государственной власти, методы и технологии политического управления.

УДК 321: 002

ББК 66.0

ISBN 5-244-00973-7

© Ю.А.Нисневич, 2000

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ НА ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

Информационная революция как социально-технологическая основа постиндустриальной модернизации

Информационное общество: характеристики и модели

Информационный фактор в условиях социально-экономических и политических преобразований в России

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Цели, стратегия и функциональные задачи государственной информационной политики

Системообразующие факторы и методология реализации государственной информационной политики

ГЛАВА 3. ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Государственное управление и информационная политика

Информационное обеспечение государственной власти: подходы и решения

ГЛАВА 4. ИНФОРМАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Механизмы взаимодействия власти с обществом

Механизмы воздействия общества на власть

**Глава 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ**

Основные этапы и характеристики процесса формирования
российского информационного законодательства

Базовые информационные законы

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

КОНЦЕПЦИИ, МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ,
КОНФЕРЕНЦИЙ, ОТЧЕТЫ

МОНОГРАФИИ, ДИССЕРТАЦИИ, СТАТЬИ

ЛИТЕРАТУРА НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ

ВВЕДЕНИЕ

Доминирующей тенденцией развития мирового сообщества в конце XX века является интенсивный переход к новому типу социальной организации демократического общества – открытому информационному обществу. Революционные изменения в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) оказывают кардинальное влияние не только на экономическое, научно-техническое и культурное развитие общества, но и на изменение мировоззрения людей, морально-психологические и поведенческие аспекты их жизнедеятельности, государственное устройство и функционирование государственного механизма, на инфраструктуру межличностных, общественных, внутри и межгосударственных отношений.

Изменяется роль информационной сферы в общественной жизни и она из вспомогательной переходит в разряд важнейших с точки зрения государственного управления и государственной политики. С информационной революцией связано структурное изменение соотношения властей в обществе и вполне обосновано можно говорить о выходе на первый план в социальном регулировании в тесном переплетении с другими типами власти (административной, политической, экономической) информационной власти¹.

В соответствии с современными тенденциями развития мирового сообщества ни одно государство не может претендовать на достойное место в этом сообществе, не уделяя особого внимания информационной сфере и не проводя целенаправленную национальную информационную политику, что в индустриально развитых странах признано не только актуальной, но и приоритетной государственной задачей.

¹ См.: Пугачев В.П. Российское государство: попытка политологического аудита // Власть. - 1997. - №12. - с.15; Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999. - с.195.

Поэтому разработка государственной информационной политики, отвечающей потребностям и интересам общества, и ее практическая реализация путем эффективного государственного регулирования информационной сферы является актуальной комплексной проблемой.

В период глубоких политических и социально-экономических преобразований, происходящих в настоящее время в России и законодательно закрепленных новой Конституцией Российской Федерации и новым Гражданским кодексом Российской Федерации, информационная политика – одна из важнейших составляющих государственного управления, играющая существенную роль в формировании гражданского общества, обеспечении взаимопонимания и партнерского взаимодействия между обществом и властью, совершенствовании механизма государственного управления и оптимизации структуры органов государственной власти и местного самоуправления.

Актуальность проблемы формирования и реализации государственной информационной политики России как фактора демократизации и оптимизации государственного управления постепенно осознается как государственными и общественными деятелями, так и специалистами. За последние несколько лет разработан ряд концептуальных проектов, полностью или частично посвященных данной проблеме¹.

Отечественная и зарубежная наука уделяет большое внимание постиндустриальному развитию как проблеме становления информационного общества. Различным аспектам информационного общества, как нового типа социальной организации, посвящены работы зарубежных ученых Винера Н., Мартина У., Масуды И. Мура Н., Робертсона

¹ См.: Концепция информационной безопасности Российской Федерации // Безопасность. – 1995. – № 1; Концепция формирования и развития законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности в Российской Федерации. Проект // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – №1; Концепция нормативно-правового обеспечения формирования в России информационного общества. – М.: НТЦ “Информсистема”, 1998; Концепция государственной информационной политики: Проект / Коллектив авторов. – М.: ИСА РАН, 1998; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ. – М., 2000 и другие.

Д., Саймона Г., Стоуньера Т., Тоффлера А., Хабермаса Ю.¹, отечественных ученых Абдеева Р.Ф., Васильева Г.Г., Ворониной Т.П., Кедровского О.В., Колин К.К., Мелюхина И.С., Моисеева Н.Н., Ракитова А.И., Смоляна Г.Л., Урсула А.Д., Черешкина Д.С., Халиповой Е.В. и других².

Реализация перехода к информационному обществу рассматривается в индустриально развитых странах в качестве основополагающей цели их национальной информационной политики³.

Переход в XX веке на постиндустриальный этап развития в ходе информационной революции определил принципиально новый подход к осознанию государственного управления как актуального системного общественного явления. При этом существенно возросла значимость информационной функции государственного управления и ее реализации в системе государственной службы, что нашло отражение в работах Агапова А.Б., Атаманчука Г.В., Атаманчука С.Г., Бобрышева Д.Н., Закупень Т.В.,

¹ См.: Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Иностранная литература, 1958; Martin W.J. The information Society. L., 1988; Masuda Y. Managing in the information society: Releasing synergy Japanese style. – Oxford, Cambridge, 1990; Мур Н. Права и обязанности в информационном обществе // Научные и технические библиотеки. – 1999. – №1; Robertson D.S. The information revolution // Communication Res. – N.Y. – 1990. – vol.17, №2; Simon H.A. The New Science of Management Decision. Harper @ Row, 1960; Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики // Новая технократическая волна на Западе. – М.: Прогресс. – 1986; Toffler A. The third wave. N.-Y.: Morrow, 1980; Habermas J. Theorie des kommunikativen. Handels. Fr./M., 1981.

² См.: Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. М., 1994; Васильев Г.Г. Становление информационной цивилизации и тенденции обновления регулятивной системы общества // Роль государства в формировании современного общества. – М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998; Колин К.К. Наука для будущего: социальная информатика // Информационные ресурсы России. – 1995. – № 3; Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995; Кедровский О.В. Информационная среда обитания // Информационные ресурсы России. – 1995. – №3; Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М., 1999; Моисеев Н.Н. Информационное общество как этап новейшей истории // Межотраслевая информационная служба. ВИМИ – 1995. – №4; Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 1991; Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О формировании информационного общества в России // Информационное общество. – 1998. – №1; Урсул А.Д. Информатизация общества. – М., 1990; Халипова Е.В. Право и информатика: коэволюция и интеграция. – М.: Диалог-МГУ, 1998.

³ См. например: Europe and the global Information Society. Recommendation to the European Council, May, 1994; Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995; INFO 2000. Germany's Way to the Information Society. Report of the Federal government /Summary and Action Plan. The German Federal Ministry of Economics. Bonn, February 1996 и другие.

Лукьяненко А.Е., Мишелетти М., Морозовой Е.Г., Полудницина В.Е., Шретмена К.А. и других¹.

В конце 80-х и начале 90-х годов в России были проведены серьезные теоретические исследования и заложен ряд концептуальных основ различных аспектов государственного регулирования информационной сферы.

На сегодняшний день наиболее проработанными являются проблемы правового обеспечения государственной информационной политики и развития информационного законодательства².

В настоящее время интенсивно разрабатываются теоретические основы, методологические и практические рекомендации по проблемам информационного взаимодействия государственной власти и гражданского общества, институциональных структур гражданского общества, средств массовой информации и коммуникации. Различные аспекты этих проблем нашли отражение в трудах Анохина М.Г., Блэка С., Вильсона Г., Горохова В.М., Грюнига Дж., Зяблюка М.Г., Келли Р., Комаровского В.С., Кулинченко В.А., Ноэль-Нольмана Э., Пую А.С., Стоуна Н., Ханта Т., Хелда Д. и других³.

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997; Атаманчук С.Г. Государственная служба: исполнение государственных должностей. Учебно-методическое пособие. – М.: Дело, 1998; Бобрышев Д.Н. Основные категории теории управления. – М.: АНХ СССР, 1988; Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.: РАГС, 1996; Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998; Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. – С.-Петербург: Издательство СПГУ, 1998; Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: “Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН), 1998; Шретмен К.А. Управление информацией в 90-е годы: концептуальные основы // Международный форум по информации и документации. – 1993. – №2. – Т.18.

² См.: Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С.Алексеева. М., 1987; Батулин Ю.М. Проблемы компьютерного права. – М., 1991; Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. – М., 1997; Венгеров А.Б. Теория права. – М.: Юрист, 1996; Копылов В.А. Информационное право. – М., 1996; Тиновицкая И.Д. Правовая информация: законодательные проблемы // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – Выпуск № 1; Федотов М.А. Законы и практика СМИ. Статья XIX (Предисловие к русскому изданию). – М., 1996.

³ См.: Анохин М.Г. Лоббизм – система влияния, сдержек, противовесов // Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). – М., 1996; Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? – М.: Издательство “Новости”, 1989; Wilson Gr. Interest Groups. Oxford. 1990; Горохов В.М. Оптимизация взаимодействия государственной службы со средствами массовой информации // Ежегодник, 96. Государственная служба

Научно-методологические основы и структурные возможности реализации информационного обеспечения и совершенствования на основе внедрения современных ИКТ деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления, информатизации государственного управления, включая региональные аспекты этой проблемы, информационной безопасности и международного информационного обмена, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, системы информационных ресурсов, сетей связи и телекоммуникаций как единых общегосударственных систем подробно исследованы в трудах Андреевой И.А., Антопольского А.Б., Артамонова Г.Т., Ашурбейли И.Р., Белова Г.В., Василенко В.И., Василенко Л.А., Галиуллиной Г.С., Гудкова В.В., Даниелова А.Р., Егоров И.И., Ильина В.Д., Клепцова М.Я., Костюка В.Н., Кристального Б.В., Курило А.П., Курносова И.Н., Райкова А.Н., Скуратова А.К., Шехтмана Л.И. и других.¹

России. – 1997; Hunt T., Grunig J.E. *Public Relations Techniques*. Harcourt Brace College Publishers. Orlando, Fl., 1994; Зяблюк М.Г. *Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования)*. М., 1993; Kelly R.M. *Promoting Productivity in Public Sector: Problems, Strategies, and Prospects*. – St. Martin's Press: New York, 1988; Комаровский В.С., Анохин М.Г. *Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления*. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999; Кулинченко В.А. *Проблемы гражданского общества в России // Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления*. – М.: Издательство РАГС, 1998; Ноэль-Нольман Э. *Общественное мнение. Открытие спирали молчания / Пер. с немецкого*. М., 1996; Пую А.С. *Философия манипулирования и технология “паблик рилейшнз” // Рациональный выбор в политике и управлении*. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998; Stone N. *The Management and Practice of Public Relations*. Macmillan Press, 1995; Held David *Democracy and the Global Order // From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge. Polity Press. 1995.

¹ См.: Андреева И.А. *Проблемы развития российского рынка информационных продуктов и услуг // Информационные ресурсы России*. – 1995. – № 2; Антопольский А.Б. *Проблемы классификации информационных ресурсов // Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы*. – 1997. – № 8; Артамонов Г.Т. *От информационного обслуживания – к управлению информацией // Межотраслевая информационная служба. Научно-методический журнал. ВИМИ*. – 1997. – Выпуск № 1-2; Ашурбейли И.Р. *Становление информационного рынка в России // Информационные ресурсы России*. – 1994. – №1; Белов Г.В. *Информационная доктрина: программа или идеология? // Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ*. – 1995. – № 6; Василенко В.И., Василенко Л.А. *Интернет в системе государственной службы*. – М.: Издательство РАГС, 1998; Галиуллиной Г.С. *Информационная деятельность в системе научных коммуникаций в посттоталитарном обществе: методологический аспект*. – Челябинск. Челябинский государственный университет, 1998; Гудков В.В. *Государство и информационное общество // Труды Московской государственной юридической академии*. – 1999. – № 4; Даниелов А.Р. *Россия в мировой системе высоких технологий: формирование информационного*

Отдавая должное проделанной работе, отметим, что вместе с тем, еще не получил должного развития такой подход к анализу государственного управления информационной сферой, который отражал бы стремление к системному осмыслению различных аспектов этой проблемы, выявлению функциональных взаимосвязей между разными направлениями регулирования информационной сферы, согласованию совокупности целей и задач регулирования в рамках единой концепции государственной информационной политики, определению истинного значения и места государственной информационной политики при осуществлении в России политических и социально-экономических преобразований и при дальнейшем развитии российского государства, выработке комплексных мер проведения национальной информационной политики и необходимых структурных решений по реорганизации системы органов государственной власти, обеспечивающих ее последовательную практическую реализацию в виде единой общегосударственной задачи.

Это обуславливает необходимость выявить основные закономерности и наиболее значимые факторы влияния информационной политики на развитие политических и социально-экономических преобразований, демократизацию и оптимизацию процессов управления и решить следующие задачи:

общества // США: Экономика, политика, идеология. – 1996. – № 9; Егоров И.И. Региональные информационно-аналитические центры: структуры и задачи // Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1996. – №1; Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996; Клепцов М.Я. Информационные системы органов государственного управления. – М.: Издательство РАГС, 1996; Костюк В.Н. Информация как социальный и экономический ресурс. – М.: Институт системного анализа РАН, 1997; Кристальный Б.В. Проблемы участия России в международном информационном обмене // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – №1; 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; Курносков И.Н. Информационное общество и глобальные информационные сети, вопросы государственной политики // Информационное общество. – 1998. – № 1; Райков А.Н. Принципы устойчивой информатизации управленческих структур // Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. – №4; Скуратов А.К. О стратегии и путях перехода от информатизации образования к информатизации регионов России и общества в целом // Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1996. – №1; Шехтман Л.И. Системы телекоммуникаций: проблемы и перспективы. (Опыт системного исследования). – М.: Радио и связь, 1998 и другие.

- определение базисных понятий и ключевых параметров информационной политики, характеризующих ее как инструмент государственного управления;

- определение целей, стратегии и функциональных задач государственной информационной политики и методологических основ ее формирования;

- выявление системообразующих факторов и основополагающих направлений реализации информационной политики;

- определение проблемных вопросов и возможных решений информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти и информатизации государственного управления;

- анализ информационных аспектов взаимоотношений государственной власти и гражданского общества и выявление возможностей воздействия информационной политики на его формирование и развитие.

В рамках данной работы информационная политика рассматривается как совокупность целей, отражающих национальные интересы в информационной сфере, стратегии, тактике, задач государственного управления, управленческих решений и методов их реализации, разрабатываемых и реализуемых государственной властью для регулирования и совершенствования как собственно процессов информационного взаимодействия в общественно-политической и социально-экономической сферах жизнедеятельности общества и государства, так и процессов обеспечения такого взаимодействия.

При этом в качестве основной выдвигается гипотеза о том, что государственная информационная политика, направленная на обеспечение взаимопонимания и партнерского взаимодействия между обществом и властью, формирование гражданского общества и информационно открытой (в пределах, определяемых требованиями национальной безопасности) государственной власти, является в настоящее время одним из ключевых инструментов динамизации управления процессом перехода России от

авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой; необходимым фактором обеспечения стабильности формирования политической системы и развития политической и социально-экономической обстановки в стране в процессе таких преобразований.

На постиндустриальном этапе развития при переходе к информационному обществу происходит трансформация социально-экономической и в определенной степени политической организации демократического общества, а также структурное изменение соотношения властей, в результате которого информационный фактор становится существенно более значимым в социальном и политическом регулировании.

Вследствие социально-технологической информационной революции, суть которой в интенсификации процессов накопления и использования информационных ресурсов на основе качественного скачка в развитии и конвергенции технологий обработки и распространения различных видов информации, кардинально изменяется значимость информационной сферы в общественной жизни и она из вспомогательной, технологической переходит в разряд приоритетных с точки зрения государственного управления.

Целенаправленное регулирование информационной сферой становится на постиндустриальном этапе развития важнейшим фактором оптимизации государственного управления и должно включать как формирование и распространение различных видов информационных воздействий, так и управление информационными потоками и ресурсами, развитием информационно-коммуникационной инфраструктуры и рынка информационной продукции, услуг и технологий.

Государственная информационная политика должна базироваться на концептуальных, научных и методологических разработках, систематизированных и объединенных в единую концепцию и ее следует формировать 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.

В качестве долгосрочной стратегической целью государственной информационной политики России следует рассматривать формирование открытого информационного общества, как пространства целостного федеративного государства, интегрируемого в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях, что с учетом глобальных тенденций развития мирового сообщества является необходимым для социально-экономического, культурного и политического развития России, сохранения статуса мировой державы;

В качестве теоретико-методологической основы для формирования концепции информационной политики и определения сущностных характеристик ее функциональных задач, а также для компьютерного моделирования процессов информационного взаимодействия в рамках политологических исследований может быть использована кибернетическая модель государства как открытой системы регулирования с обратной связью, в которой общество рассматривается как сложный объект управления, а система органов власти – как централизованно-децентрализованное управляющее устройство с иерархической структурой, которое регулирует обобщенные информационные потоки, формирующие основной контур регулирования и контуры адаптационного взаимодействия общества и власти, организации системы органов власти и стабилизации структуры общества;

Комплексное решение многофункциональной, многомерной задачи реализации государственной информационной политики включает

взаимосвязанные нормативно-правовые, организационно-технологические и социально-образовательные компоненты решений различных функциональных задач, которые объединяются в общегосударственные системы и структуры, стягивающие информационное пространство государство в единое целое.

Системный подход позволяет определить в качестве основных системообразующих факторов реализации государственной информационной политики формирование и развитие 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, просвещения и подготовки профессиональных кадров для информационной сферы.

Государственная власть и ее структуры является как объектом, так и ключевым субъектом информационной политики, в компетенцию которого входит формирование концепции национальной информационной политики, определяющей краткосрочные, среднесрочные и стратегические перспективы информационного развития общества и государства, правовой базы как совокупности законодательных норм, правил, условий и необходимых ограничений информационной деятельности, а также организационно-технологическое обеспечение реализации и контроля процессов государственного регулирования информационной сферы.

Необходимым условием эффективной реализации государственной информационной политики является информатизация структур государственного управления, осуществляемая как организационно-технологический процесс, включающий на федеральном и региональном уровнях функциональную структуризацию системы органов власти, формирование упорядоченной инфраструктуры депозитариев государственных информационных ресурсов, внедрение современных

информационных технологий и высокоскоростных телекоммуникационных сетей связи в систему государственного управления.

Важнейшим политическим условием осуществления перехода от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой - формирование информационно открытой власти и гражданского общества, находящихся в постоянном информационном взаимодействии, для чего власть должна активно использовать механизмы связи с общественностью и предоставления информационных услуг населению, а общество – воздействовать на власть посредством механизмов публичного выражения общественного мнения и законодательно регламентированного лоббирования.

Глава 1. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ НА ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

Информационная революция как социально-технологическая основа постиндустриальной модернизации

В соответствии с одной из широко распространенных современных философских теорий – теорией модернизации - мировой модернизационный процесс связан с вхождением цивилизации в постиндустриальную фазу развития, которая имеет свою специфику.

В настоящее время становится все более очевидным, что последние десятилетия XX века являются переломным рубежом в развитии мировой цивилизации. Глубокой модернизацией охвачены основные сферы жизнедеятельности общества и государства: взаимодействие с природой; общественные отношения; социальная регуляция. Можно говорить о завершении одного исторического периода эволюции цивилизации (индустриального) и начале другого (информационного). Специфической особенностью нового периода является опосредованность деятельности людей в основных сферах общественной жизни развитой информационной сферой, информационной инфраструктурой¹.

Доминирующим фактором постиндустриального этапа развития является феномен, который в научной литературе определяется как «информационная революция»².

¹ См.: Васильев Г.Г. Становление информационной цивилизации и тенденции обновления регулятивной системы общества. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.50-52.

² См. например: Колин К.К. Благосостояние нации и перспективные технологии //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6; Мелюхин И.С. Информационное общество: проблемы становления и развития (философский анализ). Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. М.: РАГС, 1998; Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 1991; Шретмен К.А. Управление информацией в 90-е годы: концептуальные основы. //Международный форум по информации и документации. – 1993. - №2. – т.18; Beniger I.R. The control revolution: Technologic and economical origins of the information society. – Cambridge (Massachusetts); L. 1986. – XI; Robertson D.S. The information revolution //Communication Res. – N.Y. – 1990. – vol.17, №2 и др.

А.Тоффлер в своей концепции «трех волн» указывал на информационную революцию, как на последнюю в ряду трех великих технологических революций (аграрная, индустриальная, информационная)¹. А.И.Ракитов указывает, что компьютерная революция связана с появлением и оформлением социальных функций, для осуществления которых на определенном уровне общественного развития стала необходима новая технология. Это функция управления и контроля над общественным производством и социально-значимой деятельностью, функции общения, памяти, совершенствования материального производства, познания².

А.И.Ракитов отмечает перманентный характер информационных революций и тот факт, что все социальные и технологические революции, имевшие место в процессе развития современной цивилизации, были в значительной мере детерминированы пятью информационными революциями. Первая информационная революция по его мнению связана с изобретением и освоением человеческого языка, что позволило создать племенные объединения и союзы. Вторая информационная революция заключалась в изобретении письменности, что позволило фиксировать в письменных текстах знание. Книгопечатание знаменовало собой третью информационную революцию, что удешевило книгу и сделало информацию и знание доступными. Четвертая информационная революция, плавно переходящая в пятую, связана с созданием современных информационных технологий, которые сами явились результатом развития научных знаний в сфере физики, математики, логики, лингвистики и технологии. Телеграф, телефон, радио и телевидение, а также скоропечатающие устройства колоссально увеличили потоки информации, облегчили ее распространение, накопление, передачу и доступ к ней. Но самым поразительным шагом является новая пятая революция, связанная с созданием компьютеров и новейших средств телекоммуникации. Впервые появилась возможность

¹ См.: Toffler A. The third wave. N.-Y.: Morrow, 1980.

² Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 1991.

создания информационной технологии, не только передающей, хранящей информацию и знания, но и продуцирующей их. По существу, информационно-компьютерная революция позволила создать и включить в систему социального обращения такие потоки информации, которых в настоящее время достаточно для того, чтобы обеспечить максимально рациональное природопользование, демографическое, экономическое, индустриальное, аграрное и духовно-культурное развитие человечества¹.

Очевидно, что феномен современной информационной революции - результат двух параллельно развивающихся на протяжении всей истории человечества процессов: постоянного возрастания роли и увеличения объемов информации, необходимой для обеспечения жизнедеятельности общества, и совершенствования технологии накопления и распространения информации.

Информация - уникальный ресурс, создаваемый самим обществом в процессе его жизнедеятельности. Понятие «информация» относится к числу таких общефилософских категорий, как пространство, время, движение, энергия. Было сделано много попыток дать общее определение информации, но ни одна из них не привела к результату, с которым бы согласились все. На наш взгляд, наиболее удачно определил информацию Н.Винер: «Информация - это обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособабливания к нему наших чувств. Процесс получения и использования информации является процессом нашего приспособления к случайностям внешней среды и нашей жизнедеятельности в этой среде»².

¹Ракитов А.И. Россия в глобальном информационном процессе и региональная информационная политика //Информационная технология и информационная политика. Научно-информационное исследование /Редколлегия: В.А.Виноградов (гл.ред.) и др. Научный руководитель Ракитов А.И. РАН ИНИОН. – М.: ИНИОН РАН (Информация, наука, общество), 1994.

² Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Иностранная литература, 1958. – с.15

В наши дни можно выделить следующие основные подходы к определению термина информации¹:

- информация – это совокупность сведений, необходимых для активного воздействия на управляемую систему с целью ее оптимизации;
- информация – это набор узко специализированных данных, продуцируемых в многомиллиардных количествах во всех сферах деятельности общества;
- информация – это необходимый резерв и ресурс социально-экономического развития общества, подобный другим ресурсам: трудовым, энергетическим, материальным.
- информация – это ценнейший интеллектуальный ресурс в системе жизнеобеспечения общества, важнейшая часть его интеллектуальной собственности, доля которой все более растет в современном обществе.

Особенность информации, информационных ресурсов состоит в том, что, несмотря на непрерывно возрастающее их использование, происходит постоянное их накопление в увеличивающихся объемах. Именно это стимулирует развитие и совершенствование технологии эксплуатации информационных ресурсов - технологий накопления и распространения информации, которые будем называть информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ).

Если вопрос о перманентном характере информационных революций, а также их количестве и содержательной стороне может вызывать определенные дискуссии, то бесспорным является тот факт, что технологии накопления и распространения информации развивались по мере развития человеческого общества, а «новые информационные и телекоммуникационные технологии составляют фундамент каждого

¹ Халипова Е.В. Право и информатика: коэволюция и интеграция. – М.: Диалог-МГУ, 1998. – с.7

последующего технологического уклада приходящего на смену предыдущему и изменяющего облик цивилизации»¹.

Но, конечно, самым существенным является то, что десятилетие, прошедшее с момента создания персональных компьютеров и начала их массового производства в 1977 году, завершилось революционным скачком в компьютерной технологии, определившим новую стратегию развития информационных систем и, более того, изменившим социальную структуру информационных отношений². К концу века на основе конвергенции различных технологий и систем накопления и распространения данных, аудио и видео информации формируются условия для качественно нового этапа в развитии ИКТ и в целом всей информационной среды, которая постепенно становится доминирующей в развитии человеческой цивилизации.

Информационные процессы уже сегодня являются важнейшей, неотъемлемой составляющей всех процессов экономической, социальной и политической деятельности любого общества и государства. Если на предыдущих этапах развитие информационных взаимодействий, ресурсов и технологий обеспечивало совершенствование технологической, инструментальной базы цивилизации, то на постиндустриальном этапе – их развитие начинает определять ее сущностные характеристики. Поэтому информационная революция конца XX века является не просто технологической, а социотехнологической революцией, в ходе которой появляется такой новый тип социальной организации³.

Основой перехода от индустриального этапа развития общества к постиндустриальному, информационному является оптимизация процессов информационного взаимодействия на основе совершенствования ИКТ.

¹ 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. – с.4

² См.: Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997. – с.19

³ См. Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995. – с.6

Оптимизация информационных процессов и совершенствование ИКТ позволяют активизировать и эффективно использовать информационные ресурсы общества, которые сегодня являются наиболее важным стратегическим фактором его развития¹. Актуализация, распространение и эффективное использование информационных ресурсов (научных знаний, открытий, изобретений, технологий, передового опыта) позволяют получить существенную экономию других видов ресурсов - сырья, энергии, полезных ископаемых, материалов и оборудования, людских ресурсов, социального времени. Информационные процессы являются важным элементом других более комплексных социальных, экономических и производственных процессов. Современные экономические, социальные и политические технологии обязательно включают ИКТ как одну из основных компонент. При этом ИКТ, как правило, реализуют наиболее существенные, «интеллектуальные» функции этих технологий. Характерными примерами являются он-лайновые сети массовой коммуникации, банковские информационно-коммуникационные системы, системы автоматизированного проектирования, автоматизированные системы управления технологическими и производственными процессами и т.п.

Научно-технический прогресс в области средств связи, вычислительной техники и информатики привел к появлению ИКТ, характеризующихся принципиально новым, высоким уровнем развития всех составляющих их элементов (технические и программные средства, информация, персонал). Их использование в управлении производством коренным образом меняет характер информационных процессов в управлении производством и, тем самым, обуславливает необходимость коренной реорганизацией системы управления производством (информация,

¹ Колин К.К. Благосостояние нации и перспективные технологии //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6.

технические средства, методы управления, персонал) в их единстве и взаимосвязи¹.

Информационные и коммуникационные технологии позволяют оптимизировать и во многом автоматизировать информационные процессы, которые в последние годы занимают все большее место в жизнедеятельности общества и государства. Все в большей степени объектами и результатами труда большинства занятого населения становятся уже не материальные ценности, а, главным образом, информация и научные знания. В настоящее время в большинстве развитых стран большая часть занятого населения в своей деятельности в той или иной мере связана с процессами подготовки, хранения, обработки и передачи информации и поэтому вынуждена осваивать и практически использовать соответствующие этим процессам информационные технологии.

Сегодня становится очевидным преобладание информационной составляющей деятельности людей над всеми ее другими формами и компонентами. В развитых странах сфера высоких технологий постепенно становится основным источником экономического роста, определяет структурные сдвиги в экономике. Именно поэтому ИКТ рассматриваются как основной инструмент модернизации всей системы промышленного производства, развития хозяйственной и социальной инфраструктуры, структурной перестройки экономики. Обладая мощным мультипликативным эффектом, ИКТ выступают в роли локомотива экономического развития, катализатором технологической и организационной модернизации мирового хозяйства².

Информационные процессы и ИКТ играют определяющую роль в обеспечении взаимодействия между людьми, различными социальными

¹ Соломатин Н.А. Информационные технологии в управлении производством // Наука управления на пороге XXI века : Материалы Международной научной конференции, ноября 1997 г. - М.: Государственная академия управления, 1997.

² См.: 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.

стратами и общественными структурами, между гражданским обществом и властью, а также в системах подготовки и распространения массовой информации. В дополнение к ставшим уже традиционными средствам связи (телефон, телеграф, радио и телевидение) в социальной сфере все более широко используются системы электронных телекоммуникаций, электронная почта, факсимильная передача информации и другие виды телематической связи. Эти средства быстро ассимилируются культурой современного общества, так как создают удобства и снимают многие технологические, социальные и бытовые проблемы, вызываемые процессами интеграции мирового сообщества, интенсивным расширением внутренних и международных экономических и культурных связей, миграцией населения и его все более динамичным свободным перемещением по планете.

Развитие ИКТ обуславливает тот факт, что понятие «средства массовой информации» постепенно уступает место новому понятию «средства массовой коммуникации», которое объединяет традиционные СМИ – печатные, звуковые, телевизионные (эфирное, кабельное, спутниковое вещание) и компьютерные системы передачи массовой информации по телекоммуникационным сетям. В индустриально развитых странах через компьютерные сети человек имеет возможность получить существенно больше информации, чем через традиционные СМИ. Поэтому развитие СМИ, процессов информатизации, развитие компьютерных информационных систем и сетей массовых коммуникаций уже сегодня необходимо рассматривать в неразрывном единстве.

Сегодня информационные процессы и технологии занимают центральное место в процессе «интеллектуализации» общества, развития образования, науки и культуры. Наука и образование становятся факторами долговременного экономического роста. Современные ИКТ являются инструментом практического использования экономического, научно-технического, культурно-образовательного и природного потенциала общества, создают технологическую основу объединения интеллектуальных

способностей и духовных сил всего человечества – основополагающего фактора глобального устойчивого развития¹.

Информационные технологии играют ключевую роль в процессах получения и накопления новых знаний. При этом на смену традиционным методам информационной поддержки научных исследований путем накопления, классификации и распространения научно-технической информации приходят новые методы, основанные на использовании вновь открывающихся возможностей информационной поддержки фундаментальной и прикладной наук, которые предоставляют современные информационные технологии. В первую очередь здесь необходимо отметить методы информационного моделирования исследуемых наукой процессов и явлений, позволяющие ученому проводить своего рода «вычислительный эксперимент». При этом могут быть выбраны такие условия эксперимента, которые, зачастую, не могут быть практически осуществлены в условиях натурального эксперимента из-за их большой сложности, высокой стоимости или же опасности для экспериментаторов (и не только для экспериментаторов). Второе перспективное направление представляют методы искусственного интеллекта, позволяющие находить решение плохо формализуемых задач, а также задач с неполной информацией и нечеткими исходными данными. Третье перспективное направление представляют так называемые когнитивные компьютерные методы моделирования.

Принципиально важное для современного этапа развития общества значение информационных и коммуникационных технологий заключается в том, что их использование может существенно содействовать решению глобальных проблем человечества и, прежде всего, проблем, связанных с необходимостью преодоления кризисных явлений. Ведь именно методы информационного моделирования глобальных процессов, особенно в сочетании с методами космического информационного мониторинга, могут

¹ См.: Костюк В.Н. Информация как социальный и экономический ресурс. - М.: Институт системного анализа РАН, 1997.

обеспечить уже сегодня возможность прогнозирования многих кризисных ситуаций в регионах повышенной социальной и политической напряженности, в районах экологического бедствия, в местах природных катастроф и крупных техногенных аварий, представляющих повышенную опасность для общества.

Информационные и коммуникационные технологии стали важнейшим средством повышения эффективности управления, практически, во всех сферах человеческой деятельности. В индустриально развитых странах пришли к осознанию того, что ИКТ перестали выполнять просто вспомогательные функции в деятельности компаний и органов государственной власти и местного самоуправления, а стали их необходимым элементом. От их развития зависит способность различных организационных структур решать свои задачи: повышать конкурентоспособность – для коммерческих структур, более эффективно удовлетворять потребности общества - для систем органов государственной власти и местного самоуправления. При этом, как отмечает Р.Ф.Абдеев «информация превращается в глобальный, в принципе неистошимый ресурс человечества, вступившего в новую эпоху развития цивилизации – эпоху интенсивного освоения этого ресурса и «неслыханных возможностей» феномена управления»¹.

Одним из глубоких, качественных изменений, связанных с информационной революцией стало структурное изменение соотношения различных типов власти в обществе – выходом на первый план в социальном регулировании информационной и экономической власти, их тесном переплетении с административно-принудительной властью государства¹.

Кроме того, многие исследователи отмечают, что информационная революция может существенно повлиять на геополитическую картину мира и мировое информационное развитие, что следует рассматривать как важный

¹ Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. М., 1994. – с.7

геополитический фактор, способный изменить отношения между центрами силы, регионами и государствами. Это выдвигает перед каждым государством комплекс сложных информационных проблем международного характера². Во-первых, речь идет о построении системы международных отношений в новых условиях информационной прозрачности государственных границ. Во-вторых, актуальной становится разработка рациональной государственной политики по отношению к мировым открытым сетям типа Интернет и решению задачи вхождения в них национальных и корпоративных информационных и телекоммуникационных сетей с позиций защиты национальных информационных ресурсов и информационной инфраструктуры. В-третьих, реальными проблемами национальной и международной безопасности становятся возможности использования информационных технологий в качестве информационного оружия, а также угроза информационного терроризма.

Таким образом, главные тенденции развития информационной сферы, которые несомненно сохранятся, показывают, что основной вектор развития мировой цивилизации лежит именно в этой области и результатом происходящей в конце XX века информационной революции станет постиндустриальный тип общества - информационное общество. При этом в ближайшие годы информационное общество для одних стран станет реальностью, а для других - ориентиром развития.

Информационное общество: характеристики и модели

Практически все отечественные и зарубежные философы, социологи и политологи едины во мнении, что постиндустриальное общество имеет информационную природу, ибо оно строится на всеобщем кодифицированном знании и синергетической информации, циркулирующей в открытых системах. По их мнению результатом информационной

¹ Пугачев В.П. Российское государство: попытка политологического аудита //Власть. - 1997. - №12.

² См. например: Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О формировании информационного общества в России //Информационное общество. - 1998. - №1.

революции конца XX века является становление общественного уклада, базирующегося на комплексном, многостороннем знании и неразрывно связанной с ним информацией.

При этом строгое разграничение знания и информации с точки зрения их социальной роли теряет всякий смысл, так как они воспринимаются в качестве коэволюционных начал преобразующейся цивилизации. Именно информационное общество приходит на смену индустриальному и понятия постиндустриального и информационного общества практически являются синонимами¹.

В научной литературе² информационное общество определяется как общество, в котором экономическое развитие, социальные изменения, качество и образ жизни зависят от научного знания и способа эксплуатации информации и проявления которого характеризуются по следующим критериям:

- технологический – ключевой фактор – информационная технология, которая широко применяется в производстве, учреждениях, системе образования и в быту;
- социальный – информация выступает в качестве важного стимулятора изменения качества жизни, формируется и утверждается «информационное сознание» при широком доступе к информации;
- экономический – информация составляет ключевой фактор в экономике в качестве ресурса, услуг, товара, источника добавленной стоимости и занятости;

¹ Маслов Н.А. Постиндустриальная цивилизация и реформаторское сознание в России. //Человек и Реформы в российском обществе: мифы и реальность: третья научная сессия: (материалы Международной научно-практической конференции, Москва, апреля 1995 г.). – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, Центр Социологических исследований, Управление по работе с региональными кадровыми центрами и регионами. - М.: Издательство РАГС. – 1995.

² См.: Martin W.J. The information Society. L., 1998

- политический – свобода информации, ведущая к политическому процессу, который отличается растущим участием и консенсусом между различными классами и социальными слоями населения;
- культурный – признание культурной ценности информации посредством содействия утверждению информационных ценностей в интересах развития отдельного индивида и общества в целом.

Г.Л.Смолян и Д.С.Черешкин в качестве основных признаков и ориентиров построения информационного общества указывается следующие¹:

- формирование единого информационно-коммуникационного пространства государства как части мирового информационного пространства, полноправное участие в процессах информационной и экономической интеграции регионов, стран и народов;
- становление и в последующем доминирование в экономике новых технологических укладов, базирующихся на массовом использовании перспективных информационных технологий, средств вычислительной техники и телекоммуникаций;
- создание и развитие рынка информации и знаний как фактора производства в дополнение рынка природных ресурсов, труда и капитала, переход информационных ресурсов общества в реальные ресурсы социально-экономического развития, фактическое удовлетворение потребностей общества в информационных продуктах и услугах;
- возрастание роли инфраструктур в системе общественного производства и прежде всего информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- повышение уровня образования, научно-технического и культурного развития за счет расширения возможностей систем информационного обмена на международном, национальном и региональном уровнях и,

¹ Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О формировании информационного общества в России //Информационное общество. – 1998. - №1.

соответственно, повышение роли квалификации, профессионализма и способностей к творчеству как важнейших характеристик услуг труда;

- создание эффективной системы обеспечения прав граждан и социальных институтов на свободное получение и использование информации как важнейшего условия демократического развития.

Как следует из выше изложенного, в основе информационного общества, его структуры и динамики лежит производство информации, а не материальных ценностей. Информация становится главной ценностью общества, прошедшего индустриальный этап развития и вступившего в постиндустриальный период. В постиндустриальном обществе самый большой потенциальный источник богатства – национальные информационные ресурсы, а постиндустриальная экономика – это экономика, в которой промышленность по показателям занятости и своей доли в национальном продукте уступает сфере услуг, а сфера услуг есть преимущественно обработка информации¹.

Безусловно, что концепция информационного общества должна не допускать грубого технологического детерминизма, должна учитывать сложность, многогранность, противоречивость внедрения новых технологий в общественную жизнь, взаимодействие различных факторов общественного развития, среди которых определяющую роль играет человеческий фактор. Н.Н.Моисеев предлагает положить в основу понятия «информационное общество» представление о «коллективном интеллекте» или «коллективном разуме» как системном свойстве совокупности индивидуальных разумов людей, способных обмениваться информацией, формировать общее миропонимание, коллективную память и принимать коллективные решения².

Многие исследователи отмечают, что сама природа экономики информационного общества ставит во главу угла не государство, а личность.

¹ См.: Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики //Новая технократическая волна на Западе. – М.: Прогресс. – 1986. – с.398.

² Моисеев Н.Н. Информационное общество как этап новейшей истории //Межотраслевая информационная служба. ВИМИ – 1995. - №4.

При этом информационное общество будет базироваться, прежде всего, на непосредственной демократии, на демократии участия (participatory democracy) и при переходе к информационному обществу радикальные изменения политической системы обусловлены изменением модели поведения граждан, их переориентацией с материальных ценностей на ценности самореализации¹.

Общество любого типа поддерживается сложной системой прав и обязанностей их членов, которая тем самым и определяет внутреннюю основу общества. От природы системы прав и обязанностей зависит тип общества. По мере развития общества соответствующим образом меняются права и обязанности. Поэтому естественно, что при формировании информационного общества происходит переоценка как прав, так и обязанностей. Характерным для информационного общества является возрастание значимости прав на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное и консультационное обслуживание, а общепризнанными вне зависимости от национальных традиций становятся следующие обязанности².

Прежде всего это обязанности государственной власти. В дополнение к основной обязанности обеспечения всех законных прав для государственной власти, как социального института, определяющее значение приобретают три типа обязанностей. Эти типы обязанностей можно определить следующим образом: реактивный, т.е. обязанность обеспечивать доступ к запрашиваемой информации; прореактивный, т.е. обязанность собирать и предоставлять информацию, имеющую общественный интерес; поддерживающий, т.е. обязанность поддерживать развитие информационной сферы государства. Реальное исполнение государственной властью указанных информационных обязанностей гарантирует информационную прозрачность, гласность ее

¹ См.: Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995.

² См.: Мур Н. Права и обязанности в информационном обществе. //Научные и технические библиотеки. – 1999. - №1.

деятельности, что лишает питательной почвы явления коррупции, злоупотреблений государственной властью, ограничивает сферы влияния мафиозных структур¹.

В информационном обществе у организаций любого типа существует обязанность давать ясную, доступную и легко понимаемую информацию. Эта обязанность организаций фундаментально связана с правом выбора и подотчетностью. Наличие полной, достоверной информации и эффективное ее использование является необходимым условием устойчивого развития экономической, социальной и политической сфер, государства и общества в целом. Информация в координационных механизмах рыночной организации имеет особое и неоднонаправленное значение. Отсутствие некоторых механизмов взаимодействия информации и рынка ведет к негативным, подчас необратимым процессам при принятии решений во многих областях и, прежде всего, в социальной сфере. Асимметрия информации между агентами рынка и ограничения доступа к ней являются главным моментом неэффективности рыночного регулирования².

Граждане в информационном обществе также имеют персональные обязанности в использовании информации и, прежде всего, они обязаны знать и исполнять законы. Незнание закона не освобождает от ответственности. По мере развития информационной инфраструктуры и увеличения числа информационных служб гражданину станет сложнее избежать ответственности в использовании информации.

Бурное развитие информационной сферы неизбежно оказывает влияние и на формирование внутренней политики государства, приводит к необходимости постоянного переопределения и приспособления

¹ Галиуллина Г.С. Информационная деятельность в системе научных коммуникаций в посттоталитарном обществе: методологический аспект. – Челябинск. Челябинский государственный университет, 1998.

² Софина Т.Н. Информация и равновесие //Равновесие и неравновесие социально-экономических систем. – СПб.: Издательство СПбГУЭФ, 1998.

существующих государственных и общественных институтов к возникающим инновациям.

Существенной особенностью информационного общества с точки зрения политических процессов является то, что новые информационные и коммуникационные технологии позволяют: расширить права граждан путем предоставления доступа к разнообразной информации; расширить возможности граждан участвовать в процессе принятия политических решений и контролировать деятельность государственной власти; предоставить возможность активно производить информацию, а не только ее потреблять; обеспечить защиту частной жизни и т.д. Однако, эти потенциальные возможности и преимущества не станут реальностью сами по себе. Потенциальная возможность граждан непосредственно воздействовать на государственную власть ставит вопрос о трансформации существующих властных структур и структур гражданского общества.

Сложность и высокая стоимость современных технологий создает угрозу разрыва между индустриальными и менее развитыми странами, молодым и старшим поколениями, пользователями современных ИКТ и теми, кто с ними не знаком. При этом наиболее существенной угрозой, особенно в период перехода к информационному обществу, является разделение людей на имеющих информацию, умеющих обращаться с ИКТ, и не обладающих такими навыками. Пока ИКТ будут оставаться в распоряжении небольших социальных групп, сохраняется угроза существующему механизму функционирования общества.

Еще в 1986 году А.Бениджер предложил пятисекторную модель информационного общества¹. Первый сектор представляет собой извлечение материи из окружения для продуцирования энергии. Второй сектор является синтезом материи и энергии в более организованных формах. Третий сектор включает инфраструктуру распределения материи и энергии в системе, а

¹ Beniger I.R. The control revolution: Technologic and economical origins of the information society. – Cambridge (Massachusetts); L. 1986.

четвертый - параллельную инфраструктуру для сбора, обработки и распределения информации, необходимой всем живым системам для контроля за материальными потоками. Наконец, пятый сектор - это социальное программирование и коллективное или репрезентативное принятие решений для осуществления контроля. Четвертый и пятый секторы - информационные.

Интенсивное развитие информационной сферы, включая развитие и совершенствование ИКТ, заставляет все развитые страны трансформироваться в направлении такой пятисекторной модели. При этом, по крайней мере, в этих странах, в полной мере осознано, что информация является национальным ресурсом, сохранение, развитие и рациональное использование которого является задачей государственного значения.

Понятие «информационное общество» заняло прочное место в лексиконе зарубежных политических деятелей разного уровня. Именно с ним они связывают будущее своих стран. Наиболее отчетливо это проявилось в деятельности администрации Президента США («национальная информационная инфраструктура»), Совета Европы («информационное общество»), Канады, Великобритании («информационная магистраль»). Не отстают в разработке соответствующих программ и концепций развития информационных и телекоммуникационных технологий другие государства Европейского сообщества, азиатские страны.

Глобальное информационное общество формируется локально, в разных странах этот процесс идет с различной интенсивностью и особенностями, но в целом формирующиеся информационные общества имеют три главные общие характеристики. Во-первых, информация рассматривается как экономический ресурс. Организации используют информацию во все больших масштабах с целью повысить эффективность, стимулировать инновации, укрепить конкурентоспособность. Во-вторых, информация становится предметом массового потребления у населения. В-третьих, происходит интенсивное формирование информационного сектора

экономики, который растет более быстрыми темпами, чем остальные сектора¹.

Анализ национальных планов построения информационного общества позволяет выделить не только общие черты, но и факторы, определяющие их различия, основные модели построения и индикаторы движения к информационному обществу².

Можно выделить следующие ключевые факторы, определяющие различия в планах построения информационного общества:

- особенности макроэкономической политики государства в контексте формирования информационного общества;
- особенности идеологии формирования информационного общества;
- специфика законодательства, обеспечивающего движение к информационному обществу;
- особенности национальной культуры и менталитета, влияющие на развитие информационного общества.

Основными моделями построения информационного общества на сегодняшний день являются следующие модели:

1. Модель континентальной Европы, базирующаяся на поиске баланса между контролем со стороны государства и рынком, на динамичном сочетании государственных и рыночных сил, роль каждой из которых меняется во времени. Европейская модель характеризуется упором на первоочередное развитие услуг, на обеспечение универсального обслуживания. Для этой модели характерно жесткое законодательство, регламентирующее личную инициативу. В повседневной жизни европейский подход ориентирован на функциональное и практическое информирование

¹ См.: Мелюхин И.С. Информационное общество: проблемы становления и развития (философский анализ). Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. М.: РАГС, 1998.

² См.: 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.

жителей, а не на развлечения. В рамках этой модели выделяются две крайности:

- шведская модель, в которой главный акцент делается на предоставлении услуг, на социальную составляющую, а либерализация телекоммуникаций является пройденным этапом;
- французская модель, в которой сохраняется сильная роль государства с акцентом на техническое обеспечение: строительство сетей и производство отечественного оборудования с ориентацией этого производства на нужды домашних пользователей.

2. Американо-английская модель, основанная на полной либерализации рынка ИКТ. Деятельность государства сведена к минимуму, деятельность частных лиц доведена до максимума. Роль государства – в защите конкурентной среды. Основа идеологии построения информационного общества – акцент на техническое обеспечение, на создание сетей, информационных супермагистралей. В то же время администрация США все большее внимание уделяет социальной ориентации, развитию концепции универсального обслуживания, что может привести к сближению с европейской моделью. Американо-английская модель характеризуется наличием гибкого законодательства, обеспечивающего главенство личной инициативы. В культурном плане в США основной упор делается на развитие домашних информационных развлечений.

3. Азиатская модель является в некотором смысле промежуточной, так как в основе ее лежит идея сотрудничества государства и предпринимателей. Государство участвует в принятии решений в области крупных вложений частного капитала. Кроме того, государство активно участвует в создании материальной и социальной инфраструктуры. Эта модель опирается на особый стиль управления, другую корпоративную культуру, на многослойную систему субконтрактов, организованную по принципу иерархической пирамиды. Наличие сильной социокультурной составляющей является отличительной чертой этой модели. Основной упор в процессе

информатизации делается на повседневные нужды людей, на разработку и внедрение ИКТ, способствующих повышению качества жизни населения.

В качестве индикаторов движения к информационному обществу целесообразно выделить следующие:

- расширение номенклатуры общедоступной гражданам информации и упрощение процедур доступа к ней;
- широкое внедрение средств информатизации в деловую активность, политическую деятельность и в средства массовой информации, в досуг и быт граждан;
- расширение трансграничного информационного обмена и возможность участия в ней граждан;
- рост относительного числа рабочих мест в сфере информационного обмена;
- укрепление средств борьбы с правонарушениями в информационной сфере;
- повышение информационной защищенности прав личности и частной жизни.

Таким образом, государства, стремящиеся занимать полноправное место в мировом сообществе, должны разрабатывать и реализовывать эффективную национальную информационную политику и рассматривать ее как фактор оптимизации и приоритетную задачу государственного управления по обеспечению перехода к постиндустриальному типу общества - информационному обществу.

Информационный фактор в условиях социально-экономических и политических преобразований в России

Принципиальной отличительной особенностью демократической формы государственного управления является постоянное взаимодействие между государственной властью и гражданским обществом, основанное на взаимном уважении, доверии и равноправном деловом партнерстве. Только при наличии такого взаимодействия может быть обеспечено соответствие

государственного управления таким общепризнанным в политологии критериям демократического государства как подотчетность (accountability), открытость (openness), адекватная реакция на изменения внешней среды или сигналы обратной связи, т.е. восприимчивость (responsiveness)¹.

В правовом демократическом государстве постоянное взаимодействие и высокая степень взаимопонимания между властью и обществом при соответствующей организации его информационной сферы, включая информационное обеспечение деятельности системы органов государственной власти, способно обеспечить необходимым условием его устойчивого, безопасного развития.

В таком государстве власть должна уважать каждого человека, соблюдать его права и защищать его интересы, а каждый гражданин должен превыше всего почитать Закон и уважать власть, обеспечивающую неукоснительное исполнение Закона всеми без исключения гражданами.

В таком государстве власть и общество «скованы одной цепью». Власть формируется и контролируется обществом, а общество осознанно подчиняется правилам и ограничениям, выработку и практическую реализацию которых осуществляет власть. При этом обе стороны ясно понимают, что нарушение подобного равновесия, стремление власти подавить общество или общества противостоят власти, конфронтация между ними приведет к нестабильности и конфликтам и будет препятствовать устойчивому развитию.

Поэтому в демократических странах с эффективно развивающейся экономикой, стабильной социальной обстановкой и устойчивой политической системой государственная власть всегда уделяет большое внимание проблеме взаимопонимания и взаимодействия с гражданским обществом, рассматривая ее как одну из своих важнейших задач².

¹ См.: Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998.

² См. например: Hunt T., Grunig J.E. Public Relations Techniques. Harcourt Brace College Publishers. Orlando, Fl., 1994.

Одним из основным инструментом решения этой задачи является государственная информационная политика, представляющая такую же основополагающую составляющую государственного управления как экономическая политика, социальная политика и т.д.

Роль и значение государственной информационной политики, как основополагающей составляющей государственного управления, особенно возрастает при проведении осуществляемых в настоящее время в России глубоких социально-экономических и политических реформ с целью перехода от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой.

Это обусловлено, во-первых, тем, что процесс развития открытой системы общество – власть носит характер не плавного установившегося процесса, протекающего в стабильной социально-экономической и политической обстановке, а характер динамичного переходного процесса, кардинально меняющего сами социально-экономические и политические основы системы. При этом результат реформ, т.е. новое социально-экономическое и политическое состояние российского общества и государства, существенно зависит не только от содержания реформ, но и от методов и скорости их проведения.

Стимулятором реформ является неудовлетворенность общества или его влиятельной части своим состоянием, сформировавшимся в предыдущий период развития. Под воздействием соответствующих общественных сил происходит смена государственной власти и ими в обязанность новой власти вменяется осуществление реформ. Именно государственная власть определяет конкретные цели, формы и методы проведения реформ, т.е. характер и динамику переходного процесса. Именно она является фактором модернизации, трансформации общества¹.

¹ См.: Потапенко В.В. Государственная власть как фактор модернизации общества (опыт России: социально-философский анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой

При этом государственная власть становится более динамичной и начинает «тащить за собой» более инертное в целом общество. Государство в лице государственной власти становится «инициатором общественных перемен и преобразований, организатором интеллектуальных процессов в обществе, стимулятором свободного и ответственного творчества»¹. Здесь и возникает основная опасность – отчуждение общества от власти и потеря взаимопонимания и взаимодействия между ними. Из исторического опыта известно, что если такое отчуждение произошло и реформы осуществляются только «сверху», т.е. без поддержки общества, то их никогда не удастся довести до конца с точки зрения исходных целей, так как в процессе реформирования происходит искажение самих целей реформ.

Демократическая государственная власть, действительно желающая реализовать переход от тоталитарного к правовому демократическому государству, обязана постоянно взаимодействовать с обществом, искать у него взаимопонимания, разъяснять все свои текущие цели, решения и действия, способствуя тем самым консолидации и укреплению общественных сил, способных оказать проводимому ею курсу массовую публичную поддержку. В государстве важен момент общего (или интегрированного) интереса и воли большинства граждан.

Демократическая власть должна четко осознавать, что особенно на первоначальном этапе такой переход осуществляется за счет напряжения внутренних сил и определенного ухудшения экономического и морально-психологического состояния общества и отдельных его членов. Поэтому в обществе создается питательная среда для политических сил, потерпевших поражение при смене власти, активно противостоящих курсу реформ и стремящихся к реваншу. И только власть, строящая свои взаимоотношения с обществом на основе взаимопонимания, доверия и равноправного

степени кандидата философских наук. М.: Московский государственный университет коммерции, 1999.

¹ См.: Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. – М.: РАГС, 1997. – с.6

партнерства и стремящаяся найти в обществе поддержку, способна убедить общество в необходимости продолжения реформ, благоприятном для него их результате и не дать антиреформаторским силам воспользоваться временными трудностями для достижения своих политических целей.

Так как одной из важнейших основ установления тех или иных взаимоотношений между властью и обществом является характер их информационного взаимодействия, то обеспечение партнерских взаимоотношений между властью и обществом в ходе динамичного процесса проведения глубоких социально-экономических и политических преобразований в первую очередь зависит от эффективности выбранных стратегии и тактики государственной информационной политики, являющейся неотъемлемыми составляющими стратегии и тактики государственного управления таким процессом.

Во-вторых, непременным условием успешного осуществления реформ является соответствие методов их проведения поставленным целям, т.е. единство их формы и содержания. Как справедливо отмечает Г.В.Атаманчук: «Любая государственная политика реализуема в определенных условиях и при использовании адекватных ей средств. При формулировании сути государственной политики актуально обозначение условий и средств, которые ей благоприятствуют и могут быть практически введены в действие. В числе условий хотелось бы выделить следующее:

- государственно-правовые, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;
- социально-психологические, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати и от всего того, что не

соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей;

- деятельностно-практические, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.»¹.

Переход от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, являющейся целью проводимых в России реформ, принципиально не может быть реализован только самой исполнительной властью с использованием органически присущих ей аппаратно-административных методов. Реформаторский потенциал власти всегда ограничен без постоянного публичного политического воздействия на нее реформаторских сил общества и без такого взаимодействия с обществом власть сама по себе не способна последовательно проводить реформы.

Построение правового демократического государства требует сопричастности общества при ведущей роли демократической государственной власти. Сопричастность общества, развитие и использование его реформаторского потенциала для подпитки власти могут быть достигнуты только в том случае, если реформы осуществляются открыто и гласно, если деятельность государственной власти информационно прозрачна для общества, если обществу заранее известны и понятны все действия и шаги, даже самые не популярные, предпринимаемые для осуществления реформ.

Если общество не ощущает свою сопричастность к реформам, то неизбежно нарастает его отчуждение от власти, которое может привести к активному противостоянию общества власти. В этом случае единственным методом обеспечения действенности власти становится метод силового

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – с.55.

подавления общества, не имеющий ничего общества ни с правовым, ни с демократическим государством.

Поэтому демократические реформы могут осуществляться последовательно и динамично только тогда, когда методы их проведения носят информационно открытый характер.

Реформы в экономической, финансово-бюджетной, социальной и военной сферах, являющиеся основой перехода России к правовому демократическому государству, не могут эффективно и динамично осуществляться без одновременного глубокого реформирования самого российского общества, судебной власти и системы государственного управления. Проведение реформ только в указанных выше сферах является необходимым, но недостаточным условием для формирования в России гражданского общества, разрешения любых конфликтных ситуаций исключительно на судебно-правовой основе и создания компактной, эффективно работающей системы государственного управления, необременительной и полностью подотчетной обществу, что является непременными атрибутами демократического правового государства.

Имеющийся на сегодняшний день опыт проведения реформ в России убедительно доказывает, что отставание в проведении политических и институциональных реформ общества, судебно-правовой реформы и реформы системы государственного управления приводит к торможению и существенному искажению реформ в экономической, финансово-бюджетной, социальной и военной сферах. Оно чревато социальными взрывами и потрясениями и является основным препятствием на пути продвижения России к правовому демократическому устройству.

Становление и развитие гражданского общества в современной России длительный и трудоемкий процесс, встречающий на своем пути много объективных и субъективных препятствий. К числу объективных факторов, затрудняющих продвижение России по пути гражданского общества, можно отнести наличие огромных территорий, не позволяющих пока в полной мере

обеспечить функционирование местного самоуправления и горизонтальных связей; наличие постоянно доминирующей автократической абсолютистской тенденции в политической истории России; проживание на территории России многочисленных народов и народностей с различным уровнем развития производственных сил, многообразием культур, религий, разнообразием обычаев, традиций, менталитета, социальных ценностей и другие. Становление гражданского общества в России несомненно может происходить на основе широкого использования, критического осмысления и творческой реализации накопленного опыта высокоразвитых стран. Вместе с тем его развитие не может не опираться прежде всего на российские исторические ценности, традиции и менталитет российского народа.

Четкого определения понятия «гражданское общество» пока нет. Это объясняется прежде всего многообразием и динамизмом (изменчивостью) человеческих потребностей и интересов, стремлением людей к созданию разного рода организаций и объединений. В то же время следует подчеркнуть, что каждому обществу присущи свои история, этапы развития, традиции, менталитет и т.п., обуславливающие специфические особенности и черты гражданского общества¹.

Категория гражданского общества не является чисто юридическим понятием и не может быть определена в виде формально определенной схемы или набора конкретных субъектов. Однако введение этой категории в правовую систему могло бы придать определенную направленность происходящим в России демократическим преобразованиям, а также выявить коллизии в правовом регулировании статуса субъектов гражданского общества и, в первую очередь, граждан Российской Федерации. Высказанные аргументы обуславливают необходимость поиска если не формально определенного понятия гражданского общества, то хотя бы обозначения его места в системе общественных ценностей, а также соотношения с такими

¹ См.: Кулинченко В.А. Проблемы гражданского общества в России. //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998.

категориями, как человек, его правовой статус, частная жизнь граждан, общество, государство и т.д.¹

Гражданское общество – это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей. Разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и разумное, конечно, самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамическое развитие. Поэтому плюрализм (множественность) существует прежде всего в гражданском обществе. Именно в нем призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т.д. должны достигать своих целей. Плюрализм осуществляется в пределах гражданского общества, в его рамках и способами, присущими цивилизованным взаимоотношениям между людьми. Здесь особая роль принадлежит консенсусу и компромиссу между различными политическими силами по поводу основополагающих общественных ценностей, хотя и понимаемых по-разному.

Гражданское общество представляет собой комплексное явление, регламентированное как нормами права, так и нормами морали, традициями, содержание которого определяется историческим опытом, национальными традициями, уровнем развития демократии и культуры. Генезис гражданского общества представляет собой сложный эволюционный процесс.

В настоящее время среди исследователей, занимающихся проблемами гражданского общества, нет единой точки зрения на его основополагающие характеристики, правовые основы и состав субъектов. Концепция гражданского общества и правовые аспекты его формирования,

¹ Гребенников В., Дмитриев Ю. Гражданское общество как конституционно-правовая категория. //Право и жизнь. – 1996. – выпуск №9 – с.24.

жизнедеятельности и взаимоотношений с государством нуждаются в дальнейшей теоретической разработке¹.

В рамках данной работы гражданское общество рассматривается как объект государственной информационной политики, структурными элементами которого являются граждане, свободное развитие личности которых и их частные интересы, базируются на наличии института частной собственности при плюрализме форм собственности, наличии гражданских прав и политических свобод, обеспечении плюрализма идей, мнений, взглядов и позиций, и первичные самоуправляемые общности людей (институциональные структуры общества) – семья, публично-правовые негосударственные ассоциации и объединения граждан, негосударственные хозяйствующие субъекты. При этом гражданское общество – это общество, обладающее способностью не только контроля за властью², но и ее формирования.

Одним из важнейших необходимых условий формирования гражданского общества, его политического и институционального структурирования является соответствующее информационное обеспечение такого процесса, так как именно информация является основным источником энергии развития общества.

Для того, чтобы в России сформировалось и устойчиво развивалось демократическое гражданское общество, необходимо, чтобы общественные структуры и каждый гражданин могли оперативно получать достоверную и объективную информацию по всем интересующим их вопросам жизнедеятельности системы общество – власть и свободно обмениваться информацией.

¹ См.: Кулиев М.Р. Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М.: РАГС, 1997.

² Боброва Н.А. Конституционный строй, гражданское общество, правовое государство //Советское государство и право: проблемы развития. Межвузовский сборник научных статей. Самара, 1992. – с.144.

Свободное массовое получение и распространение информации является основой действенной защиты прав и свобод человека, формирования адекватного происходящим событиям общественного мнения и обеспечения ему возможности реально воздействовать на само общество и государственную власть, т.е. стать реальной «четвертой властью». Все это является общепризнанными основополагающими характеристиками гражданского общества.

Построение в процессе проведения реформ системы массового получения и распространения информации, которая в условиях интенсивного развития информационных технологий и совершенствования средств связи все более и более отчетливо будет приобретать характер системы массовой коммуникации¹, включая правовое и организационно-технологическое обеспечение ее функционирования в рамках единого общегосударственного информационного пространства, является одной из важнейших задач государственного управления процессом реформ, реализация решения которой относится к сфере государственной информационной политики.

Одной из причин медленного и трудного продвижения реформ в России является неспособность существующей системы государственного управления обеспечить действенную реализацию и жесткий контроль исполнения законодательных и нормативных актов, принимаемых Федеральным Собранием, Президентом и Правительством, а также оперативное управление в тех областях социально-экономической жизни общества, которые сегодня частично или полностью находятся в сфере государственного регулирования. Сложившееся положение определяется не только несовершенством нормативно-правовой базы государственного управления и откровенным сопротивлением курсу реформ отдельных государственных служащих, но и несоответствием в целом системы и технологии государственного управления новым социально-экономическим

¹ Райков А.Н. Информационные системы поддержки государственных решений //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. - №5 – с.27.

условиям, реально сформировавшимся в ходе реформ, обострением противоречия между «устаревшим» профессионализмом значительной части кадров государственного аппарата и современными общественными потребностями¹.

Очевидно, назрела необходимость проведения реформы системы государственного управления на основе четкого законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения в соответствие структуры государственного аппарата этим новым функциям и задачам, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и их переподготовки для работы в новых условиях, внедрения современных технологий информационного обеспечения государственной деятельности и принятия управленческих решений. Можно утверждать, что совершенствование государственного аппарата и государственной службы является неотложной задачей и важным условием формирования качественно новых общественных отношений в нашей стране.

Реформа системы государственного управления невозможна без использования новых законодательных, организационных и технологических подходов к решению проблемы информационного обеспечения деятельности государственных органов власти и управления.

Государственный аппарат выступает в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата должна учитываться при разработке концепции его реформирования и мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления. Отсутствие в органах государственной власти четкого порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное,

¹ Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998. – с.12

общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одной из основных причин низкой эффективности государственного управления и распространения коррупции в этой сфере.

«Государственная» коррупция предполагает использование чиновниками своего служебного положения, когда они могут распоряжаться не принадлежащими им ресурсами путем принятия или не принятия тех или иных решений. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции в современной России, можно выделить: дисфункцию государственной машины; отсутствие правовой базы и культуры государственной службы, соответствующих новым экономическим отношениям; неумение или нежелание законодателей превратить государственную службу в публичный социально-правовой институт¹.

Поэтому четкое законодательное регулирование вопросов создания, использования и распространения информации в этих структурах и обязательность внедрения в их деятельность новых информационных технологий является действенной мерой повышения эффективности государственного управления, так как «эффективность действия государственного механизма зависит от совершенства информационных средств осуществления его функций»².

Эта мера должна обеспечить невозможность бесконтрольного использования и передачи информации отдельными должностными лицами и их персональную ответственность за достоверность и полноту предоставляемой обществу информации о деятельности государственной власти и решении различных социально-экономических и политических проблем, а также обеспечить информационную прозрачность

¹ Атаманчук С.Г. Государственная служба: исполнение государственных должностей. Учебно-методическое пособие. – М.: Дело, 1998. – с.14-16.

² Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996. – с.49.

государственной власти и широкий доступ общества к информации о ее деятельности.

При этом принципиально новым для России методологическим подходом к реформе системы государственного управления и решению проблемы взаимодействия и взаимоотношений между гражданским обществом и властью, важным элементом которой является информационное взаимодействие, может стать определение цели такой реформы как формирования власти демократического типа, ориентированной на общество, как потребителя ее услуг. Концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации служит инструментом административных реформ во всех без исключения развитых странах мира¹.

Задача реформирования информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, являющаяся одной из важнейших составляющих реформы системы государственного управления, также относится к сфере государственной информационной политики.

Таким образом, особая роль и значимость государственной информационной политики, как одной из важнейших составляющих государственного управления процессом проведения реформ в России, определяется тем, что переход от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой не может быть успешно реализован без одновременного многопланового перехода к информационно открытому обществу и эффективного решения проблемы взаимодействия гражданского общества и государственной власти.

¹ Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998. – с.219.

Глава 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Цели, стратегия и функциональные задачи государственной информационной политики

В России пока еще нет единой точки зрения на содержание государственной информационной политики и на ее роль как важной комплексной задачи государственного управления. Отношение к информационной политике в решающей мере зависит от того, какие конкретные вопросы находятся в сфере личной компетенции, профессиональных и политических интересов того или иного государственного деятеля, политика, или специалиста.

Так, распространено мнение, что информационная политика охватывает, главным образом, круг проблем, связанных с деятельностью средств массовой информации и их взаимоотношениями с государственной властью, так как именно эти проблемы стоят сегодня наиболее остро и постоянно находятся, отчасти благодаря самим же средствам массовой информации, в фокусе общественного внимания¹. При этом по мере продвижения к правовому демократическому государству происходит расширение даже такого узкого понимания сферы информационной политики за счет включения в нее проблем, связанных с реализацией гарантированного Конституцией права граждан и юридических лиц на свободное получение и распространение информации для массового пользования. Подобная интерпретация информационной политики имеет известное более точное терминологическое определение как государственная политика в области массовой информации.

¹ См. например: Пугачев В.П. Средства массовой коммуникации в современном политическом процессе //Вестник Московского Университета. Серия 12, Политические науки. – 1995. - №5; Музилев В., Незнамов В. Средства массовой информации как орудие политики. //Власть. – 1997. - №12 и другие.

Наряду с этим, с начала 90-х годов под воздействием общемирового процесса интенсивного развития информационных технологий ответственные за информатизацию российские органы государственной власти с привлечением ученых и специалистов активно начали разрабатывать концептуальные основы, принципы, положения и программы государственной политики информатизации¹. В рамках этой работы основное внимание уделяется научно-техническому, организационным, правовым, производственно-технологическим и экономическим аспектам создания и развития информационных технологий, информационной инфраструктуры и системы информационных ресурсов.

Параллельно федеральными органами исполнительной власти в области связи при участии ученых и специалистов соответствующего профиля не менее интенсивно ведется работа по разработке не только концептуальных основ, но и конкретных программ развития российских систем телекоммуникаций и связи².

К концу 90-х годов в качестве самостоятельных обозначились и стали почти автономно развиваться такие направления государственной политики в информационной сфере как информационная безопасность³ и формирование информационного законодательства⁴. Не исключено, что в ближайшее время проблема международного информационного обмена может быть

¹ См.: Федеральная целевая программа «Информатизация России». – М.: Роскоминформ, 1993; Основные направления информатизации государственной статистики в 1995-1998 гг. – М.: Госкомстат, 1994; Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. – М.: Информрегистр, 1996 и другие.

² См.: Концепция развития связи Российской Федерации /В.Б.Булгак, Л.Е.Варакин и др.; под ред. В.Б.Булгака, Л.Е.Варакина. – М.: Радио и связь, 1995.

³ См.: Концепция информационной безопасности Российской Федерации //Безопасность. – 1995. - № 1. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ. – М., 2000.

⁴ См.: Концепция по правовой информации. – М.: САПП, 1993. - №27; Концепция формирования и развития законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности в Российской Федерации. Проект //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1; Концепция нормативно-правового обеспечения формирования в России информационного общества. – М.: НТЦ «Информсистема», 1998.

интерпретирована тоже как обособленное направление государственной политики в информационной сфере.

Обособленность и слабая координация формирования государственной политики в областях массовой информации, информатизации, телекоммуникаций и связи, информационной безопасности, информационного законодательства и международного информационного обмена обусловлены тем, что до настоящего времени не определены единые стратегические цели и методологические основы государственной политики в информационной сфере. Только в последнее время наметилась тенденция комплексного, системного подхода к формированию концепции государственной информационной политики¹.

Учитывая, что именно информация является основным источником энергии для развития общества и государства, а информационные процессы являются важнейшей составной частью всех внутривластных и внешнеполитических процессов жизнедеятельности страны, 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-

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

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 государства¹, его интеграции в мировое информационное пространство, с учетом национальных особенностей и интересов, и при неперенном обеспечении безопасности в информационной сфере на внутригосударственном и международном уровнях.

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.

Поэтому формирование и развитие открытого информационного пространства государства при неперенном условии обеспечения его целостности и единства представляет собой основополагающее стратегическое направление государственной информационной политики.

¹ 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.: Юрист, 1997. – с.93).

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 рамках основополагающего стратегического направления государственной информационной политики в качестве ее основных функциональных задач 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 управления¹. 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

¹ 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 «публик рилейшнз» в политическом управлении. //Политическое управление: теория и практика. – М.: Издательство РАГС, 1997 и другие.

регулирующими 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 воздействия¹. 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,

¹ См.: Проблемы теории государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. М., 1987 – с.226-227.

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 самоорганизации¹. 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

¹ См.: Васильев Г.Г. Становление информационной цивилизации и тенденции обновления регулятивной системы общества. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

этом следует отметить, что внедрение современных информационных и коммуникационных технологий объективно способствует развитию децентрализации с одновременным повышением уровня координации в подобных структурах управления¹. 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,

¹ Эрмансон С.Э. Влияние информационных технологий на тип управленческой структуры // Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

уровнями и отдельными ее элементами образуются мощные информационные потоки¹, 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 регулируемыми воздействиями и, в частности, определяют правовые аспекты решения всех функциональных задач информационной политики. С другой стороны, этот

¹ См. например: Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.: РАГС, 1996.

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 полномасштабная 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 сообщество¹. Мировое сообщество представляет собой совокупность государственных образований и взаимосвязей между ними

¹ См.: Василенко В.И., Василенко Л.А. Интернет в системе государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 1998.

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 государств¹. 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

¹ См.: Кристальный Б.В. Проблемы участия России в международном информационном обмене // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1.

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 государства¹.

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

¹ См.: 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.

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.

Из выше изложенного следует, что разработка и реализация государственной информационной политики представляет собой многофункциональную комплексную задачу государственного управления.

Системообразующие факторы и методология реализации государственной информационной политики

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

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 редуционистских заблуждений относительно понимания и планирования социально-экономических процессов¹.

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.

В правовом демократическом государстве основой регулирования информационных процессов и развития их в широком смысле технологического обеспечения является нормативное правовое регулирование, базирующееся на национальном информационном законодательстве. Российское информационное законодательство должно включать соответствующие положения Конституции Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, в том числе указы Президента, и нормативные правовые акты органов власти субъектов Российской Федерации.

Формирование и развитие национального информационного законодательства по мере изменения информационных потребностей гражданского общества и власти, включая государственную и местное самоуправление, является фундаментом государственной информационной политики. Информационное законодательство должно фиксировать основополагающие решения функциональных задач государственной информационной политики в правовом поле и правовые основы всех

¹ См.: Кезин А.В., Локтионов М.В. Методология мягкого системного подхода в теории управления. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998.

аспектов их решения. При этом правовые нормы информационного законодательства должны быть непротиворечивыми и взаимоувязанными. Следует особо отметить, что именно совокупность норм информационного законодательства определяет общие для всех правила различных аспектов деятельности в информационной сфере, включая основные правила обеспечения информационной безопасности, прежде всего, путем регулирования порядка хранения и использования разных категорий информации с ограниченным доступом.

Таким образом, формирование и развитие информационного законодательства как единой системы взаимоувязанных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней является основным системообразующим и интегрирующим фактором реализации государственной информационной политики.

Для выявления организационно-технологических компонент решения функциональных задач информационной политики будем рассматривать эти задачи как обобщенные процессы обработки информации, включающие следующие основные этапы:

1. Сбор, накопление, хранение, первичная обработка (фильтрация) и актуализация исходной информации.
2. Комплексование, статистическая и аналитическая обработка, создание новой (вторичной) информации.
3. Использование массивов исходной и вторичной информации для принятия решений, формирования специальным образом подготовленных информационных воздействий и управляющих воздействий в форме документированной информации.
4. Распространение и передача исходной и вторичной информации, информационных воздействий, документированной информации о принятых управленческих решениях.

Практическим результатом этапа сбора и накопления первичной информации и этапа создания на основе ее комплексования,

статистической и аналитической обработки вторичной информации является формирование информационной ресурсной базы государства – национальных информационных ресурсов. Как отмечалось ранее, специфическая особенность информационных ресурсов, отличающая их от иных природных ресурсов, состоит в том, что эти ресурсы, являясь непосредственно продуктом интеллектуальной деятельности людей, по мере их использования не расходуются безвозвратно, а, наоборот, расширено воспроизводятся во все увеличивающемся объеме.

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 экономики¹. Информационные ресурсы России потенциально занимают одно из ведущих мест в мире и являются большим по объему, стоимости и сложности комплексом, включающим несколько миллионов баз данных, электронных информационных массивов, библиотечных и архивных фондов и т.п.

От состояния, доступности, эффективности использования и соответствия потребностям общества совокупности всех информационных ресурсов, включая государственные и негосударственные, зависит не только развитие информационной сферы государства, но и государства и общества как таковых.

Количество, качество и доступность информационных ресурсов уже сегодня во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом

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

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. При этом необходимо учитывать, что информационные ресурсы – это на 90% зеркальная, т.е. снятая информация,

и от качества «снятия» информации зависит качество деятельности ее пользователей.¹

Полнота, достоверность, актуализация, своевременность, непротиворечивость, уровень защищенности информационных ресурсов и сбалансированность этих показателей определяют качество информационного обеспечения деятельности гражданского общества и системы органов власти. Единство и взаимосвязанность системы национальных информационных ресурсов является необходимым условием обеспечения единства и целостности национального информационного пространства.

Таким образом, формирование и развитие единой, взаимосвязанной системы национальных информационных ресурсов представляет собой системообразующий фактор государственной информационной политики, направленный на интеграцию информационного пространства государства в единое целое.

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, что составляет суть третьего и четвертого этапов обобщенного процесса обработки информации. Кроме того, для эффективного развития самой системы национальных информационных ресурсов необходимо обеспечить широкие возможности взаимного обмена информацией между депозитариями информационных ресурсов (библиотеками, архивами,

¹ См.: Бачило И.Л., Нисневич Ю.А. Информационное обеспечение и информационные ресурсы в системе органов государственной власти Российской Федерации. //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – выпуск №1.

фондами, банками данных, иными информационными системами), включая как отечественные, так и зарубежные¹.

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 свойствами²:

- 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

¹ См.: Хохлов Ю.Е. О развитии информационного общества России. М.: Российская государственная библиотека. Институт «Информационное общество», 1999.

² См.: Шехтман Л.И. Системы телекоммуникаций: проблемы и перспективы. (Опыт системного исследования). – М.: Радио и связь, 1998.

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.

Следует особо отметить, что анализ современных тенденций развития и совершенствования информационно-коммуникационных технологий позволяет сделать вывод, что в достаточно близком будущем традиционные СМИ будут полностью интегрированы и в определенной степени поглощены современными компьютерными системами и сетями массового информационного обмена и массовых коммуникаций, обеспечивающими любому пользователю прямой индивидуальный 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 и необходимым объектом государственной информационной политики, 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, включая трансграничный обмен, а также проблемы защиты от массового распространения преднамеренной или непреднамеренной дезинформации и информации, подрывающей основы конституционного строя, морально-нравственные и духовные основы общества. В целом такой переход существенно усложняет весь комплекс проблем обеспечения информационной безопасности, являющийся одной из важнейших составляющих решения задачи формирования и развития информационно-коммуникационной инфраструктуры государства.

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, основу которой составляет именно включение национальной информационно-

коммуникационной инфраструктуры в глобальную мировую. 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 жизнь¹.

Таким образом, формирование и развитие единой информационно-коммуникационной инфраструктуры государства является системообразующим фактором государственной информационной политики организационно-технологического уровня, играющим определяющую роль в обеспечении единства и целостности информационного пространства страны и его интеграции в мировое информационное пространство.

Все этапы обобщенного процесса обработки информации, в том числе и этап принятия решений на основе использования первичной и вторичной информации, требуют соответствующего технологического обеспечения, т.е. использования современных информационных и телекоммуникационных технологий. Современные информационные и телекоммуникационные технологии представляют собой совокупность программных, технических и организационных средств, объединенных в единую функциональную структуру для решения определенных задач обработки информации, и включают технологии компьютерной обработки и передачи информации, технологии связи и коммутации, технологии построения и эксплуатации информационных систем и сетей, технологии интеграции различных видов информации, технических устройств и технологий в единый функциональный комплекс (технологии открытых систем) и технические средства их реализации.

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

¹ См.: 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.

телекоммуникационных систем и средств связи, программного обеспечения, информационных массивов и баз данных представляет собой один из наиболее динамично развивающихся и высокорентабельных секторов общественного производства, в котором период обновления продукции уже сегодня составляет 3-5 лет с тенденцией уменьшения до 2-3 лет¹. Этот сектор общественного производства следует рассматривать как самостоятельную отрасль экономики – информационную индустрию², 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.

Научно-технический и производственный комплекс информационной индустрии России составляют научные учреждения Российской Академии наук и высшие учебные заведения соответствующего профиля, научно-исследовательские, научно-производственные, опытно-конструкторские организации и предприятия-производители различных организационно-правовых форм и форм собственности, занимающиеся фундаментальными и прикладными исследованиями в информационной сфере, проектированием, разработкой и производством технологий, систем, программного обеспечения, технических средств информатизации, вычислительной и

¹ Концепция государственной информационной политики: Проект /Коллектив авторов. – М.: ИСА РАН, 1998.- с.13.

² См.: Мелюхин И.С. Роль информационной индустрии в экономическом развитии общества //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

телекоммуникационной техники и средств связи, внедрением, эксплуатацией и научно-техническим сопровождением таких систем и техники.

Возможны два крайних подхода к формированию и развитию научно-производственного комплекса информационной индустрии.

Первый подход заключается в ориентации на максимальное использование зарубежных научных разработок, технологий, систем и производственной продукции. При реализации такого подхода национальный научно-технический потенциал резко сокращается, фундаментальные и прикладные научные исследования, проектные и опытно-конструкторские работы проводятся в минимальных объемах, производственный потенциал переключается на внедрение и сопровождение технических систем и средств зарубежного производства, на закупку которых, в основном, и используются финансовые ресурсы государства в информационной сфере. Фактически национальная информационная индустрия переводится на уровень сервисного обслуживания и производства продукции массового потребления по иностранным лицензиям. Хотя при таком подходе возможно формирование информационной сферы государства на основе использования передовых информационных и коммуникационных технологий и технических средств мирового уровня и упрощение ее интеграции в мировое информационное пространство, но страна попадает в жесткую технологическую и экономическую зависимость от иностранных производителей, что создает реальные угрозы ее интересам и безопасности в информационной сфере, а также снижает реальность претензий на статус мировой державы.

Второй крайний подход заключается в ориентации исключительно на научные разработки, технологии, системы и технические средства собственного производства. В современных условиях создание национальной информационной индустрии, продукция которой по всем направлениям соответствует передовым достижениям науки и техники в информационной сфере, без международной интеграции практически невозможно. При этом,

даже если страна способна отвлечь из других секторов экономики и расходовать на развитие информационной индустрии огромные финансовые и материально-технические ресурсы, это не гарантирует ее от существенного отставания от мирового уровня. Подобный подход может привести лишь к самоизоляции и, как следствие, к снижению влияния страны на геополитические процессы, ее научному и технологическому отставанию не только в информационной сфере, существенному усложнению интеграции в мировое информационное пространство и при этом реально не снижает угрозы национальной информационной безопасности.

Поэтому 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.

На взгляд автора российским научным и исследовательским школам, разработчикам и производителям информационных и коммуникационных технологий и средств их реализации, способным достичь качественных результатов и производить конкурентоспособную продукцию мирового уровня, должна оказываться селективная государственная поддержка в различных формах на основе конкурсного отбора независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и необходимая помощь в перестройке и адаптации их деятельности к условиям рыночной экономики. Одновременно должны создаваться благоприятные экономические и политические условия для привлечения в российскую информационную индустрию иностранных инвестиций как в форме финансовых ресурсов, так и в форме новейших технологий, научных и опытно-конструкторских разработок для дальнейшего совместного развития и использования.

Существенными особенностями формирования и развития научно-производственного комплекса российской информационной индустрии, которые должны особо учитываться при проведении информационной политики, являются проблема выравнивания территориального размещения этого комплекса и проблема конверсии оборонной промышленности, в том числе использования технологий и продукции двойного применения.

В настоящее время рынок информационной продукции и услуг является одним из наиболее рентабельных и динамично развивающихся секторов мирового рынка¹. 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.

Российский рынок информационной продукции и услуг вполне успешно интегрировался в мировой. Характерным признаком этого является то, что новейшие информационные и телекоммуникационные технологии и технические средства появляются на российском рынке практически одновременно с их появлением на зарубежных рынках. Сегодня российский рынок достаточно эффективно обеспечивает потребности страны в программном обеспечении и технических средствах информатизации и развития телекоммуникаций.

Однако пока российский рынок информационной продукции и услуг недостаточно стабилен из-за недостаточно четкой организации и структурирования, а также наличия ряда существенных деформаций.

Прежде всего, этому рынку, также как и всем рынкам других видов продукции и услуг в экономическом пространстве России для достижения стабильности и устойчивого развития требуется законодательное и иное нормативное правовое регулирование, обеспечивающее обязательные для

¹ См.: Андреева И.А. Влияние макроэкономических факторов на развитие информационного рынка // Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

всех участников рынка равные условия и правила их деятельности и при этом стимулирующее развитие, экономический рост и повышение конкурентоспособности отечественных производителей. В этом смысле данный рынок не составляет какое-либо исключение и его регулирование должно осуществляться в рамках общегосударственной экономической политики, включая налоговую, инвестиционную и таможенную.

Существенной особенностью российского рынка информационной продукции и услуг является то, что в настоящее время основным потребителем на этом рынке выступает государственная власть в лице ее органов, организаций и учреждений и лишь в секторе индивидуальных информационных технологий наблюдается тенденция смещения в сторону крупных корпоративных заказчиков, обладающих существенными финансовыми ресурсами, которые в этом сектора даже опережают государственную власть. 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. Объективными причинами подобной деформации являются недостаточный уровень благосостояния населения и отсутствие в России практических навыков и опыта быстрого внедрения новейших достижений в области высоких технологий в массовое пользование.

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 центрами¹. Такая неоднородность рынка порождает территориальную неравномерность информационного пространства, деформирующую это пространство и создающую угрозу его целостности.

Несмотря на то, что уже сегодня российское законодательство признает право не только интеллектуальной, но и вещной собственности на информацию, товарные отношения, объектом которых она является, в наименьшей степени отрегулированы². Поэтому этот сектор информационного рынка является наименее развитым и организованным, а решение проблемы легального предоставления населению и институциональным структурам общества различных типов информации, как самостоятельного вида услуги, находится на крайне низком уровне. При этом на теневом рынке информация признается значимым, стратегически важным товаром и на ее приобретение расходуются значительные финансовые ресурсы. Подобная деформация рынка существенно ограничивает возможности его функционального развития и порождает реальные угрозы информационной безопасности страны.

Характерной особенностью российского информационного рынка является и широкое распространение на нем не лицензированных и не сертифицированных продуктов и услуг, особенно нелегальное копирование и использование программного обеспечения. Это не только приносит серьезные убытки отечественным и зарубежным производителям, но существенно влияет на снижение качества различных видов информационной деятельности, от которого в значительной мере зависит уровень безопасности в информационной сфере.

Таким образом, устранение деформаций и цивилизованное развитие рынка информационной продукции и услуг, представляющего собой технико-экономический системообразующий фактор информационного

¹См.: Ашурбейли И.Р. Становление информационного рынка в России //Информационные ресурсы России. – 1994. - №1.

² См.: Бачило И.Л. О праве собственности на информационные ресурсы //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

пространства и важный объект в системе обеспечения информационной безопасности, должно являться предметом государственного управления при системном подходе к проведению государственной информационной политики.

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 властью¹. Нарождающаяся реальность создает новую информационную обстановку, в которой человек оказывается под более мощными и разнообразными информационными воздействиями и для сохранения и повышения своего социального статуса в изменяющейся обстановке сталкивается с необходимостью осваивать новые более интеллектуальные информационные технологии и технические устройства как в профессиональной деятельности,

¹ См. например: Белов Г.В. Информационная доктрина: программа или идеология? //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6.

так и в быту. При отсутствии необходимой профессиональной и социально-психологической подготовки это может создавать эмоциональный дискомфорт, приводить к стрессам, нарушать физическую, социальную и духовную целостность личности, вызывать неприятие окружающей действительности.

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 информатизации¹.

Для решения функциональных задач государственной информационной политики и при этом эффективного использования новейших достижений науки и техники в информационной сфере

¹ См.: Колин К.К. Наука для будущего: социальная информатика. //Информационные ресурсы России. – 1995. - №3.

недостаточно только обеспечить нормативно-правовую, организационно-технологическую и технико-экономическую составляющие их решения. Необходим учет «человеческого фактора». В государстве должно быть достаточное количество профессионально подготовленных специалистов для работы в информационных сферах власти и гражданского общества, способных обеспечивать освоение, внедрение и эффективную эксплуатацию современных информационных и коммуникационных технологий, сетей, систем и технических устройств, а все граждане должны быть достаточно подготовлены для того, чтобы стать их массовыми индивидуальными пользователями как в своей профессиональной деятельности, так и в домашнем потреблении. При этом и специалисты-профессионалы, и массовые пользователи должны хорошо знать и четко соблюдать правовые нормы деятельности в информационной сфере.

Отметим два существенно важных факта в социально-образовательной адаптации, необходимой для перехода к открытому информационному обществу.

Во-первых, только при наличии в государстве массовых индивидуальных пользователей информационных и коммуникационных технологий и систем, знающих и соблюдающих правовые нормы информационной деятельности, возможна действенная практическая реализация одного из основных прав и свобод личности - конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, а также реальное обеспечение массового информационного обмена и массовых коммуникаций, включая трансграничные.

Во-вторых, внедрение современных информационных и коммуникационных технологий в систему школьного, среднего специального и высшего образования и систему профессиональной подготовки и переподготовки кадров, позволяет радикально изменить сущность и организацию самих процессов обучения и развития человека, формировать системы непрерывного, дистанционного, открытого и широко доступного

образования и обеспечить уже в процессе обучения массовое информационное образование и просвещение, являющиеся основой адаптации к открытому информационному обществу¹.

Таким образом, социально-образовательным системообразующим фактором государственной информационной политики является формирование и развитие единой общегосударственной системы массового информационного образования и просвещения, подготовки и переподготовки профессиональных кадров для информационной сферы.

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.

¹ См. например: Политика в области образования и новые информационные технологии: Национальный доклад России на II Международном конгрессе ЮНЕСКО // Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. – М. 1996. - №1.

Глава 3. ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Государственное управление и информационная политика

В соответствии с общими принципами теории управления государственное управление – это процесс, который представляет собой последовательное осуществление выработки и принятия управленческих решений, организации выполнения принятых решений, координации хода работ по выполнению решений и контроля за ходом их выполнения¹.

Как отмечает американский ученый в области социальных и политических наук, нобелевский лауреат по экономике (1978г.) Г.Саймона после Второй мировой войны произошла революция именно в методах принятия решений, которая стала возможна благодаря применению таких методов, как математический анализ, исследование операций, информационные технологии, электронная обработка данных и компьютерное моделирование¹. Развивая теорию рационального выбора на основе фундаментальных исследований процесса принятия решений с использованием современных информационных технологий для моделирования человеческого мышления Г.Саймон предложил новую теорию, существенно расширяющую границы рациональности и основанную на замене модели «экономического человека», выбирающего наилучший курс из возможных, на модель «административного человека», ищущего курс удовлетворительный или достаточно хороший.

В настоящее время понятие «государственное управление» стало актуальным предметом разносторонних научных исследований не только в рамках общей теории управления, но и не менее активно в области философии, политологии и социологии. Сутью проводимых исследований является всестороннее системное осмысление этого явления в условиях

¹ См. например: Бобрышев Д.Н. Основные категории теории управления. – М.: АНХ СССР, 1988.

постиндустриального развития, соотносении его с такими понятиями как «государство», «власть», «управление», «право», «информация»². В качестве характерных черт этого явления, с которыми согласно большинство исследователей, можно выделить следующие:

- государственное управление - системное общественное явление, относящееся к категории социально-политических феноменов, в которых фиксируются наиболее существенные тенденции жизнедеятельности общества и государства;
- государственное управление – целенаправленное управление процессами общественного развития, практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу государства;
- государственное управление – определенный вид деятельности по осуществлению государственной власти, составная часть системы политической власти, выполняющая определенные функции и задачи и реализующая регулирующие действия государственной власти, закрепленные в законах и иных нормативно-правовых актах;

¹ См.: Simon H.A. The New Science of Management Decision. Harper @ Row, 1960.

² См.: Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997; Введение в государственное управление: В 3 кн. Кн.1. Право, государство и политика /Гуреев С.А., Парамонов А.Р., Лобанов В.В., Гришковец А.А.; Под ред. В.Я. Афанасьева/ ГГУ. – М.: ЗАО «Финстатинформ», 1998; Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996; Кадымов С.Т. Проблемы государственного управления в современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. М.: МГУ, 1998; Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998; Потапенко В.В. Государственная власть как фактор модернизации общества (опыт России: социально-философский анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. М.: Московский государственный университет коммерции, 1999; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Московский психолого-социальный институт, Флинт, 1998 и другие.

- государственная управление – важнейший фактор модернизации, реализации социальных, политических, экономических и технологических изменений в государстве и обществе, ориентированных на будущее;
- государственное управление – одновременно наука и искусство, один из сложнейших видов публичной профессиональной деятельности, доминантой которого является противоречие между объективным характером управления и субъективным способом его осуществления;
- система государственного управления – одна из важнейших искусственных систем организации жизни, особый тип организационных систем.

Процесс государственного управления должен обеспечивать решение комплекса задач по достижению набора целей развития и удовлетворения потребностей общества. При этом сам процесс должен осуществляться в рамках определенной стратегии и тактики управления на основе соответствующих принципов, способов и методов его реализации.

Совокупность набора целей и комплекса задач по их достижению, стратегии и тактики управления, принципов, способов и методов выработки и реализации управленческих решений для регулирования и устойчивого развития определенной сферы (экономической, социальной, информационной, внешнеполитической и т.д.) жизнедеятельности общества и государства составляет суть государственной политики в данной сфере.

В идеале государственная политика, которая должна закрепляться государственно-правовыми институтами и быть известной и понятной обществу, представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем. Смысл конструктивной государственной политики заключается в модернизации материального и духовного производства и социальных условий жизни на базе научно-технического прогресса и новых

технологий¹. При этом любая государственная политика реализуема при использовании адекватных ей средств и в определенных условиях, в числе которых можно выделить следующее:

- государственно-правовые, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать доступные технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;
- социально-психологические, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, необоснованных ожиданий и от всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей;
- деятельностно-практические, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.

Государственная политика является основополагающим инструментом государственного управления, определяющим содержание и смысл процессов государственного управления. При этом такая политика может заключаться, в частности, в полном или частичном отказе от государственного регулирования в той или иной сфере. Реализация государственной политики в виде суммы управленческих решений, принимаемых на основе действующего законодательства и оценки состояния сферы ведения исполнительной власти и ее подсистем, является обязанностью органов государственной власти и их должностных лиц.

Исходными основополагающими условиями для эффективного проведения государственной политики, направленной на удовлетворение

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – с.54-55

потребностей и интересов общества в определенной сфере, являются формируемые самой государственной властью:

- концепция государственной политики, определяющая краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные перспективы развития данной сферы жизнедеятельности общества и государства;
- законодательная база, определяющая обязательные для всех в демократическом правовом государстве правила, условия и некоторые необходимые ограничения деятельности в данной сфере;
- организационно-технологическое обеспечение практической реализации и контроля процессов государственного регулирования данной сферы, как объекта государственного управления.

Государственная политика является средством, позволяющим государству достичь определенные цели в конкретной сфере, регулируя совокупность процессов общественной жизни с использованием комплекса разнообразных методов воздействия. Традиционно к таким методам воздействия относят правовые, экономические и административные. Кроме того, обычно государственную внутреннюю политику разделяют по направлениям, в зависимости от характера и содержания проблем и вопросов, которые необходимо решать органам исполнительной власти в определенной сфере общественной жизни.

В современных условиях кардинально изменяется роль информационной сферы в общественной жизни и она из вспомогательной, технологической переходит в разряд важнейших объектов государственного управления. Особое значение информационной сферы определяется тем, что информация на постиндустриальном этапе развития является основным источником энергии для жизнедеятельности и развития всех без исключения сфер общества и государства, а информационные ресурсы и информационно-коммуникационные сети и системы образуют «кровеносную» систему современного государства.

Действительно, информация представляет собой основу для развития личности каждого члена общества, взаимодействия между членами общества, формирования гражданского общества и его институциональных структур. Обмен информацией в различных формах является тем процессом, без которого невозможно развитие ни социальной, ни экономической, ни политической сфер жизни общества, ни его объединение в единое целое.

Постоянное информационное взаимодействие между гражданским обществом и государственной властью, между различными административно-территориальными и национальными образованиями, между всеми ветвями и структурами центральной и местной власти является важнейшим условием устойчивого развития государства, сохранения его единства и целостности.

Информация является исходным ресурсом для разработки государственной политики и осуществления государственного управления в любой сфере жизнедеятельности общества и государства. Информационное обеспечение деятельности системы органов государственной власти, ее своевременное обеспечение достоверной информацией является важнейшим условием устойчивого и эффективного функционирования государственного механизма, реализации всех стадий процесса государственного управления, адекватного целям и задачам развития и удовлетворения насущных потребностей общества.

Так как важнейшим условием функционирования общества и государства на этапе постиндустриального развития становится поиск, получение, анализ, систематизация, выдача и использование информации, то одним из ключевых элементов государственного управления становится информационное управление, включающее как управление информационными потоками и ресурсами, развитием информационно-коммуникационной инфраструктуры и рынка информационной продукции,

услуг и технологий¹, так и формирование и распространение, в частности через средства массовой коммуникации, различных видов информационных воздействий². При этом информационная политика становится в один ряд с традиционными направлениями государственной политики как целого и в качестве современного эффективного метода ее реализации выделяется метод информационных воздействий.

Следует также отметить, что с постиндустриальным развитием связано структурное изменение соотношения властей в обществе и с учетом многоликости власти (административной, политической, экономической) вполне обосновано можно говорить о выходе на первый план в социальном регулировании в тесном переплетении с другими видами власти информационной власти³, а также о таком виде культуры управления как информационный⁴.

Поэтому разработка государственной информационной политики, отвечающей потребностям и интересам общества, и ее практическая реализация путем эффективного государственного регулирования информационной сферы является актуальной комплексной проблемой управления современным государством, существенным фактором его демократизации и оптимизации.

Выбор той или иной государственной информационной политики является политическим актом. Такое политическое решение, имеющее

¹ См.: Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. Сетевая информационная революция // Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4.

² См. например: Григорьев М.С. Политические коммуникации в «век информации». // Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998; Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996.

³ См.: Пугачев В.П. Российское государство: попытка политологического аудита // Власть. - 1997. - №12 - с.15; Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999. - с.195.

⁴ См.: Шерстова С.Н. Этика и культура управления // Проблемы социального управления: методология, теория, практика. Материалы Всероссийской научной конференции - Нижний Новгород, Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 1998.

долгосрочное стратегическое значение для развития страны, должно приниматься на самом высшем уровне ее руководства.

Государственная информационная политика, также как и политика в других сферах жизнедеятельности общества и государства, должна базироваться на концептуальных, научных и методологических разработках, систематизированных и объединенных в единую концепцию. Формирование концепции государственной информационной политики на основе организации и координации деятельности государственных и негосударственных научных и научно-исследовательских организаций и учреждений, органов государственной власти, общественных организаций, специалистов различного профиля и интеграции полученных ими результатов, является первой основополагающей задачей государственной власти по проведению такой политики.

При разработки концепции государственной информационной политики необходим системный подход¹. При таком подходе основополагающие стратегические цели и обобщенные функциональные задачи государственной информационной политики должны определяться исходя из системного анализа информационного пространства государства и общества как объекта управления и функционального назначения обобщенных информационных потоков. Такой подход позволяет выявить однородные компоненты решения функциональных задач, которые объединяются в единые общегосударственные системы и структуры, стягивающие информационное пространство государства в единое целое и определяющие системообразующие факторы государственной информационной политики.

В правовом демократическом государстве непреложной основой проведения государственной политики и основополагающим механизмом

¹ Системный подход в управлении – это ничто иное как попытка внедрить рациональный научный метод в решение проблем управления (Казарян В.П. Системный анализ и современные технологии управления. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.66).

реализации государственного управления в любой сфере жизнедеятельности общества и государства является нормативное правовое регулирование, суть которого заключается в принятии управленческих решений в форме нормативных правовых актов¹. Базу нормативного правового регулирования составляют акты национального законодательства.

Поэтому второй основополагающей задачей государственной власти в проведении информационной политики является формирование и развитие ее законодательной базы - национального информационного законодательства, структурированного по уровням законодательства, методам нормативного регулирования отношений и степени охвата предмета регулирования и включающего как специальные акты, целиком посвященные вопросам правового регулирования в информационной сфере, так и отдельные нормы по данному предмету в других правовых актах. При этом следует особо подчеркнуть, что акты информационного законодательства, которые должны в принципе являться актами прямого действия, не только составляют законодательную базу, но и сами являются определенными управленческими решениями, направленными на проведение той или иной информационной политики. Поэтому законодательное поле также является областью непосредственного формирования и проведения государственной информационной политики.

В национальном информационном законодательстве должны быть максимально полно отрегулированы отношения, включая права, ограничения прав, обязанности и ответственность объектов и субъектов правового регулирования в информационной сфере².

Наличие концепции и законодательной базы является необходимым, но не достаточным условием, и для осуществления государственной информационной политики должны быть также созданы организационно-технологические условия для практической реализации в рамках

¹ См.: Проблемы теории государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. М., 1987.

² См.: Бачило И.Л. Правовое регулирование процессов информатизации. //Государство и право. Наука. – 1994. - №12.

выработанной политики процессов государственного регулирования информационной сферы. При этом правила, условия и порядок формирования и функционирования организационно-технологического обеспечения процессов государственного регулирования информационной сферы также должны быть определены на основе соответствующих актов информационного законодательства. Информацией и информационными технологиями нужно управлять, как и любым другим ресурсом.¹

Основой формирования организационно-технологического обеспечения проведения государственной информационной политики является четкое распределение прав, обязанностей и ответственности за реализацию различных аспектов такой политики в системе органов государственной власти. При этом в системе органов государственной власти и, прежде всего, ее исполнительной ветви должна быть сформирована подсистема, функциональной задачей которой является проведение государственной информационной политики. Такая подсистема должна включать как специализированные органы власти, обеспечивающие государственное регулирование информационной сферы, так и подразделения в иных органах власти, ответственные за информационные аспекты деятельности в сфере компетенции этих органов. Необходимым условием эффективного функционирования такой подсистемы, включающей органы государственной власти различных ветвей и уровней, является четкая координация ее деятельности как единой структуры. Для обеспечения требуемой координации и единства функционирования необходимо наличие координационного центра на уровне высшего руководства страны и персональная ответственность одного из высших должностных лиц государственной власти за проведение информационной политики.

¹ Эффективность государственного управления: Пер. с английского/ Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – с.800.

Структуризация системы органов государственной власти в соответствии с функционально обоснованным распределением прав, ответственности и обязанностей является неременным условием действительно эффективной, с точки зрения достигаемых результатов, информатизации государственного управления, т.е. внедрения современных информационных и коммуникационных технологий, средств вычислительной техники и связи. Именно это составляет основу современных технологий государственного управления и обеспечивает достижение принципиально нового качества процессов подготовки, принятия и реализации управленческих решений¹.

Внедрение новейших информационных и коммуникационных технологий и информатизация на их основе государственного управления является важнейшим моментом в создании организационно-технологической базы проведения государственной информационной политики и перестройки, в соответствии с современными тенденциями мирового развития, информационной сферы государства в целях повышения эффективности информационного обслуживания населения, деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления, использования и развития общегосударственной информационно-коммуникационной инфраструктуры и системы информационных ресурсов. При этом следует отметить, что информатизация всех сфер государственного управления является одним из приоритетных направлений информационной политики современного государства².

Функционирование организационных структур в системе органов государственной власти, ответственных за проведение государственной информационной политики, и совершенствование информационных технологий государственного управления требуют организации

¹См.: Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996.

² См.: Райков А.Н. Принципы устойчивой информатизации управленческих структур //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. - №4.

планомерного расходования государственных финансовых и материальных ресурсов. Необходимое бюджетное финансирование указанной деятельности должно осуществляться исходя из реальных возможностей государства по статье расходов на государственное управление. При этом должны быть обеспечены жесткий контроль за целевым использованием бюджетных средств и проведение единой политики формирования на конкурсной основе государственного заказа на выполнение необходимых работ и закупку готовой продукции на внутреннем и внешнем информационных рынках.

Формирование организационно-технологического обеспечения проведения государственной информационной политики, включая создание соответствующих структур в системе органов государственной власти и их оснащение современными информационными технологиями и техническими средствами, а также организация необходимого бюджетного финансирования должны осуществляться только на основании разработанной и утвержденной концепции государственной информационной политики и вступивших в действие базовых законов информационного законодательства.

В настоящее время в России еще не определена единая концепция государственной информационной политики, а российское информационное законодательство находится еще только в стадии формирования. Поэтому первоочередное внимание государственной власти, политических объединений и научной общественности должно быть обращено на проблемы разработки концептуальных основ государственной информационной политики и формирования информационного законодательства России с учетом следующих специфических особенностей современного этапа развития российской государственности.

Во-первых, в настоящее время в России осуществляются глубокие социально-экономические и политические преобразования с целью перехода от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, который на данном этапе мирового развития не может быть

успешно реализован без одновременного перехода к информационно открытому обществу и информационно прозрачной государственной власти.

Во-вторых, одновременно идет достаточно сложный процесс формирования отношений в федеративном государстве на новых для России демократических принципах равноправия субъектов федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов, разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, разнообразия форм государственной власти на региональном уровне, разделения полномочий местного самоуправления и государственной власти. В этих условиях обеспечение устойчивого информационного взаимодействия между центром и регионами, между всеми ветвями и уровнями федеральной и региональной власти, исключение любых проявлений «информационного сепаратизма» на основе единого информационного пространства страны, единой общегосударственной информационно-коммуникационной инфраструктуры и системы национальных информационных ресурсов является одним из ключевых условий сохранения государственной и территориальной целостности России, ее государственности как таковой.

Информационное обеспечение государственной власти: подходы и решения

Под системой государственной власти будем понимать законодательно упорядоченную иерархическую совокупность органов государственной власти, обеспечивающую принятие в процессе государственного управления решений, направленных на развитие и удовлетворение потребностей общества и государства.

В компетенцию государственной власти как субъекта государственной информационной политики входит определение ее сути, стратегии и тактики проведения, формирование и развитие информационного законодательства – одного из главных инструментов ее реализации. Однако, как отмечалось

ранее, роль государственной власти в проведении информационной политики определяется и другими существенными факторами.

Во-первых, информационная сфера государственной власти входит важной составной частью в информационное пространство страны, а информационное обеспечение ее деятельности в совокупности с местным самоуправлением - одна из функциональных задач государственной информационной политики. Иными словами, государственная власть - не только субъект, но и один из основных объектов государственного управления в рамках проводимой информационной политики.

Следует отметить, что в современных исследованиях по теории государственного управления используется понятие «государственная» или «управленческая» информация. Под управленческой информацией понимается часть социальной информации, которая выделяется из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий¹. Под государственной информацией понимается информация, предназначенная для выполнения задач политического управления, являющиеся важным средством политики и власти, регулирования всех политических процессов². Однако, по нашему мнению, при системном подходе к информационной политике необходимо рассматривать не отдельно проблемы информации, используемой системой органов государственной власти, а всю информационную сферу государственной власти.

Во-вторых, такой принцип демократии, как «государство для общества, а не общество для государства», можно реализовать лишь при условии, когда деятельность власти, ее органов и институтов информационно открыта, а приоритеты направлены на предоставление услуг населению, в первую

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – с.241.

² Полудницин В.Е. Государственная информация как важный фактор управления политическими процессами в условиях модернизации российского общества. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. М.: РАГС, 1996 – с.1.

очередь, информационных. Это требует соответствующей организации информационного обеспечения ее деятельности¹.

В-третьих, взаимоотношения государственной власти и общества не могут быть построены на основе взаимного уважения и делового партнерства, если отсутствует активное информационное взаимодействие государственной власти с обществом и не применяется весь арсенал механизмов такого взаимодействия.

В-четвертых, государственная власть - один из самых мощных источников социально и экономически значимой для развития общества и государства информации. Это предопределяет ее практическую заинтересованность и ведущую роль в формировании и развитии национальных информационных ресурсов и национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры².

В-пятых, государственная власть - наиболее крупный и обеспеченный ресурсами потребитель и заказчик на рынке информационной продукции и услуг, от поведения которого на этом рынке во многом зависят его состояние и перспективы развития³.

Таким образом, в силу объективных обстоятельств государственная власть призвана играть ведущую роль не только в формировании, но и в практической реализации государственной информационной политики как многофункциональной комплексной задачи государственного управления.

¹ См. например: Бачило И.Л., Нисневич Ю.А. Информационное обеспечение и информационные ресурсы в системе органов государственной власти Российской Федерации. //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – выпуск №1; Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.: РАГС, 1996 и другие.

² См. : Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. – М.: Информрегистр, 1996.

³ См.: Материалы парламентских слушаний «Проблемы производства и реализации продукции высоких технологий и сокращения закупок такой продукции за рубежом», Комитет по информационной политике и связи, октябрь 1995г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.

В современной научной литературе по проблемам государственного управления задача государственной власти по формированию и реализации государственной информационной политике определяется как информационная функция государства, которая приобретает особое значение в период модернизации общественных отношений.

Напомним, что государственное управление в соответствии с общими принципами теории управления – это последовательная выработка и принятие решений, организация их выполнения, координация работ по выполнению решений, контроль за их реализацией. При этом технологическая составляющая процесса государственного управления сводится, в конечном счете, к сбору, обработке и передаче информации, которая и служит своего рода энергетическим источником функционирования как государственной власти в целом, так и ее отдельных структур. Своевременное обеспечение органов государственной власти достоверной статистической, прогнозной и аналитической информацией становится одним из важнейших условий нормального функционирования государственного механизма; недостаток или избыток информации, ее несвоевременность, недостоверность, необъективность могут привести к принятию неоптимальных решений.

Как отмечает Атаманчук С.Г. эффективность и рациональность деятельности государственных органов напрямую зависят от качества поступающей информации и может быть обеспечена только при наличии налаженного информационного поля управленческой деятельности. При формировании информационного поля управленческой деятельности государственных органов могут иметь место следующие отрицательные явления: отсутствие системного единства информационного поля для всех подразделений организации; отсутствие постоянной связи по систематическому обмену информацией между подразделениями организации; нерегулярность информационных потоков, отсутствие регламентированной периодичности получения информации; избыток

информации или ее излишняя детализация, тормозящие управленческий процесс; недостаточная надежность и полнота информации, порождаемые отсутствием единых требований к сбору информации и регулярного, хорошо организованного учета и отчетности; запаздывание информации; повторяемость информации – предоставление в вышестоящие органы одной и той же информации в связи с периодической отчетностью (ежесуточно, ежемесячно, ежеквартально и т.д.); несопоставимость информации, когда, например, по тем или иным причинам невозможно провести достоверный сопоставительный анализ плановых и отчетных показателей¹.

Информационный ресурс государственной власти формируется из двух основных источников: внешнего, которым является общество в процессе своей жизнедеятельности и развития, и внутреннего, которым является система органов государственной власти в процессе реализации комплекса задач государственного управления. Поэтому объективно в процессе решения задачи информационного обеспечения деятельности государственной власти формируется база для решения информационных проблем общества и создаются необходимые условия для практической реализации решений задач информационного обслуживания населения и обеспечения информационного взаимодействия общества и власти.

Если информация, необходимая для принятия качественных решений и предоставления качественных услуг, недостаточно скоординирована внутри структуры органов государственной власти, то это увеличивает не только время, но и стоимость предоставления услуг. Хорошая услуга предполагает свободный доступ к необходимой информации. Государственная власть должна сделать информацию доступной для граждан в нужное время и на удобных для них условиях. Она должно поддерживать множественность источников информации, среди которых должны быть как полноправные партнеры и органы государственной власти всех уровней, и органы местного

¹ См.: Атаманчук С.Г. Государственная служба: исполнение государственных должностей. Учебно-методическое пособие. – М.: Дело, 1998. – с.66-68.

самоуправления, и частный сектор экономики, и общественные структуры. Опыт развитых стран показывает, что эффективным средством установления партнерских деловых отношений между обществом и властью является информатизация на основе внедрения новейших информационных технологий и высокоскоростных телекоммуникационных сетей связи.

При этом выделяются три стадии внедрения новых технологий в социальные и экономические системы. На первой стадии новая технология позволяет просто иначе выполнять работу, которая выполнялась и до ее внедрения. На второй стадии с помощью новой технологии выполняется та работа, которая без нее не могла быть выполнена. На третьей стадии внедрение новой технологии трансформирует существующие социальные и экономические структуры в принципиально новые системы.¹

Технологическая реорганизация позволит государственной власти преодолевать временные и пространственные барьеры при осуществлении своих функций и предоставлять людям социально и экономически значимую информацию и услуги когда и где им это будет удобно. Она позволит не только самим структурам государственной власти быстро собирать и оценивать необходимые данные и обеспечивать беспрепятственное прохождение информации внутри и вне этих структур, но и обеспечит гражданам доступ к интегрированной информации, организованной по интересующим их темам несколькими взаимосвязанными органами государственной власти без ведомственных барьеров, а не по бюрократическому принципу.

Иными словами, использование новых информационных технологий для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти должно обеспечить более эффективное использование государственных информационных ресурсов между и внутри органов государственной власти и улучшить положение дел с предоставлением

¹ Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995. – с.24

информации и услуг населению. Эффективность действия государственного механизма зависит от совершенства информационных средств осуществления его функций.¹ Электронные методы хранения и быстрого доступа, сортировки и передачи информации при полном использовании их потенциала позволяют реконструировать организационную структуру органов государственной власти за счет пересмотра и перепроектирования рабочих процессов, сокращения количества этапов и повышения эффективности работы государственных служащих. На всех уровнях государственного управления современные информационные технологии могут обеспечить снижение затрат на рабочую силу, ускорить выполнение рабочих операций, повысить точность при хранении и передаче данных. Применение информационной технологии может привести к росту производительности. Однако технологии самой по себе недостаточно, чтобы гарантировать успех. Необходимо также компетентное и энергичное руководство и соответствующие организационные изменения.²

В рамках широкого исследования проблем организационных изменений этот процесс рассматривается как состоящий из последовательных фаз, а успешные изменения включают в себя два ключевых элемента: перераспределение властных полномочий с упором на их разделение между многими субъектами и процесс структурных изменений в интересах развития.³ Архитектура изменений включает в себя разработку и формирование новых структур или переосмысление старых, позволяющие обеспечить возможности для новых и, как ожидается, более продуктивных действий.⁴

¹ Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996. – с.49.

² Эффективность государственного управления: Пер. с английского/ Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанк», 1998. – с.783-810.

³ См.: Greiner L. Patterns of Organizational Change// Harvard business Review. – 1964. – V.45. – №3.

⁴ См.: Kelly R.M. Promoting Productivity in Public Sector: Problems, Strategies, and Prospects. – St. Martin's Press: New York, 1988.

Задача информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти должна решаться с учетом того, что именно государственная власть обязана обеспечивать, с одной стороны, гражданские свободы, защиту персональных данных, сохранность личной тайны, а, с другой стороны, защиту национальной информационной безопасности, охрану правопорядка и соблюдение законов. Использование новых информационных технологий в процессе сбора, аналитической обработки и распространения персонифицированных данных требует особых мер защиты информационной базы и адаптированного комплекса программных и лингвистических средств от несанкционированного доступа и иных противоправных посягательств.¹

Одной из важнейших целей информационного обеспечения деятельности органов государственной власти является формирование единого информационного пространства России, повышение эффективности использования в интересах общества государственных информационных ресурсов. Для этого необходимо создать национальную информационно-коммуникационную инфраструктуру, основанную на системе взаимосвязанных высокоскоростными телекоммуникационными каналами депозитариев информационных ресурсов. Создание национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры укрепит взаимодействие общества и государства, повысит доверие к государственной власти, повысит эффективность работы органов государственной власти, позволит существенно улучшить условия работы, жизни и учебы, обеспечить общество необходимой текстовой, аудио и видеоинформацией. Это одно из действенных направлений улучшения качества жизни в России и роста ее экономики.

Основными проблемами информационного обеспечения деятельности государственной власти являются, во-первых, адекватность

¹ Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – с.11.

информационного ресурса власти состоянию и потребностям развития общества, а, во-вторых, эффективность использования этого ресурса государственной властью в процессе ее функционирования. Органы государственного управления не менее, а может быть, в большей степени, чем другие организационные структуры, нуждаются в информационном обслуживании, потому что административно-управленческая деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти, особенно обоснованность управленческих решений, во многом зависит от унифицированности, полноты и качества информационных ресурсов, которыми они обладают.¹

Организационно-технологический аспект решения рассматриваемой задачи предполагает соответствие структуры информационных ресурсов организационной структуре органов государственной власти.

Каждый элемент системы органов государственной власти с учетом разделения этой системы по различным ветвям и уровням в сфере своей деятельности должен обеспечивать, как известно, организационные, координационные, представительские, исполнительские, контрольные и иные функции. Для их реализации требуется соответствующая информация, т.е. наличие определенных информационных ресурсов. Структура и объем информационных ресурсов, используемых каждым органом государственной власти, должны соответствовать конкретным функциям этого органа, его полномочиям и правовым формам принятия решений. Таким образом, определяющим фактором в формировании и использовании государственных информационных ресурсов должна стать их целевая структуризация в соответствии с характером и функциями различных элементов целостной системы органов государственной власти при обязательном соблюдении принципа единства и целостности информационного пространства этой системы.

¹ Клепцов М.Я. Информационные системы органов государственного управления. – М.: Издательство РАГС, 1996. – с.7

Информационные ресурсы каждого органа государственной власти должны формироваться в соответствии с принципом «необходимой достаточности информации», при этом в совокупности они должны содержать информацию, необходимую и достаточную для квалифицированного и полного выполнения задач всеми органами государственной власти. Поэтому они должны образовывать единую систему, исключающую возможность потери информации или ее достоверности из-за отсутствия четкого распределения обязанностей и ответственности между органами власти за формирование и актуализацию отдельных информационных массивов, общих для всей системы пользования. Эта система должна исключать и дублирование информации вследствие стремления различных ветвей, уровней и отдельных органов власти к «информационному суверенитету». Зарождающееся именно в органах государственной власти стремление к «информационному суверенитету» - тенденция, наиболее опасная для сохранения единства и целостности структуры государственной власти, информационного пространства государства, а, следовательно, государственности как таковой. Оправданная, с точки зрения демократических принципов построения государственности, самостоятельность ветвей власти на федеральном и региональном уровнях, а также объективно необходимая децентрализация государственного управления могут привести при отсутствии единой государственной информационной политики к разрушению самостоятельного и независимого информационного обеспечения отдельных структур и органов государственной власти.

Принцип единства и целостности информационного пространства государственной власти при необходимой структуризации государственных информационных ресурсов для более эффективного их использования структурами различных ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровнях должен лежать в основе организации информационного обеспечения этих структур. Без этого невозможно

формирование единой системы государственной власти, которая была бы способна проводить непротиворечивую политику, направленную на удовлетворение действительных потребностей общества при плодотворном взаимодействии всех ветвей государственной власти в решении этой задачи.

Аналогичные подходы должны быть использованы при формировании и развитии государственной составляющей национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Часть этой инфраструктуры, находящаяся в государственной собственности (федеральной, субъектов Российской Федерации и совместной), в интересах единства государственного управления и непротиворечивости государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества и государства должна объединять в единую систему различные типы депозитариев государственных информационных ресурсов, обеспечивать оперативный обмен, распространение и передачу информации внутри и вне системы органов государственной власти и предоставлять этим органам возможности удобного доступа к депозитариям негосударственных информационных ресурсов.

Государственная составляющая национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры на организационно-технологическом уровне должна «стягивать» информационное пространство системы органов государственной власти в единое целое, создавая предпосылки единства и целостности информационного пространства страны.¹ Именно она в силу объективных причин служит «становым хребтом» всей информационно-коммуникационной инфраструктуры страны.

Технико-экономический аспект информационного обеспечения органов государственной власти неразрывно связан с современными научно-техническими достижениями в информационных и коммуникационных технологиях и, в частности, в таких областях, как спутниковые системы

¹ См.: Артамонов Г.Т., Голубков А.С., Черешкин Д.С. О государственной политике информатизации //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1994. - № 4-5.

связи, технологии комплексной передачи информации по сетям, вычислительная техника, технология и средства обработки, представления и регистрации данных. Это - те области, которые кардинально изменили методы и способы сбора, обработки, передачи и представления информации.

Современные информационные и коммуникационные технологии создают условия для наиболее полного, экономичного и эффективного использования каждым органом государственной власти информационных ресурсов, включающих как общедоступные знания, так и специальную деловую и служебную информацию. С одной стороны, появилось принципиально новое качество - возможность получения информации с места события в реальном времени. Так, в принципе, можно получать информацию непосредственно из любой точки административно подчиненной территории, страны и мира (где есть соответствующий источник информации и канал связи), минуя посредников. С другой стороны, важным результатом научно-технического прогресса стало широкое внедрение вычислительных средств во все сферы деятельности общества. Поэтому подготовка прогнозов и аналитических материалов должна базироваться на огромных массивах информации, хранящейся в банках данных организаций и предприятий независимо от их подчиненности и форм собственности, а также в банках данных многих стран мира. При этом, благодаря развитой сети вычислительных средств и телекоммуникаций, аналитики могут работать со всей имеющейся информацией, практически не покидая своих рабочих мест.

Научно-технический прогресс в информационных и коммуникационных технологиях существенно расширил информационную базу принятия решений в органах государственной власти. Однако эффективность использования этой базы в информационном обеспечении органов государственной власти существенно зависит от разработки и применения единой стандартизированной системы обработки данных, обмена информацией, унификации терминологии, классификаций и кодов для всех

видов информации и конкретных пользовательских программ. Поэтому реальное использование таких возможностей в органах государственной власти требует создания упорядоченных информационных систем для накопления, хранения и использования информации, оснащенных соответствующими программными и техническими средствами ее обработки и передачи. При этом органы государственной власти должны нести повышенную ответственность за состояние и сохранность информационных ресурсов и систем, находящихся в их ведении, обеспечивать их безопасность и защиту от информационных угроз с учетом высокой степени уязвимости таких ресурсов и систем. Только сбалансированность таких показателей как полнота, достоверность, непротиворечивость, своевременность получения и доставки, уровень защищенности информационных ресурсов на уровне современных научно-технических достижений создает необходимые условия для полноценной информационной поддержки органов государственной власти, для выработки оптимальных решений, выполняющих мобилизационную функцию для всей сферы ведения конкретного органа, ветви, уровня власти, всей системы государственного управления.

Комплексная задача реконструкции системы государственного управления, оптимизация структуры системы органов государственной власти, численности и профессионального состава государственного аппарата в качестве важных составляющих включает: структуризацию государственных информационных ресурсов, развитие государственной информационно-коммуникационной инфраструктуры, внедрение современных технологий информационного обеспечения государственного управления.

Сердцевиной преобразований в органах власти должно стать приведение действующих структур в соответствие с новыми функциями и содержанием деятельности органов государственной власти. Представляется необходимой разработка концепции современной административной

реформы на основе новой модели государственного управления.¹

Существенными факторами, определяющими необходимость скорейшего проведения административной реформы являются:

- усиление демократического давления на государство - общество стало требовать большей открытости и прозрачности государственного аппарата, более активного участия граждан в его функционировании;
- бурное развитие современных информационных технологий, усилившее взаимосвязь между телекоммуникацией, формированием компьютерной базы данных и услугами, создаваемыми в государственных офисах.

Для осуществления давно назревшей в стране административной реформы недостаточно ограничиваться сокращением количества управленцев или привлечением на государственную службу отдельных эффективных чиновников. В обновлении нуждается вся политико-административная система, культура управления, связи государства с внешней средой².

Правильность принимаемых работниками государственного аппарата решений, эффективность их реализации находятся в прямой зависимости от качества используемой ими информации, ее достоверности, полноты, оперативности и форм представления, то есть от комплексного, основанного на применении перспективных информационных технологий, средств связи и телекоммуникаций информационного обеспечения. Именно информационное обеспечение определяет устойчивость функционирования аппарата, функциональную достаточность его организационной структуры и надежность взаимосвязей всех его структурных подразделений между собой и обществом.

Компетентность и профессионализм кадров государственного аппарата

¹ Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998. – с.47.

² См.: Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998.

предполагает активное использование не только узко отраслевой и ведомственной информации, но и негосударственных информационных ресурсов и альтернативных информационных потоков, активное информационное взаимодействие с обществом и его институциональными структурами, выполнение государственными служащими социально-образовательной функции массового информирования. Последнее играет весьма важную роль в формировании морально-психологического климата в обществе, мировоззренческих установок, чувства ответственности перед обществом и государством у каждого сознательного субъекта общества. Уровень информированности населения, его основных социальных групп, отдельных граждан, качество информационных услуг, оказываемых обществу государственными служащими различных рангов, в значительной степени определяет наличие социальной опоры государственной власти, доверие к ее политике.

Повышение эффективности работы персонала государственной службы в основном осуществляется за счет экстенсивных методов: увеличения численности сотрудников, повышения заработной платы, увеличения материально-технических ресурсов, что важно, но не решает главного. Недостаточно используются интенсивные методы, связанные с обогащением содержания и структур управления, с повышением квалификации сотрудников, овладением ими новыми технологиями, методами работы и средствами коммуникации.

Поэтому общегосударственная система подготовки и переподготовки кадров для государственного аппарата в новых политических, социально-экономических и организационно-технологических условиях особое внимание должна уделять информационному образованию будущих государственных служащих различных рангов.

Особого внимания заслуживает такая проблема идеологического характера, которую можно условно назвать «иллюзией аполитичности государственного аппарата». Эта проблема для каждой ветви власти

проявляется по разному, но связана в разных ветвях и на разных уровнях государственной власти с одним и тем же – со смешением понятий «партийной» и «государственной» политики. Если для законодательных органов власти выработка политики, реализуемой в законотворчестве, происходит на основе установленных их регламентами правил и процедур учета различных политических установок депутатского корпуса, то для системы органов исполнительной власти эта проблема решается значительно сложнее.

В настоящее время в российской системе государственной службы пытаются реализовать принцип, в соответствии с которым служащие государственного аппарата должны сохранять нейтралитет к любым партийным интересам и установкам и не проявлять их в своей служебной деятельности. Однако этот разумный демократический принцип не должен противоречить тому, что государственный аппарат должен осуществлять именно государственную политику в соответствии с действующим законодательством, в рамках которого уже достигнуто определенное согласование партийных интересов.

Государственная власть как высшая форма политической (публичной) власти есть средство выражения, реализации и защиты общих интересов общества. Государственная власть регулирует, опираясь на право, различные сферы общественной жизни путем соответствующей политики, направленной на достижение общественно значимых целей. Концентрированное выражение «сущность государства» находит в проводимой им политике – совокупности целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом.

Реализация государственной политики по разным отраслям и сферам государственного управления - функциональная обязанность государственного аппарата, и неправильно трактуемое утверждение о его аполитичности только снижает требовательность к государственным служащим и к их ответственности за результаты деятельности. Отсутствие у

конкретных исполнителей различных ветвей, уровней и органов государственной власти согласованности в проведении единой государственной политики и, как следствие, отсутствие у граждан и юридических лиц ясной и понятной информации о проводимой тем или иным органом государственной власти политике, в рамках его компетенции, влечет за собой не только, как уже отмечалось, снижение ответственности государственных служащих, создает условия для коррупционных отношений, самоуправства должностных лиц и организационной анархии, но и приводит еще к одному негативному результату, который можно определить как информационный фактор снижения авторитета государственной власти.

Демократичность государственной власти на информационном языке означает не просто ее открытость, обеспечение гласности деятельности всей системы органов государственной власти. Это означает и создание комфортных условий для использования всех национальных информационных ресурсов гражданами, институциональными структурами общества, обществом в целом. Необходимая для развития гражданского общества информационная открытость системы государственной власти не может быть достигнута без активного участия самой государственной власти (в рамках задачи информационного обеспечения ее деятельности) в формировании и развитии системы информационного законодательства, составляющего базис правового регулирования информационных отношений, отсутствие которого усложняет процедуру реализации государственно-властных полномочий¹, системы информационных ресурсов, информационно-коммуникационной инфраструктуры. Все это - важные предпосылки формирования и развития единого информационного пространства страны.

¹ Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – с.19.

Глава 4. ИНФОРМАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Механизмы взаимодействия власти с обществом

Проблемы взаимодействия гражданского общества и государственной власти относятся к проблемам управления политическими процессами, анализ которых некоторые отечественные и зарубежные специалисты предлагают проводить с позиции рыночных отношений, используя понятия «политический рынок» и «политический маркетинг».

Политический рынок – это весьма авторитетный в мировой социальной науке теоретико-методологический инструмент изучения политической жизни посредством достаточно формализованной совокупности имплицитных экономическому анализу гипотез и концепций, созданный и успешно апробированный несколькими группами исследователей, представляющих направление рационального выбора – в первую очередь, принадлежащих знаменитой школе Общественного выбора (Public Choice). Политический рынок – это пространство на котором происходит обмен голосов избирателей на предвыборные обещания кандидатов, лояльности и поддержки граждан – на проектируемые политиками и управленцами решения: при этом все акторы политического рынка действуют ради достижения собственных целей¹.

Основой функционирования цивилизованного политического рынка в демократическом государстве является электоральный механизм - формирование путем свободных выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих выработку и принятие нормативно-правовых актов - правил и условий жизнедеятельности и развития системы общество - власть. Реальным достижением реформ является то, что демократический электоральный механизм стал обыденным

¹Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998. – с.4-5.

явлением российской жизни, достаточно успешно действует уже десять лет, хотя и нуждается в доработке и совершенствовании.

Однако электоральный механизм, представляющий собой механизм дискретного действия (действует только в период выборных компаний), не может обеспечить практически постоянно необходимого гражданам, субъектам экономической деятельности, различным общественным, корпоративным и иным негосударственным объединениям и организациям взаимодействия со структурами власти и, в первую очередь, с ее исполнительной ветвью. Даже в государствах с устойчиво развивающейся экономикой и отлаженной политической системой постоянное взаимодействие общества и различных его элементов с властью является необходимым для обеспечения социально-политической стабильности и выработки оптимальных решений по дальнейшему развитию.¹ Тем более постоянное взаимодействие необходимо в процессе реформирования общества и системы власти для того, чтобы такой переходной процесс протекал динамично, без социальных взрывов и потрясений.

Взаимоотношения демократической власти и гражданского общества должны строиться на основе взаимного уважения и делового партнерства. При этом обе стороны должны неукоснительно соблюдать Закон, а все конфликты и споры разрешать либо по взаимному согласию, либо в судебном порядке. Механизмы взаимодействия должны исключать силовое давление и внесудебное принуждение, носить информационно открытый характер и базироваться на четкой законодательной основе.

В демократических государствах для взаимодействия власти и общества, кроме основного электорального механизма, власть широко использует механизмы связи с общественностью и предоставления информационных услуг населению, а общество - механизмы законодательно регламентированного лоббирования и публичного выражения общественного

¹ См.: Государственная служба «публик рилейшнз» в государственном управлении. Зарубежный опыт //Бюллетень реферативной информации. – М.: РАГС, 1998. - № 1 (21).

мнения (публичной политики). Все перечисленные механизмы функционируют в тесном взаимодействии и будучи различными по своей сути они реализуются не только с использованием одних и тех же методов и средств, но и фактически параллельно.

В демократических государствах одним из важнейших инструментов обеспечения взаимодействия власти и общества является механизм «Паблик рилейшнз» (ПР) или «связей с общественностью».

В настоящее время является общепризнанным, что ПР - неотъемлемая часть института управления, в том числе и государственного, одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между любой организационной структурой и общественностью. Многие исследователи определяют ПР не только как функцию, но и как философию управления.

Существуют различные определения этого понятия:

- ПР – это искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности¹;
- ПР – это специальная система управления социальной информацией, если понимать под управлением весь процесс производства информации заинтересованной в ней стороной, продвижение готовой продукции в прессу и другие средства массовой коммуникации для направленного формирования общественного мнения²;
- ПР – специализированная, профессионально организованная деятельность управления. Это адресное управление состоянием общественного мнения, в определенной сфере, корпоративными отношениями, осуществляемое ненасильственными (не административно-командными) средствами³;

¹ Блэк Сэм Паблик рилейшнз. Что это такое. – М.: Издательство «Новости», 1990. - с.17

² Зяблюк Н. Индустрия управления информацией. («Паблик рилейшнз» – система пропаганды большого бизнеса США). – М.: МГУ, 1971. – с.43

³ Горохов В.М., Комаровский В.С. Связь с общественностью в органах государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 1996. – с.7

- ПР – управление взаимоотношениями между организацией и соответствующим кругом общественности, планируемое и управляемое общение¹;
- ПР – это взаимодействие государственных и негосударственных учреждений, организаций и общественности, основанное на взаимодоверии и взаимовыгоде, знании и полной информированности, призванное компромиссно учитывать и реализовывать интересы различных классов, слоев и групп всего общества, с одной стороны, с минимальной потерей для интересов личных, индивидуальных, частных – с другой².

За всю историю существования ПР сложились 4 модели – типовых способа осуществления организацией связей с общественностью³:

- должность и обязанности представителя для печати;
- информирование общественности;
- научно обоснованные методы убеждения с использованием для формулирования целей и идей научно-исследовательских фирм;
- применение информирования для улаживания конфликтов и для улучшения взаимопонимания со стратегически важными кругами общественности на основе научных исследований.

Первые две модели называют «односторонними асимметричными», т.к. их отличает односторонний характер распространения информации. Считается, что используя эти модели организация стремится создать о себе положительное впечатление, применяя пропагандистские методы и распространяя преимущественно благоприятную для себя информацию.

¹ Hunt T., Grunig J.E. Public Relations Techniques. Harcourt Brace College Publishers. Orlando, Fl., 1994. – p.34

² Безгодова О.В. Функции «публик рилейшинз» в политическом управлении. //Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997. – с.151

³ См.: Hunt T., Grunig J.E. Public Relations Techniques. Harcourt Brace College Publishers. Orlando, Fl., 1994.

В этой типологии третья модель является «двухсторонней асимметричной» и ее особенность заключается в использовании научно-исследовательских методов для формулирования идей, способных убедить стратегически важные круги общественности поступать так, как это желательно организации.

Четвертая модель является «двухсторонней симметричной», предполагает переговоры с целью достижения соглашения, компромисса и считается наиболее этичной.

Существенно важным для всех исследований в области ПР является признание информационной природы ПР, как одного из методов информационного управления.

Следовательно, государственная информационная политика должна определять цели, задачи, методы и способы реализации коммуникационных кампаний, проводимых ПР-службами системы органов государственной власти как единых, все аспекты и координацию деятельности таких служб. Теоретики и практики государственного управления уделяют серьезное внимание осмыслению специфики государственных коммуникационных кампаний, которые должны составлять часть демократического процесса принятия государственного решения¹.

В практике работы структур государственной власти и местного самоуправления многих стран признана необходимость иметь эффективные службы ПР, причем названия и круг полномочий таких служб могут быть разными. Службы ПР призваны обеспечивать регулярное представление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также реализовывать воспитательно-информационную функцию, направленную на просвещение общественности в сфере ответственности этих органов. ПР призвана способствовать развитию

¹ См.: Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998. – с.203-206.

демократии, открытости деятельности власти и расширению информированности общества, а не быть на службе интересов отдельных чиновников и политических партий. В настоящее время в различных странах накоплен большой практический опыт работы таких служб, который может быть адаптирован к современным российским условиям¹.

Очевидно, что использование механизма взаимодействия с общественностью и создание служб ПР для его реализации является «внутренним делом» как отдельных органов власти, так и всей власти в целом. Без осознания властью необходимости в использовании этого механизма он не может не только эффективно применяться, но и, вообще, быть реализован.

В последнее время в России наблюдается положительная тенденция со стороны, в первую очередь, федеральной власти к использованию механизма взаимодействия с общественностью. Достаточно заметными являются службы, подобные службам ПР, в Администрации Президента, Правительстве России, силовых и ряде других федеральных ведомств. Однако, учитывая настоятельную необходимость тесного взаимодействия с общественностью в период реформирования гражданского общества и системы власти, возможно, следует использовать некоторые элементы нормативно-правового регулирования в этой сфере, как это делается, например, в Великобритании.

Каждый министр правительства этой страны несет персональную ответственность за проведение политики в области ПР, около тридцати правительственных учреждений и ведомств имеют в своей структуре подразделения ПР, создано специализированное учреждение - Центр управления информации для централизованного консультирования и технической поддержки деятельности этих служб, а также на

¹ См.: Государственная служба «публик рилейшнз» в государственном управлении. Зарубежный опыт. // Бюллетень реферативной информации. – М.: РАГС, 1998. - №1 (21).

правительственном уровне решены вопросы координации их деятельности с учетом генеральной линии правительства.

Возможно, российским властям на федеральном уровне следует показать пример региональным властям и нарождающимся органам местного самоуправления в этой области и разработать ряд нормативно-правовых актов Президента, Правительства и обеих палат Федерального Собрания, регламентирующих деятельность служб типа службы ПР в структурах соответствующих аппаратов с целью обеспечения эффективной реализации механизма взаимодействия с общественностью, которые могут стать типовыми.

Еще одним действенным средством укрепления взаимодействия с общественностью является создание при органах власти консультативных общественных советов или комиссий, специализированных по важнейшим укрупненным направлениям деятельности в зоне ответственности этих органов. Такие консультативные структуры целесообразно формировать на трехсторонней основе из ответственных представителей органов власти, заинтересованных общественных организаций и авторитетных специалистов-экспертов, представленных в личном качестве. Основной задачей таких структур должно быть выявление наиболее острых проблем, волнующих общество, объективное выяснение отношения общественности к решениям и действиям власти по их разрешению, причин такого отношения, определение зон возможных компромиссов и наименее конфликтных подходов к разрешению возникающих противоречий.

Поэтому представители власти не должны негативно воспринимать жесткие и, возможно, нелюбезные дискуссии и ставить перед собой задачу максимально «сгладить острые углы» в ходе обсуждений. Со своей стороны представители общественных структур не должны воспринимать свое участие в работе консультативных структур как непосредственное вхождение во власть и использовать его для решения частных проблем своих

организаций и как трибуну для выражения политических пристрастий и саморекламы.

Накопленный опыт создания и деятельности консультативных структур при различных российских органах власти показал одну существенную опасность, которую всячески следует избегать. При некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур происходит их самовыврождение. Подобные ситуации возникают либо при стремлении сделать их абсолютно управляемыми, либо при формальном подходе к ним, как к декоративному элементу административной структуры. В результате достаточно быстро выявляется неспособность подобным образом организованных консультативных структур выполнять поставленные задачи и теряется смысл их существования, как для представителей власти, так и для представителей общественности.

Основой функционирования указанных выше механизмов взаимодействия органов власти с общественностью является предоставление этими органами через должностных лиц определенным образом подготовленной информации. Поэтому правовыми аспектами их функционирования являются некоторые общие правовые аспекты информационного взаимодействия, такие как дезинформации, диффамация, авторское право, конфиденциальность, а вопросы организации, направленности, степени использования, методов и способов функционирования таких механизмов относятся к элементам государственной информационной политики.

Отметим также, что внедрение современных информационных и коммуникационных технологий обеспечивает существенное повышение эффективности и оперативности проведения государственных коммуникационных кампаний, деятельности консультативных структур и служб ПР.

Основным принципом демократической власти является принцип «власть для народа, а не народ для власти», в соответствии с которым перед всеми органами власти в качестве главной должна ставиться задача оказания услуг населению.

При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства, вытекающие из того, что в открытой системе общество - власть последняя являются не только самым мощным потребителем, но и самым мощным источником информации и, более того, рассматривается некоторыми специалистами как «информационная машина», которая собирает, производит и обрабатывает информацию¹.

Во-первых, в повседневной жизни каждый человек периодически нуждается в получении разнообразной справочной и нормативной информации о своих правах и обязанностях в форме различных справок и документов, предоставить которые могут только органы власти. Именно для получения такой информации и документов гражданин вынужден вступать в непосредственный контакт с органами власти различных уровней. Очевидно, что если при этом он затрачивает много сил и времени, а еще, как это, к сожалению, часто происходит в сегодняшней российской действительности, сталкивается с некорректным отношением и бюрократической волокитой, то у него возникает сначала раздражение, а затем и озлобление не только по отношению к тем представителям власти, с которыми он непосредственно имеет дело, но и ко всей власти в целом. Именно на бытовом уровне при получении информационных услуг от органов власти у большинства людей формируется отношение к власти.

Во-вторых, если общество оказывается недостаточно информировано о готовящихся и принимаемых решениях и действиях законодательной и исполнительной ветвей власти, о текущих событиях и положении в социальной, экономической и общественно-политической сферах, если

¹ См. например: Maisl H. Le Citoyen «Internaute» entre Liberte d'Acces aux Documents Administratifs et Protection des Donnees Personnelles //Revue francaise d'administration publique. – 1997. - №81.

гражданин и общественные структуры не могут достаточно оперативно получить достоверную, объективную и обязательно документированную информацию по интересующим их вопросам, то в обществе возникают благоприятные условия для зарождения различных домыслов и устойчивых мифов, как правило, негативного по отношению к власти свойства и часто специально инспирированных ее политическими оппонентами. В такой ситуации в отношении общества к власти будет доминировать недоверие и подозрительность, а все действия власти, даже объективно направленные на удовлетворение интересов каждого человека и всего общества в целом, будут восприниматься в обществе не адекватно.

При этом следует учитывать, что любому человеку, и особенно сформировавшемуся как личность в условиях коммунистического режима, изначально свойственно недоверие к власти, так как даже демократическая власть по своей природе предназначена для осуществления функций определенного принуждения и ограничения его свободы в интересах всего общества.

Поэтому отношение доверия и понимания со стороны общества, без которого невозможно успешное проведение каких-либо реформ и преобразований, может быть достигнуто только, если власть сама будет стремиться в максимально допустимых пределах предоставлять обществу объективную информацию о своих решениях и действиях, о текущих событиях и положении в стране, т.е. оказывать соответствующие информационные услуги, обеспечивающие информационную открытость и прозрачность ее деятельности.

Процессы действенной реализации демократических преобразований и изменений информационной политики в сфере коммуникаций между властью и обществом тесно взаимосвязаны. С одной стороны информационная открытость, гласность в деятельности государственной власти способствует формированию массового сознания в направлении критического осмысления прошлого опыта и реалистической оценки

перспектив и проблем развития, а с другой – нарастание демократических тенденций в сознании людей дает гарантии дальнейших успехов свободного развития информационных процессов¹.

В-третьих, из российской и мировой практики известно, что одной из основных причин недоверия и негативного отношения общества к власти является коррупция в сфере государственного управления. Питательная среда для распространения коррупции в структурах власти возникает в тех случаях, когда у должностных лиц имеется возможность бесконтрольно использовать в личных целях социально и экономически значимую информацию, поступающую в их распоряжение в порядке выполнения служебных обязанностей.

Поэтому, когда органам власти вменяется в обязанность предоставление информационных услуг населению и их деятельность становится информационно открытой, то естественным образом происходит ужесточение порядка организации и контроля входных, выходных и циркулирующих внутри самих этих структур информационных потоков. Реализация подобных услуг требует четкой законодательной и иной нормативно-правовой регламентации процессов сбора, хранения, актуализации, документирования и предоставления информации на основе персональной ответственности и применения современных компьютерных информационных и коммуникационных технологий, включающих эффективные технические меры контроля и защиты от несанкционированного доступа и использования информации. При этом происходит существенное ограничение возможностей возникновения коррупционных отношений, повышается вероятность и оперативность раскрытия подобных фактов и, как следствие, должно происходить повышение доверия общества к органам власти.

¹ Галиуллина Г.С. Информационная деятельность в системе научных коммуникаций в посттоталитарном обществе: методологический аспект. – Челябинск. Челябинский государственный университет, 1998. – с.35.

Следует отметить, что внедрение современных компьютерных информационных и коммуникационных технологий открывает новые возможности с точки зрения взаимодействия власти и общества. Перемещение информационного взаимодействия органов государственной власти и отдельных граждан в электронную сетевую среду делает власть более мобильной и доступной для граждан, а у граждан появляются возможности соучастия в государственном управлении¹.

Дальнейшее развитие и совершенствование сетевых информационных и коммуникационных технологий способно обеспечить практическую реализацию «прямой электронной демократии», согласно которой граждане должны стать более влиятельными участниками процесса принятия государственных решений.

Таким образом, законодательно закрепленная ответственность и эффективное практическое решение властью задачи предоставления услуг и, в первую очередь, информационных услуг населению является одним из неперенных условий обеспечения взаимопонимания и взаимодействия между обществом и властью.

Более того, постановка перед властью в качестве главной ее задачи оказание услуг населению является принципиально новым для России методологическим подходом к проблеме взаимодействия и взаимоотношений между гражданским обществом и властью, одним из основных элементов которой является информационное взаимодействие, и новым подходом к проблеме реформирования системы власти, обеспечивающим формирование власти демократического типа, ориентированной на общество, как потребителя ее услуг. Именно поэтому задача создания и обеспечения устойчивого функционирования и постоянного совершенствования механизма предоставления властью информационных услуг обществу

¹ См.: Reinermann H. The Utilization of Information Technology in Germany Administration //International Review of Administrative Sciences. – 1997. - №63.

должна быть одной из приоритетных задач государственной информационной политики.

Решение этой задачи требует законодательного, организационного, материального и технологического обеспечения, неразрывно связанного с такими комплексными проблемами, как формирование и развитие единой системы информационного законодательства России и национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и системы информационных ресурсов, информатизация структур управления и внедрение современных информационных технологий, регулирование и развитие внутреннего и внешнего рынков информационной продукции и услуг, международный информационный обмен и интеграция в международное информационное пространство, информационная безопасность.

Механизмы воздействия общества на власть

Как уже отмечалось выше различные субъекты экономической деятельности, корпоративные, общественные и иные негосударственные объединения и организации, а также физические лица постоянно вступают во взаимодействие с представителями органов власти с целью защиты и лоббирования своих, прежде всего, экономических интересов. Такое взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между обществом и властью, оно происходило, происходит и будет происходить при любом построении системы общество - власть. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организован и функционирует его механизм.

Во всех странах, где допускается свободное участие граждан в политической жизни и признается право человека воздействовать на работу представляющих его интересы государственных органов, фактически существует явление, называемое лоббизмом. Этот феномен имеет весьма часто в своей основе экономическую компоненту, но только этим он не

ограничивается и по степени влияния на принятие тех или иных политических решений, несомненно, приобретает политическую сущность.

Лоббистские организации имеют форму всевозможных комитетов, советов, бюро, создаваемых при законодательных и правительственных органах. Основная задача этих организаций – добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных актах и решениях интересов частных групп и организаций (профессиональных, корпоративных, общественно-политических), не противоречащих общественным интересам.

Отметим, что партии артикулируют и агрегируют интересы далеко не всех политических и социальных групп общества. Лоббистские группировки как раз восполняют этот недостаток. Они выражают и отстаивают прежде всего корпоративные, профессиональные, этнические, региональные и иные (в том числе, и политические интересы, но уже во вторую очередь), тем самым в парламенте реализуется представительство: партийное (политическое); корпоративных интересов; профессиональное; этническое; социальное; региональное и др.

В политологии выделяют две основные модели лоббизма: англосаксонскую, которая предполагает обязательность государственной регистрации лоббистских организаций и определение допустимых рамок деятельности групп давления; континентальную, при которой официально лоббизм как бы не существует, но заинтересованные организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных совещательных структур¹.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать его объективный характер и решить проблему исключительно запретительными мерами, то лоббирование все же не исчезает, а лишь уходит в тень и его механизм реализуется в наиболее разрушительной форме, основанной на коррупционных отношениях,

¹ См.: Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999.

субъектами которых выступают с одной стороны представители органов власти, а с другой - представители различных структур общества и отдельные граждане. Именно «теневое» лоббирование лежит в основе такого явления, как коррупция в органах власти - основного фактора негативного отношения общества к власти.

Сегодня в России «теневое» лоббирование практически во всех ветвях и на всех уровнях власти приняло угрожающие размеры. Это не только разлагает и разрушает систему государственной власти, способствуя распространению коррупции среди государственных чиновников, но и напрямую препятствует проведению реформ, постоянно искажая их курс и не позволяя полностью реализовать даже уже принятые эффективные решения по необходимым социально-экономическим преобразованиям. Ярким примером такого лоббирования, имеющего широкий спектр негативных последствий, от экономических до криминальных, является сохраняющаяся до настоящего времени система индивидуальных налоговых и иных льгот различным экономическим и общественным структурам.

Российский коррупционный механизм лоббирования не является порождением реформ. Он сформировался и интенсивно функционировал еще при коммунистическом режиме на основе известного партийно-номенклатурного принципа «ты мне - я тебе». В процессе экономических преобразований он лишь более заметно коммерциализировался вследствие перетекания части партийно-номенклатурных и комсомольских кадров в коммерческие структуры.

Поэтому сегодня остро стоит вопрос не только о разрушении действующего коррупционного, но и о создании альтернативного цивилизованного механизма лоббирования, что крайне необходимо для установления нормального взаимодействия и партнерских взаимоотношений между обществом и властью.

Логика жизни подсказывает, что для разрешения противоречий и проблем, имеющих в российском обществе, существует путь, хорошо

известный в мире, - это переход от лоббизма «дикого» к лоббизму цивилизованному¹.

Можно привести весьма широкий спектр технологий, форм и методов цивилизованной лоббистской деятельности, давно и успешно применяемых за рубежом: сбор информации; представление информации законодателям; выступления на слушаниях в комитетах конгресса; представление готовых законопроектов; участие в разработке законопроектов; информирование конгрессмена о том, какие последствия вызовет рассматриваемый законопроект в его избирательном округе; финансирование избирательных кампаний; участие в ведении или предоставлении персонала для участия в избирательных кампаниях; воздействие на законодателя через влиятельных избирателей; воздействие на законодателя через распространение в избирательном органе результатов голосования; совместное лоббирование несколькими организациями (коллективный лоббизм)².

Из практики экономически развитых стран Европы и Америки известно, что для того, чтобы минимизировать возможные негативные последствия лоббирования, эти процессы должны быть законодательно поставлены под жесткий контроль общества и государственной власти, т.е. необходимо законодательное регламентирование лоббистской деятельности на основе следующих принципов.

Во-первых, лоббистская деятельность должна осуществляться как профессиональная на основе государственного лицензирования и аккредитации в органах государственной власти и местного самоуправления. Это обеспечит контроль за этим видом деятельности со стороны государственной власти.

¹ Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999. – с.202

² Зяблюк М.Г. Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования). М., 1993. – с.199.

Во-вторых, лоббистская деятельность должна осуществляться гласно и быть информационно прозрачной при обязательном соблюдении в интересах клиентов действующего законодательства об информации, отнесенной к служебной и коммерческой тайне. Это обеспечит контроль со стороны общества.

В-третьих, отношения с клиентами при осуществлении лоббистской деятельности должны осуществляться только в договорно-правовой форме и участники этого вида деятельности за возможные нарушения действующего законодательства должны нести полную юридическую ответственность в судебном порядке.

Анализ лоббистской деятельности в России с точки зрения политических процессов показывает, что официальное признание института лоббизма в России способствовало бы в определенной степени оптимизации социально-экономического развития страны, стабилизации общества¹.

Из такого анализа следует, что главное достоинство лоббизма заключается в создании правовой основы легитимных возможностей участия в выработке и принятии решений как наиболее заинтересованных общественных групп, так и высококомпетентных специалистов. Юридически четко регламентируемая система лоббизма может способствовать реализации таких требованиям к политическим процессам, как:

- обеспечение гласности и предсказуемости политических процессов;
- цивилизованное ограничение сфер деятельности аппарата государственной власти (сделать его более открытым для контроля со стороны общества, уменьшит возможность волевых решений);
- расширить круг активных участников политического процесса, что может благоприятно сказаться на развитии гражданского общества в целом;

¹ См. например: Анохин М.Г. Лоббизм – система влияния, сдержек, противовесов// Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). М., 1996; Лепехин В.А. Лоббизм. М., 1995; Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999 и другие.

- контроль взаимодействия частных интересов и органов власти, создание дополнительных преград на пути коррупции.

Таким образом, для обеспечения нормального взаимодействия общества с властью в России должен быть создан и приведен в действие принципиально новый информационно прозрачный механизм законодательно регламентированного лоббирования. И первым шагом в этом направлении должно стать введение в действие соответствующего федерального закона.

Наиболее эффективным демократическим механизмом воздействия общества на власть является механизм публичного выражения общественного мнения или механизм публичной политики. Именно свобода публичного выражения и степень влияния на власть общественного мнения являются общепризнанными критериями оценки уровня демократичности политической системы любого государства.

По определению Э.Ноэль-Нольмана общественное мнение – это способ поведения, который нужно выражать публично, чтобы не оказаться в изоляции от общества¹.

Говоря об общественном мнении, являющемся наиболее динамичным и вариабельным состоянием общественного сознания, следует учитывать, что оно не является только научным обобщением, существующим лишь в сознании исследователя. Общественное мнение – это так же и компонент сознания субъекта общественного мнения.

Общественное мнение – это мнение субъекта общественного мнения по какому-либо поводу или вопросу, а этот повод (вопрос), в свою очередь, является объектом общественного мнения. Субъект общественного мнения – это определенная социальная группа.

При рассмотрении объекта общественного мнения выделяют несколько критериев. Во-первых, дискуссионность – объектом может быть все, что

¹ Ноэль-Нольман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. /Пер. с немецкого. М., 1996. – с.17

вызывает дискуссию; во-вторых, информационная доступность – если люди информированы о чем-либо, у них может быть мнение по этому поводу; в-третьих, взаимодействие с субъектом общественного мнения – объектом может быть то, что затрагивает или групповые, или индивидуальные интересы.

Таким образом, общественное мнение выполняет в обществе очень важную функцию. Основной, институциональной функцией общественного мнения в социальной и политической сфере является функция интеграции субъектов политики. Выполняя эту задачу, общественное мнение поддерживает целостность и стабильность в обществе.

Общественное мнение существует как «организатор» общества, его интегрирующая сила. Для общественного мнения характерна яркая императивность, обязательная подчиненность общественным нормам и ценностям. Оно выполняет множество различных функций, таких как политическая социализация личности, легитимация властных отношений, мобилизация политической поддержки, но главная функция – регулирование социальной системы.¹

Основой функционирования механизма публичной политики является информационный процесс, состоящий из традиционных этапов обработки информации - сбор и накопление первичной информации; анализ, агрегирование и преобразование первичной информации в новую информационную продукцию; распространение информационной продукции. С точки зрения информационных процессов определяющая особенность данного механизма состоит в том, что его эффективность тем выше, чем более массовыми являются сбор первичной информации и распространение созданной в процессе его работы информационной продукции, т.е. чем шире круг вовлекаемых в такой процесс различных источников и потребителей информации. При этом как все структуры общества, так и все структуры

¹ См.: Козенко А.В., Селюженкова В.Ю. Средства массовой информации и общественное мнение в политике. //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998.

власти одновременно являются потенциальными источниками и потенциальными потребителями информации, а технологической основой одновременно сбора и распространения информации являются средства массовой коммуникации или масс-медиа.

Характер и качество функционирования механизма публичной политики зависят от таких основополагающих факторов, как организация и обеспечение свободы доступа к источникам информации и, прежде всего, в структурах власти, развитость политических и общественных структур обществ, юридические, экономические и технологические условия деятельности и развития средств массовой коммуникации.

В настоящее время, как в российской власти, так и в российском обществе принято считать, что ключевой проблемой во взаимоотношениях власти и общества является проблема средств массовой информации, к которым традиционно относят телевидение, радиовещание и периодические печатные издания. При этом не без активного участия самих журналистов внедряется миф о том, что именно СМИ являются «четвертой властью», а государственная информационная политика сводится только к проблемам взаимоотношений власти и СМИ.

СМИ претерпевают сегодня глобальные изменения, они интенсивно развиваются и все глубже проникают в общественную жизнь. В развитии СМИ имеет место двойственная тенденция – одновременный процесс дифференциации и глобализации. Процесс дифференциации проявляется в том, что СМИ переживают денационализацию или возникают как частные предприятия. Одновременно происходит объединение всех СМИ в глобальную информационную систему, имеющую ряд характерных признаков: взаимодействие составляющих элементов, мобильность, обратимость, сочлененность, повседневность и глобализация¹.

¹ Тоффлер О. Смещение власти: знание, богатство и принуждение на пороге XXI века. М., 1991. – с.25

В.П.Пугачев выделяет пять политических функций современных СМИ и одну производственную¹. основополагающая функция СМИ – информационная. Она осуществляет получение и распространение сведений о событиях, происходящих в обществе и в мире. Существенно важно, что сообщаемая информация содержит не только отображение определенных событий, но и их комментарий и оценку, на основе которых у реципиентов формируется мнение о политических событиях в стране и за рубежом. Функция информирования тесно связана с образовательной функцией, которая проявляется в сообщении гражданам знаний, позволяющих адекватно оценить сообщение и правильно ориентироваться в потоке информации, получаемой из СМИ. Эта функция в свою очередь связана с функцией социализации, направленной на усвоение политических норм, ценностей и образцов поведения. Четвертой политической функцией СМИ является функция контроля и критики. Круг объектов контроля и критики со стороны СМИ может быть очень широким. Контроль СМИ опирается на авторитет общественного мнения и его сила, как показывает практика, может быть очень действенной. СМИ также выполняют функцию выражения различных общественных интересов, конструирования и интеграции различных политических субъектов, представляя им возможность публично выражать свое мнение, объединяться и формировать свои интересы. Артикуляцию общественных интересов осуществляют и другие политические институты, партии и группы лоббирования, но без использования СМИ они не могут действовать. Перечисленные функции СМИ служат осуществлению производственной мобилизационной функции. Реализация основных функций СМИ делает возможным «политическую мобилизацию» общественности, побуждение людей к политическим действиям или сознательному бездействию.

¹ Пугачев В.П. Средства массовой коммуникации в современном политическом процессе //Вестник Московского Университета. Серия 12, Политические науки. – 1995. - №5.

СМИ, являясь инструментом информационного воздействия и управления, существенно влияют на формирование общественного мнения, используя различные приемы, в том числе дезинформацию, манипулирование общественным сознанием и новостями.

В литературе выделяют две главные модели политического манипулирования – «психологическую» и «рациональную». Суть психологического варианта манипулирования заключается в использовании автоматической реакции индивида на определенные психологические действия. В качестве форм рационального манипулирования определяют следующие:

- сокращение количества доступной информации;
- использование преднамеренного утаивания информации;
- предоставление верной, но тенденциозной информации;
- информационная перегрузка.¹

Без сомнения СМИ играют доминирующую роль в функционировании механизма публичной политики, являясь главным инструментом выражения и во многом формирования общественного мнения. Однако не СМИ и, тем более, не журналисты при нормальном функционировании рассматриваемого механизма должны осуществлять «четвертую власть». «Четвертая власть» - это общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массовой коммуникации, включая традиционные СМИ.

Сегодня в мировой цивилизации происходит информационная революция, обусловленная взрывным развитием информационных и телекоммуникационных технологий. Уже сегодня в информационно-коммуникационных сетях, например, Интернет, циркулируют такие объемы информации, которые многократно превышают все имеющиеся ресурсы

¹ Пую А.С. Философия манипулирования и технология «публич рилейшнз» //Рациональный выбор в политике и управлении. – С.-Петербург: Издательство СПГУ, 1998. – с.185.

традиционных СМИ, а сами подобные технологии и сети в ближайшем будущем существенно потеснят традиционные СМИ в области массового информационного обмена. Информационные технологии, особенно сетевые, играют роль катализатора общественных процессов, ускорителя коммуникаций как между отдельными людьми, так и между группами, социальными институтами как в рамках одной страны, так и на международном уровне. Они способны не только изменить общественные и политические процессы, но и трансформировать их сущность и создавать новые. Уже сегодня с внедрением сети Интернет социальные ограничения и условности больше не препятствуют потенциальному партнерству и формированию общих интересов. Появилась тенденция формирования «виртуальных общин», не связанных общей территорией и местом проживания своих членов, а создающихся на основе общности интересов, что будет приводить к переупорядочиванию и фрагментированию общества новым образом¹.

Так же необходимо отметить, что в сложившейся сегодня в России экономической и социально-политической обстановке традиционные СМИ заметно поражены недугом несвободы. Как государственные или поддерживаемые в различных формах структурами власти, так и «независимые» СМИ фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы в пространстве масс-медиа их явных и неявных владельцев. Это не столько вина, сколько беда российских СМИ. Все выше сказанное ни сколько не умаляет, а скорее усиливает значимость проблем СМИ и того места, которое эти проблемы должны занимать в государственной информационной политике. Вне зависимости от сложившейся внутривнутриполитической и экономической обстановки вопрос

¹ См.: Григорьев М.С. Политические коммуникации в «век информации». //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998.

принадлежности СМИ и влияния этого фактора на их объективность имеет принципиальное значение для развития демократии в России¹.

Однако проблема массового информационного обмена, обеспечивающего устойчивое функционирование и постоянное совершенствование как механизма публичной политики, так и механизма государственной власти должна рассматриваться более широко, а именно, как проблема массовой коммуникации. Распространение информационных и коммуникационных технологий привело сегодня к возникновению и развитию такой независимой власти, как коммуникационная (информационная) власть, которая не только обслуживает и организует общество и политическую власть, но и цементирует механизм взаимодействия и функционирования власти и гражданского общества². Автор концепции коммуникативной рациональности Ю.Хабермас относит политику к сфере коммуникаций и выделяет в современном обществе два типа власти: коммуникационную власть и административно применяемую власть³.

При этом развитие средств массовой коммуникации является существенной составной частью комплексной задачи, которую сегодня принято определять как задачу создания национальной информационной инфраструктуры. Именно программы создания национальных информационных инфраструктур, разрабатываемые специализированными уполномоченными органами власти и отражающие юридические, экономические и технологические аспекты решения этой задачи, и являются

¹ Музилев В., Незнамов В. Средства массовой информации как орудие политики. //Власть. – 1997. - №12 – с.78.

² Почепко В.В. Рациональность политической власти и ее информационные технологии (постановка вопроса) //Рациональный выбор в политике и управлении. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998. – с.137.

³ См.: Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Fr./M., 1981.

в США, Японии и странах Западной Европы практической основой национальной информационной политики этих стран¹.

Таким образом в демократических странах сама власть путем разработки и реализации подобных программ берет на себя инициативу по обеспечению общества юридическим, экономическим и технологическим инструментарием, необходимым для эффективного с точки зрения воздействия общества на власть функционирования механизма публичной политики.

Для формирования общественного мнения, объективно отражающего отношение общества к происходящим событиям, необходимо не только наличие множества различных источников, но и возможность свободного и удобного доступа к таким источникам представителей общественности и специалистов, обеспечивающих массовый информационный обмен, наиболее активную и профессионально подготовленную часть которых составляют журналисты традиционных СМИ.

Статья 29 Конституции России дает право каждому свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Однако наличие такого конституционного права является необходимым, но не достаточным условием того, чтобы это право могло быть практически реализовано. Необходимость дополнительных правовых гарантий реализации конституционных прав граждан является специфической особенностью сегодняшней России, в которой многие десятилетия права и свободы ее граждан официально декларировались, но коммунистическая система активно работала на то, чтобы в реальной жизни

¹ См. например: Putting the information infrastructure to work. Report of Information Infrastructure Task Force Committee on application and technology. NIST, special publication 857, May 1994; The information infrastructure: Reaching society's goals. Report of Information Infrastructure Task Force Committee on application and technology. NIST, special publication 868, September 1994; Information Technology and the Law – National Program IteR. Hague Netherlands, November 1996; INFO 2000. Germany's Way to the Information Society. Report of the Federal government /Summary and Action Plan. The German Federal Ministry of Economics. Bonn, February 1996 и др.

человек не мог их реализовать и, в первую очередь, именно право на свободу информации.

Высокая степень достоверности информации о текущей ситуации и происходящих событиях является необходимым условием объективности общественного мнения. Высокая степень достоверности информации при формировании общественного мнения может быть достигнута только путем комплексирования информации от множества различных источников, каждый из которых в силу объективных и субъективных причин вносит в распространяемую этим источником информацию определенные искажения - информационные шумы.

Для того, чтобы эффективно с точки зрения повышения достоверности и в удобной для пользователей форме обеспечивать сбор и комплексирование информации различных источников необходимо, чтобы множество источников в системе общество - власть было структурировано и упорядочено. Качественное решение этой задачи может быть достигнуто путем оптимального с точки зрения доступности, оперативности и удобства пользования построения системы национальных информационных ресурсов, включающей как государственные, так и негосударственные ресурсы. Четкое, организационно и законодательно обеспеченное построение системы национальных информационных ресурсов является необходимым не только для эффективной работы механизма публичной политики, но и для оперативного и достоверного информационного обеспечения процессов принятия управленческих решений в органах власти. Поэтому не только общество, но, и в первую очередь, власть, которая действительно стремится эффективно работать, должна быть заинтересована в создании такой системы.

Так как система органов власти является наиболее организованным и обеспеченным ресурсами потребителем и источником информации, то именно власть может и должна взять на себя инициативу по созданию системы национальных информационных ресурсов, начиная с создания

системы государственных ресурсов. Из опыта зарубежных стран известно, что технологической основой такой системы может быть централизованно - децентрализованная сеть информационных центров - депозитариев информации, связанных высокоскоростными коммуникационными каналами с большой пропускной способностью. Именно подобная сеть государственных или общественно-государственных депозитариев информации и должна быть базой национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Очевидно, что при нынешней экономической ситуации в России, государственная власть не располагает и в обозримом будущем не будет располагать достаточным объемом ресурсов для создания такой сети. Поэтому для ее создания, потребность в котором не должна вызывать сомнения, если мы действительно хотим видеть Россию в числе ведущих стран мира, необходимо обеспечить условия для привлечения ресурсов негосударственного сектора и, возможно, иностранных инвестиций.

Таким образом, для формирования системы национальных информационных ресурсов необходимо, во-первых, законодательно закрепить распределение обязанностей и ответственности органов власти за формирование и использование государственных информационных ресурсов, во-вторых, систематически, целевым образом выделить для этого, естественно, в зависимости от текущей экономической ситуации, определенные объемы государственных ресурсов и обеспечить тщательный контроль за их использованием и, в-третьих, создать благоприятные правовые и экономические условия для привлечения к решению этой проблемы негосударственные ресурсы и структуры. Этот комплекс вопросов должен быть одной из постоянных компонент государственной информационной политики.

Публичную политику, в одной из ее ипостасей, можно определить как форму общественно-политической деятельности граждан, заключающуюся в формировании в достаточной мере консолидированного группового

отношения к текущей ситуации, происходящим событиям, перспективам и возможным направлениям развития системы общество - власть и публичном выражении такого группового мнения, как через средства массовой коммуникации, так и путем проведения массовых мероприятий и акций. Целью публичной политики является оказание влияния на все общество для того, чтобы данное групповое мнение постепенно становилось в нем доминирующим и чтобы на выборах в различные органы власти обеспечить победу кандидатам, готовым реализовывать во власти соответствующие такому отношению программы действий, а также для оказания воздействия на решения и деятельность власти в периоды между выборами.

Для того, чтобы мнения отдельных членов общества могли быть эффективно консолидированы и выражены как групповое общественное мнение посредством механизма публичной политики, необходимо, чтобы в обществе сформировалась устойчивая политическая система, а также система общественных, корпоративных и профессиональных объединений с понятными каждому гражданину целями и задачами. Различные объединения граждан должны строго реализовывать именно те цели и задачи, для достижения которых они были созданы. Политической деятельностью должны заниматься исключительно политические партии и движения, а профессиональные объединения и союзы должны выражать и защищать именно профессиональные интересы своих членов, благотворительностью должны заниматься благотворительные общественные организации и т.д. Только при четко законодательно регламентированном общественно-политическом структурировании общества возможно эффективное выражение и защита политических, профессиональных и корпоративных интересов его членов, нормальное функционирование и совершенствование механизма публичной политики и действенное постоянное влияние общественного мнения на власть.

С точки зрения информационных процессов общественно-политические структуры общества являются одним из ключевых узлов

механизма публичной политики, в котором должно происходить комплексирование первичной информации и выработка основной информационной продукции этого механизма - общественного мнения. Поэтому не только эффективность, но и, вообще, нормальная работа механизма публичной политики во многом определяется деятельностью политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур общества. Возможно, одной из причин отмеченных выше недостатков в сегодняшней работе российских СМИ и является незавершенность общественно-политического структурирования российского общества, в результате чего СМИ вынуждены брать на себя часть не свойственных им функций.

В устойчивой, четко регламентированной и эффективной работе политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур общества и тесном партнерском взаимодействии с этими структурами должна быть активно заинтересована демократическая власть. В любом демократическом государстве целенаправленная деятельность власти невозможна без общественной поддержки, а мирное разрешение возникающих противоречий возможно только при постоянном партнерском взаимодействии власти в сфере публичной политики с влиятельными общественно-политическими структурами. Особенно необходима массовая общественная поддержка и наличие влиятельных политических и общественных структур, способных оказать такую поддержку власти в сфере публичной политики, при проведении глубоких социально-экономических преобразований и реформ.

Поэтому власть, действительно стремящаяся провести демократические преобразования, должна всемерно способствовать и непосредственно участвовать в создании и становлении политических структур, способных обеспечить массовую поддержку таких преобразований. При этом основной задачей власти в этом процессе является

создание благоприятных, в первую очередь, правовых условий для структурирования общества на демократических принципах.

В сложившейся сегодня в России политической ситуации законодательство в сфере общественно-политического структурирования общества является зоной активного столкновения интересов противоборствующих политических сил. Поэтому до сих пор Государственной Думой не принят ряд базовых законодательных актов в этой сфере, например, закон «О политических партиях». Однако эффективное функционирование механизма публичной политики, в котором должны быть заинтересованы все политические силы, возможно только при наличии полноценной законодательной базы, обеспечивающей четкую правовую регламентацию деятельности общественно-политических структур. Поэтому одной из первоочередных задач всех ветвей российской власти является скорейшее создание такой законодательной базы и обеспечение на ее основе благоприятных условий для деятельности различных политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур, готовых неукоснительно соблюдать Конституцию и действующее законодательство.

Глава 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Основные этапы и характеристики процесса формирования российского информационного законодательства

Российское информационное законодательство находится на начальном этапе своего становления. Предметом информационного законодательства является регламентация особой группы однородных общественных отношений в информационной сфере - информационных отношений.¹

Информационные отношения – отношения, возникающие при осуществлении информационных процессов создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления информации являются объектом правового регулирования отрасли права, которую в научной литературе все чаще называют «информационное право». Одним из первых ввел и определил понятие «информационно-компьютерное право» в узком и широком смысле Ю.М. Батурин².

В настоящее время проводятся серьезные исследования различных аспектов правового регулирования информационных отношений. В рамках проводимых исследований юристы, специализирующиеся в области информационного законодательства, дискутируют о возможности существования информационного права как самостоятельной отрасли, стремятся теоретически обосновать применительно к данной отрасли такие понятия, традиционно характеризующие любую отрасль права, как предмет, объекты, субъекты, принципы и методы правового регулирования, юридические источники и их структуру.³

¹ Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – с.93.

² Батурин Ю.М. Проблемы компьютерного права. - М., 1991.

³ См. например: Проблемы теории государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. М., 1987; Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические проблемы). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М.: ВНИИСЗ, 1975; Бачило И.Л., Волокитин А.В., Копылов В.А., Кристальный Б.В.,

Параллельно с теоретическими исследованиями происходит достаточно интенсивное формирование законодательной базы правового регулирования информационных отношений, вступают в действие все новые и новые нормативно-правовые акты информационного законодательства. Разрабатываются концепции и программы его практического развития, проводятся научно-практические конференции и семинары по практике правоприменения актов информационного законодательства.¹ Это обусловлено тем, что формирование информационного законодательства является важнейшей составляющей правового механизма регулирования процесса перехода России к демократическому правовому государству и формирования гражданского общества, в перспективе информационного.

Структура информационного законодательства должна соответствовать структуре законодательства России в целом, которая нуждается в специальном обсуждении в рамках задачи разработки Свода законов Российской Федерации. Здесь отметим лишь некоторые общие аспекты этой проблемы.

Законодательство Российской Федерации в целом и информационное, в частности, представляет собой достаточно сложную систему. Ее можно описать по разным признакам. Наиболее общими признаками ее структуры являются: уровни законодательства; методы нормативного регулирования отношений и степень охвата предмета регулирования.²

Курило А.П. О проблемах законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - выпуск №1; Копылов В.А. О теоретических проблемах становления информационного права. //Информационные ресурсы России. – 1998. - №3 и др.

¹ Концепция формирования и развития законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности в Российской Федерации. Проект //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1; Проблемы законодательного регулирования отношений в информационной сфере. Материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции, декабрь 1996 г. – М.: ВНИТИ РАН, 1996; Проблемы формирования и развития информационного законодательства в Российской Федерации и ознакомление с опытом западных стран. Материалы международной конференции, октябрь 1996 г. – М.: Комитет по политике информатизации при Президенте Российской Федерации, 1996.

² См. Бачило И.Л., Сергиенко Л.А. Анализ законодательства Российской Федерации в области информации и информатизации //Научная и техническая информация. – Серия 1. – 1993. - №8.

Российское информационное законодательство формируется в соответствии со статьями 71, 72, 73 и 76 Конституции о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и порядке правового регулирования. В рамках такого разграничения оно разделяется на федеральное информационное законодательство, включающее нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, действующие на всей территории Российской Федерации, и региональное информационное законодательство, включающее нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации.

В структуре федерального информационного законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации можно выделить следующие уровни. Высший уровень формируется самой Конституцией, за ним идет уровень Законов Российской Федерации, которые делятся на федеральные конституционные и федеральные. Третий уровень составляют Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, содержащие общеобязательные нормы. Четвертый уровень формируют постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а пятый – нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.¹

Структура регионального информационного законодательства для разных субъектов Федерации может быть различна в соответствии с их конституциями или уставами, но ее высшие уровни всегда составляют указанные акты и законы субъектов Федерации.

Другой важнейший аспект структуризации информационного законодательства «по степени охвата» предмета регулирования имеет в виду соотношение специальных нормативных правовых актов, целиком посвященных вопросам правового регулирования в информационной сфере, и отдельных норм по данному предмету в других нормативных правовых

¹ См.: Колчинский М.Л., Бачило И.Л. и др. Актуализация Концепции правового обеспечения информационных процессов и информатизации в России. Отчет о НИР. Этапы 1,2. – М.: Информэлектро, 1994.

актах. При этом следует учитывать разделение российского законодательства на общее, специализированное в отдельных сферах жизнедеятельности общества и законодательство, определяющее структуру и функции органов государственной власти.

Такое представление структуры информационного законодательства с точки зрения законотворческой техники раскрывает важный аспект соотношения разного рода правовых актов и норм, а также распределение ответственности и задач между различными структурами и органами государственной власти при формировании информационного законодательства как единой системы, конечную цель которого можно определить как создание Информационного кодекса Российской Федерации.¹

Реальный процесс формирования информационного законодательства России развивается в двух основных направлениях. Во-первых, формируется совокупность специальных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере. Во-вторых, отдельные «информационные нормы» внедряются в другие отрасли законодательства, регулирующие отношения в разных сферах деятельности общества и государственной власти – экономической, социальной, политической, научно-технической, управленческой и др. Развитие информационного законодательства не ограничивается только федеральным уровнем, но осуществляется и на региональном уровне. При этом ведущая роль в правовом регулировании отношений в информационной сфере принадлежит развитию федерального информационного законодательства как единой системы взаимоувязанных федеральных законов, что является обязанностью федеральной законодательной власти и за что она несет непосредственную ответственность.

Эффективным методом оценки состояния, выявления тенденций и определения перспектив развития информационного законодательства

¹ См.: Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства //Государство и право. – 1996. - № 6.

является фактологический анализ и периодизация процесса его формирования, как процесса политического управления.

Началом формирования нового информационного законодательства России можно считать принятие 27 декабря 1991 года Верховным Советом РФ в окончательном виде Закона РФ «О средствах массовой информации»¹.

Ключевым моментом в развитии законодательства России, в том числе и информационного, является принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации. Конституция определила новые основы конституционного строя России, как суверенного демократического государства, признающего приоритет прав и свобод человека и гражданина, основы ее нового федеративного устройства, новую систему построения государственной власти в соответствии с принципом разделения властей и соответственно заложила новые конституционные основы всех отраслей российского законодательства, включая и информационное.

Поэтому в процессе формирования информационного законодательства России целесообразно, прежде всего, выделить «доконституционный» период с декабря 1991 по декабрь 1993 года. Этот период характеризуется тем, что формирование российского законодательства проходило в политической и социально-экономической обстановке, определенной распадом СССР после подписания Беловежского соглашения в декабре 1991 года, на фоне нарастающего противостояния ветвей формирующейся российской власти, закончившегося драматическими событиями октября 1993 года. При этом в резко меняющейся политической обстановке продолжала действовать прежняя Конституция РСФСР.

Принятие Закона РФ «О средствах массовой информации» стало не только отправной точкой в развитии российского информационного законодательства, но и важным политическим событием. Об этом законе, который концептуально базируется на безусловном запрещении цензуры,

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1992, №7.

признании за гражданами права на учреждение СМИ, обеспечении профессиональной независимости редакций, детальной регламентации права журналистов на информацию, определении статуса журналиста, защите источников доверительной информации и т.д., достаточно много и подробно написано в юридической и политологической литературе.¹ Однако следует особо отметить два обстоятельства, связанные с тем, что Закон РФ «О средствах массовой информации» и до настоящего времени остается базовым в области СМИ.

Во-первых, будучи основным средством не только выражения общественного мнения, но и воздействия на него, проведения публичных политических кампаний, включая избирательные, СМИ все более становятся объектом повышенного интереса различных политических сил и корпоративных групп. Представители оппозиции курсу Президента в федеральных органах законодательной власти из всего действующего законодательства наиболее часто и активно пытались и пытаются путем внесения многочисленных поправок и дополнений изменить именно этот закон. Причем цель всех этих законодательных инициатив оппозиции состоит в том, чтобы либо непосредственно добиться для себя большего доступа в СМИ, либо поставить СМИ под свой контроль за счет ограничения прав журналистов и редакций.

Во-вторых, политическая обстановка, в которой разрабатывался и принимался закон, предопределила в качестве его основной цели обеспечение максимальной свободы слова, доступа к информации и политической независимости журналистов и СМИ. Эта цель была успешно достигнута. В существенно меньшей степени закон определил экономические условия деятельности СМИ. Поэтому по мере изменения ситуации и правил экономической деятельности в условиях повышения интереса к СМИ со стороны различных корпоративных финансово-

¹ См. например: Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации /Научный комментарий доктора юридических наук М.А.Федотова. – М.: Фирма Гардарика, 1996.

промышленных групп все заметнее стала проявляться «экономическая несвобода» СМИ. Этот феномен наиболее отчетливо проявился в 1997 году. В этом плане закон «О средствах массовой информации» действительно нуждается в определенной доработке с учетом действующего законодательства, регулирующего отношения в экономической сфере, и, прежде всего, с учетом вступившего в действие с 1 января 1995 года Гражданского кодекса.

Закон «О средствах массовой информации», обеспечивающий реализацию права на свободу информации, в известной степени предопределил принятие в июле 1993 года Закона РФ «О государственной тайне»¹. Последним устанавливались ограничения на действия с информацией, необходимые для того, чтобы государственная власть в условиях свободы распространения информации имела возможность выполнять свои функции по обеспечению защиты интересов страны, ее обороноспособности, безопасности, включая экономическую, территориальной целостности, по предотвращению преступлений и т.д. Этот закон является одним из основных в ряду информационных законов, регулирующих правоотношения при действиях с информацией ограниченного доступа.

Закон «О государственной тайне» установил доступные для всеобщего сведения правовые нормы, определяющие полномочия органов государственной власти и должностных лиц в области отнесения сведений к государственной тайне и их защиты, сведения, которые могут быть отнесены к государственной тайне и, что принципиально важно, сведения, не подлежащие засекречиванию, порядок засекречивания и рассекречивания сведений, порядок распоряжения сведениями, составляющими государственную тайну, и ограничения прав собственности на информацию в связи с ее засекречиванием, организацию защиты государственной тайны,

¹ Российская газета, 1993, № 182.

финансирования соответствующих мероприятий и осуществления контроля и надзора за обеспечением защиты государственной тайны. Вследствие того, что тотальная секретность являлась одним из важнейших элементов коммунистической системы государственного управления, принятие данного закона также стало существенным событием не только в законодательном, но и в политическом плане.

Развитие информационного законодательства в «доконституционный» период определялось тем, что в этот период доминировало отношение к информации в большей степени как к объекту интеллектуальной собственности, чем как к объекту вещного права. Поэтому вступление в действие закона «О средствах массовой информации» стимулировало активное развитие законодательства о защите авторских, издательских и иных прав на интеллектуальную собственность. В сентябре 1992 года был принят ряд законов Российской Федерации, относящихся к этой области законодательства, а именно, Патентный закон (охватывающий отношения, связанные с созданием, охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов)¹, Закон «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров»², Закон «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»³ и Закон «О правовой охране топологий интегральных микросхем»⁴. Позднее в июле 1993 года был принят базовый в этой области Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах»⁵.

Кроме указанных законов в феврале 1993 года был принят Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»⁶, определивший правовую основу обеспечения органов государственной власти и других организаций специальными видами электросвязи и

¹ Российская газета, 1992, № 225.

² Российская газета, 1992, № 228.

³ Российская газета, 1992, № 229.

⁴ Российская газета, 1992, № 230.

⁵ Российская газета, 1993, № 147.

⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1993, № 12.

информатики. В соответствии с этим законом из структуры Комитета государственной безопасности была выделена и передана в непосредственное ведение Президента единая система федеральных органов правительственной связи и информации во главе с Федеральным агентством (ФАПСИ). В июле 1993 года был принят еще один важный для информационной сферы законодательный акт – закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах»¹.

Для «доконституционного» периода формирования информационного законодательства характерны следующие особенности:

- формирование российского законодательства, включая информационное, проходило в условиях действия прежней Конституции РСФСР параллельно с интенсивным формированием новой российской государственности, обусловившим развитие острого политического кризиса между исполнительной и законодательной ветвями власти;
- разработка и принятие ряда российских законов, например, закона «О средствах массовой информации», носили ярко выраженный политический характер, являясь своего рода прорывом в новое посткоммунистическое законодательное пространство;
- развитие информационного законодательства не носило системного характера, так как определялось в большей степени политическими, а не системообразующими законотворческими факторами и этот процесс не координировался как единый специализированным функциональным звеном федеральной законодательной власти;
- приоритетным являлось отношение к информации как к объекту интеллектуальной, а не вещной собственности.

В декабре 1993 года одновременно с принятием Конституции прошли выборы в пятую (первую) Государственную Думу, которая в соответствии с Конституцией осуществляла свои полномочия с января 1994 года до выборов

¹ Российская газета, 1993, № 156

в декабре 1995 года в шестую (вторую) Государственную Думу. Поэтому «постконституционный» период формирования информационного законодательства целесообразно разделить на два периода, соответствующие периодам деятельности пятой и шестой Государственной Думы: с января 1994 по декабрь 1995 года и с января 1996 по декабрь 1999 года.

Развитие информационного законодательства в «постконституционные» периоды определяется двумя существенными факторами. Во-первых, оно базируется уже на новых конституционных нормах, определенных Конституцией Российской Федерации 1993 года. Во-вторых, в соответствии с принципами построения государственной власти, определенными Конституцией, и Регламентом Государственной Думы основным источником формирования совокупности специальных законодательных актов федерального уровня является соответствующий специализированный комитет Государственной Думы. В начале деятельности пятой Государственной Думы специализированной структурой, отвечающей за формирование информационного законодательства как единой системы, был определен Комитет по информационной политике и связи. Создание такого Комитета позволило сконцентрировать на федеральном уровне всю законодательную работу по формированию правовой основы государственной информационной политики и обеспечило возможность скоординированного развития единой системы информационного законодательства, включающего широкий спектр взаимосвязанных вопросов правового регулирования доступа к информации и ее защиты, деятельности средств массовой информации, информатизации, развития средств передачи информации, коммуникаций и связи, информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, формирования информационных ресурсов и т.д. В этом качестве он продолжил свою работу и в шестой Государственной Думе. Именно этот Комитет является тем звеном федеральной законодательной власти, эффективность работы которого

определяет, в основном, развитие и качество информационного законодательства в «постконституционные» периоды.

Одним из важнейших событий в развитии в целом российского законодательства стало принятие пятой Государственной Думой новой «конституции экономической и хозяйственной жизни» - Гражданского кодекса Российской Федерации, первая часть которого вступила в действие с 1 января 1995 года, а вторая – с 1 марта 1996 года¹. Гражданский кодекс установил законодательные основы экономической и хозяйственной деятельности, в том числе и в информационной сфере, на рынке информационной продукции и услуг. Кроме того, Гражданский кодекс впервые включил в структуру объектов гражданских прав такой объект, как «информация». Статья 128 ГК РФ указывает на этот объект как на самостоятельный в ряду таких объектов, как вещи и иное имущество, деньги и ценные бумаги, работы и услуги, результаты интеллектуальной деятельности. Однако Гражданский кодекс не внес окончательную ясность в решение достаточно сложной юридической проблемы включения объекта «информация» во всем многообразии его видов и форм представления в систему гражданско-правовых отношений.

Период деятельности пятой Государственной Думы с января 1995 года по декабрь 1996 года можно характеризовать как достаточно плодотворный для развития российского информационного законодательства. В этот период был принят и вступил в действие ряд существенных для различных аспектов информационного законодательства нормативных правовых актов таких, как Федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации», «О связи», «О библиотечном деле», а также ряд федеральных законов, развивающих их отдельные положения. Были приняты и вступили в действие федеральные законы, регулирующие некоторые аспекты взаимоотношений между государственной властью и СМИ, экономические

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 1994; Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. – М.: «Китап Пресс», 1996.

проблемы государственной поддержки СМИ, рекламную деятельность, а также устанавливающие «информационные нормы» в сфере избирательного законодательства. К сожалению, не была до конца доведена работа над рядом важных для информационной сферы законов и, в первую очередь, над законом «О телевизионном вещании и радиовещании». В этот период стал постепенно формироваться системный подход к развитию информационного законодательства и в российском законодательстве начало закрепляться отношение к информации, как к объекту не только интеллектуальной, но и вещной собственности.

Период деятельности шестой Государственной Думы с января 1996 года по декабрь 1999 года не принес существенных результатов в развитии российского информационного законодательства. Это обусловлено, в первую очередь, смещением у большинства депутатов шестой Государственной Думы целевой ориентации депутатской деятельности от законодательной работы в сторону публичной партийно-политической работы вследствие изменения расстановки политических сил и повышения степени оппозиционности курсу, проводимому Президентом.

Таким образом, характерная особенность процесса формирования российского информационного законодательства в «постконституционные» периоды заключается в том, что расстановка политических сил в Государственной Думе и ее специализированном комитете, отвечающем за формирование информационного законодательства, в условиях не устоявшейся парламентской культуры и традиций оказывает существенное влияние на системный характер, темпы и результативность формирования этой отрасли законодательства. Разработка и принятие информационных законов существенно усложняется и затягивается, когда предмет правового регулирования закона затрагивает политические и лоббистские интересы различных политических сил и групп влияния. Однако, даже в условиях существенного влияния политического фактора и теневого лоббирования объективной тенденцией развития российского информационного

законодательства становится отношение к информации как к объекту гражданских прав, интеллектуальной и вещной собственности.

Базовые информационные законы

В период деятельности пятой Государственной Думы в феврале 1995 года вступил в действие Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»¹. Это стало первым шагом в российском законодательстве по регулированию на федеральном уровне отношений, связанных с созданием условий для реализации права на информацию. Закон регулирует правовые отношения в трех взаимосвязанных аспектах:

- формирование и использование информационных ресурсов;
- создание и применение информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения;
- защита информации и прав субъектов в информационных процессах.

Закон направлен на создание в России такой информационной инфраструктуры, которая способна обеспечить экономическую и общественную деятельность граждан, предприятий и организаций, органов государственной власти и местного самоуправления. Регулируя отношения в области формирования и использования информационных ресурсов, создания и применения перспективных информационных технологий, защиты информации, закон создает условия для формирования эффективного информационного пространства и полноценного включения России в международный информационный обмен.

Действие закона призвано предотвратить потери от бесхозяйственного отношения к информационным ресурсам и информатизации, способствовать созданию условий для эффективного информационного обеспечения социального и экономического развития страны и укрепления информационной безопасности, должно обеспечить практическую

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №8.

реализацию права на информацию юридических и физических лиц. Применение норм закона позволяет: существенно сократить потери государства, общества, экономических структур и граждан в результате упорядочения и защиты информационных ресурсов, установления ответственности владельцев за качество ресурсов и предоставление информации потребителям; повысить эффективность принимаемых решений на всех уровнях власти на основе полной, оперативной и достоверной информации; защитить права граждан на информацию и личную тайну; активизировать борьбу с преступностью и коррупцией.

Закон впервые в российской законодательной практике комплексно решает проблемы организации информационных ресурсов, определяет правовые положения по их использованию: кто может быть их собственником, кто может их получать и использовать и на каких условиях. В соответствие с мировой практикой, информационные ресурсы рассматриваются в двух аспектах: материальном - на информацию распространяется право собственности, ее можно покупать, продавать и т.д.; интеллектуальном – в отличие от других ресурсов, на нее распространяется право интеллектуальной собственности и авторское право.

В области формирования и использования информационных ресурсов закон регулирует комплекс отношений, связанных со сбором, обработкой, накоплением, хранением, актуализацией, поиском, распространением и представлением потребителю документированной информации. Объект правового регулирования в законе - не содержание и смысл информации, что относится к институтам авторского и патентного права, и не материальный носитель информации, а документированная информация (документ) в целом, являющаяся наряду с формируемыми на ее основе информационными ресурсами основным элементом информационного пространства.

Распространение закона на вполне конкретный объект - документированную информацию делает его достаточно предметным. Документированная информация – то средство, которое обеспечивает связь

всех элементов экономики, всех форм общественной и политической жизни в сложный для России переходный период. Регулирование и защита документированной информации - проблема первостепенной важности в становлении и развитии российской государственности и многоукладной экономики.

Закон предусматривает возможность относить отдельные объекты федеральных информационных ресурсов к общероссийскому национальному достоянию. Очень важно, что такое отнесение и правовой режим этих объектов устанавливается специальным федеральным законом.

В законе определены цели и основные направления государственной политики в сфере информатизации. Впервые указано, что дело именно государства заниматься этими вопросами, в том числе формированием и осуществлением единой государственной научно-технической и промышленной политики в сфере информатизации. Информатизация определяется как новое важное стратегическое направление деятельности государственной власти.

Закон призван обеспечить одно из важных конституционных прав граждан - свободу доступа к информации. Этому способствует введение законом такой правовой категории, как государственные информационные ресурсы: они объявляются открытыми и общедоступными. Всю информацию о законодательных и других нормативных актах, о чрезвычайных ситуациях, о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также экологическую, демографическую и т.п. информацию властные структуры и их должностные лица обязаны предоставлять бесплатно любому гражданину. Наряду с правом на информацию граждан закон закрепляет право на информацию юридических лиц и органов государственной власти и местного самоуправления.

Возлагая на органы государственного управления ответственность за обеспечение доступа граждан и юридических лиц к государственным информационным ресурсам, закон закладывает правовые основы гарантий

прав граждан на информацию, снимая тем самым преграды, сдерживающие их деловую и социальную активность. Доступность информации, как известно, значительно повышает эффективность социально-экономической деятельности органов управления, субъектов хозяйствования, а, следовательно, и экономики страны.

Государственная, в частности, нормативная, информация становится доступной для граждан. Граждане получают право следить за деятельностью органов власти, расходованием бюджетных средств. Должностное лицо обязано не только предоставить информацию, но и гарантировать, что эта информация точна и достоверна. И, что особенно важно, закон обеспечивает доступ к информации любому лицу. Это - принципиальные положения, они свидетельствуют о том, что при регламентированном характере доступа к информации граждане получают большую информационную свободу, чем в условиях бесконтрольности информационных процессов, кроме того, появляется возможность навести порядок с часто имеющим место самоуправством должностных лиц.

Закон запрещает использовать информацию о личности в ущерб ее интересам, обеспечивает защиту информации о гражданах в условиях информатизации. Особенно важно, что закон запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни граждан и информации, нарушающей личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения. Кроме декларативной демократичности и подтверждения конституционных норм, эти положения закона несут и важный практический смысл. Они должны повлиять на дальнейшее развитие законодательства, в частности, на сторонников законодательного закрепления за правоохранительными органами права на проведение «профилактических» превентивных мероприятий с целью проверки личной жизни граждан «на законность». В законе содержатся важные положения, регламентирующие деятельность негосударственных

организаций и частных лиц, связанную с обработкой и предоставлением пользователю персональных данных. Такая деятельность подлежит обязательному лицензированию. Предусматривается также государственная регистрация информационных ресурсов и систем, упорядочение деятельности служб сертификации и лицензирования с целью обеспечения защиты информации, и, прежде всего информации о гражданах.

Закон направлен на решение весьма существенного вопроса экономической реформы - формы, права и механизма реализации собственности на накопленные информационные ресурсы и технологические достижения, а также на создание целостной системы их инвентаризации и эффективного включения в хозяйственный оборот. Принятие закона - крайне важный прецедент в отечественном законодательстве: впервые физические лица получили право быть собственниками «массивов документов», документированной информации. Таким образом, фиксируется право частной собственности на документированную информацию, которая отныне признается полноправным товаром.

Формирование, обработка и использование информационных ресурсов осуществляется на основе применения современных информационных технологий и систем. Закон регулирует отношения, возникающие при разработке и производстве информационных технологий, систем и средств их обеспечения. Закон обеспечивает защиту права собственности и авторства в сфере информационных систем и технологий, а также при реализации обязанностей государства и иных субъектов по созданию и организации эксплуатации информационных технологий, систем и средств их обеспечения. Все это способствует формированию в России цивилизованного рынка информационных ресурсов, продукции и услуг. Закон содержит правовые нормы, позволяющие обеспечивать свободу конкуренции и ограничивать монополистическую деятельность на информационном рынке с помощью лицензирования, мер общественного и государственного контроля так, как это принято в мировой практике.

Закон также устанавливает строгий порядок отнесения информации к различным категориям доступа. Нормы закона обеспечивают уменьшение утечки информации, содержащей личную, коммерческую, государственную тайну, охраняя интересы личности, общества и государства, увеличивая уверенность граждан и субъектов экономической деятельности в гарантированной государством защите их прав.

Специфика документированной информации как объекта правового регулирования и применение современных технологий в системах такой информации требуют особого подхода к защите информации, информационных ресурсов и информационных прав граждан. Широкое распространение автоматизированных информационных систем, сетей и банков данных вызывает появление новых форм несанкционированного доступа к информационным ресурсам и их незаконного использования, появление компьютерных преступлений. Исключить или, по крайней мере, существенно сократить число таких преступлений можно только средствами и механизмами защиты документированной информации, информационных ресурсов и систем. Закон определяет правовой порядок защиты информации, права и обязанности субъектов в этой области, обеспечивает защиту прав субъектов информационных процессов и защиту права на доступ к информации, а также предписывает государственную регистрацию информационных ресурсов и информационных систем, упорядочивает деятельность соответствующих государственных служб сертификации и лицензирования. Этими нормами закон не столько защищает интересы государства, сколько жестко регламентирует деятельность органов государственной власти. Все это создает основы для уменьшения ущерба, наносимого экономике страны преступлениями в информационной сфере.

Таким образом, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» устанавливает правовой режим информационных ресурсов как объекта отношений физических, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. Этот режим включает

четыре группы нормативных требований, определяющих: порядок документирования, право собственности, категории информации в зависимости от доступа к ней, порядок правовой защиты. Закон следует оценивать как своего рода ядро информационного законодательства, призванное повлиять на реальное состояние информационного обеспечения потребностей граждан, различных структур общества, системы органов государственной власти и местного самоуправления, на состояние информационной безопасности в условиях рыночной экономики, глубоких политических и социально-экономических преобразований, перехода к информационному обществу и интенсивного расширения международных связей. Закон «Об информации, информатизации и защите информации» открывает путь к разработке и принятию целого комплекса законов и иных нормативных правовых актов, развивающих его основные положения.

Одним из таких правовых актов является Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене»¹. Цель этого закона - правовое регулирование отношений, возникающих при участии России в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства, и защита интересов России, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, прав и свобод физических и юридических лиц при международном информационном обмене. Закон определяет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: создавать условия для обеспечения всех российских субъектов международного информационного обмена иностранными информационными продуктами и услугами; обеспечивать пополнение государственных информационных ресурсов иностранными информационными продуктами; содействовать внедрению современных информационных технологий международного информационного обмена; обеспечивать защиту государственных и

¹ Российская газета, 1996, №129.

негосударственных информационных ресурсов России, отечественных собственников и владельцев документированной информации, информационных ресурсов и продуктов, средств международного информационного обмена, российских пользователей от некачественной и недостоверной иностранной информации и недобросовестной конкуренции; развивать товарные отношения и расширять взаимовыгодный международный информационный обмен при соблюдении правового режима информации. Закон предоставляет право муниципальным образованиям, муниципальным информационным службам и средствам массовой информации самостоятельно участвовать в международном информационном обмене.

Закон определяет правовой режим участия в международном информационном обмене на основе отнесения документированной информации, информационных ресурсов, продуктов и средств информационного обмена к тем объектам имущественных прав собственников, которые включаются в состав их имущества. Закон подтверждает, что информационные продукты являются товаром, если по отдельным их видам это не противоречит международным договорам и российскому законодательству, а отношения права собственности при оказании или получении информационных услуг определяются на договорной основе. При этом оказание информационной услуги не создает для пользователя права авторства на полученную документированную информацию.

Закон непосредственно определяет перечень документированной информации, вывоз которой из Российской Федерации не ограничен. Этот перечень, в частности, включает массовую информацию и документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и других информационных системах. При этом закон предусматривает и ограничения на вывоз и ввоз документированной информации. Ограничивается вывоз информации, отнесенной к государственной тайне или иной конфиденциальной

информации, общероссийскому национальному достоянию и архивному фонду. Право ввоза информационных продуктов, которые могут быть использованы для осуществления хозяйственной деятельности, запрещенной российским законодательством, или иных аналогичных действий предоставляется только юридическим лицам, уполномоченным Правительством.

Закон определяет также порядок использования средств международного информационного обмена и включения информационных систем и сетей в состав таких средств на основе волеизъявления их собственника и при наличии международного кода. При этом государством осуществляется защита конфиденциальной информации при международном обмене только тех физических и юридических лиц, которые обладают лицензией на работу с конфиденциальной информацией и используют сертифицированные средства международного информационного обмена. Порядок выдачи таких лицензий и сертификатов устанавливается Правительством. При международном информационном обмене обязательному лицензированию подлежит только деятельность, связанная с обслуживанием государственных информационных ресурсов за счет бюджетных средств. Обязательной сертификации подлежат средства международного информационного обмена, обрабатывающие информацию с ограниченным доступом, а также способы защиты таких средств.

Закон определяет свободный доступ физических и юридических лиц к средствам международного информационного обмена только по открытым для ознакомления и общедоступным правилам, устанавливаемым собственником или владельцем таких средств. При этом на федеральный антимонопольный орган возлагается обязанность предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в сфере международного информационного обмена, а распространение недостоверной, ложной иностранной информации не допускается; субъект, получивший и распространивший такую информацию,

привлекается к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности в соответствии с российским законодательством.

Таким образом, Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене» регулирует условия и порядок свободного участия в международном информационном обмене российских физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации и ее субъектов.

Этот закон, над которым активно работал Комитет по информационной политике и связи пятой Государственной Думы, в октябре 1995 года был принят Думой в первом чтении, а в декабре того же года сразу во втором и третьем чтениях, одобрен Советом Федерации и направлен Президенту. Однако в январе 1996 года Президент отклонил закон, не согласившись с отдельными его положениями по определению функций некоторых федеральных органов исполнительной власти. Работу над законом продолжил и завершил соответствующий комитет шестой Государственной Думы, закон вступил в действие в июле 1996 года.

В феврале 1995 года вступил в действие Федеральный закон «О связи»¹, являющийся основополагающим нормативным правовым актом в области связи и, следовательно, еще одним базовым законом информационного законодательства. Ко времени рассмотрения в пятой Государственной Думе проекта закона в отрасли связи произошли большие перемены. Изменился собственник и правовой статус большинства предприятий электросвязи. Федеральная почтовая связь выделилась в самостоятельную систему. Образовалась структура государственного надзора и контроля за деятельностью в области связи. Появилось большое число новых операторов связи, в том числе с участием иностранных юридических лиц. В некоторые сферы телекоммуникаций стали поступать значительные инвестиции. В процессе работы над проектом закона разработчики стремились учитывать изменившуюся ситуацию в отрасли, предвидеть

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 8.

возможные перемены, а также изучать и использовать опыт зарубежного законодательства. Но только реальная жизнь и достаточное время смогут в полной мере подтвердить или опровергнуть концепции и нормы, установленные этим законом.

Закон базируется на правовых нормах Конституции 1993 года и первой части нового Гражданского Кодекса Российской Федерации¹, законов «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»², «О защите прав потребителей»³, «О сертификации продукции и услуг»⁴, «Об инвестиционной деятельности»⁵, «О чрезвычайном положении»⁶, «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»⁷ и др. Этот закон устанавливает правовую основу деятельности в области связи, осуществляемой под юрисдикцией Российской Федерации, и определяет полномочия органов государственной власти по регулированию такой деятельности, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в этой деятельности или пользующихся услугами связи.

Закон определяет общенациональные цели деятельности в области связи и назначение связи следующим образом. Связь предназначена для удовлетворения нужд граждан, органов государственной власти, обороны, безопасности, охраны правопорядка, физических и юридических лиц в услугах электрической и почтовой связи. Связь рассматривается в законе как неотъемлемая часть производственной и социальной инфраструктуры Российской Федерации. Развитие, обеспечение устойчивой и качественной работы связи - важнейшие условия развития общества и деятельности

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 1994.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16.

³ Российская газета, 1992, № 80.

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1993, № 26.

⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29.

⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 22.

⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 27.

государства. Закон устанавливает следующие основные принципы деятельности в области связи:

- равенство прав физических и юридических лиц на участие в деятельности и использование ее результатов;
- сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов;
- свобода передачи сообщений по сетям электросвязи, свобода почтовых отправок и транзита почты на всей территории Российской Федерации;
- соблюдение интересов пользователей связи;
- развитие предпринимательской и ограничения монополистической деятельности в условиях существования различных форм собственности;
- обеспечение надежности и управляемости связью в соответствии с рекомендациями Международного союза электросвязи и Всемирного почтового союза;
- обеспечение приоритета производства средств связи в Российской Федерации;
- внедрение мировых достижений в области связи, привлечение иностранных материальных и финансовых средств, использование зарубежной техники и управленческого опыта;
- расширение международного сотрудничества;
- освобождение федеральных органов исполнительной власти в области связи от хозяйственных функций.

В соответствии с основными положениями закона физические и юридические лица имеют равные права на участие в деятельности в области связи и использование ее результатов. Выделенные сети связи могут создаваться любыми физическими и юридическими лицами, включая иностранных инвесторов. При этом на деятельность по предоставлению услуг связи операторами выделенных сетей распространяется требование о лицензировании. Услуги почтовой связи могут оказываться также негосударственными предприятиями почтовой связи на основании лицензии.

Иностранные организации и граждане, осуществляющие деятельность в области связи на территории Российской Федерации, пользуются правовым режимом, установленным для физических и юридических лиц Российской Федерации. Кроме того, федеральным органам исполнительной власти в области обороны, безопасности и охраны правопорядка предоставляется право без ущерба для основной деятельности использовать их сети и средства связи в коммерческих целях при условии получения ими лицензии на право предоставления услуг связи.

Закон устанавливает, что ответственность за общее регулирование связи в стране несет Правительство и уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти в области связи, а управление деятельностью в области связи осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области связи, объединенными в единую систему и несущими ответственность за состояние и развитие всех видов связи. Закон наделяет органы исполнительной власти в области связи следующими полномочиями:

- разработка предложений по государственной политике в области связи;
- межотраслевая координация, организация и обеспечение государственного надзора и контроля;
- разработка предложений по государственной политике в распределении и использовании радиочастотного спектра;
- разработка проектов программ развития почтовой связи;
- управление сетями связи при чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения только в соответствии с законодательством;
- лицензирование деятельности физических и юридических лиц, связанной с предоставлением услуг связи;
- сертификация средств связи, используемых в сети связи Российской Федерации.

Закон устанавливает многообразие форм собственности на сети и средства связи. Сети и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной

собственности, в собственности физических и юридических лиц, включая иностранные организации и иностранных граждан. Перечень сетей и средств связи, которые могут находиться только в федеральной собственности, определяется законодательством. Кроме того, допускается изменение форм собственности на сети и средства связи, находящиеся в федеральной собственности, а иностранные инвесторы могут принимать участие в приватизации государственных и муниципальных предприятий связи на условиях, определенных законодательством.

Деятельность в области связи должна финансироваться за счет средств федерального бюджета на основании государственных программ развития связи. Физическим и юридическим лицам, участвующим в проектах по развитию связи, могут предоставляться гарантии, льготные кредиты, налоговые и иные льготы. Иностранные инвестиции в области связи могут гарантироваться в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.

Для обеспечения свободной конкуренции в области связи закон освобождает федеральные органы исполнительной власти от хозяйственных функций и налагает на операторов связи ответственность за злоупотребление своим монопольным положением или допущение каких-либо действий, препятствующих конкуренции или ограничивающих ее.

Но самое главное - в рассматриваемом контексте - заключается в том, что этот закон призван обеспечить право на свободу передачи информации и пользование услугами связи. Все пользователи на равных условиях имеют право передавать сообщения по сетям электрической и почтовой связи и никакому пользователю не может быть отказано в доступе к услугам сети связи общего пользования. Свобода почтовых отправок и транзита почты гарантируется на всей территории Российской Федерации. Какое-либо регулирование содержания передаваемой информации законом не допускается. При этом всем операторам связи вменяется в обязанность обеспечивать соблюдение тайны связи. Информация о почтовых

отправлениях и передаваемых по сетям электросвязи сообщениях так же, как и их содержание, может выдаваться только отправителям и адресатам или их законным представителям. Прослушивание телефонных переговоров, ознакомление с сообщениями электросвязи, задержка, осмотр и выемка почтовых отправлений и документальной корреспонденции, получение сведений о них, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения.

Закон регламентирует порядок установления тарифов на услуги связи, предусматривает гарантии государства при предоставлении «универсальных» услуг и льгот отдельным группам населения. Тарифы на услуги связи устанавливаются на договорной основе. В случаях, предусмотренных законодательством, по отдельным видам услуг связи тарифы могут регулироваться государством. Отдельным группам граждан и категориям должностных лиц при использовании электрической и почтовой связи могут устанавливаться льготы и преимущества в части очередности, порядка пользования и размера оплаты услуг связи. При предоставлении льгот по оплате недополученные предприятием связи доходы возмещаются за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Федерации.

Кроме вышеуказанных основных положений в законе предусмотрены правовые механизмы, гарантирующие права потребителей услуг связи, порядок предъявления претензий, исков и разрешения споров, помощь государственной власти и местного самоуправления предприятиям связи независимо от форм собственности и многие другие.

В целом, Федеральный закон «О связи», будучи нормативным правовым актом прямого действия, позволяет обеспечить прочную законодательную основу для деятельности в этой области и содействовать успешному развитию телекоммуникаций и почты России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные исследования позволяют утверждать, что формирование и реализация целенаправленной информационной политики является одним из ключевых факторов демократизации и оптимизации государственного управления и выделить следующие основные проблемы и первоочередные задачи государственной информационной политики России.

Одна из центральных проблем российских реформ – «дефицит доверия» к государственной власти, обусловленный отсутствием у общества уверенности в том, что государственная власть, все ее ветви и структуры работают в интересах общества, а не самой власти или отдельных личностей. Усложняет проблему то, что доступ общественности к государственной информации и услугам не скоординирован и организационно затруднен.

Поэтому острие государственной информационной политики должно быть, прежде всего, направлено на устранение «дефицита доверия к власти». В этом смысле ключевым является переход к открытому информационному обществу, включая обеспечение информационной прозрачности государственной власти и создание открытого информационного пространства, необходимого для формирования гражданского общества и достижения взаимодействия между обществом и властью на принципах доверия, взаимопонимания и делового партнерства.

В этой связи одной из первоочередных задач следует назвать разработку комплексной программы развития информационного законодательства, определяющей его состав и структуру, последовательность и временной график разработки и принятия специальных законодательных актов и отдельных правовых норм, регулирующих весь комплекс информационных отношения. Приоритеты этой программы должны изменяться по мере объективной смены текущих приоритетов государственной информационной политики. В качестве перспективной задачи следует рассматривать создание единого Информационного кодекса

Российской Федерации.

Реализация государственной информационной политики в соответствии с утвержденной концепцией и на основе действующего законодательства - задача государственного управления, практическое решение которой требует выполнения ряда условий.

Во-первых, в системе органов государственной власти необходимо сформировать единую структуру, функцией которой станет проведение государственной информационной политики. Эта структура должна охватывать все ветви и уровни государственной власти и включать как специализированные органы власти, обеспечивающие регулирование информационной сферы, так и подразделения в иных органах власти, ответственные за информационные аспекты деятельности в сфере их компетенции.

Во-вторых, государственное управление информационной сферой следует планомерно обеспечивать бюджетным финансированием (естественно, исходя из реальных возможностей государства) по статье расходов на государственное управление.

В-третьих, проведение государственной информационной политики должно координироваться единым центром на уровне высшего руководства страны при персональной ответственности одного из высших должностных лиц государства за решение этой задачи.

К сожалению, в настоящее время не только ни одно из перечисленных выше условий в полном объеме не выполняется, но и проведение целенаправленной информационной политики не рассматривается на уровне высшего российского руководства в ряду первоочередных задач государственного управления. Подобное неадекватное отношение к информационной политике приводит к негативным последствиям, существенно тормозит весь ход реформ в России. Такое отношение государственной власти к информационной политике нуждается в скорейшем изменении. При этом следует учитывать прямую связь

регулирования информационной сферы с такими комплексными проблемами как развитие стабильной политической системы и реформирование системы государственного управления.

Наступил период переосмысления деятельности структур, обеспечивающих развитие информационной сферы государственной власти. Если ранее их главной задачей было обеспечение государственных органов связью, компьютерами, информацией, то теперь основной упор необходимо перенести на формирование национальной информационной инфраструктуры и информационных ресурсов, которыми органы государственной власти и местного самоуправления пользовались бы наравне с другими субъектами общества. При этом государственный контроль информационной инфраструктуры и технологий шифрования информации не должен ущемлять права граждан на личную, семейную, коммерческую тайну.

Организационное и технологическое совершенствование информационного обеспечения именно государственной власти является необходимым условием и первым важнейшим шагом к формированию национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и единой системы национальных информационных ресурсов на основе современных информационно-коммуникационных технологий и технических средств, а также эффективным стимулом развития рынка информационной продукции и услуг. При этом необходимо учитывать то, что по мере либерализации политических, экономических и социальных условий информационное обеспечение государственной власти должно усложняться, а не упрощаться.

Особое внимание в процессе информатизации государственного управления должно уделяться региональному аспекту этой задачи. В процессе становления в России федеративных отношениях на новых демократических принципах ни одна социально-экономическая или политическая проблема, ни одна задача государственного управления не

может быть успешно решена без устойчивого информационного взаимодействия центра и регионов.

Настоятельной необходимостью является запуск механизма практической реализации конституционного права на свободу получения информации. Правовой основой такого механизма должен стать законодательно закрепленный четкий порядок, в соответствии с которым все граждане и институциональные структуры могут получать от органов государственной власти и местного самоуправления, от иных государственных и негосударственных юридических лиц, необходимую им информацию, а также иметь возможность прямого доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам. Кроме того, в законодательстве о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должны быть закреплены обязанности и ответственность этих органов и их должностных лиц за информирование граждан и всех структур общества, за оказание им информационных услуг, за накопление, хранение и использование государственных информационных ресурсов. Помимо прочего, это будет способствовать не только укреплению авторитета государственной и местной власти, но и существенному ограничению коррупции во властных структурах.

Задача оказания информационных услуг населению должна решаться исключительно в интересах потребителя, ему следует предоставить возможность получать необходимую документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для него месте, в удобное время и в различных стандартных формах. Информация органов государственной власти и местного самоуправления должна быть широко доступна всем социальным группам. Современные информационно-коммуникационные технологии способны обеспечить именно такое решение этой задачи.

Результаты исследований со всей очевидностью свидетельствуют о том, что не только государственная власть и местное самоуправление, но и само общество является крупнейшим генератором и потребителем

информации. Этот информационный потенциал должен быть эффективно использован в интересах каждой личности, общества в целом и государства. Для этого необходимы структурированные и упорядоченные независимые поставщики информации, расширяющие для массового пользователя возможности получения достоверной информации в удобной для него форме, создающие условия для эффективного информационного обеспечения управленческих решений в органах власти, информационной поддержки политической и общественной деятельности, а также формирования общественного мнения как истинной «четвертой власти» в демократическом обществе.

Государственная информационная политика в переходный период должна быть направлена на создание равных для всех правовых и экономических условий, способствующих интенсивной информатизации деятельности общественно-политических структур, включения их информационных ресурсов в единую общегосударственную информационно-коммуникационную инфраструктуру и систему национальных информационных ресурсов.

Для устранения «дефицита доверия к власти» государственная информационная политика должна быть направлена не только на то, чтобы органы власти обеспечивали предоставление оптимальным для потребителя образом запрашиваемой информации, но и на стимулирование прямого диалога власти с общественностью, инициатором которого должна выступать сама государственная власть. Широко и эффективно используемый в демократических странах механизм взаимодействия с общественностью признан важнейшей функцией государственного управления. Этот механизм в меньшей степени нуждается в правовом обеспечении, а в большей - в организационном. В структуре органов государственной власти должны быть созданы специализированные подразделения по связям с общественностью, обеспечивающие регулярное представление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также

реализующие своего рода воспитательно-информационную функцию этих органов. При этом необходима централизованная координация их деятельности для обеспечения единства проводимой информационной политики.

Существенную роль в укреплении взаимодействия с общественностью могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии при органах власти, специализированные по укрупненным направлениям деятельности этих органов. Основная задача таких структур – выявление общественно-значимых проблем, отношения общественности к методам и средствам, которые используются властью для их разрешения, определение возможных компромиссов и наименее конфликтных решений при наличии противоречий. Накопленный опыт деятельности консультативных структур при различных органах российской власти показывает, что при некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур возникает опасность их вырождения из-за неспособности выполнять поставленные задачи.

Современные информационно-коммуникационные технологии, средства и системы вычислительной техники и связи (например, компьютерные сети типа Интернет) не только открывают принципиально новые, широчайшие возможности для свободного распространения информации, массового информационного обмена, но и позволяют говорить о происходящей в конце XX века информационной революции, результатом которой станет постиндустриальный тип общества – информационное общество.

Однако сегодня даже в развитых странах доступность для массового пользователя передовых информационно-коммуникационных технологий, их внедрение в повседневную жизнь людей остается серьезной проблемой, в первую очередь, экономической. Поэтому в обеспечении свободы информации, в массовом информировании по-прежнему велика роль традиционных средств массовой информации – периодических печатных

изданий, радио и, особенно, телевидения.

Российские СМИ на законодательном уровне получили свободу слова, свободу от цензуры, политическую и профессиональную независимость от государственной власти, однако не обрели устойчивую материальную базу для свободной самостоятельной деятельности.

В условиях недостаточной развитости общественно-политических структур и отсутствия выраженной государственной политики в области массовой информации «независимые» СМИ, пораженные недугом экономической несвободы, фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы в пространстве масс-медиа своих явных и неявных владельцев. При этом не без их участия внедряется миф о том, что именно СМИ являются «четвертой властью», которой в истинно демократическом государстве должно быть общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массового информирования, включая традиционные СМИ.

Базируясь на материалах исследования представляется возможным сформулировать следующие основные выводы:

1. **Доминирующая тенденция постиндустриального развития – переход к открытому информационному обществу, новому типу социальной организации демократического общества.** Стимулирующим фактором перехода является социально-технологическая информационная революция, суть которой в интенсификации процессов накопления и использования информационных ресурсов на основе качественно нового этапа развития и конвергенции технологий обработки и распространения разнообразных видов информации.
2. **Информационная сфера – приоритетный объект государственного управления.** Информация представляет собой основу для развития личности, межличностных отношений, формирования институциональных структур общества, эффективного функционирования государственного

механизма. Информационное взаимодействие является неотъемлемой составляющей всех внутривластных и внешнеполитических процессов, информационные ресурсы и информационно-коммуникационные сети образуют «кровеносную» систему современного государства.

3. *Управление информационной сферой - один из ключевых факторов демократизации и оптимизации государственного управления.*

Информационное управление включает формирование и распространение различных видов информационных воздействий и управление информационными потоками и ресурсами, развитием информационно-коммуникационной инфраструктуры и рынка информационной продукции, услуг и технологий.

4. *Информационная политика – инструмент государственного управления информационной сферой, определяющий его смысл и содержание.*

Выбор государственной информационной политики является политическим решением, которое имеет долгосрочное стратегическое значение для развития государства и должно приниматься на высшем уровне государственного управления при персональной ответственности за его реализацию одного из высших должностных лиц государственной власти.

5. *Государственная информационная политика - совокупность целей, отражающих национальные интересы в информационной сфере, стратегии, тактике, решении задач государственного управления, управленческих решений и методов их реализации.*

Информационная политика разрабатывается и реализуется 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.

6. ***Долгосрочная стратегическая цель государственной информационной политики России – построение открытого информационного общества.*** Основой построения такого общества должно быть формирование информационного пространства России, как пространства целостного федеративного государства, его интеграция в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.
7. ***Теоретическая и методологическая база формирования концепции информационной политики – модель государства как системы регулирования с обратной связью.*** В такой модели общество рассматривается как сложный объект управления, а система органов власти – как централизованно - децентрализованное управляющее устройство с иерархической структурой. Оно управляет обобщенными информационными потоками, включая трансграничные, формирующими основной контур регулирования, контуры адаптационного взаимодействия общества и власти, организации системы органов власти и стабилизации структуры общества. Такая модель позволяет определить концептуальную суть и характеристики функциональных задач государственной информационной политики.
8. ***Реализация государственной информационной политики – многомерная задача государственного управления.*** Комплексное решение данной задачи включает нормативно-правовые, организационно-технологические, технико-экономические, социально-образовательные компоненты. При системном подходе однородные, взаимосвязанные компоненты решений различных функциональных задач объединяются в общегосударственные системы и структуры, стягивающие информационное пространство государства в единое целое и определяющие системообразующие факторы реализации государственной информационной политики.

9. ***Государственная власть – ключевой субъект национальной информационной политики.*** В компетенцию государственной власти входит формирование концепции национальной информационной политики, определяющей краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные перспективы информационного развития общества и государства и правовой базы, представляющей собой совокупность законодательных норм, правил, условий и некоторых необходимых ограничений информационной деятельности, а также организационно-технологическое обеспечение реализации и контроля процессов государственного регулирования информационной сферы.
10. ***Информатизация государственного управления – организационно-технологическая основа реализации информационной политики.*** Неотъемлемыми компонентами информатизации на федеральном и региональном уровнях являются: функциональная структуризация системы органов власти; внедрение современных информационно-коммуникационных технологий государственного управления; совершенствование инфраструктуры депозитариев государственных информационных ресурсов. Должна быть сформирована единая система органов власти, ответственных за проведение государственной информационной политики, включающая специализированные органы, реализующие регулирование информационной сферы, и подразделения в иных органах власти, ответственные за информационные аспекты деятельности в сфере компетенции этих органов.
11. ***Формирование информационно открытой власти и гражданского общества – важнейшая составляющая перехода от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой.*** Для обеспечения информационного взаимодействия власть должна активно использовать механизмы связи с общественностью и предоставления информационных услуг населению, а общество - воздействовать на власть

посредством механизмов публичного выражения общественного мнения и регламентированного лоббирования.

12. *Правовое регулирование – основополагающий механизм государственного управления информационной сферой.*

Информационное законодательство должно формироваться на федеральном и региональном уровнях как единая система взаимоувязанных правовых норм, структурированная по уровням законодательства, методам нормативного регулирования отношений и степени охвата предмета регулирования и включающая как специальные акты, посвященные регулированию информационной сферы, так и отдельные нормы по данному предмету в иных нормативных актах. В качестве перспективной следует рассматривать задачу создание единого Информационного кодекса Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ***КОНЦЕПЦИИ, МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ,
КОНФЕРЕНЦИЙ, ОТЧЕТЫ***

1. Бангеманн А. Европа и мировое информационное сообщество //Рост, конкуренция, занятость, цели и пути в XXI век. Бюллетень Европейской комиссии. Приложение №6, 1993.
2. Белецкий М.Е., Заремба В.Б., Нисневич Ю.А. Концепция создания средств геоинформационной поддержки принятия управленческих решений. Отчет по НИОКР, шифр «Кадастр», МСП «Лицом к лицу», Москва, 1995.
3. Будущее связи суть будущее нации: [По итогам международной конференции о российской национальной политике в области связи, июля 1998 г.] // Информкурьер - связь, 1998. - № 4. – с.59-70.
4. Государственные информационные ресурсы и задачи устойчивого развития субъектов Российской Федерации. Материалы совещания-семинара, январь 1997 г. – М.: Администрация Президента Российской Федерации, РАГС, 1997.
5. Государственная Дума в 1996 году (анализ законодательной и парламентской работы) /Под ред. Ю.А.Нисневича. Книги 1-6. – М.: ФПЗИ, 1997.
6. Государственная Дума в весенней сессии 1997 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1998.
7. Государственная Дума в осенней сессии 1997 года (анализ законодательной и парламентской работы) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1997.
8. Государственная Дума в весенней сессии 1998 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1999.

9. Государственная Дума в осенней сессии 1998 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1998.
10. Государственная Дума в весенней сессии 1999 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1999.
11. Государственная Дума в осенней сессии 1999 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1999.
12. Государственная Дума в весенней сессии 2000 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов) /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ИЭПП, 2000.
13. Государственная служба «паблик рилейшнз» в государственном управлении. Зарубежный опыт //Бюллетень реферативной информации. – М.: РАГС, 1998. - № 1 (21).
14. Государственная программа «Путь России в информационное общество в период 1997 – 2000 гг.». – М., 1996.
15. Государственное управление и развитие: Национальный доклад к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН /Управление федеральной государственной службы Президента РФ. - М.: Юрид. лит., 1995.
16. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ. – М., 2000.
17. Информационная политика Европейского Союза на современном этапе: [По материалам "Informacni dalnice a knihovny. - Praha, 1995. - S. 49-52] //Экономика и управление в зарубежных странах: Информационной. бюллетень /ВИНИТИ, 1997. - № 1. - С. 50-54.
18. Информационная революция: наука, экономика, технология. Реферативный сборник / Редколлегия: В.А.Виноградов (гл.ред.) и др. РАН ИНИОН. – М.: ИНИОН РАН (Информация, наука, общество), 1993.

19. Информационная технология и информационная политика. Научно-информационное исследование /Редколлегия: В.А.Виноградов (гл.ред.) и др. Научный руководитель Ракитов А.И. РАН ИНИОН. – М.: ИНИОН РАН (Информация, наука, общество), 1994.
20. Колчинский М.Л., Бачило И.Л. и др. Актуализация Концепции правового обеспечения информационных процессов и информатизации в России. Отчет о НИР. Этапы 1,2. – М.: Информэлектро, 1994.
21. Концепция государственной информационной политики: Проект /Коллектив авторов. – М.: ИСА РАН, 1998.
22. Концепция информационной безопасности Российской Федерации //Безопасность. – 1995. - № 1 – с.5-30.
23. Концепция нормативно-правового обеспечения формирования в России информационного общества. – М.: НТЦ «Информсистема», 1998.
24. Концепция по правовой информации. – М.: САПП, 1993. - №27 – ст.2521.
25. Концепция развития связи Российской Федерации /В.Б.Булгак, Л.Е.Варакин и др.; под ред. В.Б.Булгака, Л.Е.Варакина. – М.: Радио и связь, 1995.
26. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. – М.: Информрегистр, 1996.
27. Концепция формирования и развития законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности в Российской Федерации. Проект //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1 – с.6-15.
28. Курносков И.Н. Концепция федеральной информационной политики России в области электронных информационных ресурсов и технологий // Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - № 5 – с.10-17.

29. Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательства об информации ограниченного доступа», Комитет по информационной политике и связи, май 1995г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
30. Материалы парламентских слушаний «О государственной поддержке средств массовой информации», Комитет по информационной политике и связи, июнь 1995г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
31. Материалы парламентских слушаний «Проблемы производства и реализации продукции высоких технологий и сокращения закупок такой продукции за рубежом», Комитет по информационной политике и связи, октябрь 1995г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
32. Материалы парламентских слушаний «Выборные кампании 1995 и 1996 годов и роли Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в их проведении», Комитет по информационной политике и связи, ноябрь 1995г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
33. Материалы парламентских слушаний «Средства массовой информации в системе информационной безопасности», Комитет по информационной политике и связи, май 1996г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
34. Материалы парламентских слушаний «Россия и Интернет: выбор будущего», Комитет по информационной политике и связи, декабрь 1996г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
35. Материалы парламентских слушаний «О построении в России информационного общества», Комитет по информационной политике и связи, июнь 1997г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
36. Материалы парламентских слушаний «Развитие информационного пространства России», Комитет по информационной политике и связи, декабрь 1997г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
37. Материалы парламентских слушаний «Компьютерная проблема 2000 года и функционирование информационных систем», Комитет по

- информационной политике и связи, ноябрь 1998г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
- 38.Материалы парламентских слушаний «О правовом регулировании использования сети Интернет в Российской Федерации», Комитет по информационной политике, май 2000г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
- 39.Материалы парламентских слушаний «Проблемы телевидения и радиовещания в Российской Федерации», Комитет по информационной политике, сентябрь 2000г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
- 40.Материалы парламентских слушаний «Состояние и перспективы развития электронной промышленности России», Комитет по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, октябрь 2000г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
41. Материалы парламентских слушаний «О государственной политике в области развития информационных технологий», Комитет по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, ноябрь 2000г. //Текущий архив Государственной Думы РФ.
- 42.Материалы совещания стран – членов «семерки» по глобальной информационной инфраструктуре. - Брюссель. - 24-26 февраля 1995.
- 43.Международное сообщество обсуждает проблемы информации: [По материалам 29-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО] //Дипломатический вестник. - 1998. - № 3. - С. 64-66.
- 44.Мелюхин И.С. Концепция информационного общества и роль государства //Информационные ресурсы России. – 1997. - №2 – с.6-8.
- 45.Механизмы защиты прав человека в России: Доклады Комитета адвокатов по правам человека /Пер. с английского, Комитет адвокатов по правам человека. - М.: Права человека, 1996.
- 46.Наука управления на пороге XXI века : Материалы Международной научной конференции, ноября 1997 г. - М.: Государственная академия управления, 1997.

47. Никитов В.А., Старовойтов А.В., Орлов Е.И., и др. Концепция создания информационно-коммуникационной системы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика организационной работы. – 1995. - №8 - с.27-30.
48. Новые технологии и организационные структуры. Материалы научно-практической конференции. – Челябинск, 1994.
49. Новые формы государственности и государственная служба: четвертая научная сессия: Материалы республиканской научно-практической конференции, май 1996 г. – М.: РАГС, ЦСОПГС, 1996.
50. О концепции правового обеспечения информатизации России. // Законодательные проблемы информатизации общества. – М.: ИЗиСП, труды 52, 1992. – с.4-17.
51. Основные направления информатизации государственной статистики в 1995-1998 гг. – М.: Госкомстат, 1994.
52. Политика в области образования и новые информационные технологии: Национальный доклад России на II Международном конгрессе ЮНЕСКО // Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. – М., 1996. - №1 - с.3-30
53. Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сборник симпозиума института Ханса Бредо. / Составители В.Хоффманн-Рим, В.Монахов. На рус., нем. яз. – Баден-Баден, Гамбург.: Издательство «Номос»; СПб.: Издательство газеты «Невское время», 1994.
54. Проблемы законодательного регулирования отношений в информационной сфере. Материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции, декабрь 1996 г. – М.: ВИНТИ РАН, 1996.
55. Проблемы информатиологии и мирового информационного сообщества. Материалы Международного форума информатизации, посвященного

- 850-летию Москвы, ноябрь 1997 г. /ООН, Международная академия информатизации. - М., 1997.
56. Проблемы социального управления: методология, теория, практика. Материалы Всероссийской научной конференции - Нижний Новгород, Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 1998.
57. Проблемы формирования и развития информационного законодательства в Российской Федерации и ознакомление с опытом западных стран. Материалы международной конференции, октябрь 1996 г. – М.: Комитет по политике информатизации при Президенте Российской Федерации, 1996.
58. Региональные нормативно-правовые акты и социально-экономические программы. Сборник типовых документов /Под ред. Ю.А.Нисневича. – М.: ФПЗИ, 1997.
59. Региональные центры информатизации. Центры новых информационных технологий. – М.: Центр информатизации Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, 1997.
60. Роль государства в развитии общества: Россия и международный опыт. Материалы международного симпозиума, Российский независимый институт социальных и национальных проблем, Московское представительство Фонда им. Ф.Эберта, май 1997 г. - М.: РНИСиНП, 1997.
61. Технологии информационного общества 98. Материалы международной конференции. Москва - С.-Петербург – Новгород – Ярославль, ноябрь - декабрь 1998 г. – М.: Институт развития информационного общества, 1998.
62. Третий форум ЕС и стран Центральной и Восточной Европы по 50 проблемам информационного общества: [По материалам зарубежной печати] //Экономика и управление в зарубежных странах: Информационный бюллетень /ВИНИТИ. - 1998. - № 5. - С. 31-34.
63. Человек и Реформы в российском обществе: мифы и реальность: третья

научная сессия: (материалы Международной научно-практической конференции, Москва, апреля 1995 г.). – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, Центр Социологических исследований, Управление по работе с региональными кадровыми центрами и регионами. - М.: Издательство РАГС, 1995.

64. Федеральная целевая программа «Информатизация России». – М.: Роскоминформ, 1993.

МОНОГРАФИИ, ДИССЕРТАЦИИ, СТАТЬИ

65. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. - М., 1994.

66. Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997.

67. Агапов А.Б. Основы федерального информационного права России. – М., 1995.

68. Актуальные проблемы правового регулирования телекоммуникаций /Под ред. Г.В.Винокурова и др. – М., 1997.

69. Андреева И.А. Влияние макроэкономических факторов на развитие информационного рынка // Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4 – с.24-26.

70. Андреева И.А. Проблемы развития российского рынка информационных продуктов и услуг // Информационные ресурсы России. – 1995. - № 2 – с.17-20.

71. Андрунас Е.Ч. Информационная элита: корпорации и рынок новостей. - М., 1991.

72. Анохин М.Г. Лоббизм – система влияния, сдержек, противовесов// Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). - М., 1996.

73. Антопольский А.Б. Информационные ресурсы как объект имущественных прав // Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. –1997. - №1 - с.21-24.

74. Антопольский А.Б. Проблемы классификации информационных ресурсов // Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. – 1997. - №8 - с.1-12.
75. Антопольский А.Б. Проблемы государственного регулирования информационной деятельности // Информационные ресурсы России. - 1998. - №3 - с. 18-20.
76. Артамонов Г.Т. От информационного обслуживания – к управлению информацией // Межотраслевая информационная служба. Научно-методический журнал. ВИМИ. – 1997. - выпуск №1-2 - с.3-6.
77. Артамонов Г.Т., Голубков А.С., Черешкин Д.С. О государственной политике информатизации // Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1994. - № 4-5 – с.67-76.
78. Афанасьев В.Г. Социальная информация. - М., 1994.
79. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997.
80. Атаманчук С.Г. Государственная служба: исполнение государственных должностей. Учебно-методическое пособие. – М.: Дело, 1998.
81. Ашурбейли И.Р. Становление информационного рынка в России // Информационные ресурсы России. – 1994. - №1 – с.6-8.
82. Балытников А. Совершенствование государственного управления в сфере массовой информации // Право и жизнь. - 1996. - №9 – с.50-59.
83. Батулин Ю.М. Проблемы компьютерного права. - М., 1991.
84. Батулин Ю.М. Теоретические основы компьютерного права. Автореферат диссертации (научный доклад) на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 1991.
85. Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. - М., 1991.
86. Бачило И.Л. О праве собственности на информационные ресурсы // Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4 – с.19-23.
87. Бачило И.Л. Право на информацию // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1 – с.23-26.

- 88.Бачило И.Л. Правовое регулирование процессов информатизации. //Государство и право. Наука. – 1994. - №12 – с.72-80.
- 89.Бачило И.Л., Волокитин А.В., Копылов В.А., Кристальный Б.В., Курило А.П. О проблемах законодательства в сфере информации, информатизации и информационной безопасности //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - выпуск №1 - с.3-5.
- 90.Бачило И.Л., Нисневич Ю.А. Закладываются юридические основы информатизации России //Парламентский вестник. РИА «Новости». – 1994. - вып.17 - с.1-3.
- 91.Бачило И.Л., Нисневич Ю.А. Информационное обеспечение и информационные ресурсы в системе органов государственной власти Российской Федерации. //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. – выпуск №1 – с.42-50.
- 92.Бачило И.Л., Сергиенко Л.А. Анализ законодательства Российской Федерации в области информации и информатизации //Научная и техническая информация. Серия 1. – 1993. - №8 – с.1-16.
- 93.Безгодова О.В. Функции «публик рилейшнз» в политическом управлении. //Политическое управление: теория и практика. – М.: Издательство РАГС, 1997. – с.148-158.
- 94.Белецкий М.Е., Нисневич Ю.А. Региональные аспекты информатизации государственного управления в России //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - выпуск №1 - с.51-55.
- 95.Белов Г.В. Информационная доктрина: программа или идеология? //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6 – с.15-22.
- 96.Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? – М.: Издательство «Новости», 1989.
- 97.Бобрышев Д.Н. Основные категории теории управления. – М.: АНХ СССР, 1988.

98. Василенко В.И., Василенко Л.А. Интернет в системе государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 1998.
99. Васильев Г.Г. Становление информационной цивилизации и тенденции обновления регулятивной системы общества. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.50-52.
100. Введение в государственное управление: В 3 кн. Кн.1. Право, государство и политика /Гуреев С.А., Парамонов А.Р., Лобанов В.В., Гришковец А.А.; Под ред. В.Я. Афанасьева/ ГГУ. – М.: ЗАО «Финстатинформ», 1998.
101. Вебер М. Избранное. Образ общества./Пер. с нем. – М.: Юрист, 1994.
102. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические проблемы). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М.: ВНИИСЗ, 1975.
103. Венгеров А.Б. Теория права. – М.: Юристъ, 1996.
104. Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Иностранная литература, 1958.
105. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. – М.: Сов. радио, 1958.
106. Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995.
107. Воскобойников Я.С., Юрьев В.К. Журналист и информация. Профессиональный опыт западной прессы. – М.: РИА «Новости», 1993.
108. Галиуллина Г.С. Информационная деятельность в системе научных коммуникаций в посттоталитарном обществе: методологический аспект. – Челябинск. Челябинский государственный университет, 1998.
109. Горохов В.М. Оптимизация взаимодействия государственной службы со средствами массовой информации. //Ежегодник, 96. Государственная служба России. – 1997. – с. 21-33.

110. Гребенников В., Дмитриев Ю. Гражданское общество как конституционно-правовая категория. //Право и жизнь. – 1996. – выпуск №9 – с.24-32.
111. Григорьев М.С. Политические коммуникации в «век информации». //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998. – с.294-301.
112. Гудков В.В. Государство и информационное общество. //Труды Московской государственной юридической академии. – 1999. - №4 – с.278-290.
113. Даниелов А.Р. Россия в мировой системе высоких технологий: формирование информационного общества. //США: Экономика, политика, идеология. – 1996. - №9 – с.17-30.
114. Егоров И.И. Региональные информационно-аналитические центры: структуры и задачи. //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1996. - №1 – с.46-54.
115. Егоров М.И. Некоторые вопросы формирования нового информационного пространства. //Информационные ресурсы России. – 1995. - №3 – с.6-7.
116. Ермишина Е.В. Международный обмен информацией: правовые аспекты. - М., 1998.
117. Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М.: РАГС, 1996.
118. Зяблюк М.Г. Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования). - М., 1993.
119. Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. – М.: Наука, Физматлит, 1996.

120. Кадымов С.Т. Проблемы государственного управления в современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. - М.: МГУ, 1998.
121. Казарян В.П. Системный анализ и современные технологии управления. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.66-68.
122. Канке А.А., Лобачев В.В. Информационные технологии как основа системной интеграции. //Наука управления на пороге XXI века. Материалы международной научной конференции. /ГАУ. - М., 1997. – с.155-156.
123. Карасева Е.В. Сущность информационной стратегии: к постановке проблемы. //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998. – с.343-344.
124. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура /Пер. с англ. под. науч. ред. О.И.Шкаратана. - М., 2000.
125. Кедровский О.В. Информационная среда обитания //Информационные ресурсы России. – 1995. - №3 – с.2-3.
126. Кедровский О.В. Информационное пространство России //Информационные ресурсы России. – 1994. - №4 – с.2-3.
127. Кедровский О.В. Информационные задачи общества и способы их решения //Научная и техническая информация. – Серия 1. – 1990. - №9. – с.2-10.
128. Кедровский О.В. Информационные ресурсы и информационная политика //Научная и техническая информация. – Серия 1. – 1988. - №7. – с.2-4.
129. Кезин А.В., Локтионов М.В. Методология мягкого системного подхода в теории управления. //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.61-64.

130. Клепцов М.Я. Информационные системы органов государственного управления. – М.: Издательство РАГС, 1996.
131. Козенко А.В., Селюженкова В.Ю. Средства массовой информации и общественное мнение в политике. //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998. – с.280-293.
132. Колин К.К. Благополучие нации и перспективные технологии //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6 - с.3-15.
133. Колин К.К. Наука для будущего: социальная информатика. //Информационные ресурсы России. – 1995. - №3 – с.8-15.
134. Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999. – с.195-208.
135. Копылов В.А. Информационное право. - М., 1996.
136. Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства //Государство и право. – 1996. - № 6 – с.101-110.
137. Копылов В.А. О теоретических проблемах становления информационного права. //Информационные ресурсы России. – 1998. - №3 – с. 21-26.
138. Костюк В.Н. Информация как социальный и экономический ресурс. - М.: Институт системного анализа РАН, 1997.
139. Кристальный Б.В. Проблемы участия России в международном информационном обмене //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - №1- с.29-31.
140. Кристальный Б.В., Нисневич Ю.А. На пороге информационного общества //Информационные ресурсы России. – 1997. - №6 - с.15-17.
141. Кристальный Б.В., Нисневич Ю.А. О программе законодательных работ в области информационного и компьютерного права //Вестник

- Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1995. - №6 - с.26-32.
142. Кристиансон М. Подход к анализу информационной политики, основанный на изменениях в глобальных экономических силах //Международный форум по информации и документации. – 1996. – т.21. - №1. – с.15-22.
143. Кулиев М.Р. Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М.: РАГС, 1997.
144. Кулинченко В.А. Проблемы гражданского общества в России. //Политическое управление: Сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: Издательство РАГС, 1998. – с.63-71.
145. 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 - с.22-24.
146. Курносов И.Н. Информационное общество и глобальные информационные сети, вопросы государственной политики. //Информационное общество. – 1998. - №1 – с.29-36.
147. Курносов И.Н. Основные положения и принципы формирования федеральной целевой программы //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1994. - № 4-5 – с.77-83.
148. Курносов И.Н. Россия на пути к информационному обществу //Информатизация. – 1996. - № 2 – с.8-16.
149. Лаптева Л.Е. Приоритеты информатизации: Взгляды муниципалитетов совпадают //Муниципальная власть. - 1997. – №1 - с. 70-72.
150. Лепехин В.А. Лоббизм. - М., 1995.

151. Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998.
152. Мелюхин И.С. Государственная информационная политика: проблемы и перспективы развития //Информационные ресурсы России. – 1996. - №4-5 – стр. 12-15.
153. Мелюхин И.С. Информационное общество и государство //Законодательство и практика средств массовой информации. – 1997. – вып. 2 (30) – с. 1-3.
154. Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. - М., 1999.
155. Мелюхин И.С. Информационное общество: проблемы становления и развития (философский анализ). Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. - М.: РАГС, 1998.
156. Мелюхин И.С. Информационные технологии и бизнес. - М., 1997.
157. Мелюхин И.С. Концепция «информационного общества» и кризис //Информационное общество. – 1998. - №1 – с.20-22
158. Мелюхин И.С. Проблемы формирования основ информационного общества в России //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 6 – с. 18-21.
159. Мелюхин И.С. Роль информационной индустрии в экономическом развитии общества //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4 – с. 11-14.
160. Митева Л. Информационная революция и перспективы развития. - М., 1993.
161. Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998.

162. Моисеев Н.Н. Информационное общество как этап новейшей истории //Межотраслевая информационная служба. ВИМИ – 1995. - №4 – с.3-8.
163. Монахов В.Н. Право СМИ и право ЭОД: близнецы – братья? //Законодательство и практика средств массовой информации – 1997. – выпуск 2 (30) – с.28-31.
164. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998.
165. Музилев В., Незнамов В. Средства массовой информации как орудие политики. //Власть. – 1997. - №12 – с.73-79.
166. Мур Н. Права и обязанности в информационном обществе. //Научные и технические библиотеки. – 1999. - №1. – с.117-128.
167. Нисневич Ю.А. Государственное управление и информационная политика //Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. –2000. - №4 - с.9-12.
168. Нисневич Ю.А. Информационная политика как комплексная проблема актуализации государственного управления //Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. – 1998. - №1 - с. 10 - 15.
169. Нисневич Ю.А. Информационная политика России: проблемы и перспективы. - М.: Фонд «Ноосфера», 1999. – 176 с.
170. Нисневич Ю.А. Информация и власть //Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - выпуск №1 - с.16-18.
171. Нисневич Ю.А. Информация как инструмент демократии // «Президент, Парламент, Правительство». Вестник РИА «Новости». –1995. - №8 – с.19-21.
172. Нисневич Ю.А. Информация как объект публичного права //Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. –2000. - №4 - с.12-17.

173. Нисневич Ю.А. Место регионального законодательства в общем правовом регулировании Российской Федерации //Межотраслевая информационная служба. Научно-методический журнал. ВИМИ. – 1998. - выпуск №2-3 - с.27-29.
174. Нисневич Ю.А. О необходимости государственной информационной политики //Межотраслевая информационная служба. Научно-методический журнал. ВИМИ. – 1997. - выпуск №1-2 - с.7-10.
175. Нисневич Ю.А. Проблемы взаимодействия общества и власти в России //Информационные ресурсы России. – 1997. - №4 - с.6-10.
176. Нисневич Ю.А. Системный подход в государственной информационной политике //Научно-техническая информация, серия 1 Организация и методика информационной работы. –2000. - №5 - с.1-7.
177. Нисневич Ю.А. Современные тенденции в мировой практике регулирования информационной сферы //Информационные ресурсы России. – 1998. - №4 - с.20-21.
178. Новая постиндустриальная волна на Западе /Под ред. Иноземцева В.Л. - М., 1999.
179. Ноэль-Нольман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. /Пер. с немецкого. - М., 1996.
180. Пасхин Е.Н. Информатизация образования в стратегии устойчивого развития: философско-методологический анализ. – М., 1999.
181. Полудницин В.Е. Государственная информация как важный фактор управления политическими процессами в условиях модернизации российского общества. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. - М.: РАГС, 1996.
182. Портер У. Современные основания общей теории систем. – М.: Наука, 1971.
183. Потапенко В.В. Государственная власть как фактор модернизации общества (опыт России: социально-философский анализ). Автореферат

- диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. - М.: Московский государственный университет коммерции, 1999.
184. Почепко В.В. Рациональность политической власти и ее информационные технологии (постановка вопроса) //Рациональный выбор в политике и управлении. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998. – с.135-138.
185. Почепцов Г.Г. Коммуникативные технологии XX века. - М., 1999.
186. Проблемы теории государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. - М., 1987.
187. Пугачев В.П. Российское государство: попытка политологического аудита //Власть. - 1997. - №12 - с.7-16.
188. Пугачев В.П. Средства массовой коммуникации в современном политическом процессе //Вестник Московского Университета. Серия 12, Политические науки. – 1995. - №5 – с.3-16.
189. Пую А.С. Философия манипулирования и технология «паблик рилейшнз» //Рациональный выбор в политике и управлении. – С.-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998. – с.184-187.
190. Райков А.Н. Информационные системы поддержки государственных решений //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. - №5 – с.18-29.
191. Райков А.Н. Принципы устойчивой информатизации управленческих структур //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. - №4 – с.23-31.
192. Райков А.Н. Системы виртуальной реальности для поддержки принятия государственных решений //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1996. - №1 – с.46-54.
193. Райков А.Н. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. - 1996. - № 6 - с. 3-13.

194. Ракитов А.И. Будущее России – общество высоких технологий //Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. – 1995. - №4 – с.3-10
195. Ракитов А.И. Наш путь к информационному обществу. //В кн.: Теория и практика общественно-научной информации. - М.: ИНИОН, 1989.
196. Ракитов А.И. Россия в глобальном информационном процессе и региональная информационная политика //Проблемы информатизации. РАН. – 1993. - №1-2 – с.3-12.
197. Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 1991.
198. Рыженков И.А. Рынок информации: особенности и проблемы развития //Вестник Московского Университета. Серия 6, Экономика. – 1995. - № 1 – с.50-62.
199. Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы /Сост. И.М.Дзялошинский. – М., 1997.
200. Семилетов С.И. Понятие «юридический электронный документ» и его правовой статус //Сборник статей и тезисов докладов аспирантов Института государства и права Российской Академии наук. – Институт государства и права РАН. – 1999. – с.7-13
201. Скуратов А.К. О стратегии и путях перехода от информатизации образования к информатизации регионов России и общества в целом //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. – 1996. - №1 – с.36-43.
202. Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О формировании информационного общества в России //Информационное общество. – 1998. - №1 - с.8-13.
203. Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. Сетевая информационная революция //Информационные ресурсы России. – 1997. - № 4 – с. 15-18.
204. 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.
205. Софина Т.Н. Информация и равновесие //Равновесие и неравновесие социально-экономических систем. – СПб.: Издательство СПГУЭФ, 1998. – с. 327 - 328
206. Спида К., Браун Р., Гудвин Дж. Теория управления. – М.: Мир. – 1973.
207. Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики //Новая технократическая волна на Западе. – М.: Прогресс. – 1986.
208. Терин В.П. Массовая коммуникация. Социо-культурные аспекты политического воздействия. Исследование опыта Запада. - М., 1999.
209. Тиновицкая И.Д. Правовая информация: законодательные проблемы // Проблемы информатизации. РАН. – 1995. - выпуск №1 - с.39-41.
210. Тоффлер А. Смещение власти: знание, богатство и принуждение на пороге XXI века. - М., 1991.
211. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Московский психолого-социальный институт, Флинт, 1998.
212. Урсул А.Д. Информатизация общества. – М., 1990.
213. Федотова Л.Н. Массовая информация: стратегия производства и тактика потребления. – М., 1996.
214. Федотов М.А. Законы и практика СМИ. АРтиклъ XIX (Предисловие к русскому изданию). – М., 1996.
215. Халипова Е.В. Право и информатика: коэволюция и интеграция. – М.: Диалог-МГУ, 1998.
216. Хохлов Ю.Е. О развитии информационного общества России. - М.: Российская государственная библиотека. Институт «Информационное общество», 1999.
217. Цвылев Р.И. Постиндустриальное развитие: уроки для России. – М., 1996.

218. Черешкин Д.С., Курило А.П. О проблеме защиты персональных данных в Российской Федерации //Вопросы защиты информации. – 1995. - № 1 – с.3-8.
219. Шехтман Л.И. Системы телекоммуникаций: проблемы и перспективы. (Опыт системного исследования). – М.: Радио и связь, 1998.
220. Шретмен К.А. Управление информацией в 90-е годы: концептуальные основы. //Международный форум по информации и документации. – 1993. - №2. – т.18. – с.8-13.
221. Эрмансон С.Э. Влияние информационных технологий на тип управленческой структуры //Роль государства в формировании современного общества. - М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1998. – с.203-204.
222. Эффективность государственного управления: Пер. с английского/ Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998.

ЛИТЕРАТУРА НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ

223. Beniger I.R. The control revolution: Technologic and economical origins of the information society. – Cambridge (Massachusetts); L. 1986. – XI, 493 p.
224. Creating a government that works better & cost less. Report of the National Performance Review. Status report, September 1994.
225. Europe and the global Information Society. Recommendation to the European Council, May, 1994.
226. Europe at the Forefront of the Global Information Society: Rolling Action Plan. Communication from the European Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, 1996.

227. Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.
228. Greiner L. Patterns of Organizational Change //Harvard business Review. – 1964. – V.45. - №3.
229. Habermas J. Theorie des kommunikativen Handels. Fr./M., 1981.
230. Held David. Democracy and the Global Order //From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge. Polity Press. 1995.
231. Hunt T., Grunig J.E. Public Relations Techniques. Harcourt Brace College Publishers. Orlando, Fl., 1994. – 418 p.
232. INFO 2000. Germany's Way to the Information Society. Report of the Federal government /Summary and Action Plan. The German Federal Ministry of Economics. Bonn, February 1996.
233. Information Technology and the Law – National Program IteR. Hague Netherlands, November 1996.
234. Kelly R.M. Promoting Productivity in Public Sector: Problems, Strategies, and Prospects. – St. Martin's Press: New York, 1988.
235. Maisl H. Le Citoyen «Internaute» entre Liberte d'Acces aux Documents Administratifs et Protection des Donnees Personnelles. //Revue francaise d'administration publique. – 1997. - №81 – p. 77-85.
236. Martin W.J. The information Society. L., 1988.
237. Masuda Y. Managing in the information society: Releasing synergy Japanese style. – Oxford, Cambridge, 1990.
238. Moore N. Information policy and strategic development: a framework for the analysis of policy objectives. ASLIB Proceeding. – 1993. – vol. 45. - № 11/12. – p.281-285.
239. Putting the information infrastructure to work. Report of Information Infrastructure Task Force Committee on application and technology. NIST, special publication 857, May 1994.

240. Reinermann H. The Utilization of Information Technology in Germany Administration //International Review of Administrative Sciences. – 1997. - №63 – p. 207-233.
241. Robertson D.S. The information revolution //Communication Res. – N.Y. – 1990. – vol.17, №2 – p.235-254.
242. Saldich F. Electronic Democracy. NY, 1998.
243. Schader D. Intellectual property: Information ownership in the electronic age: The government perspective: Government's role in striking a balance in the public interest. (Pap.) 10th Annu. Fed. Libr. and Inf. Center Comm. (FLICC). Forum Fed. Inf. Policies, Washington, D.C., March 25, 1993. J. Agr. and Food. Inf. , 2, № 1, p.47-50.
244. Simon H.A. The New Science of Management Decision. Harper Row, 1960.
245. Stone N. The Management and Practice of Public Relations. Macmillan Press, 1995.
246. The information infrastructure: Reaching society's goals. Report of Information Infrastructure Task Force Committee on application and technology. NIST, special publication 868, September 1994.
247. Toffler A. The third wave. N.-Y.: Morrow, 1980.
248. Wilson Gr. Interest Groups. Oxford. 1990.