УРАЛЬСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора **П. У. Кузнецова**

Допущено Министерством образования и науки Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция»

Москва ▪ Юрайт ▪ 2012

Содержание

УДК 004.9:34
ББК 32.81/67я73
И74

***Рецензенты*:**

Исаков В. Б., заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Ловцов Д. А., заслуженный деятель науки РФ, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой правовой информатики, информационного права и математики Российской академии правосудия.

И74 **Информационные технологии в юридической деятельности** : учебник для бакалавров / под общ. ред. П. У. Кузнецова. — М. : Издательство Юрайт, 2012. — 422 с. — Серия : Бакалавр.

ISBN 978-5-9916-1509-9

Учебник подготовлен в соответствии с новой образовательной программой федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция». В издании отражены основные положения государственной политики в информационной сфере.

Авторами раскрываются базовые понятия информатики и информационной политики, концептуальные основы современной информационной политики государства на среднесрочную перспективу в области формирования информационного общества и электронного правительства, создания государственных информационных систем, информационной безопасности.

Значительное место в учебнике уделяется закономерностям и тенденциям развития информационных процессов в юридической деятельности.

Для студентов юридических вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», студентов других специальностей высшего профессионального образования, смежных с правоведением и информатикой, а также будет полезен всем, кто хочет получить глубокие знания в области государственной информационной политики.

УДК 004.9:34
ББК 32.81/67я73

ISBN 978-5-9916-1509-9

© Коллектив авторов, 2011
© ООО «Издательство Юрайт», 2012

Содержание

Оглавление

Принятые сокращения **9**
Введение **11**

Раздел I
Основы государственной политики в области информатики

Глава 1. Информатика как система знаний **16**
1.1. Понятие и предмет информатики 16
1.2. Эволюция информатики 20
1.3. Место информатики в системе знаний 27
1.4. Информатика как наука и учебная дисциплина 31
Вопросы для самоконтроля 34

Глава 2. Базовые категории и понятия информатики **35**
2.1. Сущность и значение информации 35
Вопросы для самоконтроля 45
2.2. Электронная информация и ее виды 46
Вопросы для самоконтроля 57
2.3. Информационные ресурсы 57
Вопросы для самоконтроля 60
2.4. Информационная сфера 61
2.5. Информационные процессы 65
2.6. Информатизация как информационный процесс 67
Вопросы для самоконтроля 71
2.7. Информационная система 71
2.8. Информационно-телекоммуникационная сеть как информационная система 72
Вопросы для самоконтроля 73
2.9. Сеть Интернет как технологическая система 74
Вопросы для самоконтроля 83
2.10. Информационные технологии 83
Вопросы для самоконтроля 89

Глава 3. Государственная политика в области информатики **90**
3.1. Понятие и сущность государственной политики в информационной сфере 90
3.2. Принципы и направления государственной информационной политики 104
Вопросы для самоконтроля 108

Глава 4. Государственная политика в сфере формирования и развития информационного общества в России 109
4.1. Понятие и признаки информационного общества 109
4.2. Проблемы формирования информационного общества 118
4.3. Основные положения государственной политики в области развития информационного общества в России 124
4.4. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» 129
Вопросы для самоконтроля 137
Глава 5. Государственная информационная политика в сфере информатизации деятельности органов государственной власти 138
5.1. Актуализация информатизации органов власти 138
5.2. Концепция административной реформы в Российской Федерации как главный стратегический план информационной модернизации деятельности органов исполнительной власти 141
Вопросы для самоконтроля 145
Глава 6. Государственная политика в сфере использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти 146
6.1. Актуализация использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти 146
6.2. Цели и задачи Концепции использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти 149
6.3. Приоритетные направления реализации Концепции использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти 151
6.4. Обеспечение единства государственной политики в области использования информационных технологий 155
6.5. Основные условия обеспечения единства государственной политики в области использования информационных технологий 160
6.6. Совершенствование нормативной правовой базы в сфере использования информационных технологий 162
Вопросы для самоконтроля 163

Глава 7. Государственная политика в сфере формирования «Электронного правительства» 165
7.1. Понятие «Электронное правительство» 165
7.2. Цели, задачи и приоритеты государственной политики по формированию «Электронного правительства» 169
7.3. Единая инфраструктура обеспечения электронного взаимодействия 174
7.4. Механизм и условия реализации Концепции государственной политики в сфере формирования «Электронного правительства» 176
7.5. Основные этапы формирования «Электронного правительства» 179
Вопросы для самоконтроля 182
Глава 8. Государственная политика в сфере информационного обеспечения процесса управления 183
Вопросы для самоконтроля 188
Глава 9. Государственная политика в области региональной информатизации 189
9.1. Основные положения Концепции региональной информатизации 191
9.2. Условия обеспечения региональной информатизации 192
9.3. Основные положения Типовой программы региональной информатизации 196
Вопросы для самоконтроля 199
Глава 10. Государственная политика в сфере информационного обеспечения избирательных процессов 200
10.1. Этапы развития информатизации избирательных процессов 200
10.2. Нормативное правовое обеспечение государственной политики в области информатизации избирательных процессов 204
10.3. Структура управления ГАС «Выборы» 206
10.4. Условия придания юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы» 208
10.5. Современное состояние развития ГАС «Выборы» 211
Вопросы для самоконтроля 214
Глава 11. Государственная политика в области обеспечения информационной безопасности 215
11.1. Понятие информационной безопасности 215
11.2. Угрозы информационной безопасности 226

11.3. Источники угроз информационной безопасности 230
11.4. Система обеспечения информационной безопасности ... 235
11.5. Силы обеспечения информационной безопасности 236
11.6. Законодательное обеспечение информационной безопасности 244
Вопросы для самоконтроля 248

Раздел II
Основные закономерности функционирования информационных процессов в правовой сфере

Глава 12. Правовая информатика как система знаний 250
12.1. Понятие и предмет правовой информатики 250
12.2. Место правовой информатики в системе юридических знаний 253
12.3. Правовая информатика и информационное право 256
12.4. Правовая информатика как наука и учебная дисциплина 257
Вопросы для самоконтроля 258
Глава 13. Правовая информация как объект правовой информатики 259
13.1. Понятие и сущность правовой информации 259
13.2. Свойства правовой информации 267
13.3. Виды правовой информации 270
Вопросы для самоконтроля 276
Глава 14. Информационные процессы и системы в правовой сфере 277
14.1. Понятие правовой информатизации 277
14.2. Государственная политика правовой информатизации 281
14.3. Понятие и основные положения правового мониторинга 286
14.4. Организационная основа реализации государственной политики правовой информатизации 296
14.5. Информационные системы Минюста России 299
Вопросы для контроля 304
Глава 15. Справочные правовые системы в юридической деятельности 305
15.1. Понятие СПС и краткая история их создания 305
15.2. Общая характеристика СПС 309
15.3. Особенности использования СПС «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» 318
15.4. Критериальные особенности СПС 323
Вопросы для самоконтроля 326

Глава 16. Информационные системы правотворческой деятельности 327
16.1. Информационная инфраструктура правотворческой деятельности 327
16.2. Особенности информатизации Государственной Думы Федерального Собрания РФ 330
16.3. Информатизация правотворческой деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ 334
Вопросы для самоконтроля 339
Глава 17. Информационные системы судебной деятельности 340
17.1. Концептуальные основы и общие начала информатизации судебной деятельности 340
17.2. ГАС «Правосудие» 347
17.3. Информационные системы Верховного Суда РФ 353
17.4. Информационные системы в арбитражных судах 357
17.5. Информационные системы мировых судов 361
Вопросы для самоконтроля 364
Глава 18. Информационные системы органов прокуратуры 365
18.1. Общие положения информатизации органов прокуратуры 365
18.2. Информационные системы делопроизводства в органах прокуратуры 367
18.3. Информационные системы обеспечения прокурорского надзора и расследования преступлений 370
Вопросы для самоконтроля 375
Глава 19. Информационные системы органов внутренних дел 376
19.1. Организационная основа информатизации органов внутренних дел 376
19.2. Единая информационно-телекоммуникационная система органов внутренних дел 380
19.3. Единая технологическая система учетов в органах внутренних дел 385
19.4. Концепция информатизации органов внутренних дел до 2012 г. 388
Вопросы для самоконтроля 394
Глоссарий 395
Литература 403
Литература для самостоятельного изучения 418

***Авторы*:**

Кузнецов Петр Уварович — заведующий кафедрой информационного права Уральской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор — введение, гл. 1, 2, 4—10; 11 (в соавторстве с А. А. Стрельцовым); гл. 12—14 (в соавторстве с А. В. Морозовым); гл. 15 (в соавторстве с М. И. Паршуковым); гл. 16, 19 (в соавторстве с Ю. В. Волковым и Ю. Н. Соколовым);

Стрельцов Анатолий Александрович — директор департамента информационной безопасности аппарата Совета Безопасности России, доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор — гл. 3, 11 (в соавторстве с П. У. Кузнецовым);

Морозов Андрей Витальевич — заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России, доктор юридических наук, профессор — гл. 14 (в соавторстве с П. У. Кузнецовым);

Ниесов Владимир Александрович — профессор кафедры правовой информатики, информационного права и математики Российской академии правосудия, кандидат технических наук, лауреат Государственной премии СССР — гл. 17 (в соавторстве с М. И. Паршуковым);

Волков Юрий Викторович — заместитель заведующего кафедрой информационного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук — гл. 18 (в соавторстве с П. У. Кузнецовым и Ю. Н. Соколовым);

Соколов Юрий Николаевич — доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук — гл. 18 (в соавторстве с Ю. В. Волковым и П. У. Кузнецовым);

Паршуков Михаил Игоревич — доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук — гл. 15 (в соавторстве с П. У. Кузнецовым); гл. 17 (в соавторстве с В. А. Ниесовым).

Содержание

Принятые сокращения

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минкомсвязи России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

НЦПИ — Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФСТЭК России — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ЦИК России — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая, утвержденная Федеральным законом от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая, утвержденная Федеральным законом от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья, утвержденная Федеральным законом от 26.11.2001 № 146-ФЗ

ТК РФ — Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Закон «О ГАС "Выборы"» — Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"» (в ред. от 25.12.2008)

Закон «О связи» — Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 18.07.2009)

Закон «Об информации» — Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Концепция правовой информатизации РФ — Концепция правовой информатизации Российской Федерации, утвержденная указом Президента РФ от 28.06.1993 № 966

АДИС — автоматизированные дактилоскопические учеты и системы

АИПС — автоматизированная информационно-поисковая система

АИС — автоматизированная информационная система

АИСС — автоматизированная информационно-справочная система

ГАС — государственная автоматизированная система

ГИАЦ — Главный информационно-аналитический центр МВД России

ЕИТКИ — единая информационно-телекоммуникационная инфраструктура МВД России

ЕИТКС ОВД — Единая информационно-телекоммуникационная система органов внутренних дел

ИБ — информационная база

ИКТ — информационно-коммуникационные технологии

ИПС — информационно-поисковые системы

ИР — информационные ресурсы

ИТ — информационные технологии

ИЦ — информационный центр

КСА — комплекс средств автоматизации

ОГИЦ — общероссийский государственный информационный центр

ПСПД —подсистема связи и передачи данных ГАС «Выборы»

ПЦПИ — публичные центры правовой информации

РАСИПО — российская автоматизированная система информационно-правового обеспечения

СПС — справочная правовая система

СТРАС — специализированные территориально-распределенные автоматизированные системы

ЭДиД — электронный документооборот и делопроизводство

ЭС — экспертная система

ЭУ — электронный учебник

ЭУИ — электронное учебное издание

ЭУП — электронное учебное пособие

Введение

Решение современных проблем управления обществом непосредственно связано с развитием информационных процессов. Компьютерная техника и высокотехнологичные способы обработки информации стали неотъемлемыми компонентами человеческой деятельности. Эволюция знаний о природе и свойствах информации, закономерностях ее развития и использования, а также изменения общества в условиях применения высоких телекоммуникационных технологий на рубеже 60—70-х гг. прошлого века, сформировали новую междисциплинарную область знаний — информатику.

Более чем полувековая эволюция человеческой деятельности в области информационных систем привела к масштабной информатизации во всех сферах человеческой деятельности, в том числе и в юридической.

Стремительно развивающийся процесс внедрения в жизнь научно-технических фундаментальных открытий в настоящее время выражается в максимальном вкладе в общественное производство со стороны биотехнологий, нанотехнологий, когнитивных технологий и генной инженерии. Все эти виды наукоемких технологических решений тесно связаны с информационными знаниями, на развитие именно этих областей человеческой деятельности направлены государственные инвестиции.

В последние годы особый подъем связан с модернизацией бытовой техники и средств «домашней информатизации». В наступающей эре тотальной информатизации и внедрения цифровых (высоких) информационных технологий человек уже не представляет себе жизнь без компьютерных форм информации.

В 1970—80-х гг. правоведы вели научные дискуссии в рамках соотношения проблем информатики и права. В результате наиболее плодотворным оказалось направление, которое к середине 1990-х гг. было объединено под

общим наименованием «правовая информатика». В рамках этой области знаний стали изучаться проблемы формирования правовой информации и информационного обеспечения юридической деятельности, возникающие в условиях активного использования сложной вычислительной техники. Таким образом, к концу века появилась новая научная дисциплина, предметом которой были основные *закономерности правовой информации и информационных процессов в правовой системе*. С этого же времени одноименная отрасль знаний получила статус учебной дисциплины.

Изучение информационных знаний в юридических вузах имеет свои особенности. Практическая профессиональная деятельность юристов связана преимущественно с применением норм права, поэтому изучение математических и естественно-научных основ теории информации, а также знаний о технических и технологических аспектах использования компьютеров, не входит в обязательный учебный курс юридических вузов. При этом в образовательный стандарт третьего поколения включен комплекс знаний об общих положениях государственной политики в области развития информатики, а также закономерностях формирования правовой информации и информационного обеспечения профессиональной юридической деятельности.

Юридическая профессиональная деятельность в современных условиях жизни тесно связана с поиском, обработкой и использованием правовой информации. Традиционные формы и способы получения информации о праве для юриста-практика и правоведа-исследователя являются необходимым инструментом поиска предметного материала. Правовая информация на печатных носителях (тексты законов и других нормативных актов, кодексы и комментарии к ним, систематизированные сборники нормативных правовых актов, опубликованная судебная практика и др.), юридическая литература научного и практического значения по-прежнему используются юристами в качестве исходного информационного материала для принятия правовых решений. Однако жизнь требует от них знаний в области информационных средств и технологий поиска и использования юридических текстов в электронном виде, а также практических умений и навыков (компетенций) их применения. Персональные компьютеры и рациональные способы изменения состояния информации (информационные

технологии) позволяют юристу быстро найти и обработать юридические тексты. Кроме того, они дают возможность решать быстро и правильно, а значит наиболее эффективно, возникающие правовые задачи.

Основной целью учебного курса «Информационные технологии в юридической деятельности» является приобретение студентами-юристами наиболее общих знаний по информатике в рамках формирования и реализации государственной информационной функции, в том числе в условиях информатизации юридической деятельности. Кроме того, обучение навыкам в области создания, получения, обработки, хранения, распространения и использования правовой информации с использованием автоматизированных информационных систем позволяет им адаптироваться в развивающемся информационном обществе.

В настоящем учебнике рассматриваются теоретические и практические вопросы о сущности информатики как одной из главных областей государственной информационной политики и правовой информатики как системы знаний о роли и значении правовой информации, а также информационных процессах в юридической деятельности.

В ходе освоения учебника (1 и 2 главы раздела I) студентам предстоит изучить общие положения информатики и ее место в системе знаний, а также отдельные базовые понятия информатики. Информатика как междисциплинарная область знаний формируется на основе фундаментальных знаний в области физики и математики, биологии и физиологии, философии и социологии. Понятия и категории информатики, определяющие основы информационных знаний, рассматриваются на основе комплексных знаний.

В главе 3 приводятся теоретические аспекты государственной политики в информационной сфере, а в главах 4 и 5 студентам предлагается изучить актуальные проблемы развития информационного общества и вопросы его формирования в России, а также концептуальные основы административной реформы как главного стратегического плана модернизации органов исполнительной власти в информационной сфере. В главах 6—10 рассматриваются основы государственной политики в области информатики и информатизации по отдельным направлениям: использования информационных технологий в деятельности государственных органов, в том числе формирования электронного

правительства и оказания публичных услуг с помощью информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); информационного обеспечения процессов управления; региональной информатизации; информационного обеспечения избирательных процессов. В главе 11 приводятся основы теории и практики обеспечения государственной политики в области информационной безопасности.

В разделе II учебника рассматриваются вопросы предмета правовой информатики и ее место в системе юридических знаний, а также основные закономерности создания и функционирования информационных процессов в правовой сфере. В главе 13 приводятся теоретические вопросы о роли и сущности правовой информации как системообразующей категории правовой информатики. Информационные процессы и системы в правовой сфере как элементы юридической деятельности и правовой информатизации рассматриваются главе 14, а глава 15 посвящена наиболее общим знаниям о справочных правовых системах. Главы 16, 17, 18 и 19 трактуют вопросы отдельных направлений правовой информатизации (в законотворчестве, судебной деятельности, органах прокуратуры и внутренних дел).

Практические знания по приобретению навыков и умений (компетенций) в области применения информационных технологий в юридической деятельности, в том числе справочных правовых систем приводятся в другом учебном пособии — компьютерном практикуме по правовой информатике, который выходит отдельным изданием.

Раздел I

Основы государственной политики в области информатики

Глава 1

ИНФОРМАТИКА КАК СИСТЕМА ЗНАНИЙ

1.1. Понятие и предмет информатики

Главным содержанием современной эпохи является стремительно развивающийся научно-технический прогресс, смысл которого заключается в новых возможностях поиска истины, резком качественном увеличении числа познанных закономерностей природы и общества, связей между разными факторами и явлениями жизни.

Научные открытия в области физики и математики, квантовой механики, материаловедении, элементарных частиц и высоких энергий, биологии, связи и телекоммуникации позволили человечеству приблизиться к истине и более детально исследовать ранее недоступные для него устойчивые связи и взаимодействия между явлениями. Человечество создало универсальные средства проникновения в тайны природы и общества, углубляясь в закономерности существующей действительности.

Одними из универсальных средств поиска истины является современная вычислительная (компьютерная) техника и информационные коммуникационные технологии. Именно они дают возможность найти и обработать огромные массивы информации в различных областях знаний, анализировать и сводить их в нужном «ракурсе» и «фокусе». Электронная вычислительная машина и компьютерные технологии вооружили человека такими средствами познания, которые приблизили его к пониманию связей и взаимозависимостей, существующих в природе. Ранее такие закономерности имели гипотетический характер и могли быть только прогнозируемы учеными либо описывались фантастами. Вычислительная машина позволила рассчитать тра-

екторию выхода тяжелых летательных аппаратов в космос, помогла спроектировать создание новых источников энергии и материалов, а также увидеть скрытые свойства биологической клетки и произвести расчеты ее развития.

В ходе научно-технической революции, ознаменовавшейся созданием вычислительной техники и компьютерных технологий, с повышением значения информации в жизни общества на стыке многих наук (в том числе, математики, физики, биологии, статистики и др.) сформировалась новая междисциплинарная область знаний — *информатика*.

Впервые термин информатика (l'informatique) был предложен в 1962 г. во Франции Ф. Дрейфусом для обозначения теории, методов и средств обработки данных при помощи ЭВМ (1, 32)[1], поэтому в дальнейшем при описании знаний в области информации в эпоху применения компьютерной техники стали все чаще и чаще применять термин *информатика*. В середине 1960-х гг. в нашей стране вышли научные труды (2), в которых термин «информатика» стал использоваться как обобщающий многие отрасли научных знаний об информации и в которых были сформулированы позиции об интегральной сущности новой науки (3, 30). В англоязычных странах аналогичная область научных знаний имеет название computer science, что буквально означает «компьютерные науки».

Иначе говоря, информатика как область человеческой деятельности терминологически прочно связана с информацией, но не во всех случаях с вычислительной техникой.

Термин «информация» (information) в научный оборот был введен одним из основателей кибернетики Норбертом Винером еще в 1948 г., после чего стали активно развиваться научные знания, объектом которых стала информация, а предметом — процессы сбора, хранения, передачи, обработки и использования информации при помощи электронной вычислительной машины (ЭВМ) в различных областях человеческой деятельности. Напомним, что слово *информация* в значении «сведения, осведомление» имеет греко-латинское происхождение, вовсе никак не связанное с вычислительной техникой.

[1] Под цифрами в скобках обозначаются номер источника примечания и его страница. Список источников дан в конце учебника.

Как комплексное направление научных исследований информатика окончательно сформировалась в 1970-х гг. и на Международном конгрессе в Японии в 1978 г. была признана как наука на международном уровне.

Информатика в современный период времени представляет собой структурно сложную область знаний и человеческой деятельности. Несмотря на то, что истоки знаний в области информатики и информационных технологий имеют скорее математическое и физико-техническое происхождение, все же следует отметить, что конечным результатом информационных процессов является наиболее рациональное удовлетворение информационных потребностей человека (личности), институтов общества и государства. Научные обобщения, абстрактное представление о природе и сущности информации, информационных технологий существуют только в науке. Реальные информационные действия в мире существуют всегда исключительно с целью удовлетворения потребностей или информационных интересов. Поэтому в литературе по информатике последнего времени все больше и больше употребляется социальный подход понимания природы информатики (3, 36).

Как *комплексная наука* она объединяет знания в области математических, естественных и технических наук, лингвистики, философии, социологии, экономики и управления. Иначе говоря, информатика как наука формируется на стыке естественных, технических и гуманитарных наук.

Информатика включена в образовательную деятельность как обязательный предмет, позволяющий овладеть элементарными знаниями и навыками использования компьютерной техники.

В системе высшего профессионального образования информатика *как учебная дисциплина* входит в систему обязательных знаний информационного цикла. В зависимости от профиля вуза этот цикл включает множество учебных дисциплин, определяющих углубленное изучение природы информации, информационных технологий и информационных систем (на механико-математических факультетах классических университетов и технических вузах), либо одну дисциплину, которая определяет общий уровень названных знаний (в гуманитарных вузах).

Кроме того, информатика занимает прочное место как *область практической деятельности* в социально-экономической сфере. Особенно это проявляется в государ-

ственном управлении и услугах, наиболее развитых областях реального сектора экономики, медицине и др.

Предмет информатики включает несколько областей информационных знаний.

Первую предметную группу информатики составляют знания о *природе информации, ее свойствах и структуре*. Природа информации определяется предельной сущностью и ее свойствами (признаками). Структура информации состоит из элементов, предопределяемых ее сущностью.

Вторую предметную группу информатики составляют знания о *методах и средствах сбора, обработки, хранения, передачи, обмена, защиты, использования информации*.

Совокупность отдельных действий по сбору, обработке, хранения, передачи, обмену, защиты и использования информации составляет информационную деятельность или информационный процесс удовлетворения информационных потребностей личности, общества и государства.

Методы информационной деятельности формируют теоретические основы информатики — теория информации, теория алгоритмов, теория обработки сигналов и изображений, теория формальных языков и программирования, теория искусственного интеллекта и т.д. (3, 34). Иначе говоря, методы информационной деятельности можно определить как теоретико-методологические (фундаментальные) основания всех информационных наук, именно они определяют закономерности формирования информации в искусственных (созданных человеком) системах.

Средствами информационной деятельности являются информационные системы — вычислительная техника, система связи и передачи данных, информационные (компьютерные) технологии и другие элементы информационной инфраструктуры.

Следовательно, можно определить информатику как науку о сущности информации, методах и средствах информационной деятельности в условиях массовой информатизации.

Наиболее развернутое **определение информатики**: область научных знаний, изучающих природу, структуру и свойства информации, а также методы и средства сбора, обработки, хранения передачи, обмена, защиты и использования информации с целью удовлетворения информационных потребностей.

1.2. Эволюция информатики

Исторический путь развития информатики тесно связан с эволюцией знаний об информации. При описании истории информации следует обратить внимание на познавательное и коммуникативное начало человеческой деятельности в качестве главных условий развития общества (4, 104—105).

Действительно, стремление человека к познанию окружающей действительности является главным средством развития культуры. *Homo sapiens* (человек разумный) не может существовать без знаний и общения (коммуникаций), поскольку они являются внутренней его потребностью и условием существования. Основой знаний и коммуникаций является информация и ее структурные элементы (сведения и сообщения).

С момента появления письменности у древних шумеров около семи тысяч лет назад берет свое начало не только история информации, но и история развития способов ее обработки, хранения и передачи. Сначала были созданы простые символьные и изобразительные формы представления информации, которые отображались преимущественно на камне, глиняных табличках, папирусе и пергаменте. Символьная и графическая форма информации ранних цивилизаций дошла до наших дней в виде иероглифического письма (Египет) и клинописи (Шумер, Вавилон). Первые алфавитные знаки-буквы появились около пяти тысяч лет назад в древнем Египте (5, 15—17).

В результате совершенствования текстовой информации были созданы семитический и финикийский алфавит, т.е. буквенные выражения с постоянным составом знаков, на основе которых созданы греческий и латинский алфавиты. (6, 34). Первый алфавит был создан в середине второго тысячелетия до н.э. (7, 37). Несмотря на усовершенствования в написании текстов, носители информации оставались прежними: камень, глина, папирус, пергамен.

Первый этап развития информатики. Начало периодизации развития информационных знаний (или знаний об информации) как ресурсной основы развития общества связано с созданием качественно нового носителя и средства производства информации (бумаги и печатного станка), что привело к появлению первых коллективных (массовых) источников информации. Изобретение бумаги

относится ко II в. н.э. Книгопечатный станок на основе деревянных матриц изобретен в Китае (VIII в.), а на металлических клише — в Германии (XV в.).

Создание печатного станка создало условия существования первого революционного процесса в истории информации, поскольку они дали возможность получать многотиражную информационную продукцию. С названным открытием обычно связывают начальный этап научно-технической революции и появление научной терминологии.

Возможность выпуска многотиражных книг, географических карт, технических чертежей, энциклопедий дала толчок к созданию первых поисковых систем на алфавитной основе. Неслучайно расцвет эпохи Возрождения совпал по времени с началом производства печатной книги, в это время стали качественно изменяться многие параметры организации и самоорганизации общества и человека. Многие исследователи между рукописной и печатной культурой проводят точно такой же водораздел, как между печатной и медийно-компьютерной в наше время.

Анализируя революционные преобразования в развитии общества, произошедшие после создания печатного станка, известный социолог электронной эпохи Маршал Маклюэн в своей книге «Галактика Гутенберга» подчеркнул, что развитие книгопечатания не только изменило технологию создания книг и наложило отпечаток на язык и формы человеческого восприятия действительности, но и качественно преобразовало систему человеческой деятельности и общественных ценностей (8, 288—295).

С началом книгопечатания гораздо активнее стали распространяться научные знания. В это же время были созданы многие отрасли научных знаний, дошедшие до наших времен. Именно с XVII—XVIII вв. берет свое начало современная наука как система структурированных знаний.

В это же время были сконструированы первые механические вычислительные средства выполнения арифметических действий. Механическое хранение последовательности команд имеет давнюю историю, оно, например, применялось в самоиграющих музыкальных инструментах и других автоматах. Одно из первых механических вычислительных устройств сконструировал в 1642 г. Блез Паскаль, помогая своему отцу, чиновнику казначейства, при бухгалтерских расчетах. В дальнейшем Готфрид Лейбниц усовершенство-

вал конструкцию Паскаля и создал в 1673 г. машину, позволявшую выполнять операции умножения и деления. Принцип работы калькулятора Лейбница сохранился почти во всех последующих механических вычислительных устройствах (7, 126—127). Можно согласиться с мнением некоторых авторов о том, что Лейбниц является основателем информатики как науки (3, 75—76).

Второй этап развития информатики. Следующий период развития информационной сферы человеческой деятельности совпадает со вторым этапом научно-технической революции: изобретением телеграфа (1774 г.); фотографии (1826 г.); телефона (1876 г.); радио (1895 г.); кинематографа (1895 г.); телевидения (1923 г.). Достижения технического прогресса далеко продвинули процесс создания, передачи и использования информации. Были созданы фундаментальные условия и для производства новых форм информации, и для быстрых средств ее передачи.

В конце XIX в. была основана новая область человеческой деятельности — *документация*, объектом которой была библиографическая информация или описание структуры знаний. Ее родоначальником стал бельгийский социолог Поль Отле, который вместе со своим соратником Анри Лафонтеном, впоследствии видным деятелем, лауреатом Нобелевской премии мира, создали Международную федерацию по документации (1, 32). Название этой области знаний просуществовало до середины XX в., когда был введен в оборот термин *информация,* после чего все области знаний, объектом которых была информация, стали менять наименование на *informatique (информатика)*.

В литературе по истории информатики существует мнение о том, что информатика развивалась в недрах кибернетики, фактически на единой технической базе — вычислительной технике, средствах связи и передачи данных. Кроме того, кибернетика как наука об общих законах и закономерностях управления и связи, объективно была вынуждена заниматься вопросами использования информации в интересах управления (3, 31). В этой точке зрения есть здравое зерно, поскольку действительно по своим фундаментальным параметрам кибернетика и информатика имеют много общего, однако объекты этих наук не совпадают. Объектом исследования *кибернетики* является управление и управленческие процессы, а объектом *информатики* — информация и информационная деятельность.

К середине 1960-х гг. в научной литературе произошло фактическое оформление новой области научных знаний, объектом исследования которых является информация и информационные процессы. К тому времени активно развивались математические и технические науки, в рамках которых многие результаты исследования были направлены на создание и совершенствование вычислительной техники обработки информации и технических средств ее передачи (связи).

Окончательное оформление информатики как области научных знаний завершено в 1970—80-е гг., преимущественно в области физико-математических и технических наук. В настоящее время в перечне специальностей научных работников, утвержденном приказом Минобрнауки России от 25.02.2009 № 59, информатика включена в группу специальностей «Информатика, вычислительная техника, управление и обработка информации» под № 05.13.00, а присвоение научной квалификации производится в рамках технических и физико-математических наук.

Третий этап развития информатики. Этот период можно с уверенностью назвать революционным, поскольку он связан с созданием компьютера и связанных с ним технических средств высокоскоростной обработки и использования информации.

История создания компьютеров берет свое начало с простейших вычислительных устройств и средств. Самыми древними счетными устройствами считаются *абак и счетная доска* или обычные бухгалтерские *счеты,* которые еще недавно использовались кассирами во всем мире. Упоминавшиеся выше механические калькуляторы стали первыми прообразами компьютеров. В середине XIX в. Чарльзом Бэбиджем была сконструирована «аналитическая машина» — первая в истории попытка создания универсальной цифровой вычислительной машины с программным управлением. В его машине арифметическое и запоминающее устройства были конструктивно разделены, работа с адресами и кодами осуществлялась раздельно. Бэбидж изобрел машину, которая могла печатать выходные данные на бумаге, что исключало возможность ошибок при написании чисел. Составлением алгоритмов вычисления на аналитической машине Бэбиджа в тесном сотрудничестве с ним занималась первая в мире программист Августа Ада Кинг Лавлейс, дочь лорда Байрона. Ей приписывают созда-

ние команды для организации вычислительного процесса (3, 77—78). В ее честь в 1980 г. по заказу Министерства обороны США был разработан универсальный язык программирования «Ада», который ныне используется в больших компьютерных системах.

Идеи Чарльза Бэбиджа не могли быть полностью реализованы по причине отсутствия в то время необходимых материалов и технологий. Только появление радио дало возможность построить принципиальную схему электронно-лампового компьютера, т.е. электронной вычислительной схемы, которая принципиально не изменилась и поныне. В конце 1930-х гг. были сконструированы первые модели электронно-вычислительной машины (ЭВМ), а в 1946 г. в США построена первая ЭВМ. С этим фактом связывается начало нового компьютерного информационного века.

Первая отечественная электронно-вычислительная машина была создана в СССР 25 декабря 1951 г. К середине 1950-х гг. была создана и работала на полную мощь Большая электронно-вычислительная машина (БЭСМ), которая находилась в течение длительного времени на уровне лучших американских машин и была самой быстродействующей в Европе (!), она выполняла 10 тыс. операций в секунду (первая в мире американская ЭВМ 1946 г. работала на 18 тысячах радиоламп и выполняла одну тысячу операций в секунду).

В 1965 г. в нашей стране была создана ЭВМ на полупроводниках нового поколения серийного производства, она выполняла один миллион операций в секунду и составляла основу парка высокопроизводительных вычислительных машин, по своим параметрам превосходивших американские аналоги (9, 46—48).

Следует заметить, что отечественная компьютерная индустрия (составная часть информатизации) развивалась в нашей стране в условиях повышенной секретности, так как первые ЭВМ обслуживали оборонный комплекс (преимущественно в ядерных и ракетно-космических программах) и, судя по потенциалу стратегического оружия, справлялась с этой задачей успешно. У истоков создания фундаментальных основ отечественной информатики и вычислительной техники стояли выдающиеся советские ученые: академики А. И. Берг, В. М. Глушков, С. В. Емельянов, М. В. Келдыш, А. Н. Колмогоров, С. А. Лебедев, А. А. Ляпунов, Н. Н. Моисеев, Г. С. Поспелов, Б. Н. Петров и многие

другие. Заметим, что созданные отечественной наукой и техникой суперкомпьютеры и ныне обеспечивают потребности фундаментальной науки, экономики и промышленного производства в рамках создания крупных научно-технических и социальных проектов (ядерной энергетики, биологии, нанотехнологий, экспертных систем прогнозирования, принятия управленческих решений, безопасности и др.).

Период массового производства и внедрения средств вычислительной техники во все сферы жизни, где требуются «малые» формы компьютеризации, начался с создания персональных компьютеров. В 1981 г. фирмой IBM был создан первый в мире PC (персональный компьютер), но его высокая стоимость (свыше 10 тыс. долл.) не позволяла запустить процесс массовой компьютеризации человеческой деятельности. Не только высокая стоимость персональных ЭВМ препятствовала началу названного процесса, но и другие технологические и социальные условия.

К тому времени только начинался процесс перехода на цифровые линии передачи информации, которые впоследствии стали основным техническим средством передачи данных (компьютерной информации). Только после создания новых стандартов (протоколов TCP/IP) передачи данных (1983 г.) и внедрения иерархической системы именования компьютеров и их IP-адресов Domain Name System (доменов), составляющих технологическую основу глобальной сети Интернет, в мире были созданы все условия для массовой информатизации.

Кроме того, поистине революционная ситуация в информатике к концу 1980-х гг. совпала с благоприятными социальными условиями жизни — периодом перехода мировой экономики на новую модель ведения бизнеса, связанную с изменением принципа разделения труда и форм собственности на средства производства, а также системы производства и управления знаниями (3, 104).

Процесс превращения глобальной сети Интернет из профессиональной формы коммуникаций в общедоступное средство массового использования начался после создания Тимом Бернерс-Ли специального программного языка использования и связывания между собой информационных материалов при помощи *гиперссылок*. Это позволило сформировать новую форму навигации и поиска информации в глобальном масштабе, а также дало толчок для развития новых семантических и поисковых технологий. После

этого сеть Интернет стала носить характер всемирной и удобной для использования системы знаний.

Таким образом, создание персонального компьютера и цифровых технологий передачи информации, изменение технологической основы сети Интернет, а также изменение социально-экономических условий в общественном развитии обусловили формирование *глобальной информатизации*.

Четвертый этап развития информатики. В нашей стране этот этап связан с массовым процессом информатизации во всех сферах человеческой деятельности и формированием государственной политики в информационной области человеческой деятельности.

Процесс массовой информатизации обычно связывают с внедрением и развитием компьютеризации, под которой понимается не только массовое внедрение средств вычислительной техники во все сферы жизни, но и формирование индустрии всей системы информационной инфраструктуры. В этом смысле в нашей стране только к концу 1990-х гг. начался процесс массовой информатизации на основе нового поколения ЭВМ и сетевых технологий. *Массовая информатизация* в условиях информационного общества предполагает широкое внедрение информационных технологий в производство товаров и услуг, фундаментальные научные исследования и повсеместное использование компьютеров на бытовом уровне.

Формирование нового направления политики государства в информационной сфере связано с принятием официальных документов, определяющих основные положения развития информационной сферы человеческой деятельности. Таким документом директивного характера является Стратегия развития информационного общества в России, утвержденная Президентом РФ 07.02.2008, которая является основой для подготовки и уточнения всех доктринальных, концептуальных, программных, правовых и иных документов, определяющих деятельность органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации.

Вторым основополагающим документом является Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2012 гг.)», в соответствии с которой предусмотрен резкий

скачок в процессе внедрения информационных технологий в реальном секторе экономики и государственной системе управления. Программа «Электронная Россия» позволяет создать потенциал значительного сокращения материальных издержек бизнеса и повысить эффективность деятельности государства.

В соответствии с названными документами должны быть созданы основные предпосылки удовлетворения информационных потребностей на основе современных информационно-телекоммуникационных технологий, а также обеспечен выход нашей страны в число передовых в области развития информационного общества.

1.3. Место информатики в системе знаний

Важно отметить, что комплексный характер информационных знаний заключается в том, что, с одной стороны, они формируются на основе знаний об информации, с другой — информатика сама является основой для формирования и развития знаний во многих областях человеческой деятельности. Поэтому информационные знания носят междисциплинарный и многоуровневый характер. Информатика как комплексная система научных знаний об информации и информационных процессах, как уже отмечалось, формируется на основе фундаментальных знаний в области философии, физико-математических, технических, биологических, гуманитарных и общественных наук.

На первом уровне информатика является вторичной по отношению к фундаментальным знаниям математических, естественных и технических наук. На втором уровне фундаментальные знания в области информатики формируют теоретическую основу для формирования знаний в отраслевых науках и в различных отраслях информационной профессиональной деятельности.

Физико-математические науки формируют теоретико-методологическую основу информатики. К ним относятся, прежде всего, статистическая теория информации (она определяет количественные закономерности природы информации как меры снижения неопределенности), теории алгоритмов и языков программирования, теория искусственного интеллекта, теория связи и др. Теоретические основы информатики определяют природу информации

и информационных процессов в вычислительных системах, они формируют технологическую основу информационной человеческой деятельности.

Технические науки формируют принципы создания и методы функционирования вычислительной техники и средств телекоммуникаций, методы и системы защиты информации, основы информационной безопасности, создания прикладных информационных технологий и др.

Биологические науки формируют общие закономерности информационных процессов в живых организмах и растениях, основы когнитологии (науки о мышлении), а на стыке с физико-математическими науками — основы математической биологии, биоинформатики, нейрофизических и биохимических процессов и др. Знания в области физиологии позволяют глубже познать природу информации и определить ее значение для формирования основных параметров информационной человеческой деятельности. Кроме того, знания в области когнитологии, нейрофизиологии и биоинформатики, биометрических процессов позволяют конструировать технологические системы экспертной и аналитической деятельности в социальных сферах управления.

Гуманитарные науки, прежде всего языкознание, формируют теорию языка, семантические (смысловые) и семиотические (знаковые) аспекты информационных процессов, прикладную и математическую лингвистику и др. Лингвистика используется в том числе в области познания информационного взаимодействия и информационных процессов в общественных системах.

В составе *общественных наук* наиболее важное значение для развития информатики имеют философские, социальные и экономические науки. Философия и методология определяют прежде всего мировоззренческие и онтологические основы информатики, основы теории познания и информационного взаимодействия, основы логики и общей терминологии, основы философии науки и техники и др.

Философские и методологические знания определяют вектор познания и развития бытия, окружающей информационной действительности в общественных, естественных и искусственных системах, ценностные ориентиры преобразовательной человеческой деятельности, основанной на достижениях науки и техники, определяют проблемы и негативные последствия технического прогресса и информационного общества.

Экономические науки формируют основы экономической теории в области информационной деятельности и мировой экономики, экономики и управления народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в том числе управлении предприятием, экономики знаний, инновациями, региональной экономикой, маркетингом др.).

Социологические науки формируют основы политической социологии, социальной структуры общества, демографии, социальных институтов и процессов социологии культуры и управления обществом. Экономические и социологические науки формируют основные подходы массовой информатизации и информационной профессиональной деятельности, информационного взаимодействия при формировании информационного общества. Необходимость формирования таких подходов весьма актуальна, например, в период информатизации субъектов РФ, судебных и правоохранительных органов, при автоматизации публичных услуг и т.д.

Как подчеркивалось выше, знания в области информатики формируют основы теоретических информационных знаний в отраслевых науках, а также прикладных знаний в различных отраслях информационной профессиональной деятельности. Применительно к медицинским наукам, например, компьютеризации системы здравоохранения и телемедицине, большое значение имеют знания в области разработки специальных компьютерных и физико-технических методов диагностики, а также вычислительной техники и телекоммуникаций для оказания медицинских услуг. Для экономической науки важным является разработка информационных знаний в области макроэкономики, экономического планирования и компьютерного мониторинга экономических программ развития общества, а также формирования и развития электронных форм экономической деятельности (в электронной коммерции, компьютерного маркетинга и др.).

Коэволюция информатики и юриспруденции. Фундаментальные информационные знания имеют не менее важное значение и для правовой системы, в том числе науки и профессиональной юридической деятельности. Знания о природе информации дают возможность познать закономерности правовой информации и ее свойства, а также ее место в правовой системе, влияние различных факторов на

ее формирование. Развитие знаний в области информационных процессов и автоматизированных систем позволяют определить основные базовые условия информатизации судебной и правоохранительной деятельности.

Совместное развитие и взаимодействие информационных и правовых знаний имеет свою историю. Находясь под влиянием кибернетических знаний 1950—60-х гг., ученые-правоведы занимались исследованиями в области влияния кибернетики на правовую систему. Знания в области кибернетики как науки об общих закономерностях управления и управленческих процессов в общественных системах, в том числе правовой системе, в 1960—70 гг. были предметом научного интереса юристов, в связи с чем вышло много научных работ по этой тематике, длительное время (вплоть до начала 1980-х гг.) продолжались дискуссии о роли и значении информации в общественной и юридической деятельности.

В результате были сформированы основы одного из направлений юриспруденции — правовой кибернетики, предметом которой являлись *закономерности движения информации в правовых процессах и особенно в области влияния права как управляющей системы на общественные отношения, а также прикладные аспекты информации в ходе раскрытия и расследования преступлений.*

К сожалению, эта тематика постепенно стала «неактуальной» для теоретической юриспруденции, сегодня она находит свое место только в прикладных правовых научных отраслях. Но все же исследовательский проект «правовая кибернетика» оказался плодотворным во многих смыслах. Во-первых, — для общеправовой науки, поскольку знания об информационных основаниях формирования и существования права позволили сформировать новые научные концепции правопонимания и методологические подходы юриспруденции, а также позволили разработать основы применения информационных технологий в правовой системе и ее главных структурных элементах (нормотворчестве, правоприменении и правовом сознании). Информационные знания продолжают активно влиять на развитие правовых наук, о чем свидетельствует современный процесс подготовки юристов высшей квалификации.

Во-вторых, — для науки информационного права, в предмет которой входят закономерности природы информации

как категории и различных ее видов и состояний, закономерности правового обеспечения информационных процессов и правовой защиты интересов субъектов информационного общества.

В-третьих, — для отраслевых юридических наук, особенно тех научных специальностей, которые в своей структуре имеют институты, непосредственно связанные с информацией и информационными процессами (процессуального права и криминалистики).

В-четвертых, — для образовательного процесса в юридических вузах, поскольку в течение последних 12—15 лет в состав учебных дисциплин включена правовая информатика, которая получила свое развитие в государственном образовательном стандарте третьего поколения в качестве обязательной дисциплины информационно-правового цикла.

1.4. Информатика как наука и учебная дисциплина

Информатика как междисциплинарная область знаний имеет устойчивое развитие не только по своим теоретическим компонентам, но и на уровне образовательных знаний. Начиная с 1998 г. информатика входит в состав обязательных учебных дисциплин во всех высших учебных заведениях.

Известно, что научные и образовательные знания имеют разный уровень по качеству и количеству. Объем научных знаний в области информатики несопоставим по сравнению с теми знаниями, которые получает студент вуза, он значительно больше. Самое главное заключается в том, что знания научного характера по своей природе имеют другое качество, они *выше по уровню и глубже по содержанию*.

В чем же проявляется уровень, объем и содержание научных знаний?

Главный критерий заключается в *характере предмета* информатики как науки и учебной дисциплины. В состав предмета науки входят существующие *проблемы и вопросы*, решение которых является задачами исследования ученого или научного работника. Характер предмета научных знаний в области информатики представляет собой знания о *закономерностях*, т.е. об устойчивых, повторяющихся связях и взаимозависимостях объектов познания:

- природы и структуры информации;
- информационных процессов в естественной среде и искусственных системах;
- формирования и развития информационного общества;
- методов и средств сбора, обработки, хранения передачи, обмена, защиты и использования информации с целью удовлетворения информационных потребностей;
- информационного сознания и информационной культуры.

Предметом учебной дисциплины является *элементарный уровень* знаний о наиболее общих положениях информатики, необходимый студенту для профессиональной деятельности (сущности информации и ее свойствах, методах и средствах информационных процессов).

Второй критерий разграничения заключается в *характере цели и задач* изучения знаний в области информатики. Целью науки информатики является *поиск истины*, а главной ее задачей — *производство новых знаний* в области информатики на основе исследования объектов науки, а также научная аттестация специалистов высшей категории, которая проводится на уровне диссертационных советов и Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России. Целью учебной дисциплины является *получение профессиональных знаний* о предмете информатики и как итог этого образовательного процесса получение диплома высшего профессионального образования.

Третьим критерием является *содержание* самой деятельности (научной или образовательной) в области информатики. Научная деятельность заключается в *исследовательском* характере научной деятельности. Он проявляется в выборе научных методов познания, к которым относятся анализ и синтез исследовательских объектов и проблем, метод абстракций, системно-структурный метод, эксперимент и др. Кроме того, объем научной информации практически не имеет пределов, хотя предмет исследования ограничивается рамками выбранной темы. Научная информация содержится в научных библиотечных коллекциях, монографиях, диссертациях, научных отчетах и публикациях в рецензированных периодических изданиях и др.

Образовательная деятельность преимущественно сводится к изучению наиболее общих знаний информатики в форме лекционного материала, учебных изданий, обоб-

щения практики, практических занятий, а также контролю полученных знаний и аттестации.

В последнее время в связи с актуальностью внедрения автоматизированных информационных систем в профессиональную юридическую деятельность отдельные юридические вузы отраслевого подчинения (судебной власти, системы министерства внутренних дел) разрабатывают и включают в учебный процесс учебные дисциплины, предметом изучения которых являются смежные знания информационного и правового характера (например, в области информатики и информационного права).

Так, например, Российская академия правосудия, входящая в систему органов судебной власти, разработала образовательную программу для обучения студентов по новой перспективной двухпрофильной специальности «Прикладная информатика в юриспруденции», ориентированной на подготовку специалистов для правоохранительной системы страны с квалификацией «информатик-юрист» (специалист в области информационного права и информатизации правоохранительной системы).

Развертывание и интенсификация работ по созданию и поэтапному внедрению Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Правосудие», эффективное обслуживание и эксплуатация которой возможны только специалистами с соответствующей квалификацией как в области информатики, так и в области юриспруденции. Необходимость подготовки таких специалистов обусловлена активным внедрением компьютеризации в юридическую (судебную) деятельность (установки и применения информационно-справочных, информационно-расчетных, информационно-учетных систем, систем электронного документооборота и др.), осуществляемую судьями, их помощниками, работниками аппарата судов с целью рациональной организации своей профессиональной деятельности.

Тенденции развития информационного общества, связанные с созданием и внедрением в общественно-производственную деятельность различных крупномасштабных государственных автоматизированных систем (ГАС «Выборы», ГАС «Управление», ЕАИКС — Единая автоматизированная информационно-коммуникационная система арбитражных судов РФ, «Архив ФИПС» Роспатента, «Электронное Правительство», «АСБР-Москва» Банка России и др.) вызы-

вают острую потребность в специалистах с квалификацией как в области юриспруденции, так и в области информатики (10).

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоит смысл научно-технического прогресса?
2. Определите понятие информатики.
3. Назовите предмет информатики.
4. Охарактеризуйте основные этапы развития знаний об информации.
5. Расскажите об информатике как комплексной системе научных знаний об информации.
6. Что такое коэволюция информатики и юриспруденции?
7. Перечислите критерии разграничения информатики как науки и учебной дисциплины.

Глава 2

БАЗОВЫЕ КАТЕГОРИИ И ПОНЯТИЯ ИНФОРМАТИКИ

2.1. Сущность и значение информации

Известно, что информация в силу своих феноменологических свойств является одним из фундаментальных основ мироздания наряду с другими — материей, энергией, пространством и временем. Существует несколько концепций природы информации, каждая из которых определяет одну из граней этого явления.

Первая концепция определяет *лингвистическое (семантическое)* понимание информации, т.е. толкование с помощью языковедческих традиций. Словарь русского языка под редакцией С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой определяет информацию в нескольких значениях:

1) *сведения* об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальным устройством;

2) *сообщения*, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь.

Этот же словарь дает следующие определения: *«информированный»* — хорошо осведомленный о чем-нибудь, *«информировать»* — дать (давать) информацию (12, 245).

Следовательно, уже на уровне справочных лингвистических изданий дается разъяснение слова «информация» с помощью разных по своему значению слов (сведения и сообщение). В научной литературе эта позиция лингвистов нашла свое отражение в работах о дихотомии информации (сведениях и сообщениях) профессора А. А. Стрель-

цова, который сформулировал и описал органическую концепцию понимания информации (13, 21–40).

Следует отметить, что в словарях В. И. Даля вообще отсутствует слово «информация». В русском языке имеются его выразительные синонимы — *ведать (знать), извещать*.

Итак, информировать — значит осведомлять, ведать, извещать. Информированный человек (homo informations) — ведающий или знающий о происходящих явлениях, объектах и процессах. В этом значении термин «информация» использовался до 1950-х гг., т.е. до того времени, когда информация получила многоаспектное, строго теоретическое значение, особенно в математике и кибернетике.

Лингвистическое толкование обычно дает только смысловое, т.е. семантическое значение употребляемого слова «информация». Строго научное его понимание значительно сложнее. В научной и учебной литературе по информатике иногда приводится до 20 значений понимания информации, которые в основном концентрируются вокруг двух концепций — *атрибутивной* и *функциональной*. Первая из них рассматривает информацию как атрибут, присущий всем уровням материи и материальных объектов, вторая связывает информацию с самоуправляемыми и с самоорганизуемыми системами, которыми являются все живые организмы (3, 36; 14, 8).

Вторая концепция понимания информации имеет место в *физико-математических науках*, в которых используются *формализованные модели природы информации*, послужившие основой *теории информации* в строго научном значении этого понятия. Научное использование терминов «информация» и «кибернетика» связано с теорией управления, наукой XX в., особенно с именами таких выдающихся ученых, как Р. Тейлор и Н. Винер. Первый занялся теорией управления в связи с необходимостью разработки новейших методов повышения производительности труда, а второй в 20-х гг. прошлого века начал вести математические поиски обоснования закономерностей управленческих процессов.

Теория информации, в разработку которой наиболее существенный вклад внесли Н. Винер, А. Н. Колмогоров и К. Шеннон, имеет два основных положения: о *соотношении количества и качества информации* при ее включенности и влиянии на процессы управления живыми (самоорганизующимися) и искусственными системами (в том

числе ЭВМ, технической связью и, как это допускается, общественными системами), а также о *влиянии на изменение характера* управленческих процессов.

Предпосылкой такого понимания послужила разработанная *статистическая теория количества информации*, в соответствии с которой появилась *возможность формализации* множества связей и взаимозависимостей между элементами процесса управления с помощью сигналов (информации), а также прослеживания *влияния количества* таких сигналов (сообщений) на характер управляемых систем. Формализация множества взаимосвязей позволила проводить измерения и сложные математические расчеты для последующей постановки нового класса задач, связанных с поддержанием управляемых систем в состоянии равновесия и устойчивости.

Открытие соотношения *количественных и качественных* свойств информации связано с возможностью влиять на качество управляемых систем, на изменение их состояния неопределенности (энтропии). Норберт Винер, в частности, подчеркивал: «Как количество информации в системе есть мера организованности системы, точно так же энтропия системы есть мера дезорганизованности системы; одно равно другому, взятому с обратным знаком» (15, 55—56).

Итак, первый концептуальный вывод был связан с пониманием количественной и качественной характеристики информации в условиях существования и взаимодействия множества элементов в разных системах управления.

Второй концептуальный вывод связан с *сигнальным* свойством, характерным для информации. В зависимости от того, в каких системах проявляется этот признак, авторы теории информации различают форму существования таких сигналов. Норберт Винер называл их *сигналом в форме сообщения* и применял это название ко всем системам, а Клод Шеннон — передаваемым *кодируемым сигналом* применительно к теории технической связи.

Различия во взглядах ученых на природу информации — это не столько противоречия, сколько разнообразие самой природы этого явления, они лишний раз подчеркивают сложность этой проблемы. Разные теоретические позиции и фундаментальные основания для поиска научной истины дополняют друг друга и раскрывают ее содержание с точки зрения отличных друг от друга научных систем.

Третья концепция понимания сущности информации связана с философским и социальным восприятием природы информации, основные положения которого обычно приводятся в разных источниках по общественным наукам. Несмотря на их множество и на первый взгляд кажущиеся разными толкования, все же можно привести обобщенную *обществоведческую (социальную) концепцию* понимания природы информации.

Для обществоведов несомненный интерес представляют социальные аспекты природы информации, поскольку они по своему характеру и содержанию отражают существующие закономерности в управлении обществом. Фундаментальные открытия в области теории управления и социальной информации привели многих ученых к выводу о том, что природа информации лежит в плоскости теории отражения и информационного взаимодействия материальных и нематериальных объектов (16).

Основные положения применения теории отражения и взаимодействия к проблемам понимания природы информации сводятся, в основном, к следующим моментам. Все явления и предметы материального и нематериального мира находятся в постоянном *движении, изменении и взаимодействии*. В силу этого фактора они оказывают друг на друга влияние, передают друг другу отдельные свои внешние либо внутренние признаки, свойства и характерные черты.

Для понимания природы и сущности информации необходимо представить механизм информационного взаимодействия. Для этого нам требуется рассмотреть *структуру такого взаимодействия*, т.е. рассмотреть внутреннее его строение и обнаружить необходимые элементы.

Информационное взаимодействие всегда связано с результатом этого процесса, т.е. совокупностью признаков, которые приобретает один из объектов взаимодействия. Совокупность таких признаков составляет *содержательный образ* того предмета или явления, которое и оказывает влияние на другое явление (предмет). Содержательный образ является отображаемым, именно в нем заключен смысл понимания информации.

Представим объект А и другой объект, на который в ходе информационного взаимодействия оказывается влияние, — объект Б.

Отобразившийся *образ* объекта А (т.е. его проецируемые без изменения признаки в объекте Б) обозначим как

элемент С. Подчеркиваем, что это только образ объекта А, т.е. он его только напоминает по своим чертам и признакам. На рис. 1 изображен процесс информационного взаимодействия (обмена) и отображения без искажений отображаемых признаков (образа) объекта А на другом объекте Б.

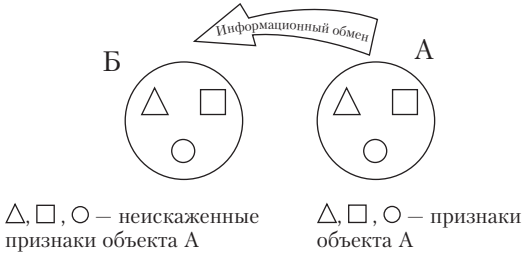

Рис. 1. **Процесс информационного обмена без искажений отображаемых признаков (образа) объекта А**

Отметим еще одно важное условие информационного взаимодействия (обмена): в нем может участвовать объект, через который происходит влияние (или взаимодействие). Назовем его *отражающим объектом* Д. В человеческом обществе он обычно выглядит как субъект общественных отношений (физические либо юридические лица), который участвует в *целенаправленном* информационном процессе (например, средство массовой информации, или лектор, передающий свои знания аудитории и др.).

На рис. 2 изображен процесс информационного взаимодействия (обмена) с участием отражающего объекта Д и отображения с искажениями отображаемых признаков (образа) объекта А на другом объекте Б.

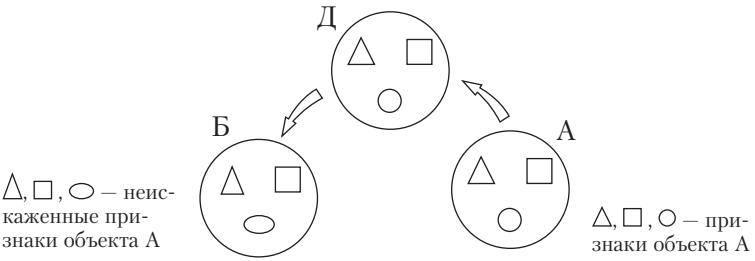

Рис. 2. **Процесс информационного взаимодействия (обмена) с участием посредника (объект Д) с искажением отображаемых признаков (образа) объекта А**

Отражающим объектом по сути является оператор компьютерных систем и других средств обработки и использования информации, когда он непосредственно участвует в информационном взаимодействии не как пользователь, а как посредник передачи или обмена информации. Оператор ЭВМ (или отражающий объект) с помощью современных вычислительных средств и телекоммуникационных технологий создает *искусственный или*, иначе говоря, *виртуальный образ* существующей действительности, который может быть адекватным объектам отражения, а может быть и искаженным. Следовательно, в основе понимания современного киберпространства или виртуальной среды информационного взаимодействия лежат закономерности отражения.

Но вернемся к рассмотрению структуры информационного взаимодействия. Для того чтобы понять сущность и природу информации, необходимо абстрактно смоделировать ее структуру, состоящую из связанных между собой элементов:

1) *объекты* информационного взаимодействия — предметы и объекты существующей действительности;

2) *процесс* информационного взаимодействия, в котором участвуют два и более объекта (один влияет, т.е. отражает свои свойства и признаки, а другой фиксирует на себе или приобретает переданные ему свойства или черты);

3) *результат* процесса информационного взаимодействия, его *образ, оттиск, «след»*, т.е. последствия каких-либо изменений в отображаемом объекте;

4) *материальный носитель*, который фиксирует образ или оттиск, его качественные либо количественные свойства;

5) *отражающий субъект/объект* (например, оператор ЭВМ) процесса информационного взаимодействия, который выполняет промежуточную функцию посредника;

6) *цель* информационного взаимодействия — приспособление, адаптация к существующей действительности.

Теперь мы можем себе представить внутреннюю структуру процесса информационного взаимодействия, основными элементами которого являются цель и объекты взаимодействия, результат (отображаемый образ) взаимодействия и его материальный носитель. Дополнительным элементом является субъект/объект, который участвует в процессе информационного взаимодействия, создавая

искусственные образы, которые могут вызывать в сознании человека адекватные ассоциации, а могут, наоборот, искажать, т.е. неадекватно отражать факты существующей действительности.

Норберт Винер, подводя итоги теоретических дискуссий в области природы информации, в 1958 г. дал следующую формулу понимания информации: «Информация — это обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему. Получаемая при этом информация координируется мозгом и нервной системой; после процесса накопления, сличения и отбора она присоединяется к уже накопленному запасу информации, оказывая влияние на будущие наши действия» (17, 31).

Иначе говоря, Винер выделил четыре главных компонента информационного взаимодействия человека с действительностью: *внешний мир* (действительность), *сознание* (мозг и нервная система) человека, *образ* (обозначение содержания) и *цель* (приспособление, адаптация). Причем из этих четырех элементов он выделил главное — *обозначение содержания*. В этом главном (существенном) элементе проявляется *содержательный* образ, который выражается в *знаке* (символе).

Всеобщность описанной схемы взаимовлияния объектов природы проявляется в сущности информационного взаимодействия в человеческом обществе, в котором главной структурной единицей выступает человек и его духовно-материальная составляющая — **сознание**. Свойством человеческого сознания является отражение существующей действительности в результате взаимодействия человека с природой и обществом. Именно в сознании человека образуется отображаемый образ того объекта, с которым он взаимодействует. Это и есть *идеальная и сущностная* часть информационного взаимодействия.

На протяжении своей эволюции человек научился создавать и изображать отображаемый образ в определенной форме (символе, знаке, коде). *Результат* процесса отражения (отображаемый образ) и его материальный *носитель* (символ, знак, код) по сути и есть информация.

Таким образом, информация имеет *внутреннее (идеальное) содержание* (отображаемый образ действительности) и *внешнюю (материальную) форму* (символ). В этом заключается смысл *идеального* и *материального* в информации, в этом проявляется ее двойная природа, ее дуализм.

Носитель (символ, знак, код) информации может выражаться в форме *сообщения*, которое человек воспринимает как информацию, однако это не так. Сообщение всегда выступает носителем, *передающим* образ действительности, *несущим* содержание информации, или, как принято сегодня называть, *контент* (наполнение) информации (1, 33). Образ фрагмента действительности обычно именуют термином «сведения», что и обозначает содержание информации.

Между содержанием (сведениями) и формой (символом) информации проходит невидимый водораздел, поэтому нередко символ подменяет полное представление об информации. Но следует отчетливо понимать существующее между ними различие. В модельном представлении оно не вызывает сомнений, однако в реальной действительности, конкретной жизни, названный водораздел или грань стирается и человек воспринимает содержание исключительно с помощью символа, вследствие чего возникает путаница в установлении режимов использования информации.

В силу специфических особенностей индивидуального человеческого сознания, в котором и происходит формирование образа, может существовать своя собственная «информационная картина мира», определяемая личными физиологическими особенностями мозга конкретного человека. Отсюда и собственное восприятие действительности, аналитические особенности человека и его способности создавать не только образы существующей действительности, но и образы новых и сверхновых знаний. От информационной картины восприятия мира конкретного человека нередко зависит проявление научной интуиции, т.е. научных открытий, основанных не только на глубоких теоретических знаниях, но и способности продуцировать знания необычайно высокой теоретической точности и логически строго завершенного характера (Эйнштейн, Менделеев и др.).

Описанная модель информации — это теоретическая конструкция, которая описана для общего понимания сущности информации. В реальной жизни чаще мы наблюдаем только результаты процесса отображения (или воспроизведения) действительности (1, 53), т.е. различные материальные носители информации:

- буквенные символы и их совокупности (текстовая информация);
- графические символы (изображение, визуализация);
- звуковые гортанные сигналы (речевая информация);

- математические символы и коды (двоичная форма компьютерной информации);
- нотные знаки и их совокупности (музыкальная информация).

Таков процесс информационного взаимодействия, такова природа и структура модели информации. Она существовала всегда, во все времена, в живой и неживой природе, в естественной среде и искусственно созданной человеком системе. Исторически изменялись только временные и пространственные формы структуры информации, но ее сущность (природа) остается неизменной.

Таким образом, **сущность информации** определяется как образ существующей действительности, отраженный в сознании человека и выраженный в символической форме с целью ориентации и адаптации в жизни.

В век научно-технического прогресса формы отражения существенно изменили сам механизм отображения путем внедрения электронных вычислительных машин и цифровых технологий. Изменился и сам человек, как отражающий субъект и носитель отображаемого образа. Человек стал активно вмешиваться в процесс отображения и нередко вносит диссонанс в объективный процесс отражения, делая его все более неадекватным. Человек, вооружившись могучим техническим средством (компьютером) и цифровыми технологиями, либо ускоряет процесс взаимодействия объектов материальной природы, либо, напротив, его замедляет. Одним словом, научно-технический прогресс не всегда позитивно влияет на эволюционное развитие природы.

Как мы уже отмечали, посредником информационного взаимодействия может выступать человек или сообщество людей. От человека зависит очень многое в процессе отображения существующих явлений. Поэтому в информационной сфере человеческой деятельности сегодня происходят различные метаморфозы, создается так называемый виртуальный мир, возникают информационные конфликты и прочие негативные явления информационной сферы. Человек, воспользовавшись современной компьютерной техникой и высокими информационными технологиями, нередко сознательно создает целую систему «кривых зеркал» и навязывает другим якобы реальную информационную картину современного мира.

В этой особенности информационного процесса взаимодействия заключается ключ ко многим проблемам современности. Именно он дает ученым основание для пессимистических прогнозов относительно перспектив информационного общества.

В заключение параграфа расскажем кратко об основных *свойствах информации*.

Транспарентность определяется как свободный информационный обмен, свободное (без вмешательства со стороны) отражение действительности в сознании человека. Информационный обмен как процесс взаимодействия объектов материального и нематериального мира по своей природе естественен и свободен, поэтому и информация как результат взаимодействия и отражения объектов, предметов и явлений жизни в сознании человека также естественна и свободна по своей природе. Вместе с тем в реальной жизни в условиях информационного общества, насыщенного высокотехнологичной информационной инфраструктурой, свободный информационный обмен опосредован вмешательством третьих лиц, созданием виртуальной информационной среды и другими «помехами» для свободного информационного (коммуникационного) процесса. Кроме того, существуют определенные области либо объекты реальной жизни, которые закрыты для свободного информационного обмена. К ним относятся, например, деятельность в области обороны и безопасности, частная жизнь, ноу-хау, сведения о которых сознательно ограничены для информационного обмена.

Вторичность по отношению к отражаемым объектам и явлениям существующей действительности. Из этого свойства информации вытекает ее «нематериальность», ее вторичная субстанциональность, которая всецело зависит от первичной объективной реальности. Отсюда информация не обладает материей и энергией, как подчеркивал Н. Винер.

Объективность, т.е. независимость процесса информационного взаимодействия от субъекта, который получает информацию. Это второе важное свойство информации, вытекающее из сущности процесса информационного взаимодействия. Объективен сам процесс информационного взаимодействия, но в то же время субъективны его результаты. Особенно в тех случаях, когда участвует посредник

информационного взаимодействия, отражающий реальность (компьютер и связанные с ним системы). Кроме того, субъективность результата информационного взаимодействия проявляется в индивидуальных физиологических признаках сознания каждого человека, вследствие чего объективность процесса информационного взаимодействия может приобретать «поправку» от названных индивидуальных признаков. Так, отражение существующей действительности может приобретать субъективный характер.

Неуничтожаемость информации как *идеального образа* и **уничтожаемость** (возможность физического уничтожения) *знаков или символов*, составляющих материальную основу информации. Это свойство подчеркивает двойное природное начало информации — содержание и форму, которые могут существовать отдельно.

Копируемость, т.е. возможность создания большого числа копий отраженного образа на материальных носителях информации. Копируемость как свойство информации подчеркивает двойную природу информации. Копируется всегда только символ, несущий содержание.

Полезность и ценность информации обусловлена особенностями цели информационного взаимодействия, использования ее в той или иной сфере человеческой деятельности, мера допустимости для принятия решения в конкретной жизненной ситуации. Это свойство информации является самым важным с точки зрения информационной действительности нашей жизни. На этом свойстве основаны все информационные процессы и действия, связанные с удовлетворением информационных потребностей субъектов общества.

Все свойства информации свидетельствуют о том, что она обладает гибкими и очень чувствительными качествами, делающими ее очень зависимым от внешнего мира фактором.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте сравнительную характеристику концепций понимания информации.
2. Каковы основания понимания сущности информации?
3. Охарактеризуйте структуру модели природы информации.
4. Перечислите основные свойства информации.

2.2. Электронная информация и ее виды

2.2.1. Понятие электронной информации

Необходимо четко определить, что такое «электронная информация» и «компьютерная информация», так как эти термины употребляются и в жизни, и в законодательстве, в частности в УК РФ, без должного официального толкования. Надо отметить, что законодатель не очень корректен, используя термин «компьютерная информация» в диспозиции статей об уголовной ответственности за компьютерные преступления, не расшифровав его содержания и ограничившись только оговоркой о том, что это «информация на машинном носителе». В связи с этим в следственной и судебной практике нередко возникают сущностные вопросы о правильной квалификации уголовно-наказуемых деяний.

В литературе по проблемам электронного документооборота электронно-цифровая форма информации представляет собой особый вид *учетной последовательной записи с использованием специально созданного искусственного языка* (18, 16).

Учетная запись предполагает строгий учет в электронной вычислительной машине любых знаковых отображений при выполнении какой-либо команды, даже при нажатии любой из клавиш на клавиатуре. В компьютере все записи имеют строгую последовательность, когда речь идет о логической связанности каждой из единиц какой-либо записи. Например, отображение каждого символа текстовой информации в компьютере имеет строгую последовательность. Поэтому принято называть учетную запись не хаотично организованной, а строго последовательной.

Для ввода информации в компьютер с помощью клавиатуры либо с помощью специального оборудования информационно-телекоммуникационной сети используется так называемая бинарная, или двоичная, форма представления информации (последовательность использования цифр 0 и 1). Она является наиболее удобной для оцифровывания, в частности, алфавитной (аналоговой) информации и затем вновь преобразования ее в обычную форму, пригодную для восприятия человеком (14, 21–22).

Принимая во внимание сделанный ранее нами вывод о том, что информация — это образ существующей действи-

тельности, можно вывести формулу понятия электронной (компьютерной) информации. Предварительно необходимо отметить одно очень важное обстоятельство для характеристики этой формы информации. Если в модели информационного взаимодействия без участия посредника существующая действительность отражается в отображенном образе, то в электронной форме информационного взаимодействия такой образ либо *создается,* либо *представляется* (уже кем-то созданный и переданный по технологической сети передачи данных).

Электронная (компьютерная) информация — это образ существующей действительности, созданный и представленный в символьной (двоичной) форме с помощью специально созданного искусственного языка в виде последовательной записи на электронно-вычислительной машине.

В отличие от аналоговой информации, для выражения которой в тексте используется *естественный язык* традиционного алфавита, в электронной форме информации используется специально созданный *искусственный язык* (программирования) и цифровая (двоичная) форма представления.

Приведем и другие значения терминов и понятий, связанных с понятием электронная информация — электронный документ и электронная цифровая подпись.

Понятие электронный документ дается в Федеральном законе от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (далее — Закон «Об электронной цифровой подписи»): это «документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме». Там же записано, что электронно-цифровая форма представления информации, когда речь идет о *ключе электронной цифровой подписи*, — это «последовательность символов» или последовательности двоичной формы символов, используемых в ЭВМ как уникальном инструменте (техническом средстве) создания, обработки и использования информации.

Вначале необходимо дать определение понятия «*документированная информация (документ)*» — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Это общепризнанное понимание документа, которое используется в законодательстве о документообороте (19). Реквизитами документа являются его признаки, например наименование органа, дата подписания, регистрационный номер, адресат, наи-

менование должностного лица, его фамилия и инициалы, а также наличие подписи и печати.

Кстати, в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации» не приводится наиболее точного определения понятия электронного документа, однако имеется расшифровка термина «*электронное сообщение*» — информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети.

Электронный документ в электронно-цифровой форме, как правило, формируется и используется операторами ЭВМ в виде *файла* — строгой последовательности связанных записей (кластеров), хранящихся в памяти компьютера и рассматривается как единое целое (1, 64). Такие записи в виде символов строго фиксируются и учитываются (отсюда название «учетная запись») в памяти и хранятся. Некоторые авторы (С. И. Семилетов) файл называют «электронной бумагой» (18, 16). Текстовый редактор компьютера использует специальное место в оперативной памяти компьютера для ввода и временного хранения такой «бумаги». Когда, например, происходит ввод информации с помощью клавиатуры, текстовый редактор в свободном месте памяти компьютера выбирает фрагмент или чистый лист «электронной бумаги», отображает в нем последовательность символов и после окончания заполнения хранит заполненный файл в памяти на жестком диске компьютера. В случае необходимости «электронный лист бумаги» (файл) открывается и используется по назначению. Если «прикрепить» к такому файлу специальный ключ (уникальную последовательность символов), то тогда электронная запись в файле может быть преобразована в неузнаваемый вид. С помощью названного криптографического ключа, таким образом, можно идентифицировать запись в файле и придать ей значение электронного документа.

Итак, **электронный документ** — это совокупность последовательных записей, сделанная с помощью искусственного языка с использованием электронной цифровой подписи. В отличие от электронного документа аналоговая (традиционная, печатная) форма документа представляет собой совокупность последовательных записей, сделанную с помощью естественного языка с использованием традиционных реквизитов печатного документа.

Ключевое значение в приведенных определениях имеет форма языка (искусственная или естественная) и исполь-

зуемый реквизит документа. Для обычного документа используются традиционные реквизиты, названные в ГОСТ Р 6.30—97 «Требования к оформлению документов» (наименование органа, дата подписания, регистрационный номер, адресат, наименование должностного лица, его фамилия и инициалы, а также наличие подписи и печати и др.). Для электронной формы документа используется один реквизит — *электронная цифровая подпись*.

Закон «Об электронной цифровой подписи» в ст. 3 дает определение *электронной цифровой подписи:* «реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе».

Попробуем разобраться с этим достаточно сложным технологическим инструментом современных информационных общественных отношений, складывающихся в обмене информацией в электронной форме.

Прежде всего, это *реквизит электронного документа*, т.е. единственный и неповторимый *признак документа*, созданного с помощью ЭВМ, символьная часть которого используется как при его создании, так и при передаче другим лицам с помощью компьютерной сети. Поэтому для электронного документа не существуют такие понятия, как «оригинал» или «копия» — каждый из них при обработке с помощью компьютера обладает абсолютно идентичным набором учетных записей в форме последовательных цифровых символов, последующее преобразование которых в электронный сигнал и далее в алфавитную форму визуальной части дисплея либо распечатанного текста.

Следующим признаком электронной цифровой подписи является *преобразование* электронной информации в *неузнаваемый* для постороннего лица *вид*. Преобразование и защита от подделки происходит в результате использования криптографических преобразований информации в форме *уникальных* последовательных цифровых записей, которые, как бы присоединяясь и соединяясь с последовательной цифровой записи электронного документа, преобразовывают такую запись в нестрогую последовательность

и тем самым превращают ее в набор символов, видных на экране дисплея в форме, не имеющей ничего общего с формой записи исходного документа.

Уникальная последовательность цифровых записей, которая преобразовывает исходный документ в неузнаваемый вид, называется *криптографическим ключом*, а аппаратные и программные средства преобразования называются средствами электронной цифровой подписи.

Третьей характерной чертой электронной цифровой подписи является *защита документа от подделки*. Причем, этот определяющий признак является еще и целью создания данной технологической конструкции. Названная защита носит специфичный характер и заключается в использовании возможности применяемого криптографического ключа или уникальной последовательности цифровой записи. Уникальность такой характерной записи (ключа) — в ее двойном назначении, т.е. в том, что она позволяет *преобразовать информацию в неузнаваемый вид* и *защитить документ от подделки* путем ее модифицирования и искажения содержания.

Четвертым определяющим признаком электронной цифровой подписи является ее функциональная *возможность идентификации владельца* сертификата криптографического ключа подписи. Сертификат ключа выдается участнику информационных отношений специальной организацией — удостоверяющим центром, и им же проверяется не только подлинность сертификата, но и персональные данные его владельца. Такие организации могут работать по специальной лицензии, выдаваемой им органом исполнительной власти.

Таким образом, электронный документ не только надежно защищается от подделки электронной цифровой подписи, но с ее помощью устанавливается подлинность такого документа и устанавливается (аутентифицируется) лицо, использующее такую подпись.

Понимание и различение аналоговой (традиционной) и цифровой информации имеет весьма важное практическое значение. Если традиционная форма информации и документа использовались издавна, то цифровые формы начинают использоваться только в настоящее время и являются первоосновой всей информационной деятельности, а вместе с тем и складывающихся информационных отношений.

Именно цифровая форма отображения существующей действительности определяет характер современной информационно-технологической революции. Ранее мир знал только аналоговую форму представления информации, а создание ЭВМ и связанных с нею технологий дали жизнь новой электронно-цифровой форме информации. Она оказалась настолько удобной для использования, что преобразовала все общественное развитие. Сегодня человек уже привык к компьютеру как электронному феномену, и не придает ему особого значения, поскольку для него важен результат удовлетворения информационных потребностей. Как и каким способом происходят некие «чудеса» с информацией, не очень-то важно, главное в том, что пользователь удовлетворяет свои информационные потребности.

Новые компьютерно-технологические реалии последнего времени свидетельствуют о том, что в дальнейшем именно этот фактор будет определять существо нашей жизни и информационной цивилизации. От того, как и в каком направлении будет определяться технологический вектор, зависит будущее человека.

Не надо, правда, забывать, что определяющим основанием цивилизации остается все же человек и его естественная природа, а не виртуально созданные миры. Главными всегда останутся человеческие отношения, хотя в данном случае и тесно связанные с компьютерными технологиями и цифровыми формами движения информации.

В других разделах учебного курса нам еще не один раз придется вернуться к соотношению аналоговой и электронной форм информации. Хотелось бы подчеркнуть, что названные понятия имеют большое значение для понимания и применения во многих группах общественных отношений (при использовании сети Интернет и доступе к компьютерной информации, в электронном документообороте, в ходе защиты информации, при расследовании компьютерных преступлений и др.).

Для цифровой формы информации важное значение имеет термин *«формат»*, с которым обычно связано современное производство, хранение, передача и использование компьютерной информации.

Формат — это структура информационного объекта, которая определяет способ расположения и представления его элементов (1, 62).

Если в аналоговой (традиционной) форме информации формат воспринимается как элемент оформления внешнего вида, то в цифровой форме он имеет существенное значение для разграничения различного рода представления и редактирования информации.

Форматы цифрового мира — это, прежде всего, способы расположения записей информации в компьютерных файлах (см. понятие файла). Формат определяет текстовые (например, txt, pdf, doc), графические (jpg), звуковые (ra) и т.д. файлы. Таким образом, в созданном с помощью компьютера документе могут содержаться текстовые фрагменты (слова), образы (рисунки) и звуки. Появляются новые форматы, имеющие расширенные возможности и сочетаемые друг с другом. Это дает возможность внедрять в цифровой документ программные элементы, позволяющие «оживлять» его, изменять содержание и внешний вид в процессе использования (1, 64). Так, например, новые форматы звуковых файлов стали поддерживать внедренную текстовую информацию, которую можно редактировать.

Иными словами, формат электронной информации — это продукт цифровой цивилизации, который существенно преобразовал современную действительность.

Электронная форма информации преобразовала и деятельность библиотек. Как известно, библиотека является одной из важнейших качественных составляющих любой образовательной и научной организации. Традиционная форма библиотечных ресурсов имеет ограничения материального и временного характера. На формирование и поддержание таких ресурсов требуются значительные финансовые затраты, которые в бюджете организации занимают весьма значительное место. В настоящее время книги, особенно научные и технические, издаются небольшим тиражом, да и цены на них высоки. Поэтому у вузов и научных организаций зачастую нет возможности приобретать достаточное количество современных изданий. Кроме того, книжные издания прошлых лет ветшают и могут просто прийти в негодность.

Современная компьютерная техника и компьютерные технологии позволяют создать *электронные библиотечные ресурсы*, которые по своим параметрам ничем не уступают своим бумажным аналогам. Базовым условием развития современной образовательной и научной среды является формирование собственной защищенной *электронной*

информационной ресурсной системы библиотек любого вуза и научной организации.

Такая система включает в себя создание:

- учебных электронных изданий (курсов лекций, учебников, учебных пособий, учебно-методических комплексов, программ, практикумов и др.);
- научных электронных изданий (монографий, сборников статей, материалов научных конференций, научных журналов и др.);
- мультимедийных электронных изданий (электронных изданий, в которых информация различной природы обеспечена соответствующими программными средствами и присутствует равноправно и взаимосвязано);
- изобразительных и звуковых электронных изданий (электронных изданий, рассматриваемых как целостные графические сущности, представленных в форме, допускающей просмотр и печатное воспроизведение).

Формируются названные информационные ресурсы в соответствии со стандартами, требованиями информационной безопасности и на принципе экономической заинтересованности автора в размещении своего ресурса. Преимуществом электронных библиотек является их дистанционное использование, неограниченное тиражирование и возможность использования во многих видах деятельности.

В качестве их недостатка можно отметить возможность неконтролируемого копирования и нарушения авторского права.

2.2.2. База данных

Информационные ресурсы могут формироваться, накапливаться и храниться как базы данных и банки данных. Термин «*база данных*» заимствован из иностранной научной литературы по информатике и обычно понимается как совокупность взаимосвязанных данных, т.е. информации, создаваемой и используемой исключительно только с помощью ЭВМ и связанных с компьютерами систем. *Данные* — информация, представленная в виде, пригодном для обработки автоматическими средствами при участии человека.

Итак, *информационные ресурсы* и *базы (банки) данных* — это не просто информация, не просто сведения о чем-то, а определенные структурированные массивы информации, *документы* и *массивы документов, систематизированных в строгую логически обусловленную структуру*. Документы

могут быть текстовыми и графическими (рисунки, чертежи, фотографии, геологические и географические карты). Законодательное определение понятия «база данных» приводится в тексте ст. 1260 ГК РФ с уточнением в п. 1 ст. 1334 ГК РФ понятия «материалы».

Законодатель употребил специальный технический прием лингво-нормативного толкования (как способ устранения коллизии норм — ч. 4 ГК РФ) и разъяснил, что под «материалами», упоминаемыми в ст. 1260 ГК РФ при разъяснении понятия «база банных», подразумеваются «самостоятельные информационные элементы».

Если следовать такой позиции законодателя, то термин «база данных» можно определить с учетом вышеупомянутого уточнения.

База данных — представленная в объективной форме совокупность самостоятельных информационных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных информационных элементов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть созданы, найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ).

Из приведенного определения можно выделить три характерных признака.

Первый из них связан с *самостоятельным характером* информационных материалов, т.е. их логической завершенностью. Например, такими могут быть отдельные статьи, сборники статей, собранные по определенной тематике. Расчеты могут быть самостоятельными, если они соответствуют заданным параметрам и могут быть использованы как отдельные материалы. Самостоятельный характер носят диссертации, собранные по определенным темам и научным направлениям.

Второй признак отражает *системность* самостоятельных информационных материалов, т.е. расположение их в строгой логической связанности между собой, в зависимости от какого-либо заданного критерия. Например, самостоятельные информационные материалы, отражающие какую-либо отрасль управления (финансово-экономические отчеты, бюджетные расчеты за определенный период, обзоры судебной практики по кругу участников правоотношений либо по характеру судебных дел и др.).

Третий характерный признак базы данных жестко связывает информационные материалы с электронно-вычислительной машиной, т.е. подразумевает факт их производства

и обработки на компьютере с последующим использованием на нем же.

Однако названными и выделенными в законе отличительными признаками базы данных их характеристика не ограничивается. Существуют еще и *технологические свойства баз данных*. Например, к таким относится программная оболочка собранных информационных материалов или их коллекций. Программная оболочка заключается в возможностях использования специальной компьютерной семантики при формировании базы данных. Специальные компьютерные языковые средства позволяют создать удобные условия использования баз данных в зависимости от программных задач дальнейшего их применения теми или иными профессиональными группами. Например, в ходе использования базы данных с помощью программного навигатора могут быть найдены списки информационных материалов в зависимости от заданного параметра, отдельные их фрагменты с возможностью систематизации. Семантические средства дают возможность выбрать по специальным критериям из множества массивов информационных материалов только сведения, которые касаются определенного круга лиц, найти их персональные данные и определить особенности использования полученной информации.

Простейшие базы данных — это телефонные справочники, расписания движения поездов, списки и сведения о сотрудниках, список цен на товары, каталог книг в библиотеке, словари и тезаурусы, каталоги видеозаписей.

Сложные базы данных — сводные сведения о владельцах недвижимого или движимого имущества с использованием гипертекстовых технологий, когда в одной базе могут находиться сведения различного характера (например, о наличии недвижимости и паспортные данные, финансовая информация о клиенте банка в совокупности с другими сведениями о нем и т.д.).

2.2.3. Электронные учебные материалы

Как уже отмечалось, одним из направлений развития информационных технологий в образовательной деятельности является создание и использование электронных учебников и учебных пособий (ЭУ и ЭУП).

Электронное учебное издание (ЭУИ) — учебный материал в форме базы данных, имеющий необходимые массивы знаний, встроенный интерфейс, обеспечивающий удовлет-

ворение образовательных потребностей и соответствующий государственному образовательному стандарту.

Под базой данных в данном случае подразумевается совокупность логически связанных между собой информационных образовательных материалов в разном формате (текстовом, графическом, речевом, видео и др.). Совокупность учебных информационных материалов как информационный ресурс включает:

- множество текстовых учебных материалов (учебных программ, лекций, задачников, библиографических источников, нормативных правовых актов и судебной практики и др.);
- различные формы проверки знаний (тесты, пиктографические задачи и др.);
- видеоинформацию (лекции, видеоматериалы конференций и семинаров, диалоговые видеоматериалы и др.);
- графическую информацию (фотографии, таблицы, диаграммы и др.);
- справочную информацию.

Учебное издание должно соответствовать государственному образовательному стандарту, т.е. иметь полный набор дидактических единиц учебной программы соответствующей учебной специальности. ЭУИ также должно иметь встроенные программные элементы (интерфейс), обеспечивающие удовлетворение образовательных потребностей. Встроенный интерфейс представляет собой наличие в ЭУИ информационных технологий, которые включают в себя, прежде всего, различное программное обеспечение, обеспечивающее *навигацию* учебной информации, *удобные условия* ее поиска и *распределения* по различным критериям. Кроме того, интерфейс должен обеспечивать *высокую скорость* поиска, обработки и представления учебной информации.

В ЭУ и ЭУП применяется *технология гипертекста*, которая широко используется в сети Интернет. Такая технология обеспечивает одновременное использование множества логически связанных между собой текстов и быстрый переход из одного текста в другой при необходимости. Переход происходит с помощью либо ключевого слова, либо ссылки на другой текст из сноски.

Преимущество ЭУ и ЭП проявляется в удобстве их использования (для этого достаточно иметь персональный компьютер средней комплектации) и в том, что они заме-

няют множество различных печатных учебных изданий, которые трудно использовать одновременно.

Единственным недостатком ЭУ и ЭП остается относительно высокая их стоимость, поскольку затраты на производство включают в себя затраты не только на создание текстовой части учебников, но и на обеспечение множества других технологических условий размещения, хранения, поиска и использования информационных образовательных материалов.

В настоящее время на рынке ЭУ и ЭП пока еще много псевдоэлектронных учебников, т.е. продукции, которая представляет собой всего лишь отсканированные печатные учебные издания. Это объясняется несовершенством практики и сложностью производства ЭУ и ЭП.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое электронная информация?
2. Понятие и признаки электронной цифровой подписи.
3. Сущностные признаки базы данных.
4. В чем особенность структуры электронной ресурсной системы библиотек?
5. Какова структура электронных учебных материалов?

2.3. Информационные ресурсы

Как мы уже говорили, *информационный интерес* традиционно понимается как *реальная потребность человека искать, получать, обрабатывать, передавать и использовать информацию в целях решения различных задач в реальной жизни*.

Специалисты в области информатики подчеркивают, что стержневым вопросом процесса информационного обеспечения современной деятельности является вопрос об информационных ресурсах (ИР).

Существует даже понятие «жизненно важный интерес» в информационной сфере. Оно совмещает в себе наиболее важные отношения в той системе общественных отношений, которые складываются по поводу информации. Такие отношения по реализации потребностей субъектов в информационной сфере принято называть *объектом информационной безопасности* (20).

Вся система современной информатизации сосредоточена вокруг информационного ресурса. Именно он является главным, стержневым интересом любого субъекта информационной деятельности. В прежней редакции Закона «Об информации» давалось такое определение понятия ИР: отдельные документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и др.). К сожалению, в ныне действующей редакции Закона «Об информации» приведенное определение исчезло, как и упоминание ИР вообще.

Выделяются отдельные **содержательные** свойства и признаки ИР.

1. *Массивность ИР.*

Информационные ресурсы — это всегда массивы или совокупность информации (архивы, фонды библиотек, базы и банки данных), а не отдельная информационная единица. Однако это не конгломераты информации, т.е. не хаотично собранные информационные материалы.

2. *Системность или структурированность ИР.*

Как правило, информационные ресурсы всегда систематизированы, т.е. распределены по отдельным критериям в зависимости от их потребительских свойств. ИР всегда представляют собой упорядоченную совокупность в зависимости от какой-либо цели, причем они должны быть *логически* связаны между собой (например, база данных диссертаций, т.е. научных рукописных трудов, исторические архивные материалы и т.д.). Таким образом, ИР являются систематизированным массивом информации.

3. *Фундаментальная ценность ИР.*

Это свойство ИР выделяет их как благо с незаменимыми качествами. Фундаментальная ценность проявляется как минимум в четырех составляющих:

- научной и образовательной деятельности (ИР как знания);
- экономической и производственной деятельности (ИР как нематериальные активы предприятий, интегрированный элемент приращения дохода);
- управленческой деятельности (ИР как основание и обеспечение принятия решений);
- духовно-культурной сфере (ИР как библиотечные, архивные, музейные информационные ценности).

Ценность для управленческой человеческой деятельности ставит ИР в один ряд с другими ресурсными осно-

ваниями (энергией, природными ископаемыми, кадрами, финансами, культурой и др.);

4. *Материальная (экономическая) ценность ИР* проявляется в экономическом или стоимостном измерении (т.е. возможности материальной оценки с точки зрения количества и качества информации). Стоимостная характеристика ИР проявляется в добавлении (*value adding*) стоимости разного рода человеческой деятельности, особенно связанной с интеллектуальными (творческими) ее разновидностями (1, 242). Особенно это проявляется в современный период развития общества, когда информационные технологии проникли в реальный сектор экономики, рекламный рынок и особенно в сферу услуг. Значительное применение ИР имеют в новой области человеческой деятельности — индустрии знаний (1, 265—304).

Формальные (атрибутивные) признаки ИР также отличают их от иной, отдельно взятой информации. Существуют как минимум три таких отличительных формальных признака, которые выделяют ресурсоемкость информации:

- документированность, т.е. такое состояние информации, при котором она имеет реквизиты, которые ее идентифицируют;
- распределенность по уровню доступа в зависимости от важности и целевого их использования, а также правового статуса пользователя;
- состояние правовой защиты (т.е. наличие правовой нормы, в соответствии с которой субъект информационной сферы может защитить свое право на обладание информации).

Отмеченные свойства и признаки ИР придают им такие качества, которые являются важными условиями формирования режима ИР. Именно они выдвигаются сегодня в число основных при разграничении полномочий либо при определении статуса информационных массивов в интересах пользователей.

Таким образом, **информационные ресурсы** — это массивы документированной информации, имеющие фундаментальную социально-экономическую ценность, систематизированные по отдельным критериям в зависимости от их потребительских свойств и распределенных по уровню доступа.

Отметим, что ИР является главным элементом в процессе обеспечения информационных потребностей субъ-

ектов общественных отношений. Иначе говоря, ради него и по его поводу складываются многие информационные отношения.

В составе ИР можно выделить информационные продукты (товары) и информационные услуги (174, 79).

Информационный продукт — информация, представляющая собой результат деятельности либо обеспечивающая информационную деятельность, созданная и представленная в форме, пригодной для потребления.

Информационный товар — информация, созданная и представленная в форме, пригодной для обмена, продажи или потребления.

Информационные продукты и товары включают:

- информацию (знания, данные, информационные материалы);
- носители информации;
- информационные средства (технические и технологические).

Информационные продукты (товары) как ресурсы могут быть созданы в форме баз данных, специально созданных по заказу потребителя знаний (например, научно обоснованных обзоров, проектов и др.), серийных мультимедийных изданий и т.д. Информационным продуктом (товаром) могут быть материалы из фондов, хранилищ и коллекций информационного характера.

Информационная услуга — область человеческой деятельность, направленная на предоставление информационных продуктов в пользование потребителям.

Типичной информационной услугой является предоставление доступа к информационно-телекоммуникационным сетям, а также деятельность по приему, передаче, доставке сообщений по линиям электросвязи или почтовых отправлений (Закон «О связи»).

Таким образом, продуктом, товаром или услугой является не информация в ее образном сущностном понимании, а отдельные разновидности информационных ресурсов, которые всегда имеют какую-либо социально-экономическую ценность.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоит социальная ценность информационных ресурсов?

2. Назовите содержательные признаки информационных ресурсов.

3. Перечислите формальные признаки информационных ресурсов.

4. Охарактеризуйте понятие и виды информационных ресурсов.

2.4. Информационная сфера

Понимание информационной сферы тесно связано с понятием природы информации, главным содержанием которой является образ отражения существующей действительности, причем нет такой ее области, которая бы не отражалась в сознании человека. Поэтому информационная сфера имеет непосредственное отношение или связь со всеми областями деятельного человеческого поведения.

Известно, что человеческая деятельность проходит в определенных пространствах и имеет какую-то протяженность, что отражается в соответствующих формах информации. При этом необходимо отметить, что информационная деятельность в современных информационно-телекоммуникационных формах, как правило, не ограничивается территориальными границами, поскольку распространение сигнала в физической среде практически безгранично.

Существенным является и временной фактор распространения информации. Совершенствование физических и технологических возможностей передачи и получения электронного сообщения, с помощью которого передается информация, активно влияет на длительность ее распространения, т.е. на скорость. Иначе говоря, временные интервалы информационного обмена постоянно изменяются.

Движение информации в обществе проходит в нескольких формах. Первой формой является **поиск** информации. Пожалуй, одна из самых серьезных проблем современности — найти важную информацию в нужное время. Сегодня уже не только объем информации и ее разнообразие, а точность и скорость ее поиска интересны для пользователя.

Следующей формой движения информации является ее **обработка.** Как известно, мало найти нужную информацию — не менее важно ее сохранить, защитить и обрабо-

тать. Здесь многое зависит от технических возможностей компьютера, программного обеспечения и умения пользователя.

Формой существования, точнее, движения информации, является и ее **передача**. И здесь технические характеристики телекоммуникационных средств (средств связи) играют ведущую роль. На рубеже 1970-х гг. произошли революционные телекоммуникационные преобразования. Вначале была создана цифровая технология передачи информации, а затем на основе лазерных технологий появились оптико-волоконные каналы связи. Эти открытия позволили создать уникальные технические и технологические возможности для передачи на большие расстояния огромных объемов информации с высокой скоростью. На основе цифровых технологий были созданы возможности для существенного преобразования телекоммуникационных сетей, создана глобальная сеть Интернет, которая в 1980—90-е гг. революционно изменила систему передачи информации. Разновидностью передачи информации является **обмен** — взаимная передача информации.

Наконец, последней формой движения информации является ее **использование**. Думается, что не нужно подробно описывать названную форму существования информации, поскольку она самая распространенная.

Итак, информация проходит во времени несколько этапов: поиск, обработка, передача и использование. Прохождение информации по названному кругу и приобретение соответствующих форм ее существования обычно называют термином **«оборот информации»**. Постарайтесь запомнить его, поскольку мы не один раз будем использовать этот термин при изучении данной темы.

Область любого вида человеческой деятельности принято называть сферой. Человек может заниматься производством товаров, что будет являться производственной сферой. Область человеческой деятельности, связанной с движением денежных средств именуется финансовой сферой. Включаясь в область получения знаний, человек погружается в научную и образовательную сферы. При использовании правовых средств защиты своих интересов человек вступает в сферу права.

При использовании одной из названных выше форм информации человек, следовательно, погружается в сферу информации, или информационную сферу.

Рассмотрев все формы движения информации, можно определить **информационную сферу** как пространственно-временную область человеческой деятельности, связанную с поиском, обработкой, хранением (защитой), передачей и использованием информации.

Для понимания сферы человеческой деятельности, связанной с информацией, немалое значение имеет определение понятия **«информационная среда»**. В научной литературе этому понятию уделяется внимание не только в контексте его отношений с категорией «информационная сфера» (38), но и в связи с понятиями, определяющими физико-технические сущности информационных процессов (1, 119—141).

Необходимо отметить, что такие сопоставления представляют собой довольно сложные теоретические конструкции и носят преимущественно строго научный характер, хотя и на образовательном уровне они имеют значение, поскольку позволяют правильно определить границы информационных процессов в юридической практике.

Понятие «информационная сфера» описывает самые широкие, практически не определяемые границы информационной человеческой деятельности. Такое наиболее обобщенное понимание не дает возможности увидеть более конкретные пространственные области общественных отношений, возникающих по поводу информации и, в частности, в ситуациях применения различных технических средств и информационных технологий.

В связи с этим И. Л. Бачило предлагает использовать термин «информационная среда» для обозначения жестких границ конкретной информационной деятельности и отмечает, что только в пространстве среды можно определить конкретного субъекта такой деятельности, его цель и интересы (38, 20).

Авторы «Глоссария по информационному обществу» (177, 59) определяют информационную среду как «совокупность технических и программных средств хранения, обработки и передачи информации, а также политические, экономические и культурные условия реализации процессов информатизации».

Нам это представляется верным, поскольку информационные интересы конкретных субъектов человеческой деятельности реализуются не в абстрактной пространственно-временной области информационного общества, а в реально

существующих условиях окружающей технической и технологической информационной среды.

Правильно организованные и технологически (на физико-техническом уровне) обустроенные условия производства документов, их передачи и использования создают благоприятные условия принятия правильных управленческих решений (1, 131).

Действительно, среда как часть сферы представляет собой более конкретное начало, она несет в себе иную смысловую нагрузку, нежели понятие «сфера». К информационной среде относятся та конкретная обстановка или совокупность условий, в которой осуществляется человеческая деятельность, связанная с информацией, использованием информационных технологий и других информационных элементов инфраструктуры.

В литературе по теории и методологии систем исследователи, описывая состав элементов любой системы, включают среду существования системы как обязательный элемент и определяют ее как «окружение любой системы» (76, 46—55).

Иначе говоря, информационная среда является не только необходимым структурным элементом информационной деятельности как системы, но важной *совокупностью условий (параметров)*, которые влияют на существование и развитие информационных процессов, складывающихся по поводу использования объектов информационной инфраструктуры. В состав таких параметров входят организационные, организационно-технические, организационно-технологические, организационно-правовые условия. От того, как и каким образом сформулированы, смоделированы, структурированно описаны и скоординированы названные условия, зависит эффективность и устойчивость информационной деятельности.

Названная совокупность параметров (условий) характеризующих функционирование системы может быть представлена как *состояние* (76, 55) информационной системы, а совокупность правовых и связанных с ними организационных и технологических параметров (условий) может определять уровень устойчивости информационного обеспечения любой человеческой деятельности.

Среда благоприятна, когда условия (обстановка) реализации информационных интересов являются предпочтительными и наиболее приемлемыми. И наоборот, когда такие

условия затрудняют реализацию информационных потребностей, то информационная среда является неблагоприятной, а может быть и агрессивной. Таковой является, допустим, среда сети Интернет. Для того чтобы Интернет-среда была более благоприятной, необходимо на организационно-правовом и технологическом уровне исключить, например, несанкционированные почтовые рассылки (спам), создать технологические гарантии против воздействия вирусов, способных вывести из строя пользовательские системы многомиллионной аудитории глобальных сетей и т.д.

Одним словом, категория «информационная среда» является более конкретной структурой и более насыщенной смыслом предметной совокупности.

Таким образом, **информационная среда** представляет собой совокупность наиболее оптимальных благоприятных организационно-правовых, технических и технологических условий реализации конкретных (ситуационных) информационных потребностей субъектов информационной сферы.

2.5. Информационные процессы

В зависимости от среды распространения информации информационные процессы могут происходить в различных средах:

- естественной (геологической, биологической и др.);
- технической (машины, механизмы, телекоммуникации и др.);
- социальной (общественные процессы информационного взаимодействия).

Следовательно, и информационные процессы могут быть биологическими, техническими и социальными. Для нас наиболее важной средой является третья — социальная, так как именно в социальном смысле рассматриваются правовые категории и правовые системы. В социальном смысле можно вести речь о происходящих процессах использования информации как сведений о фактах существующей действительности.

Каждая из форм существования информации динамична по своей сути. Нам уже приходилось подчеркивать, что информация очень тесно связана с материальными и нематериальными объектами и явлениями действительности, поскольку в ходе их развития и возникает реальный про-

цесс отражения этого развития, т.е. информационный процесс.

В реальной жизни информационный процесс многообразен так же, как и сама действительность, отражаемая в информации.

Процесс как совокупность реальных действий человека с определенной целью предполагает строгую их последовательность. Обычно он состоит из совокупности этапов для достижения цели. Управленческий процесс, например, связан с выбором цели, определением средств и способов ее достижения. Как правило, управленческая цель достигается с разработкой, принятием и реализацией управленческого решения. Судебный процесс также состоит из совокупности стадий и циклов.

Информационный процесс предполагает какую-то последовательность действий, связанных с достижением главной информационной цели — удовлетворением информационных потребностей. Следовательно, в зависимости от видов и форм информационных потребностей процесс их достижения распадается на совокупность реальных информационных действий, составляющих жизненные стадии и циклы развития информационных объектов и явлений.

Как правило, процесс удовлетворения информационных потребностей проходит организованно, т.е. предполагает целенаправленность действий, связанных с выбором информационного объекта, который удовлетворяет человека по своим качественным признакам. Это в свою очередь предполагает его поиск и обработку, сохранение его в нужных параметрах от повреждения или искажения. Далее, выбранный и сохраненный информационный объект, может быть, потребуется передать другому пользователю. Наконец, конечным потребителем использовать по своему назначению.

Информационный процесс вполне можно представить как организованную совокупность последовательных действий, связанных с удовлетворением информационных потребностей.

Говоря об информационном процессе, предполагается «технологическая цепочка действий», связанных с той или иной формой информационной потребности. Однако это не всегда строго обязательная последовательность всех названных форм, некоторые из них могут существовать отдельно: сбор и использование; сбор и накопление; сбор и хранение;

сбор и обработка; сбор, обработка, хранение и передача; сбор, обработка, хранение, передача, защита и использование.

В информатике принято говорить не просто об информационных процессах, но о *целенаправленной* реализации интересов субъектов государственной и общественной жизни либо общественного производства.

В качестве субъектов всегда выступают человек, гражданин, личность, общество в целом и отдельные их институты. Субъектом может быть также общественный коллектив (хозяйственные организации) либо государство, а также их представители (органы либо организации).

В зависимости от сложности информационного интереса *личности, общества и государства* могут быть более сложные формы реализации такого интереса в информационной сфере либо, наоборот, более простые.

Информационные действия и информационные процессы обычно возникают по поводу удовлетворения информационных потребностей упомянутых субъектов. Таким образом, в качестве потребностей выступают какие-либо материальные либо нематериальные объекты информационной действительности или объекты права.

2.6. Информатизация как информационный процесс

Информатизация — объективная закономерность развития общества, необходимое условие его движения вперед, это всеобщий и неизбежный период развития цивилизации (3, 3—4).

Как уже говорилось, центральным элементом информационной действительности является информационный ресурс как совокупность и содержательная часть удовлетворения потребностей. Это — ключевая информационная субстанция. *Информационные интересы* — это потребности, связанные с удовлетворением информационных желаний в ходе человеческой деятельности, их принято называть информационными потребностями.

Поиск и обнаружение нужной информации, ее обработка и надежная сохранность, а также умелое использование входит в основу человеческой деятельности. Сегодня для того, чтобы хорошо ориентироваться в жизни, участвовать в производственной или управленческой деятельно-

сти, надо быть информированным, а для этого необходимо создать условия и совершить целый ряд действий, направленных на *поиск, сбор, создание, хранение, накопление, обработку, передачу, защиту и использование информации*.

Названные действия и условия связаны прежде всего с финансовыми возможностями и приобретением компьютерной техники и программных продуктов. Но и этого мало. Чтобы получать и передавать информацию на большие расстояния, необходимо подключиться к каналам связи и настроить их. Кроме того, необходимо и обучиться навыкам работы со сложной техникой. Формирование этих и других условий принято называть *организованным процессом* создания условий удовлетворения информационных потребностей.

Признак «организованный процесс» объединяет всю деятельность, связанную с планированием и проектированием информационной деятельности, приобретением компьютерной техники, технологий и телекоммуникационных систем, организацией формирования информационных ресурсов и информационных рынков, а также с подготовкой и переподготовкой профессиональных кадров для обслуживания информационной сферы. Например, разработка и принятие государственных программ в части информационного обеспечения продолжались в течение нескольких лет, поскольку необходимо было не только разработать технические параметры, но и произвести финансовые расчеты всех программных работ. Иначе говоря, *информатизация* — это *управляемый процесс*, направленный на удовлетворение информационных потребностей.

Этот процесс может быть организован государством, тогда он будет являться государственной информатизацией, а если он организован и управляется на уровне корпорации, то соответственно — корпоративной информатизацией.

Удовлетворение информационных интересов (потребностей) — процесс сложный и достаточно длительный. Он включает в себя не только действия по планированию и созданию оптимальных организационно-технических и правовых *предпосылок удовлетворения* информационных интересов, но и условий непосредственного *осуществления потребностей*, т.е. потребления информационных ресурсов.

Кроме того, процесс проектирования и построения информационных систем должен иметь *научные и социально-*

экономические основания. Научные основания включают фундаментальные и прикладные научно-технические знания о создании и эксплуатации информационно-технологических систем. Социально-экономические основания связаны с существующими задачами по формированию информационного общества и потребностями всех его субъектов (личности, общества и государства) на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Следовательно, организованный научный и социально-экономический процесс *создания условий* потребления информации и также организованный процесс *непосредственного употребления* информационных ресурсов составляет содержание специализированной деятельности субъектов информационной сферы человеческой деятельности, которую принято называть информатизацией.

Таким образом, **информатизация** — это научно-технически и социально-экономически организованный процесс удовлетворения информационных потребностей на основе использования компьютерной техники, современных телекоммуникационных систем и информационных технологий.

Первый этап отечественной информатизации начался в 1990-х гг. вместе с компьютеризацией банковского сектора экономики, затем этот процесс охватил сферы государственного управления, образования, здравоохранения и др. На данном этапе только начинали создаваться информационные системы, в отдельных случаях принимались государственные программы на уровне субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская область, Татарстан и др.), разрабатывались муниципальные решения в области информатизации крупных городов.

Второй этап информатизации почти совпал с началом нового века. В 2002 г. была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», реализация которой была рассчитана до конца 2010 г. В 2006 и 2009 гг. Правительство РФ уточнило целый ряд позиций программы. В сентябре 2004 г. была разработана *Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.*, одобренная распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р (далее — Концепция). Концепция определяет основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных

технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления. Основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг.

В июле 2006 г. было принято решение о введении единых правил информатизации в субъектах Российской Федерации, в связи с чем Правительство РФ утвердило Концепцию региональной информатизации, т.е. определило основные положения современной государственной политики в области организации процесса удовлетворения информационных потребностей органов исполнительной власти в регионах и информационным обеспечением социально-экономического развития территорий.

Третий этап информатизации берет свое начало с принятия Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, целью которой является значительное повышение качества жизни в России, основным источником которого является использование ИКТ в основных секторах экономики, здравоохранения, образования, науки и культуры.

В 2008 г. была принята *Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 г.* Основной целью Концепции электронного правительства является переход на автоматизированную форму деятельности всех государственных органов и муниципальных органов управления, а также перевод всех публичных услуг в электронную форму. Эта концепция должна преобразовать российскую действительность путем перехода на ИКТ. Достаточно сказать, что административная реформа и борьба с коррупцией также приобретают новое качественное состояние в связи с переходом государственной деятельности на ИКТ.

В течение 2009—2010 гг. были внесены дополнения в Федеральную целевую программу «Электронная Россия», связанные с финансированием работ по формированию информационной инфраструктуры электронного правительства.

Дальнейшее развитие в настоящее время получили государственные автоматизированные системы управления и правосудия. В соответствие с планами перехода на электронные формы деятельности государственных систем управления социально-экономическим развитием страны к 2015—2018 гг. качество жизни действительно должно измениться.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие информационной сферы.
2. Особенности понимания информационной среды.
3. Стадии информационного процесса.
4. Информатизация как организованный информационный процесс.
5. Назовите этапы отечественной информатизации.

2.7. Информационная система

Закон «Об информации» **информационную систему** определяет как совокупность баз данных и обеспечивающих их обработку технологий и технических средств.

Таким образом, информационная система является совокупностью трех элементов:

- информационные ресурсы (система самостоятельных информационных материалов);
- вычислительные средства, технические каналы связи и связанная с ними инфраструктура;
- информационные технологии.

Например, в состав сайта как информационной системы включаются:

- размещенные и рубрицированные на сайте информационные ресурсы;
- все вычислительные аппаратные комплексы (компьютеры, серверы, коммутационное и сетевое оборудование, сама сеть передачи данных и др.);
- программные продукты (операционные, коммутирующие, антивирусные, криптотехнологии и др.).

Точно так же определяется любая другая информационная система, например, информационная система поддержки деятельности органов власти («электронное государство» и «электронное правительство»), информационная система отдельного региона либо города («электронный регион»,

«электронный город»), а также информационная система поддержки правосудной деятельности («электронное правосудие») и информационная система в сфере управления («электронный менеджмент»).

Современные информационные системы носят характер автоматизированных, поскольку в их состав включаются сложные вычислительные и телекоммуникационные комплексы создания, обработки, передачи, защиты и использования информационных ресурсов. Такой информационной системой является Государственная автоматизированная система «Выборы» (ГАС «Выборы»), обеспечивающая организацию и проведение выборов руководителя государства и депутатов законодательных органов. В состав ГАС «Выборы» входят крупные базы данных, защищенные компьютерные телекоммуникационные сети и применяются современные информационные технологии обработки, передачи и использования информации.

В настоящее время создана и эксплуатируется Государственная автоматизированная система «Правосудие», обеспечивающая функционирование судов общей юрисдикции. В ее состав также входят крупные массивы судебной информации, компьютерная сеть специального назначения и используются современные информационные технологии.

2.8. Информационно-телекоммуникационная сеть как информационная система

В соответствии со ст. 2 Закона «Об информации» **информационно-телекоммуникационная сеть** — это технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

Первым признаком рассматриваемого понятия является свойство высокотехнологичности информационно-телекоммуникационной сети. Законодатель выделил этот характер сети и одновременно подчеркнул, что это система включенных в ее состав элементов (компьютеры, технические каналы телефонной связи и подсистема доступа к ним).

Следовательно, в состав информационно-телекоммуникационной сети обязательно должно входить три элемента:

- вычислительная техника, т.е. компьютеры;
- телефонные каналы связи;
- система доступа к каналам связи (коммутационное оборудование и регламенты их использования).

Система доступа определяется соответствующими условиями (возможностью) получения информации или ознакомления с нею. Такие условия определяются режимом доступа или совокупностью условий организационного, правового и технического характера. В их состав могут включаться применительно к конкретным условиям функционирования информационно-телекоммуникационной сети различные правила и действия, направленные на возможность ознакомления, передачи и получения информации, в том числе действия по использованию технических средств. Такие правила и действия могут быть направлены, напротив, на защиту информации в сети, т.е. воспрепятствование доступа или получения информации. Иными словами, *доступ* — это всегда совокупность правил и действий (мероприятий), определяющих возможности пользователя сети, т.е. юридически установленный состав, имеющий важное правовое значение.

Информационно-телекоммуникационные сети могут быть:

- *локальными* (в одном здании, в какой-либо организации);
- *ведомственными* (охватывающими пользователей одного ведомства или корпорации);
- *региональными* (объединяющими пользователей городов, областей и других территориальных единиц);
- *специального назначения* (например, защищенная сеть государственной автоматизированной системы ГАС «Правосудие», государственной автоматизированной системы ГАС «Выборы» и др.);
- *глобальными* (Интернет).

Вопросы для самоконтроля

1. Какова структура информационной системы?
2. В чем состоит предназначение информационно-телекоммуникационной сети?
3. Дайте определение понятия «доступ к каналам связи».

2.9. Сеть Интернет как технологическая система

2.9.1. Общая характеристика сети Интернет

Категории «информация», «информационная сфера», «информационная деятельность», «информационное общество» ближе всего соотносятся с такими областями человеческой деятельности, как познание и коммуникация.

Возникновению Интернета предшествовало появление телеграфа, телефона, радио, телевидения, компьютера. Творческое объединение достоинств этих технических средств привело в конечном итоге к созданию новой технологии хранения, передачи и использования информации. Природа сети Интернет вытекает из познавательной и коммуникативной функций человеческой деятельности. Информация в форме знания в процессе познания и информационная деятельность в коммуникативном процессе как форма информационного взаимодействия находятся в тесной взаимозависимости.

В 1960-х гг. был создан прообраз сети Интернет, выполнявший чисто коммуникационную функцию, т.е. использовавшийся как средство связи в целях, преимущественно военного назначения. С изобретением специальной технологии межсетевого взаимодействия (протокол TCP/IP) и созданием веб-технологий обработки и использования сетевой информации появился, собственно, Интернет. С середины 1990-х гг. начался глобальный процесс создания электронных сетевых библиотек и веб-серверов, на которых хранятся огромные информационные ресурсы.

С точки зрения научно-технического развития появление сети Интернет — это событие огромной важности. Современному человеку и в его преобразовательной (научной, образовательной и производственной) деятельности, и в быту уже трудно обходиться без Интернета. Очень большое значение сеть Интернет имеет и для юристов, так как она содержит огромный массив правовой и иной (связанной с правом) информации, в том числе:

- о государственных органах;
- юридической деятельности;
- международных аспектах существования и развития правовой системы;
- нормативную правовую информацию;
- судебную практику;

- правовую литературу;
- информацию о международных аспектах существования и развития правовой системы;
- новостные, статистические, аналитические материалы правового характера;
- контрправовую информацию.

Для понимания места и роли Интернета в современной жизни необходимо отметить некоторые характерные черты и свойства этого нового общественного явления.

Для определения сущности сети Интернет необходимо рассматривать ее как технологическую систему и как общественное явление. Вначале целесообразнее рассмотреть социокультурные свойства Интернета, которые могут оцениваться позитивно (как преимущества) либо негативно (как недостатки).

К свойствам Интернета *позитивного* характера можно отнести массовость, общественную полезность, доступность, повышенную ресурсоемкость, транспарентность, коммуникативность, универсальность, дистанционность.

Массовость. По мнению специалистов, в настоящее время число подключенных к Интернету компьютеров превысило 800 млн. Следует заметить, что количество компьютеров и число их пользователей может не совпадать, так как один человек может иметь несколько подключенных к сети компьютеров. В нашей стране количество подключений уже составляет больше 40 млн. Пользователями Интернета становится все большее число представителей науки и образования, для которых существуют льготные условия коллективного подключения, а также целые системы (университетские коллективные компьютерные сети, академическая научная сеть, отдельные образовательные сети и т.д.).

Доступность. Интернет-сеть достаточно демократична. Для подключения к сети достаточно:

- купить средний по техническим характеристикам компьютер,
- установить на него стандартное программное обеспечение,
- позвонить провайдеру, предоставляющему интернет-услуги и заключить договор на подключение и обслуживание.

Это несложно и доступно многим. Таким образом вы становитесь пользователем глобального сетевого информационного пространства. Условия пользования просты, а объем получаемой информации практически неограничен.

Повышенная ресурсоемкость и открытость информации. Объем полезной информации в сети Интернет сегодня измеряется в сотнях экзабайт, т.е. 10^{18} байт. Специалисты указывают, что каждые три — четыре года количество информации в Интернете удваивается.

Сетевая информация носит *открытый* (*транспарентный*) характер. Это общий принцип деятельности в сети Интернет и распространения в ней информации. Это, безусловно, прогрессивное свойство нового для человечества технологического инструмента постепенно становится и бременем для общества, поскольку соотношение между свободой распространения информации и ответственностью ее распространителя находится в глубоком кризисе.

Коммуникативность. С помощью интернет-технологий сегодня можно пользоваться электронной почтой, IP-телефонией, применять интерактивные формы работы, вести видеоконференции общаться в чатах, форумах и т.д.

Универсальность. Технологические свойства сети Интернет позволяют использовать ее и как электронную библиотеку, и как средство связи.

Высокая скорость передачи, обмена и получения информации. Современные технологии дают возможность практически мгновенно передавать на огромные расстояния не только простые сообщения, но и большие объемы разноформатной информации.

Дистанционность. Возможность работы на расстоянии. Это свойство сети Интернет позволяет вести образовательную и научную деятельность независимо от места реального нахождения пользователя.

Возможность ведения обмена информацией в коммерческих целях. В настоящее время это свойство успешно используется при ведении бизнеса в электронной форме. Заключение сделок и ведение расчетов в электронном виде постепенно вытесняют в предпринимательском секторе экономики иные виды расчетов, особенно в странах «золотого миллиарда».

К недостаткам или свойствам *негативного* характера можно отнести опасность несанкционированного доступа, повышенную доступность информации негативного характера, опасность использования как инструмента для причинения вреда, подмену ценностей и зависимость общества от интернет-технологий, виртуальность.

Опасность несанкционированного доступа. Опасность проявляется не только в угрозах проникновения вирусов, но и в возможности несанкционированного доступа к данным, в том числе персонального и закрытого характера.

Доступность информации негативного характера. Деструктивный характер информации в сети Интернет проявляется не только в негативном содержании «грязного» контента, но и в легкости доступа к такой информации, что несомненно вредит как личности, так и безопасности общества.

Подмена общественных ценностей и зависимость общества от интернет-технологий. Доступность интернет-ресурсов и простота овладения ими постепенно изменяет стиль жизни и образ человеческой деятельности, она становится как бы упрощенной. Человек легко заменяет приобщение к реальным ценностям цивилизации (книгам в библиотеках, картинам в музеях и др.), знакомством с их виртуальными формами, причем нередко низкого качества либо недостоверного содержания.

Привыкая к сетевым ресурсам, человек и даже коллективные сообщества (интернет-клубы) переходят исключительно на сетевое общение, сетевое приобщение к культуре, сетевые формы образования и т.д.

В силу названных обстоятельств вполне допустимо применить к оценке сетевого характера современного общества вывод Маршала Маклюэна о революционных изменениях общества на стыке информационных эпох: изменениях не только «языка и формы человеческого восприятия действительности, но и качественного изменения системы человеческой деятельности и общественных ценностей» (8, 288—295).

Зависимость общества от интернет-технологий. Интернет-зависимость становится одним из самых опасных явлений современного общества. В том числе имеется в виду зависимость профессионально-технологическая, например, биржевая деятельность уже носит чисто виртуальный характер, все торги на фондовых биржах и заключаемые там сделки проводятся исключительно в электронном виде на основе интернет-технологий. Не менее опасна зависимость социально-психологическая, возможность манипулирования сознанием. Отдельные ученые и специалисты отмечают, что это качество стало решающим

элементом информационно-технологической революции, а вместе с тем и создания нового вида общества, имеющего качественно новые, невиданные ранее черты.

Виртуальность. Реальность существующей действительности и ее виртуальное представление в технологически создаваемой интернет-среде или сетевом пространстве (киберпространстве) является одним из самых существенных противоречий современной эпохи развития информационного общества. К сожалению, виртуальное представление существующих объектов жизни и деятельности нередко сознательно создается в искаженном виде. Пользователь сети Интернет не имеет возможность проверить достоверность виртуальных образов действительности сразу же по мере их получения, а потому у него создается неверное, заданное виртуалом представление о реальности, формируются искаженные знания о предметах и объектах.

2.9.2. Определение сети Интернет

По своей структуре и содержанию сеть Интернет — это сложное переплетение социальных, технических и технологических, познавательных и социокультурных измерений, связей и взаимозависимостей. Нас же Интернет интересует с точки зрения понимания техники и технологии сетевых информационных процессов и их содержания.

Как социальное явление и как самостоятельный объект общественных отношений сеть Интернет становится предметом юридической науки и учебной дисциплины информационного права.

Какова же технологическая природа сети Интернета и ее признаки? Трудность состоит в том, что единого определения в литературе по информатике не существует.

Отдельные авторы отмечают, что сеть Интернет — это глобальные сети передачи информации в форме данных. Другие пишут, что Интернет — это международные сети и основанное на них межсетевое взаимодействие. Наверное, правы те и другие.

Базовое определение **информационно-телекоммуникационной сети** дано в ст. 2 Закона «Об информации»: «технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники».

В состав сети Интернет как системы входят сложные элементы сетевой технологической инфраструктуры — сеть линий и каналов связи (телекоммуникаций) и сложное телекоммуникационное оборудование, специальное программное обеспечение, предназначенное для размещения (представления) на веб-сайте, передачи и использования данных.

Телефонная линия связи (электросвязи) представляет собой физическую среду, по которой осуществляется передача сетевой информации (передача данных) между конечным телекоммуникационным оборудованием (терминалами). В зависимости от характера линии связи, принципа ее построения, назначения и использования различают линии проводной, оптоволоконной, радио-, телефонной, телеграфной и компьютерной связи.

Канал сети связи (передачи данных) входит часть сети Интернет и соединяет (связывает) между собой каждую пару оконечных устройств (терминалов) связи.

Коммутируемая линия связи (dial-up line) — линия связи, устанавливаемая только на время соединения передающего и принимающего коммутирующего устройства, организуемая в телефонной сети с помощью *модемов* (модуляторов), преобразующих аналоговый сигнал в цифровую форму (для обработки его средствами ЭВМ) и обратно.

Кроме модемов в состав сложного *телекоммуникационного оборудования* может входить *концентратор* (устройство для подключения к сети Интернет нескольких рабочих станций локальной вычислительной сети) и *маршрутизатор* (устройство для организации связи между несколькими сетями и их взаимодействия).

Кроме того, в состав сетевой технологической инфраструктуры включены организационно-технологические требования, специально созданные для одновременной передачи данных — стандартные правила организации приема/передачи и использования данных (протоколы TCP/IP). Протокол TCP (Transmission Control Protocol) определяет порядок разделения данных на дискретные пакеты и контролирует их передачу (доставку) и целостность. Протокол IP (Inernet Protocol) описывает формат пакета данных, передаваемых в сети, а также присвоения и поддержки адресов абонентов сети (21, 500).

К организационно-технологическим элементам также относится иерархически распределенная система регистра-

ции и идентификации сетевых компьютеров (domain name sistem). В сети Интернет существует двойное значение адресного (доменного) имени (domain name) — цифровое и символьное. Цифровое значение определяется сочетанием четырех наборов чисел (от 0 до 225), разделяемых точкой. Символьное значение определяется смысловым сочетанием букв англоязычного алфавита, например, usla.ru, yandex.ru или kremlin.ru.

Каждый компьютер в сети Интернет должен иметь свой IP-адрес — уникальное сочетание цифрового и символьного значения места его расположения в глобальной сети.

К технологическим элементам сетевой инфраструктуры относится веб-браузер — специальная программа, предназначенная для просмотра страниц сети. Такая программа (например, Internet Explorer) устанавливается на компьютере пользователя сети.

Кроме того, к технологическим элементам сетевой технологической инфраструктуры относится программа интеграции сетевых документов, использующая специальные языки создания и представления, а также поиска и использования документов, логически связанных между собой ключевыми словами и словосочетаниями, и обеспечивающая их быстрый поиск и просмотр (*гипертекст*). Такие программы используют, например, языки разметки HTML, XML и др. На основе принципов функционирования и использования этих элементов инфраструктуры организована современная система создания и представления информации в сети Интернет (*WWW — World Wide Web*). С этой аббревиатурой связаны различные названия элементов сети Интернет (веб-сервер, веб-портал, веб-сайт, веб-страница, веб-клиент и др.).

Наконец, к технологическим элементам сетевой инфраструктуры относится *портал* (сайт, страница) — технологическая информационно-телекоммуникационная система размещения, представления и использования сетевой информации, а также прямого доступа пользователей к ней. Портал (от лат. porta — ворота) представляет собой систему сетевых иерархически построенных информационных ресурсов и технологию обеспечения доступа к ним с помощью специального сервиса, программного обеспечения. Портал (сайт) может быть творчески оформленным информационным графическим рисунком, имеющим индивидуальные признаки произведения. На основании сочетания

всех названных признаков (иерархия ресурсов, технология размещения, представления и использования, а также графическое оформление) портал или сайт может быть зарегистрирован как объект защиты авторского права.

Как правило, веб-портал от веб-сайта отличается большим объемом (массивом) информации в разной форме (текстовой, графической, видео, речевой и т.д.), прямым доступом и быстрой навигацией, наличием поискового сервиса, обеспечением групповой работы пользователей, наличием каталогизации, использованием мощного телекоммуникационного оборудования и его поддержки, а также безопасными условиями работы со всеми приложениями.

Сеть Интернет представляет собой глобальную информационно-телекоммуникационную технологическую систему, состоящую из предназначенной для передачи по линиям связи и представленной на портале (сайте) совокупности (массива) информации, доступ к которой осуществляется с использованием организационных, программных и вычислительных средств, а также иных элементов сетевой инфраструктуры.

Признаками сети Интернет является наличие:

- иерархически организованных массивов информации (информационных ресурсов);
- сети линий и каналов связи;
- сложного телекоммуникационного оборудования;
- вычислительной техники (рабочих станций, компьютеров);
- организационной и технологической инфраструктуры;
- системы представления данных и доступа к ним (порталы и сайты).

2.9.3. Основные службы сети Интернет

Наиболее распространенной службой является *поиск информации* с помощью возможностей специальных поисковых систем, которые предоставляют бесплатно свои услуги. Поисковые технологии основаны на семантических принципах выбора нужного текста, заданного пользователем. В настоящее время наиболее используемыми поисковыми системами в российском сегменте Интернет-сети являются Яндекс и Рамблер. В течение последних лет эти организации обновили свои поисковые технологии, поэтому

для пользователя открылись новые возможности выбора нужной информации.

Одной из наиболее известных служб сети Интернет является *электронная почта*. Это один самых распространенных современных методов передачи почтовых сообщений (писем) электронным способом. С его помощью можно передать сообщение в любой конец света со скоростью передачи электрического сигнала, то есть почти мгновенно. Для отправки сообщений по электронной почте необходимо только зарегистрироваться в одной из интернет-служб и получить e-mail адрес.

Порядок получения сообщений по электронной почте похож на обычную корреспонденцию «до востребования»: присланное на ваш адрес письмо хранится на сервере провайдера и его всегда можно прочитать, даже если вы утратили свое адресное пространство. При восстановлении связи с провайдером и наличии пароля доступа все сообщения будут переданы на ваш компьютер.

В настоящее время e-mail адреса имеют практически все организации, включая правоприменительные органы.

Для науки и образования технологии *телеконференции*, пожалуй, стали самым важным и эффективным способом коммуникации. Технически этот способ достаточно прост. Участникам диалога достаточно иметь в своем распоряжении компьютеры, веб-камеры и выделенный канал связи. В режиме телеконференции можно проводить научные и учебные мероприятия с участием больших аудиторий, расположенных на расстоянии друг от друга. Эта технология внедряется сегодня и в крупных компаниях, имеющих разветвленную сеть филиалов. В судебной деятельности также начался процесс внедрения дистанционного способа организации и проведения судебных заседаний. Например, в Свердловском и Челябинском областных судах уже несколько лет применяется эта технология для рассмотрения уголовных дел в кассационной инстанции.

Чаты (англ. *chat* — служба «разговорных комнат» — средство общения многих людей) и *форумы*. Достаточно набрать на клавиатуре текст и отправить его по заданному адресу или каналу в сети, чтобы ваше высказывание стало доступным для чтения всем, кто присоединяется к этому каналу. Этот метод можно считать сетевым аналогом прямого общения или коллективного разговора по телефону.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы важнейшие свойства сети Интернет?
2. Охарактеризуйте понятие сети Интернет.
3. Опишите основные службы сети Интернет.

2.10. Информационные технологии

Технологии — это наиболее рациональный способ организации любого процесса (производства, творчества, социальной деятельности), совокупность приемов и методов, определяющих последовательность действий для реализации производственных процессов. (22, 45—46).

Слово технология имеет греческое происхождение (techne — искусство, ремесло, мастерство и logos — учение). Оксфордская 9-томная иллюстрированная энциклопедия знаний поясняет, что технология (technology) — это совокупность методов обработки или изменения состояний, свойств сырья или материалов в процессе производства продукции. Ее можно определить как сочетание искусства и научности знаний (7, 334).

Технологии плавки металла и металлообработки, ткачества, обжига глины были известны очень давно. Нанесение текстов и изображений на каменные пластины, деревянные таблички, ткань, папирус, пергамент и, наконец, на бумагу стали способами преобразования информации, т.е. прообразом исторических форм и способов изображения образов, т.е. информационных технологий.

С изобретением книгопечатания Иоганном Гутенбергом связывается начало эпохи зарождения новой информационной цивилизации.

Как известно, XIX в. дал новый импульс развитию информационных технологий, а в середине XX в. начался век кибернетики, эра цифровых технологий.

Применительно к информатике и информационному процессу под **информационными технологиями (ИТ)** понимается наиболее рациональным образом организованный процесс реализации информационного интереса.

Для понимания смысла информационных технологий следует подробнее остановиться на различных уровнях этого понятия. Для этого необходимо совместить три важных компонента:

- орудия труда (станки, механизмы, машины, технические агрегаты);

- человека (обладателя определенных приемов труда);
- совокупность приемов труда, навыки, последовательность действий, описание принципов труда и его основ (т.е. идеологию орудий и навыков труда) (22, 45—46).

Эволюция этих трех компонентов всегда давала какие-то новые качества, появлялись наиболее рациональные формы и методы труда, в ходе которых совершенствовались и орудия труда и сам человек. Совокупность новых приемов и навыков, определяющих наиболее эффективную последовательность действий, т.е. наиболее рациональные способы процесса производства товаров во многом определяла ход развития общества.

Постепенно в ходе усложнения производственного процесса, появления новых орудий труда, увеличения количества производственных операций, и сам человек приобретал новые качества в ходе эволюционного процесса взаимного влияния названных трех элементов. Постоянное их обновление, запоминание новых строго повторяющихся последовательностей, появление все новых и новых навыков и их описание в виде алгоритма (т.е. повторение строгой последовательности действий) понималось обществом как необходимость реализации наиболее рациональных приемов и способов технических решений и производственных процессов. Это, в свою очередь, продвигало вперед все слои социальной системы, а также структуру культуры общества. В этом заключается технологический смысл научно-технического прогресса.

Информационные технологии также тесно связаны с названными тремя элементами процесса труда. Характер труда в этой сфере тесно связан с информацией, т.е. с основным сырьем информационной деятельности. Иначе говоря, при подходах к пониманию информационных технологий также используются три важных компонента:

- орудие обработки информации;
- человек как носитель навыков информационного труда;
- описание идеологии процесса производства и использования информации.

Эволюция развития этого вида труда человека постепенно превращала менее эффективные навыки обработки информации в более рациональные или эффективные.

Информация и ее массивность, как мы уже знаем, имеет большое значение для принятия управленческих решений.

В этом фундаментальном свойстве информации заключается смысл эволюции информационно-технологического процесса новых эффективных, т.е. наиболее рациональных управленческих решений.

Информационная сфера деятельности человека постепенно прошла многие стадии своего развития: от кустарных навыков обработки информации к наиболее эффективным — компьютерно-цифровым, современным наукоемким информационно-компьютерным технологиям.

Таким образом, мы можем дать формулу **научного понимания информационных технологий** — это рациональные приемы и способы изменения (преобразования) состояния информации, ее свойств, формы и содержания с целью принятия эффективных управленческих решений и других информационных потребностей.

Специалисты в области информационных технологий выделяют три уровня их понимания:

- теоретический — при создании моделей сложных информационных процессов, когда совмещаются одновременно фундаментальные параметры и критерии огромного множества элементов принятия решений;
- исследовательский — при разработке новых методов и способов преобразования информации с целью автоматизированно конструировать наиболее оптимальные информационные технологии;
- прикладной — когда используются информационные технологии на инструментальном и предметно-функциональном уровне принятия решений.

Большая часть современных человеческих проблем сегодня разрешается на третьем уровне понимания и использования информационных технологий (22, 45—46).

Существуют традиционные и высокие (наукоемкие) информационные технологии. Последние связывают с современным уровнем научно-технической революции, новейшими средствами вычислительной техники, средствами связи и пользования информации.

Особенности использования наукоемких (высоких) ИТ. Наукоемкие информационные технологии представляют собой наиболее высокоразвитые способы изменения состояния информации, тесно связанные с научными фундаментальными открытиями и основанные на использовании творческого труда специалистов высокой квалификации.

Кратко опишем их основные виды и практическую значимость.

1. ИТ, имитирующие мышление человека с помощью мощной вычислительной техники, или так называемые технологии искусственного интеллекта.

Основная проблема таких ИТ в том, чтобы создать компьютерную модель, которая должна производить сложные преобразования информации, аналогичные осуществляемым человеческим мозгом. В ходе создания такой модели решаются следующие задачи:

- зрительное распознавание пространственных ситуаций;
- распознавание речевого общения с использованием естественных и искусственных форм языка;
- построение процесса обучения на условиях образного мышления с использованием опыта;
- выработка новых понятий, открытие новых свойств и закономерностей;
- обучение компьютера возможности ставить новые задачи и находить алгоритмы их решений;
- разработка самим компьютером научных концептов (концепций, теорий, доктрин и т.д.).

Экспертная система (ЭС) — прикладная диалоговая система искусственного интеллекта, способная получать, накапливать, корректировать знания в какой-либо предметной области, получать новые знания и на основе этих знаний находить решения практических задач. Такие системы призваны решать сложные многоуровневые аналитические задачи. Основным направлением использования ЭС является поддержка принятия решений, в ходе которой решаются следующие аналитические задачи:

- анализ ситуаций и проблем;
- выработка вариантов их решения;
- проведение сравнительного анализа вариантов решений;
- учет и анализ различных критериев и индексированных параметров конкретных сложных жизненных ситуаций;
- поддержка выбора управленческого решений на основе многокритериального анализа и экспертных оценок.

ЭС базируются на эмпирических и эвристических знаниях и методах, вырабатываемых проблемными экспертными группами в области разных сфер человеческой дея-

тельности. При построении и использовании экспертных (прогностических) систем управления используются экспертные информационные технологии, также относящиеся к технологиям искусственного интеллекта.

В зависимости от сложности решаемых проблем экспертные информационные технологии подразделяются на два уровня. Первый уровень предназначен для повышения эффективности и качества работы специалистов в различных областях человеческой деятельности (науке, медицине, биологии, истории и т.д.) в особенности там, где требуются знания неформализованного свойства и человек сталкивается со значительными затруднениями междисциплинарного характера, например, когда биолог вынужден решать проблему из области нейрофизиологии и т.д. Такие экспертные технологии применяются и при определении диагнозов наиболее сложных видов болезней, как правило, комплексного характера, и, например, при выполнении технически сложных инженерных задач. Информационные технологии экспертных оценок могут также применяться при проведении судебных экспертиз по сложным юридическим вопросам правоприменительной деятельности.

Второй уровень экспертных информационных технологий является более интеллектуальным и связан с процессом выработки управленческих решений на уровне составления долгосрочных прогнозов либо принятия особо важных стратегических решений. Технологии этого уровня применяются для решения стратегических задач и принятия важных государственных решений с использованием прогностических программных комплексов.

Ситуационные системы и технологии — рациональные приемы и способы выработки стратегических решений и принятия мер, направленных на решение стратегических задач в сфере управления любой системой.

Для использования подобных систем создаются специализированные информационные центры или *ситуационные центры* (кабинеты), которые представляют собой комплексы программно-аппаратных и визуально-информационных средств, предназначенных для коллективной интерактивной работы руководителей в различных сферах управления.

Ситуационные центры создаются, например, в федеральных органах исполнительной власти: администрации Пре-

зидента РФ, Совете Безопасности РФ, Правительстве РФ, в крупных министерствах (МЧС России, Минфине России, Минэкономразвития России и др.). Такие же ситуационные центры создаются в органах исполнительной власти крупных субъектов РФ, а в последние годы — и в крупных промышленных компаниях (РАО «Газпром», АО «РЖД» и др.).

Основу ситуационных центров составляют информационные автоматизированные аналитические системы, которые включают в себя:

- огромные массивы информации, базы данных и банки знаний;
- специальные выделенные и защищенные каналы связи;
- информационные технологии аналитического характера;
- технологии быстрого поиска вводимой по запросу и определенному критерию информации, подлежащей анализу (документов, событий, персон, проблем и типичных ситуаций) и ее автоматической индексации;
- сложную вычислительную технику с обязательным использованием различных визуальных технологий, в том числе дистанционных систем видеоконференции.

Как правило, ситуационные центры функционируют как мощные технологические системы и используются как инструмент принятия управленческих решений.

2. Биоинформационные технологии. Достижения науки последних лет позволили для решения проблем создания искусственного интеллекта использовать биотехнологии, среди которых выделяются нейронносетевые информационные технологии (на основе биоэлектроники). Они формируются на базе новых принципов и архитектуры построения ЭВМ: структуры и процессов человеческого мозга; нейронных сетей низших типов животных; методов получения биологических проводников электрического тока; создание искусственных нейронных сетей в виде специализированных электронных схем, состоящих из электронных аналогов головного мозга и др.

В связи с реструктуризацией государственного управления и реорганизацией оборонной отрасли экономики многие технологии стали постепенно выводиться из сферы обороны. В связи с этим научные разработки, ранее закрытые

для использования, стали переводиться в открытый сектор реальной экономики.

Так, например, в последние годы получила распространение *биометрика* — раздел биологии, содержанием которого являются планирование и обработка результатов количественных экспериментов и наблюдений с использованием метода математической статистики. Как ни странно, мощным толчком к этому послужили события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке. В связи с этим интересны следующие данные: если до 11 сентября в США среди граждан только 10% поддерживали идею биометрической паспортизации, то после указанных событий — более 75%.

Наиболее известными направлениями применения *биометрических информационных технологий* являются:

- сканирование отпечатков пальцев;
- сканирование радужной оболочки глаз;
- сканирование геометрии кисти рук;
- технологии распознавания особенностей и черт лица;
- распознавание голоса;
- распознавание по рисунку вен тыльной стороны кисти рук.

Рынок биометрических технологий в США за последние годы вырос с 100 млн долл. в 2000 г. до 3—5 млрд долл. в 2007 г., т.е. более чем в 30 раз.

Несмотря на то что в этой области еще много нерешенных проблем, биометрические технологии широко применяются в области обеспечения безопасности, расследовании преступлений и других сферах человеческой деятельности.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково научное понимание информационных технологий?
2. Назовите уровни понимания информационных технологий.
3. Дайте понятие информационных технологий.
4. Опишите основные виды наукоемких информационных технологий.

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИНФОРМАТИКИ

3.1. Понятие и сущность государственной политики в информационной сфере

Понимание сущности государственной политики в информационной сфере человеческой деятельности позволяет выявить качественные признаки этого важного явления социальной и политической жизни общества, определить некоторые закономерности в содержании и форме данной политики.

В научной литературе термин «государственная политика в области информатики» не имеет широкого распространения. Этому можно найти объяснение хотя бы потому, что понятие «информатика», как мы уже упоминали, представляет собой область знаний о природе информации, а также методах и средствах ее обработки и использования. Для государственной же политики имеет значение не столько область знаний, сколько часть сферы практической человеческой деятельности, связанной с информацией. Приложение всей совокупности методов и способов обработки и использования информации к процессам информационного обмена и особенно к массовым управляемым информационным процессам человеческой деятельности (информатизации), т.е. организованное политическое воздействие на эту область общественного развития, вполне допустимо рассматривать в качестве политики. Относительно обособленная и самостоятельная деятельность государства в этой сфере обычно определяется как *государственная информационная политика*.

Термин «государственная информационная политика» применим именно в качестве определения новой области деятельности государства в XXI в. Учитывая это обстоятельство, необходимо его рассматривать не только в качестве рабочего термина, но и на уровне понятия, объединяющего крупные институты информационных знаний в области государственной деятельности. Во всяком случае, для правоведов, обладающих профессиональными знаниями в области развития государственной деятельности, выбранный термин «государственная информационная политика» наиболее приемлем для понимания сущности организованной информационной деятельности. Более того, ускорение процесса информатизации государственных органов, как предметной основы правового регулирования, все больше становится реальностью юриспруденции как науки и правовой системы в целом.

Для определения природы и сущности государственной информационной политики необходимо рассмотреть отдельные ключевые признаки этого понятия: политика, информационная политика, государственная информационная политика.

Политика. Понятие «политика» является одним из наиболее сложных в политологии. Не случайно за последние две с половиной тысячи лет философы, стремившиеся осмыслить сущность управления государством, государственной власти как таковой (Гераклит Эфесский, Конфуций, Демокрит, Платон, Аристотель и др.), прийти к единому пониманию данного понятия так и не смогли.

Считается, что впервые этот термин ввел в употребление Аристотель, который исследовал функции и устройство государства своего времени. Он обозначил словом *«полития»* такое государство, в котором правление осуществляется большинством для общей пользы (23, 112). В последующие сотни лет трактовка понятия «политика» постепенно претерпела существенные изменения. Так, Макс Вебер полагал, что политика — это «стремление к участию во власти или оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства, между группами людей, которые оно в себе заключает» (24, 645). П. А. Гольбах определял ее как «искусство управлять людьми, искусство заставлять их содействовать сохранению и благополучию общества» (25, 380), К. Манхейм — как

«конфликт, который все больше становится борьбой не на жизнь, а на смерть» (26, 7), Л. Штраус обозначил политику как организацию, упорядочение и формирование общества таким образом, чтобы согласовать его со стоящими перед ним целями (27, 35), а Г. Моргентау — как борьбу за влияние (28, 11). Р. Арон, который посвятил значительное время исследованию политики, отмечал, что, с одной стороны, это концепция, программа действий, а с другой — действия одного человека, группы людей, правительства применительно к решению конкретной социальной проблемы. Сущность политики, по его мнению, заключается в способе осуществления власти и в выборе правителей (29, 54).

По мнению современных политологов, в последнее время за данным термином закрепилось множество разнообразных смыслов: сфера деятельности, линия поведения и действий, способ регулирования, характер человеческих отношений и т.п. (30, 32).

В политической науке термин «политика» не получил однозначного определения. Его раскрывают как «деятельность государственных органов, политических партий, общественных движений, организаций и их лидеров в сфере отношений между большими социальными группами, нациями и государствами, направленную на мобилизацию их усилий с целью упрочения политической власти или ее завоевания специфическими методами» (31, 566), или как «совокупность отношений, складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях реализации своих общественно значимых интересов» (30, 53).

Современная политическая наука рассматривает в качестве участников политической жизни значительное число субъектов общественной жизни: влиятельные социальные группы, политические организации, отдельных граждан. *Объектом политики* каждого из участников выступают отношения, связанные с достижением социально значимых целей, а *предметом* — методы и способы деятельности по решению политических задач, возникающих в связи с данными целями. Эти цели и задачи могут заключаться в интенсификации социально-экономического и политического развития общества, в противодействии негативным проявлениям экономических кризисов, в изжитии

таких негативных явлений общественной жизни как пьянство, наркомания, духовная деградация населения, или коррупция в обеспечении безопасности общества и государства в условиях угрозы внешней агрессии или совершения террористических актов и т.п. Во всех случаях политические цели и интересы имеют ярко выраженную социальную направленность.

В данной трактовке политика обладает дуализмом и при ее исследовании можно выделить два основных измерения — общественное и субъектное.

Общественное измерение политики акцентирует внимание, прежде всего, на ее роли в стимулировании общественного развития, разрешении проблем и противоречий этого развития. В связи со значительной общественной значимостью проблем, поднимаемых субъектами политики, их борьба привлекает социально активные силы общества к участию в формировании и отстаивании своих представлений об общественном благе, а также вынуждает субъекта, обладающего публичной властью, постоянно доказывать обществу эффективность его деятельности по использованию ресурсов публичной власти для достижения общественного блага. В отсутствие этого механизма политика как явление общественной жизни вырождается в насилие (принуждение). В этом смысле можно сказать, что без публичной борьбы нет политики.

Сущность политики в общественном измерении заключается в выявлении приоритетов общественного развития на основе конкурентной борьбы субъектов политики за привлечение ресурсов публичной власти к разрешению наиболее острых противоречий общественной жизни.

Субъектное измерение политики акцентируется на процессе достижения конкретным субъектом политики поставленных им целей и удовлетворении его политических интересов. С этой стороны политика представляет собой особую область деятельности субъекта политики, связанную с публичной борьбой за овладение (в условиях конкуренции и/или сотрудничества с другими субъектами политики) ресурсами публичной власти (финансовыми, духовными, кадровыми, материально-техническими, социальными, информационными), а также за использование этих ресурсов для реализации представлений субъекта политики об общественном благе.

Сущность политики в субъектном измерении заключается в достижении и сохранении субъектом политики (в конкурентной борьбе с политическими оппонентами и в сотрудничестве с политическими союзниками) преимущества в обладании публичной властью и в использовании этой власти для достижения политических целей данного субъекта.

Информационная политика. В обыденном сознании термин «информационная политика» ассоциируется прежде всего со средствами массовой информации и охватывает круг явлений, связанных с общей направленностью деятельности данных средств, проявляющейся в содержании публикуемых материалов.

Применительно к жизни общества политики термин «информационная политика» может трактоваться как минимум двумя способами — в широком и узком смысле.

В *широком смысле* данный термин может раскрываться как политика в информационной сфере общества, образуемой совокупностью общественных отношений по поводу информации и информационной инфраструктуры как объектов интересов индивида, общества и государства (13, 82).

Исходя из предложенного выше подхода, информационная политика представляет собой публичную борьбу субъектов политики за право использования ресурсов публичной власти для реализации их представлений о наиболее острых проблемах развития информационной сферы и наиболее эффективных путях их решения. К числу таких проблем в современной России можно отнести, например, *повышение качества жизни* всех субъектов общества, укрепление государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина в области информационной деятельности, ускорение перехода российского общества к информационной (постиндустриальной) фазе развития, создание индустрии конкурентоспособных информационных технологий, обеспечение безопасности информационных и коммуникационных систем критически важных объектов, сохранение культурных и нравственных ценностей российского народа и т.п. Каждая из названных проблем обладает определенной степенью социальной значимости и может стать объектом интересов политических сил общества, а деятельность по ее решению — составить один из аспектов информационной

политики. Рассмотрению этих аспектов информационной политики уделено немалое внимание исследователей (32, 33, 34, 35).

В *узком смысле* информационная политика может пониматься как публичная борьба за общественную поддержку мировоззренческих позиций субъектов политики, их представлений о наиболее острых проблемах социально-политического развития общества и эффективных средствах их разрешения.

В дальнейшем основное внимание будет сосредоточено на исследовании явлений, охватываемых понятием «информационная политика» в широком смысле.

Информационная политика представляет собой универсальный социальный механизм определения целей, задач, принципов и условий реализации приоритетов общественного развития в информационной сфере, основанный на конкурентной публичной борьбе субъектов политики и связанный с реализацией общественной поддержки субъектов политики и их представлений о содержании общественного блага и путях его достижения.

Государственная информационная политика. Государство занимает особое место среди субъектов информационной политики. Это обусловлено его специфической ролью в обеспечении функционирования политической системы общества.

Необходимо отметить, что одной из важнейших функций государства как организации публичной власти является *легитимизация политики* в качестве формы выявления приоритетов общественного развития на основе публичной борьбы социально активных сил общества, т.е. правовое регулирование отношений в области ведения политической борьбы и обеспечение соблюдения требований законодательства всеми ее субъектами. При невыполнении государством данной функции политическая борьба выходит за пределы правового поля и ведется с позиции силы, часто связанной с социальным и индивидуальным насилием.

Государство выступает в качестве активного субъекта политики и, следовательно, политической борьбы в связи с тем, что обеспечивает *организационное и законодательное закрепление* правил, форм и границ этой борьбы, осуществляет правоприменительную и правоохранительную практику в этой области, а также *в установленных законом*

рамках участвует в этой борьбе на стороне субъекта, обладающего публичной властью.

Исходя из этого, сущность государства в общественном измерении заключается в объединении людей ради общественного блага, сохранении целостности общества и обеспечения его эффективного развитии (36, 14), а в субъектном измерении — в реализации идеологических представлений субъекта, обладающего публичной властью, о рациональных способах разрешения наиболее острых противоречий общественного развития.

Сущность государства проявляется посредством *государственной политики*, которая может быть определена как основанная на праве, легитимном принуждении и необходимом ресурсном обеспечении деятельность государственных органов и должностных лиц по поддержанию функционирования институтов общества и государства, обеспечению безопасности территории и населения, а также по реализации идеологической программы субъекта, обладающего публичной властью.

Термин «государственная информационная политика» не является новым и достаточно широко используется в законодательстве (37). Государственная информационная политика трактуется в законодательстве как особая область деятельности в информационной сфере государственных органов и должностных лиц по выполнению основных функций государства.

Государственная информационная политика может рассматриваться в двух измерениях — общественном и субъектном. В *общественном измерении* она представляет собой явление жизни общества в целом и направлена на содействие достижению общего блага. Это благо заключается в удовлетворении следующих общественных нужд:

- поддержание конкурентоспособности общества;
- сохранение социальной стабильности;
- противодействие субъектам политики, наносящим своими действиями в информационной сфере ущерб конкурентоспособности общества и социальной стабильности.

Исходя из изложенного, государственная информационная политика в общественном измерении представляет собой *социальный механизм определения и реализации общественных приоритетов* в развитии информационной сферы для выполнения основных функций государства и обеспе-

чения законности использования этой сферы в борьбе субъектов политики за обладание публичной властью.

Сущность государственной информационной политики в общественном измерении заключается в создании условий для развития информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также для привлечения людей к объединению ради развития культурных и сохранения нравственных ценностей общества, составляющих духовную основу его существования.

В *субъектном измерении* государственная информационная политика представляет собой явление жизни субъекта политики, обладающего публичной властью, и направлена на удовлетворение его политических интересов, связанных с реализацией идеологической программы разрешения наиболее острых противоречий общественного развития. В силу того, что субъект политики получает возможность использования публичной власти в результате конкурентной борьбы с другими субъектами политики, положения его идеологической программы объективно отражают нужды большей или более активной части общества в развитии культурных и сохранении нравственных ценностей, в противодействии нелегитимным субъектам политики, стремящимся нанести ущерб процессу удовлетворения данных нужд. Соответственно, реализация упомянутых положений становится одной из важных функций публичной власти. Учитывая, что важным условием выполнения идеологической программы является общественная поддержка деятельности субъекта по ее реализации как внутри страны, так и за рубежом (по существу, поддержка государственной политики), государство объективно вынуждено в рамках, определенных законодательством, оказывать содействие субъекту, обладающему публичной властью, в решении этого вопроса.

Исходя из этого, государственная информационная политика в субъектном измерении может быть определена как *деятельность государственных органов и должностных лиц* в информационной сфере по реализации положений идеологической программы субъекта, обладающего публичной властью, связанных с развитием политического сознания общества и с обеспечением общественной поддержки его деятельности.

Сущность государственной информационной политики в субъектном измерении заключается в использовании правовых и организационных механизмов публичной власти для воздействия на информационную сферу общества и привлечения субъектов политики к разрешению (на основе идеологической программы субъекта политики, обладающего публичной властью) наиболее острых противоречий социально-экономического и политического развития общества.

Таким образом, **государственная информационная политика** представляет собой социальный механизм определения и реализации целей, задач, принципов, приоритетов и условий в развитии информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также сохранение и укрепление духовной основы общества.

Объектами государственной информационной политики являются политическое сознание и общественное мнение, а *предметом* — методы и средства государственного воздействия на политическое сознание и общественное мнение в целях привлечения граждан к поддержке мероприятий государственной политики, к участию в этих мероприятиях, а также методы и средства противодействия «информационному давлению» на государство и общество со стороны нелегитимных политических сил общества и политических сил зарубежных государств.

Сущность государственной информационной политики проявляется в ее содержании и форме.

Содержание государственной информационной политики определяется целью, задачами, принципами, приоритетами и условиями деятельности государственных органов и должностных лиц, участвующих в формировании и реализации данной политики.

Форма государственной информационной политики отражает внешнее проявление политической деятельности государства по воздействию на процессы развития политического сознания и формирования общественного мнения. По мнению специалистов, деятельность государства, в том числе по реализации политики, осуществляется в форме закрепленных в соответствующих нормативных правовых актах механизмов нормативного правового регулирования общественных отношений в областях, связанных с разви-

тием политического сознания, формированием общественного мнения (правовая форма) (36, 37; 38, 38), а также в форме организационно-управленческих мероприятий, выполняемых государственными органами и должностными лицами в целях реализации государственной информационной политики (организационная форма).

Таким образом, сущность государственной информационной политики в значительной степени зависит от позиции исследователя, который может рассматривать данное явление как с точки зрения общества, так и с точки зрения субъектов политики. Важнейшее сущностное качество государственной информационной политики заключается в борьбе субъекта политики, обладающего публичной властью, за общественную поддержку его идеологической программы разрешения противоречий общественного развития и деятельности по реализации этой программы.

Исходя из вышеизложенного мы можем сделать определенные выводы.

1. Основным сущностным качеством политики, обусловливающим все остальные ее качества, свойства и черты как явления жизни общества, является публичная борьба между субъектами политики, другими заинтересованными субъектами политической жизни (в том числе зарубежными и асоциальными).

Политика, таким образом, представляет собой универсальный механизм определения целей, задач, принципов и условий реализации приоритетов общественного развития на основе конкурентной публичной борьбы субъектов политики за овладение и использование публичной власти для достижения политических целей данного субъекта.

Политика обладает ярко выраженным дуализмом и при ее исследовании выделяются два основных измерения — общественное и субъектное.

2. *Информационная политика* представляет собой универсальный социальный механизм определения целей, задач, принципов и условий реализации приоритетов общественного развития в информационной сфере, основанный на конкурентной публичной борьбе субъектов политики и связанный с реализацией общественной поддержки субъектов политики, а также их представлений о содержании общественного блага и путях его достижения.

3. *Государственная политика* представляет собой основанную на праве, легитимном принуждении и необходи-

мом ресурсном обеспечении деятельность государственных органов и должностных лиц по поддержанию функционирования институтов общества и государства, обеспечению безопасности территории и населения, а также по реализации идеологической программы субъекта, обладающего публичной властью.

4. *Государственная информационная политика* представляет собой социальный механизм определения и реализации целей, задач, принципов, приоритетов и условий в развитии информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также сохранение и укрепление духовной основы общества.

3.1.1. Цели и задачи государственной информационной политики

Цель государственной информационной политики является одним из важнейших элементов содержания данной политики. Понятие «цель» раскрывается в специальной литературе как «необходимый, желаемый или проектируемый результат предпринимаемого действия, поступка, деятельности или процесса» (39, 311).

Цель государственной информационной политики характеризует достижимую в реальных условиях социально-политического развития общества степень проявления сущности рассматриваемой политики. Цель названной политики может быть определена как духовные блага, как результат реализации идеологической программы субъекта, обладающего публичной властью, как результат разрешения наиболее острых противоречий общественной жизни в информационной сфере и результат общественной поддержки государственной политики в названной области.

Иначе говоря, **цель** государственной информационной политики определяется как духовные блага общественного развития и результаты программы деятельности властвующего субъекта в информационной сфере, в том числе по разрешению наиболее острых проблем и противоречий формирования информационного общества.

Цель государственной информационной политики определятся субъектом, обладающим публичной властью, исходя из того, что ее достижение, с одной стороны, будет способствовать реализации его идеологической программы,

а с другой — может быть поддержано необходимым финансовым, кадровым, методическим и техническим потенциалом государства.

При определении цели государственной информационной политики учитывается общественная поддержка деятельности государства в выборе прогнозируемого результата.

Выделяются следующие наиболее важные свойства цели государственной информационной политики.

Во-первых, цель имеет долгосрочный, стратегический характер и отражает представление субъекта, обладающего публичной властью, о возможностях государства по воздействию на информационную сферу для привлечения граждан, представителей гражданского общества, коммерческих и политических организаций к совместной деятельности по разрешению наиболее острых противоречий социально-экономического и политического развития общества.

Во-вторых, цель формулируется в терминах, не обладающих юридической или математической определенностью и существенно ограничивающих возможность использования методов естественных наук для оценки степени ее достижения и получения неопровержимых аргументов по данному вопросу для уверенной победы в политических дискуссиях.

В-третьих, формулировка цели имеет, как правило, *лозунговую форму*, содействующую, с одной стороны, согласованию деятельности государственных органов и должностных лиц, участвующих в реализации данной политики, а с другой — получению общественной поддержки цели (в силу доступности понимания) со стороны широких народных масс и наиболее влиятельных социальных групп общества.

Цель государственной информационной политики определяется положениями идеологической программы субъекта политики, получившего легитимным путем право на обладание публичной властью (т.е. мандат доверия со стороны общества к субъекту политики и его политической программе), а также правовых норм, регулирующих отношения в области воздействия государства на информационную сферу общества.

Так, например, как показывает анализ политики США на современном историческом этапе, несмотря на поли-

тические приоритеты, определяемые лидерами политических партий, приводящих к власти президентов, цель государственной информационной политики США остается неизменной. Эта цель заключается в сохранении информационного превосходства в развитии информационной инфраструктуры, во влиянии на международное общественное мнение и в стимулировании распространения ценностей «американского образа жизни» в качестве образца для подражания в других странах.

Судя по политическим документам Президента РФ, **целью государственной информационной политики России** является содействие устойчивости общественного развития, а также обеспечение общественной поддержки мероприятий государственной политики (40).

Например, в Стратегии развития информационного общества в России, официальном документе государства, главной целью определено «повышение качества жизни граждан» как *духовное благо* (41). Его же можно представить как интегрированный показатель (параметр) общественной зрелости и условие содействия *устойчивости общественного развития* в целом.

Учитывая, что в реализации государственной информационной политики принимают участие различные государственные органы и должностные лица, цель данной политики может быть декомпозирована на частные цели, стоящие перед этими субъектами реализации государственной политики.

Так, в Концепции информационной политики судебной системы России в качестве целей государственной информационной политики определены содействие гармонизации отношений судебной власти и общества, пониманию гражданами сложности проводимой в государстве судебной реформы, пропаганда идей правосудия, а также объективное освещение деятельности судов в средствах массовой информации (42).

Федеральная антимонопольная служба России к целям своей информационной политики отнесла повышение «открытости деятельности антимонопольных органов, предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, о естественных монополиях, о государственных закупках на основе установления правил раскрытия информации о деятельно-

сти Службы», а также определение порядка «размещения информации на ее официальном сайте» (43).

В концепции информационной политики Сахалинской области цель государственной информационной политики сформулирована как «консолидация и стабилизация гражданского общества, развитие информационного общества; создание высокотехнологичной отрасли информационных услуг; формирование благоприятной информационной среды на территории области в целях привлечения инвестиций и развития экономического потенциала» (44).

Приведенные примеры показывают, что цели государственной информационной политики отдельных органов государственной власти в целом корреспондируются с предложенной формулировкой цели государственной информационной политики России.

Задача государственной информационной политики представляет собой желаемый результат деятельности государственных органов и должностных лиц в информационной сфере на определенном, относительно стабильном интервале или в некоторый конкретный момент общественного развития, связанном с достижением цели государственной информационной политики.

Необходимость введения понятия «задача государственной информационной политики» предопределена тем, что процесс общественного развития и политическая борьба, в частности, носят динамичный характер, обусловленный воздействием как объективных, так и субъективных факторов социальной обстановки и соотношения сил субъектов политики.

В связи с этим субъект, обладающий публичной властью, вынужден в рамках достижения цели государственной информационной политики периодически корректировать формулировки политических задач, и соответственно — уточнять и видоизменять принципы, методы и направления политики, способы использования ресурсов государства.

Наличие задач государственной информационной политики позволяет разбить процесс достижения цели государственной информационной политики на интервалы и выделить ее наиболее важные этапы, для которых могут быть сформулированы «желаемые» результаты деятельности субъектов государственной информационной политики.

В зависимости от ожидаемой длительности выполнения задачи государственной информационной политики под-

разделяются на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

Для выполнения *долгосрочных и среднесрочных задач государственной информационной политики* требуется относительно длительное время — от нескольких лет до десятилетий.

Выполнение *краткосрочных задач государственной информационной политики* требует значительно меньшего времени — неделей или месяцев.

3.2. Принципы и направления государственной информационной политики

Принципы государственной информационной политики представляют собой базовые положения, которыми руководствуются государственные органы и должностные лица при выполнении задач государственной информационной политики.

Эти принципы, с одной стороны, отражают подходы к организации выполнения основных функций государства (общие принципы), а с другой — конкретизируют положения теоретико-концептуальной предметной области информационной политики субъекта, обладающего публичной властью (специальные принципы).

К числу *общих принципов* государственной информационной политики следует отнести, прежде всего:

- принцип законности при формировании и реализации государственной информационной политики заключается в строгом соблюдении норм законодательства с верховенством норм Конституции РФ и федеральных законов;
- принцип научной обоснованности — в использовании при подготовке предложений по содержанию и форме государственной информационной политики результатов научных исследований в соответствующих областях знаний;
- принцип единства заключается в разработке и соблюдении единых для всех субъектов информационной деятельности подходов и требований к разработке программных мероприятий государственной информационной политики и их реализации в практике информатизации;
- принцип системности — в учете при определении мероприятий государственной информационной политики и их реализации всех основных факторов, оказывающих

существенное влияние на выполнение задач политики, включая объемы необходимых для этого финансовых, материальных, технологических, кадровых и иных ресурсов;

- принцип эффективности — в использовании государством для реализации политики методов и средств, являющихся наиболее рациональными применительно к конкретным социально-политическим и иным условиям реализации государственной деятельности (например, минимизирующих затраты материальных и финансовых средств для достижения цели государственной информационной политики, сокращающих сроки ее достижения, уменьшающих объемы привлекаемых для этого ресурсов и т.п.).

К числу *специальных* принципов государственной информационной политики относятся положения, определяющие прежде всего развитие информационного общества в Российской Федерации: партнерство государства, бизнеса и гражданского общества; свобода и равенство доступа к информации и знаниям; поддержка отечественных производителей продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; содействие развитию международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; обеспечение национальной безопасности в информационной сфере.

Специальные принципы государственной информационной политики можно найти, например, в Концепции формирования вертикально-интегрированной автоматизированной системы государственного управления (ГАС «Управление»):

- принцип стандартизации, состоящий в рациональном применении типовых (унифицированных или стандартизированных) проектных решений и технологий, внутренних и внешних интерфейсов и протоколов, что закладывает фундамент для блочного, модульного построения компонентов и подсистем системы в целом;
- принцип полноты, актуальности и достоверности информационных ресурсов, обеспечивающих эффективную информационно-аналитическую поддержку органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении полного комплекса функциональных задач в рамках планирования, исполнения, мониторинга, контроля и прогнозирования всех управленческих решений;

- принцип комплексной интеграции и рационального применения существующей информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, типовых решений и технологий, реализованных в интересах управления приоритетными национальными проектами.

Специальные принципы государственной информационной политики зафиксированы и в Концепции информатизации органов внутренних дел до 2012 г., например:

- принцип направленного развития, основанный на осуществлении взаимосвязанных процессов проектирования и поэтапной модернизации структурных составляющих единой информационно-телекоммуникационной системы, обеспечивающих возможность ее постоянной адаптации к изменяющимся задачам МВД России и требованиям пользователей;
- принцип консолидации данных, основанный на приведении всех данных к единой терминологии, обеспечении их единообразной интерпретации и точного сопоставления.

Направления государственной информационной политики представляют собой конкретные области деятельности государственных органов и должностных лиц по выполнению одной или нескольких задач государственной информационной политики.

В каждом направлении государство определяет в зависимости от сроков (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные) самостоятельные мероприятия или проекты, т.е. конкретные запланированные комплексы действий или их упорядоченную совокупность, в результате выполнения которых решаются главные задачи по достижению целей государственной информационной политики.

Например, на ближайшую и среднесрочную перспективу приоритетными направлениями в области использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти являются комплексы планируемых мероприятий в конкретных областях модернизации развития страны:

- в области социально-экономического развития;
- в сфере государственного управления;
- по области обеспечения информационной открытости;
- в области обеспечения информационной безопасности.

Приоритетными направлениями государственной политики в области формирования электронного правительства на среднесрочную перспективу (в ближайшие пять лет) являются:

- развитие системы обеспечения удаленного доступа граждан к официальной информации на основе использования информационно-коммуникационных технологий;
- предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Итак, сделаем выводы.

1. *Цель* государственной информационной политики характеризует достижимую в реальных условиях социально-политического развития общества степень проявления сущности рассматриваемой политики и представляет собой духовные блага общественного развития и результаты программы деятельности властвующего субъекта в информационной сфере, в том числе по разрешению наиболее острых проблем и противоречий информационного общества.

Цель государственной информационной политики России заключается в содействии устойчивости общественного развития, а также в обеспечении общественной поддержки мероприятий государственной политики.

2. *Задача* государственной информационной политики представляет собой желаемый результат деятельности государственных органов и должностных лиц в информационной сфере, связанной с достижением цели государственной информационной политики на определенном, относительно стабильном интервале или в некоторый конкретный момент общественного развития.

3. *Принципы* государственной информационной политики представляют собой базовые положения, которыми руководствуются государственные органы и должностные лица при выполнении задач государственной информационной политики.

К числу общих принципов государственной информационной политики относятся законность, научная обоснованность, единство, системность и эффективность, взаимодействие государства и гражданского общества. К числу специальных — положения, определяющие отраслевые

начала особенности информационной политики в отдельных областях ее реализации.

4. *Направления* государственной информационной политики представляют собой область деятельности государственных органов и должностных лиц по выполнению одной или нескольких задач государственной информационной политики.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите сущность политики.
2. Каковы смысловые свойства государственной информационной политики?
3. Перечислите цели и задачи государственной информационной политики.
4. Назовите принципы государственной информационной политики.

Глава 4

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

4.1. Понятие и признаки информационного общества

Изучение проблем государственной информационной политики самым непосредственным образом связано с теми знаниями, которые определяют природу новых информационных феноменов.

Одним из таких феноменов является информационное общество. Первое приближение к информационным знаниям связано именно с этим явлением, поскольку оно отражает современное состояние информационной эпохи, сквозь его призму происходит осознание и понимание правоведами той самой информационной парадигмы развития общества, которая в настоящее время складывается на перспективу. Специалисты отмечают, что важнейшим фактором влияния на характер современной политики, экономики, управления, науки и культуры является глобальное проникновение в эти сферы информационных технологий.

Термин «информационное общество» впервые применил в первой половине 1960-х гг. профессор Токийского технологического института Юдзиро Хаяши, а приоритет введения этого термина в научный оборот приписывается Фрицу Махлупу и Тодао Умесао — авторам, получившим широкую известность благодаря исследованиям динамического развития наукоемких производств (178, 28). В 1960-е гг. многие характеристики будущего информационного общества определялись различными научными организациями в отчетах японскому правительству. При этом подчерки-

валось, что компьютеризация обеспечит высокий уровень автоматизации производства и избавит людей от рутинной работы, а производство информационного продукта должно стать движущей силой образования и развития общества (45, 28—29).

Последующие события подтвердили этот тезис. К концу 1990-х гг. существенно изменились не только количественные и качественные показатели развития общественного производства, но и его социальные характеристики. Темпы роста производства и потребления товаров, имеющих информационных характер, значительно превзошли динамику создания традиционных продуктов производства индустриальной эпохи. Массовое внедрение компьютеров и информационных технологий во все сферы человеческой деятельности качественно преобразовало жизнь и общественное сознание. Сегодня вовлеченный в общественное производство человек с трудом представляет себя без компьютерных систем и технологий, сети Интернет и мобильного телефона — продуктов современной информационной эпохи.

Главным элементом понимания информационного общества как феномена является тот факт, что это не новая форма политической организации, не новая форма производства и потребления материальных благ (т.е. экономической организации общества) и не новая форма общественного устройства (в социальном измерении).

Состояние производства и использования знаний принято определять как *совокупность отдельных параметров* процесса производства, получения и использования особого рода информации, отражающей смысловое значение объектов существующей действительности — знаний. Для того чтобы общество приобрело новое качество или новое состояние, которое характеризует его как информационное, оно должно основываться на прочном фундаменте знаний.

Знание, по определению Платона, — «это то основательное, устойчивое, достоверное, что остается и стоит рядом с тем, что "шествует, несется и течет", что позволяет снимать меру заблуждения» (46, 677).

Совокупность параметров получения информации в обществе исторически изменяется, достаточно сравнить параметры до изобретения типографского станка с параметрами после внедрения компьютерной техники. Но эти параметры не только изменяются, они еще и определяют

характеристику самого общества. Изменение параметров производства и получения информации способствует изменению параметров общества.

Итак, набор или система информационных параметров определяется признаками и чертами, характеризующими информационное общество. Рассмотрим некоторые из них.

1. **Высокоразвитая информационная инфраструктура** и **массовая (глобальная) информатизация**.

Инфраструктура включает в себя такие компоненты, как компьютеры, цифровые системы передачи данных и средства связи, системы доступа к средствам связи, высокие информационные технологии и др.

Информатизация как организованный и научно обоснованный процесс создания базовых условий удовлетворения информационных потребностей с помощью средств вычислительной техники, электросвязи и компьютерных технологий началась с середины 1990-х гг. Этому способствовало прежде всего массовое производство удобной для персональной работы компьютерной техники. Несмотря на то, что первые персональные компьютеры были созданы еще в середине 1970-х гг., их массовое использование тормозилось не только экономическими причинами (высокой стоимостью), но и относительно малыми их возможностями.

Цифровые системы передачи информации, а также создание новых способов преобразования, обработки и использования компьютерной информации, т.е. информационных технологий, способствовали более широкому распространению компьютерной техники.

Катализатором массовой информатизации стало создание технологических возможностей функционирования глобальной компьютерной сети Интернет. На рубеже 1980-х и 1990-х гг. стала внедряться новая система стандартов передачи данных, т.е. информации, обработанной на компьютере. Такие стандарты были разработаны на новом поколении сетевых технологий и протоколов, которые позволяли с высокой скоростью производить, передавать и воспроизводить компьютерную информацию. Эти возможности были высоко оценены пользователями и сразу же стали внедряться в передовых отраслях человеческой деятельности (государственном управлении, промышленности и финансово-кредитной сфере, в науке и образовании, а также в отдельных сферах юридической деятельности).

С этого момента интерес к информации значительно возрос. Черты массовой информатизации как признака информационного общества в настоящее время наблюдаются во всем мире, в том числе и в России. Это проявляется не только в том, что процессы компьютеризации и внедрения ИКТ идут во всех отраслях экономики и государственного управления, но и в массовом использовании населением информационной инфраструктуры.

2. **Широкий доступ к информационным ресурсам**.

Технические и технологические возможности общества в использовании информации остаются всего лишь возможностями. Для реализации информационных потребностей необходимо создавать условия доступности к информационным ресурсам. Состояние доступа определяется соответствующими условиями (возможностью) получения информации или ознакомления с нею. Такие условия определяются *режимом доступа* или совокупностью условий организационного, правового и технического характера. Организационные условия доступа определяются действиями административно-управленческого характера. Правовые условия доступа устанавливаются нормативно-правовыми актами, технические — действиями по выбору технических и технологических средств предоставления и получения информации.

Важнейшие для человека и общества массивы информации сосредоточены у государства, в его организованных структурах (базах данных, реестровой информации, библиотеках, архивах, хранилищах и т.д.). Много информации персонального характера создается, фиксируется и хранится различными организациями в связи с их деятельностью. Нередко такая информация обрабатывается и хранится помимо воли и желания человека, в силу общественных потребностей. Процесс предоставления возможности ознакомления (доступа) и получения такой информации пока на должном уровне не организован. В настоящее время ведутся работы по обеспечению доступа к официальной и персональной информации, однако дело идет очень медленно.

Доступ к так называемой «корпоративной информации», т.е. информации о деятельности хозяйственных организаций, вообще не организован. Со стороны руководителей корпораций движения в сторону создания организацион-

ных и правовых условий доступа к такой информации не наблюдается, причем даже в тех случаях, когда предоставление такой информации по закону обязательно (в случаях загрязнения окружающей среды, например).

Дело осложняется еще и тем, что современные (электронные) формы и технологии взаимодействия между организациями и человеком в интересах удовлетворения его информационных потребностей трудно пока внедрить массово. На это существуют и экономические, и организационные, и технологические причины.

Одним словом, общественный доступ к информации как признак информационного общества пока существует только потенциально, хотя уже в настоящее время проводится немало организационных и правовых мероприятий, направленных на обеспечение общей доступности информации о деятельности государственных органов.

3. **Рынок информационных продуктов**.

В обществе, основанном на знаниях, необходим цивилизованный оборот *информационных продуктов*, т.е. материальных и нематериальных объектов информационного характера, имеющих потребительские свойства. К ним относятся структурно оформленные массивы информации, программные продукты и иные технологические информационные системы, которые необходимы для удовлетворения информационных потребностей. Рынок информационных продуктов предполагает баланс между массовым потреблением и предложением производства информационных объектов.

Организационными являются такие условия, которые предполагают деятельность, связанную с организацией производства, структуризацией информационных ресурсов и вынесением их на рынок со стороны собственников и обладателей таких ресурсов. К *правовым* условиям относится создание системы эффективного информационного законодательства, которое наиболее адекватно отражает потребности всех субъектов информационной деятельности, участвующих в обороте информационных продуктов, в том числе их производителей и потребителей. К *финансово-экономическим* условиям относится процесс создания механизма финансирования и учета информационных ресурсов, их оборота и потребления.

Нередко в литературе деятельность СМИ авторы определяют как информационный рынок. Это неверно

ни с точки зрения формы рынка, ни с точки зрения его содержания. Задачей СМИ является наиболее адекватное отражение событий, формирование правдивого образа существующей действительности. В этой деятельности отсутствует экономическая природа и рыночные отношения. Сущность последних составляет свободный оборот товаров и услуг, стоимость которых определяется сбалансированным спросом и предложением.

Массовая и общедоступная информация об окружающей жизни никак не может определяться отмеченными критериями, она должна отвечать требованиям правды жизни и добросовестного освещения ее в допустимых формах, причем вне зависимости от формы распространения (печатной или электронной). Единственным стоимостным критерием здесь могут быть затраты, которые несет СМИ на приобретение и использование общедоступной информации, а также стоимость ее носителя (бумаги, электронных средств и др.).

Информационный рынок — это свободный оборот информационных продуктов и услуг, производство и реализация которых зависит от общественных потребностей в рамках, определяемых государством.

4. Информационный сектор экономики становится **приоритетным направлением** развития общества.

Процесс массовой информатизации в настоящее время бурно развивается. Он создает предпосылки к формированию самостоятельного сектора экономики, который обычно в литературе называется информационно-коммуникационным сектором (ИКТ-сектором), информационным сектором или информационно-технологическим сектором (ИТ-сектором).

ИКТ-сектор экономики — это та ее сфера, которая связана с производством, финансированием и потреблением информационных продуктов (включая программные продукты и технологии), электронной техники, телефонии и электросвязи, телекоммуникаций и многих других товаров и услуг, которые пользуются все большим спросом у потребителей.

Развитие сектора информационно-технологической индустрии обеспечивается:

- постоянным спросом на товары и услуги на рынке компьютеров и информационных технологий;

- созданием и постоянным совершенствованием информационной инфраструктуры, базирующейся на международных стандартах;
- международным разделением труда и появлением новых рабочих мест в новой отрасли;
- развитием образования и науки в области информатики;
- необходимостью формализации знаний, основанной на информационных технологиях, в том числе в рамках международных программ;
- активным участием государства в поддержке ИКТ-сектора;
- тесной связью с оборонной промышленностью;
- развитием рекламы и деятельности СМИ;
- ростом объема инвестиций в информационные и телекоммуникационные технологии в национальной экономике;
- увеличением доли размещения заказов на поставки товаров, выполнением работ и оказанием услуг для государственных и муниципальных нужд в ИКТ-секторе (47).

Информационно-технологические компании (IT-компании) в рейтингах развития мировой экономики обычно занимают лидирующие места вместе с фирмами нефтегазового сектора. О приоритетном направлении развития ИКТ-сектора свидетельствует и активизация в России государственной политики в области информатизации, что подтверждается федеральными документами (Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Федеральная целевая программа «Электронная Россия», Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. и др.) а также региональными и муниципальными программами «Электронный регион», «Электронный город» и другими формами развития информационного общества в России.

5. Высокий уровень **информационной культуры**.

Современная информационная культура по большому счету должна быть определяющим фактором развития гражданского общества в современных, и особенно в будущих информационных реалиях. Не самые совершенные компьютерные, телефонные и телевизионные устройства,

не самые наукоемкие высокие технологии будут определять векторы движения человека к своему совершенству. Главные черты информационной цивилизации будут определяться степенью и уровнем информационной культуры. Основной критерий развития информационного общества тесно связан с самим человеком, с его духовным содержанием, с его поступками в новом, технологически обустроенном мире. Поэтому проблемы нравственности и этики будут определяющими.

Информационная культура как возможность поступать ответственно, самостоятельно реализуя свои информационные потребности и действия, тесно связана с понятием «информационная свобода», т.е. возможностью поступать беспрепятственно, но сообразуя свои информационные действия с аналогичными потребностями и действиями других членов человеческого сообщества.

Иначе говоря, каждый должен сопоставлять свои информационные желания (хотения) и особенно действия с границами, обычно определяемыми этическими правилами, вне зависимости от того, поддерживаются такие правила силой и принуждением или нет.

Необходимо заметить, что конкретная информационная среда только тогда становится привлекательной для человека, когда не имеет жестких правил и условий ее использования. Иначе и быть не может, так как в противном случае пользователь ищет другое место приобретения и/или приложения своих знаний.

Информационная свобода обычно понимается как всеобщая вольность в поиске, передаче и использовании абсолютно любой информации в обществе. В то же время свобода информации должна пониматься как естественная необходимость человека в получении наиболее адекватного отражения существующей действительности с тем, чтобы ориентироваться в жизненных ситуациях и находить для себя наиболее правильные варианты достойного выхода из кризиса. Это особенно актуально в настоящее время, когда жизнь наполнена кризисными ситуациями и опасными их проявлениями. Человек заинтересован в адекватном отражении жизни, именно этот интерес, эта потребность носит естественную природу, поэтому право на информацию совершенно справедливо относят к естественным правам человека.

Однако в естественный процесс отражения всегда пытаются проникнуть структуры, заинтересованные в том, чтобы ход отражения действительности направить по иному вектору, в другое русло. К таким структурам относятся, например, средства массовой информации, которые призваны влиять на состояние информированности населения. В основном они правдиво отражают действительность, но нередко искажают ее.

К сожалению, информационная культура нередко трактуется как уровень владения знаниями и навыками работы с информацией и средствами ее обработки, а свобода использования информационной сферы нередко трактуется произвольно и не в интересах потребителя.

Это касается и среды Интернет, где можно несанкционированно получить «грязную информацию» в форме невостребованной графики, либо несанкционированное почтовое отправление. Пользователю информационной сферы нередко навязываются искаженные представления о культуре, примитивные и совершенно дикие смыслы, не имеющие ничего общего с благом. А ведь именно для получения социально полезной информации задумана массовая информация как общественный феномен.

Информационная культура предполагает не только *возможность овладения информационными знаниями*, но и *обязанность человека не злоупотреблять своими правами и свободами* в общем информационном пространстве, поскольку невыполнение этого бремени может вызвать ущемление либо уничтожение аналогичных прав и свобод других людей.

Участникам информационных отношений ничего не остается, как только соблюдать этот исторический постулат и самим непосредственно участвовать в организации правил поведения, используя всеобщую конструкцию поведения, основным содержанием которой должны быть разум и добрая воля.

На основании описанных признаков можно сформулировать определение информационного общества.

Информационное общество — такое состояние развития общества, которое характеризуется высокоразвитой информационной культурой, инфраструктурой и массовой информатизацией, широким доступом населения к информационным ресурсам, рынком информационных продуктов и приоритетным развитием информационного сектора экономики.

4.2. Проблемы формирования информационного общества

Вместе с преимуществами новая социальная реальность в форме информационного общества формирует и новые проблемы, новые конфликты и негативные условия для человека и самого общества.

Прежде всего нужно сказать о так называемом «*цифровом неравенстве*».

Термин «цифровое неравенство» носит условный характер, его происхождение связано с другим понятием — «цифровой разрыв», автором которого принято считать Саймона Мурса, одного из советников американского правительства во время правления Билла Клинтона. В своем интервью для информационного агентства Би-Би-Си в 1996 г. С. Мурс впервые употребил выражение digital divide, переводимое на русский язык как «цифровой разрыв», для того чтобы обозначить различия в возможности доступа к компьютерным технологиям и сети Интернет, а также неравенство различных групп населения в обладании навыками пользования новыми технологиями (48, 57—58).

Технологическое неравенство проявляется не только в разнице уровней технологического развития стран мира, но и в уровнях информатизации внутри государств. Не является секретом, что в России разные субъекты федерации обладают абсолютно разным уровнем развития информационной инфраструктуры. Это обусловлено не столько отдаленностью отдельных территорий, сколько их экономическими и организационными возможностями. Например, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Приморский край весьма отдалены от центра России, однако по многим параметрам они занимают лидирующие места в рейтинге по развитию информационного общества.

В настоящее время проблема «цифрового неравенства» (или разрыва) проявляется не только и не столько технологическими, сколько экономическими, социальными, морально-этическими сторонами информационной цивилизации.

Смысл неравенства сводится к различию в уровне компьютеризации и внедрения информационных технологий в странах с разным уровнем экономического разви-

тия, например, стран Европы и Африки, США и Южной Америки. Нередко «цифровое неравенство» проявляется в одной стране с неравными внутренними социально-экономическими условиями. Контрастно выглядит, например, состояние информационной инфраструктуры и уровень развития высоких технологий в Индии. Известно, что индийские программисты занимают ведущее место в мире по темпам роста производства и продаж программных продуктов. Однако общий уровень бедности населения Индии не позволяет существенно развивать средства информатизации для массового индийского пользователя, хотя в отдельных компонентах, например в доступности к сети Интернет, страна занимает высокое место в мировых рейтингах.

Проблема «цифрового разрыва» в социальном и этическом плане обостряется, так как многие стороны современной жизни все больше и больше приобретают «электронно-технологический» характер (электронное правительство, электронное правосудие, электронный нотариат и т.д.), однако «включение» в этот процесс для многих слоев населения остается проблематичным в силу различных причин (экономического, физического, культурного, профессионального состояния человека и т.д.) (48, 58—59).

Кроме того, сверхактивное влияние информационно-технологического фактора связано с опасностью отрыва технологической сферы от реальностей жизни. Например, информационные кампании в глобальном соперничестве бизнес-элит нередко носят искусственный характер, что проявляется в перепадах биржевых котировок, во взлетах и падениях высокотехнологичных компаний, в крахе неинформированых и неискушенных в крупных играх на биржевых площадках инвесторов.

Международные организации в связи с этим явлением разрабатывают и стараются согласовывать нормы, сдерживающие монопольное влияние ведущих информационно-технологических держав, поощряющие поддержку слабых в экономическом отношении стран и таким образом обеспечивающие баланс технологического развития в мире в целом.

Вторым негативным последствием развития информационного общества можно назвать *углубление информационного противоборства* как новой формы противостояния.

Это проявляется не только в монополизме производителей компьютерных информационных технологий и обострении конкуренции на мировом рынке *распространения информации,* но и в использовании современных информационных систем для «силового» воздействия на соперника в международных отношениях.

Пожалуй, этот фактор является в настоящее время самым опасным из всех негативных условий формирования информационного общества, поскольку носит политико-экономический характер. Нейтрализовать его чисто правовыми средствами практически невозможно, поскольку силовые приемы в политике взаимодействия государств всегда являлись и ныне, к сожалению, также являются составной частью арсенала международной политики.

Информационное противоборство проявляется, например, в монополизации информационного и технологического пространства, выражающейся в преобладании определенных операционных систем на персональных компьютерах. Широко известным примером является компания Microsoft, программные продукты которой в течение многих лет заполнили рынок операционных систем во всем мире.

Еще более негативно углубление информационного противоборства проявляется в существовании новой формы противостояния — информационных войнах. Информационная зависимость населения от новостной информации, распространяемой СМИ в период вооруженных конфликтов, нередко используется в целях распространения ложной информации.

В современной действительности рынок распространения информации имеет тенденцию к монополизации и концентрации СМИ в руках нескольких транснациональных компаний.

Широкое использование компьютерной техники и высоких технологий привели к появлению таких невиданных ранее правонарушений, как *компьютерные преступления*, темпы роста которых растут очень динамично. Распространение вредоносных программ в сети Интернет приобретает глобальный характер и выводит из строя сотни тысяч компьютерных систем в мировом информационном пространстве.

Правовое воздействие на распространенность информационных правонарушений последнее время увеличивается, однако здесь требуются не только национальные меры предупреждения, но и эффективные международные средства правового характера, поскольку многие из названных правонарушений носят глобальный характер.

Не менее существенны проблемы *защиты частной жизни человека в информационной сфере*. Бытие личности как совокупность событийной жизни человека всегда было объектом внимания философов, общества и государства. На протяжении всего исторического развития цивилизаций жизнь человека неоднократно провозглашалась различными доктринами особой ценностью, но на уровне реальной политики благие цели нередко оборачивались гуманитарными катастрофами.

В информационную эпоху проблема существования и защиты личностного бытия значительно обострилась. Информационные средства и технологии создают возможность превращения частной жизни из закрытой системы в полупрозрачную либо полностью прозрачную.

Современного человека трудно представить без мобильного телефона, он пользуется этим средством коммуникации, нередко забывая (или даже не предполагая) о том, что частные стороны его жизни в результате могут стать доступными для третьих лиц. В век микроэлектроники и цифровых технологий доступность частной информации не является проблемой технического характера. Этот тезис становится едва ли не определяющим при сопоставлении технических и правовых возможностей общества по установлению эффективного режима защиты информации о частной жизни.

Однако защита личных коммуникаций не является единственной проблемой частной жизни в информационном обществе. Динамика развития и массовость процессов информатизации активно влияют на состояние защищенности информации личного характера при автоматизированной ее обработке.

В национальных программах формирования информационного общества существуют направления, в соответствии с которыми формируются информационные массивы (базы данных) личностного характера, включающие персональные данные. Это обстоятельство создает угрозу

безопасности прав человека и гражданина. На международном уровне принимаются документы, обеспечивающие гарантии защиты прав человека и Россия присоединяется к таким нормативным актам, однако дальнейшие шаги по их реализации не адекватны существующим угрозам. Надежный правовой механизм защиты персональных данных в российском национальном законодательстве пока отсутствует, несмотря на то, что Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» принят и вступил в законную силу, однако эффективный механизм его реализации пока отсутствует. При этом следует отметить, что нормы Конституции РФ (в частности, ст. 23 и 24) защищают частные интересы личности и не допускают сбор такой информации без согласия гражданина.

В информационном обществе обострились и *проблемы защиты авторского права*. Они стали проявляться особенно серьезно в связи с возможностями копирования информационных продуктов, массовым использованием сети Интернет и применением технологий электронных форм библиотечной деятельности.

Копируемость информации как позитивное ее свойство оборачивается своей негативной стороной в условиях массового использования компьютерной техники и глобальной сети Интернет. Быстро скопировать готовый информационный продукт, в том числе литературное произведение, кинофильм, компьютерную программу, достаточно просто даже человеку с элементарными навыками пользователя.

Доступность и технологические возможности сети Интернет позволяют быстро обнаружить произведения, которые предлагаются в сети без какого-либо предварительного согласия их автора, причем в огромном ассортименте и в любом количестве. Закон запрещает такую деятельность, однако технологические возможности сети и принципы ее использования (доступность и свобода распространения информации) позволяют пользователю нарушать как нормы международного, так и национального права. Пользователь сети обычно даже и не задумывается о том, что он, копируя произведения, нарушает какое-либо установленное правило.

Заметим, что авторское право во многом исторически действительно стало «ветхим» в смысле его неадекватности складывающимся информационно-технологическим реалиям времени, хотя в своих культурно-исторических и юридически-технических аспектах оно по-прежнему остается авторитетным инструментом защиты прав субъектов творческой деятельности. Источники авторского права ориентированы в основном на традиционные общественные отношения, складывающиеся по поводу обычных форм произведений. Однако электронная эпоха создает иные формы использования авторских произведений, которые находятся вне традиционных способов авторского контроля. Нужны высокотехнологичные способы контроля и защиты, аналогичные таким же способам использования объектов авторского права. Однако современное правовое общество пока не может найти формы их эффективного применения.

Тем не менее следует оговориться, что библиотечные учреждения в последнее время стали применять технические средства и новые организационно-технологические способы использования литературных произведений в электронных формах (например, в электронных залах крупных библиотек пользователь лишен возможности сделать копию книги). Однако значительная часть произведений в электронном виде циркулирует в сети вне всякого контроля.

Названные обстоятельства носят глобальный характер, поэтому на международном уровне страны активизируют свои усилия с целью разработки и принятия совместных мер, направленных на снижение отрицательного влияния негативных последствий информационного общества. Международный опыт и влияние наиболее развитых стран в области глобальной информатизации позволяет им принимать документы, в которых акцентируется мотив порядка в информационном обществе (Окинавская Хартия глобального информационного общества). Однако такие документы формулируются на языке деклараций, а не законов. Вместе с тем на уровне предметных общественных отношений нужны усилия государств на уровне правовой политики, а также изменения в методологии правового регулирования угроз информационного общества и совместной их нейтрализации.

4.3. Основные положения государственной политики в области развития информационного общества в России

В России планируется уже к 2015 г. создать основные условия формирования информационного общества. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. был утвержден официальный документ — Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (далее — Стратегия). Этот документ стал результатом труда многих ученых, экспертов и специалистов под эгидой Совета Безопасности РФ. Последние три года проект обсуждался широкими кругами общественности, рассматривался с участием государственных органов во всех федеральных округах.

Стратегия является основным документом, в котором сформулированы основы государственной политики в информационной сфере. Этот официальный документ носит комплексный характер, поскольку является основой для подготовки и уточнения всех доктринальных, концептуальных, программных, правовых и иных документов, определяющих деятельность органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации.

Названный документ определяет *цели, задачи, принципы и основные направления государственной политики* в области формирования и развития информационного общества в нашей стране. В настоящее время разворачивается масштабная работа по реализации Стратегии. Так, к 2015 г. намечено достигнуть определенных показателей в области доступа к информации, применения информационных технологий в управлении, образовании, науке и в жизни в целом.

Главной целью Стратегии является повышение качества жизни граждан. Впервые в практике государствоведения в официальном документе, в котором определяются базовые параметры государственной политики, заявлена именно такая, самая важная для общества и человека цель. Термин «качество жизни» до последнего времени вообще не использовался политологами и разработчиками проектов документов, определяющих стратегию развития общества. Названный термин носит комплексный характер, объединяющий совокупность факторов, имеющих политическое,

социально-экономическое и организационно-правовое значение: модернизацию образования, здравоохранения, материальный уровень жизни населения, развитие институтов гражданского общества, совершенствование деятельности государственных органов и качество услуг и др. Нетрудно заметить, что все названные факторы имеют самое прямое отношение к повышению качества жизни человека.

Другими целями Стратегии являются: обеспечение конкурентоспособности России, развитие всех основных сфер жизни общества (экономической, социально-политической, культурной и духовной), совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

В дальнейшем при разработке документов, определяющих основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. термин «новое качество жизни» также употребляется в качестве обозначения главной цели. Более того, этот термин определен как *интегрированный показатель конкурентоспособности* страны: «Свободный, образованный, здоровый, активный человек — основа конкурентоспособности страны. Исходя из этого главной целью деятельности Правительства РФ является создание условий для повышения уровня жизни российских граждан, в том числе для повышения материального благополучия, обеспечения возможности получения качественного образования и медицинской помощи, доступа к национальным и мировым культурным ценностям, обеспечения безопасности и правопорядка, благоприятных условий для реализации экономической и социальной инициативы» (49). Как видим, в приведенной цитате также описывается непосредственная связь с качеством жизни граждан.

В документах, принятых после утверждения Стратегии, названная цель (повышение качества жизни граждан) провозглашена на уровне национальной безопасности. Например, в официальном тексте об основных положениях государственной политики в области национальной безопасности России (50) целью обеспечения национальной безопасности является повышение качества жизни российских граждан, которое проявляется в снижении уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизации его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе — коренное улучшение де-

мографической ситуации. Повышение качества жизни российских граждан гарантируется путем обеспечения личной безопасности, а также доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты активной трудовой деятельности.

Масштабные цели государственной политики в области развития информационного общества свидетельствуют о значимости информационной сферы, поскольку именно в ней проявляются все области человеческого бытия. К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленных целей, относятся:

- формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;
- совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере;
- развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;
- повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- развитие науки, технологий и техники, подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- сохранение культуры, укрепление нравственных принципов в общественном сознании, развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;
- противодействие угрозам национальным интересам России, использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий.

Следует заметить, что среди названных задач имеются приоритетные направления развития не только информационного общества, но и социально-экономического разви-

тия страны в целом. Это подчеркивает значимость Стратегии для развития российской действительности.

Развитие информационного общества в Российской Федерации базируется на следующих основных началах (*принципах*):

- партнерство государства, бизнеса и гражданского общества;
- свобода и равенство доступа к информации и знаниям;
- поддержка отечественных производителей продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- содействие развитию международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- обеспечение национальной безопасности в информационной сфере.

Условиями и средствами обеспечения решения поставленных задач являются:

- разработка основных мероприятий по развитию информационного общества и создание условий для их выполнения во взаимодействии с бизнесом и гражданским обществом;
- определение контрольных значений показателей развития информационного общества в Российской Федерации;
- обеспечение развития законодательства и совершенствование правоприменительной практики в области использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- создание благоприятных условий для интенсивного развития науки, образования и культуры, разработки и внедрения в производство наукоемких информационных и телекоммуникационных технологий;
- обеспечение повышения качества и оперативности предоставления государственных услуг организациям и гражданам на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- создание условий для равного доступа граждан к информации;
- использование возможности информационных и телекоммуникационных технологий для укрепления обороноспособности страны и безопасности государства.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, общественных объединений, научных и других организаций в области развития информационного общества в Российской Федерации образован Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации. В состав Совета вошли руководители администрации Президента РФ, ведущих министерств и служб, научных ведомств и крупных субъектов РФ.

Выступая 23 декабря 2009 г. на совместном заседании Государственного Совета РФ и Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации, Президент России Д. А. Медведев подчеркнул, что применительно к российским условиям проблемами формирования информационного общества на современном этапе являются трудности в освоении модели «электронного правительства», преодоление «цифрового разрыва» между регионами, подготовка кадров в области информационных технологий, а также инерция государственного мышления. Необходимость решения названных проблем становится главным критерием зрелости руководителей всех уровней.

Контрольные значения показателей реализации Стратегии. В целях обеспечения реализации Стратегии осуществляются мониторинг и статистическое наблюдение показателей развития информационного общества в Российской Федерации.

По результатам мониторинга Президенту РФ представляется ежегодный национальный доклад о состоянии развития информационного общества в Российской Федерации.

В результате реализации основных направлений и мероприятий Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. должны быть достигнуты определенные *контрольные значения показателей*, определяющие состояние развития информационного общества в Российской Федерации.

Отдельные значения данных показателей приведены в табл. 1.

Таблица 1

Контрольные значения показателей, определяющие состояние развития информационного общества в Российской Федерации

Показатели	Значения показателей
Место Российской Федерации в международных рейтингах развития информационного общества	В числе 20 ведущих стран мира
Место Российской Федерации в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры	Не ниже десятого
Доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации	100%
Сокращение различий между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития	До двух раз
Наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет	Не менее чем в 75% домашних хозяйств
Доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота	70%
Доля библиотечных фондов, переведенных в электронную форму, в общем объеме фондов общедоступных библиотек — не менее 50%, в том числе библиотечных каталогов	100%

4.4. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»

В соответствии со Стратегией создание информационного общества рассматривается как платформа для решения задач более высокого уровня — модернизации экономики и общественных отношений, обеспечения конституционных прав граждан и высвобождения ресурсов для личностного развития.

Цели государственной информационной политики в сфере формирования информационного общества опре-

деляют необходимость решения задач не только в сфере информационных технологий, но и в других отраслях экономики, науке и технике, социальной сфере и государственном управлении. Поэтому в число показателей развития информационного общества в Российской Федерации, контрольные значения которых определены Стратегией, также включены показатели, отражающие уровень развития информационных технологий и степень их использования в разных сферах деятельности.

Текущее состояние готовности России к информационному обществу определяет в соответствии со Стратегией необходимость не только развития отрасли информационных технологий, но и определения приоритетов ее развития, создания на ее основе сервисов и обеспечения готовности граждан и организаций к использованию технических и технологических возможностей информационного общества. Отсюда на первый план выходят задачи координации действий различных участников информационного общества (агентов), согласования их интересов и ресурсов.

Стратегией также установлено, что информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти. Иначе говоря, необходимыми условиями создания информационного общества является не только высокий уровень развития информационных технологий, но и возможность внедрения технологий в повседневную жизнь. Поэтому для всех граждан Российской Федерации независимо от места их проживания и социального статуса должны соблюдаться единые минимальные федеральные стандарты доступности информационных технологий.

В соответствии с целями и задачами формирования и развития информационного общества в Российской Федерации, предусмотренными Стратегией, а также с учетом текущего состояния сферы создания и использования информационных технологий в Российской Федерации Правительством РФ 20 октября 2010 г. принята **Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»** (далее — Программа), целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам,

развития цифрового контента, применения инновационных технологий и радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Достижение названной цели обеспечивается путем выполнения мероприятий, сгруппированных в шести подпрограммах.

Подпрограмма «Повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе» предусматривает:

- развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных технологий на базе единого портала;
- перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства;
- повышение открытости деятельности органов государственной власти;
- создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, а также в областях жилищно-коммунального хозяйства, образования и науки, культуры и спорта.

Подпрограмма «Электронное государство и эффективность государственного управления» предусматривает:

- формирование единого пространства электронного взаимодействия;
- создание и развитие государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени;
- создание справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах;
- повышение эффективности внедрения информационных технологий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- создание инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;
- развитие системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа;
- обеспечение перевода в электронный вид государственной учетной деятельности;

• создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, в том числе защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

Подпрограмма «Российский рынок информационных и телекоммуникационных технологий» предусматривает:

• стимулирование отечественных разработок в сфере информационных технологий;

• подготовку квалифицированных кадров в сфере информационных технологий;

• развитие экономики и финансовой сферы на основе использования информационных технологий;

• формирование социально-экономической статистики развития информационного общества;

• развитие технопарков в сфере высоких технологий.

Подпрограмма «Базовая инфраструктура информационного общества» предусматривает:

• формирование современной инфраструктуры связи и телекоммуникаций, в том числе создание условий для обеспечения населения современными услугами широкополосного доступа и расширение перечня универсальных услуг связи;

• повышение готовности населения и бизнеса к возможностям информационного общества, в том числе создание условий для повышения компьютерной грамотности населения;

• создание системы подготовки высококвалифицированных кадров в области суперкомпьютерных технологий и специализированного программного обеспечения;

• создание многоуровневой федеральной системы электронного дистанционного обучения;

• создание единой территориально распределенной системы доступа к разрабатываемым электронным образовательным ресурсам в рамках единого образовательного интернет-портала;

• преодоление высокого уровня различия в использовании информационных технологий регионами, различными слоями общества и создание базовой инфраструктуры информационного общества;

• повышение готовности населения и бизнеса к возможностям информационного общества, в том числе обучение использованию современных информационных технологий.

Подпрограмма «Безопасность в информационном обществе» предусматривает:

- противодействие использованию потенциала информационных технологий в целях угрозы национальным интересам Российской Федерации;
- обеспечение технологической независимости Российской Федерации в отрасли информационных технологий;
- развитие технологий защиты информации, обеспечивающих неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, а также безопасность информации ограниченного доступа;
- обеспечение развития законодательства РФ и совершенствование правоприменительной практики в сфере информационных технологий.

Подпрограмма «Цифровой контент и культурное наследие» предусматривает:

- оцифровку объектов культурного наследия, включая архивные фонды;
- развитие инфраструктуры удаленного доступа к цифровому контенту в том числе его оптимизацию с учетом запросов и географического положения пользователя; разработку технологии защиты контента правообладателей от копирования при его просмотре с помощью размещения уникальной цифровой метки объекта авторских прав в цифровом контенте; реализацию технологии сбора статистики, а также системы биллинга для учета легального приобретения цифрового контента;
- разработку инструментов категорирования контента;
- создание единого интернет-портала для популяризации культурного наследия и традиций России, в том числе обеспечение распределенного доступа к различным отраслевым информационным ресурсам в сети Интернет, к данным о музейных предметах, коллекциях, к документам библиотечного фонда, государственным услугам в сфере культуры, сайтам управлений культуры субъектов РФ, учреждений культуры и т.п.;
- разработку обучающего цифрового мультимедийного и интерактивного контента, включая создание стереоскопических 3D коллекций о значимых мероприятиях в сфере культуры и культурном наследии народов России;
- создание национального библиотечного ресурса с унифицированным каталогом на базе оцифрованных фондов Российской государственной библиотеки, Российской

национальной библиотеки, Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина, библиотек государственных академий наук РФ, а также государственных и муниципальных публичных библиотек;

- подключение к сети Интернет учреждений культуры, в первую очередь публичных государственных и муниципальных библиотек.

Сохранение культурного разнообразия и традиций является одной из ключевых задач тысячелетия. В этой связи существует потребность в реализации мероприятий по созданию, распространению и сохранению этой информации в электронной форме, что позволит сохранять культурное наследие для будущих поколений.

Мероприятия подпрограммы направлены на содействие производству и обеспечению доступности всего информационного контента — образовательного, научного, культурного и развлекательного. Ключевая роль отводится переводу существующего культурного наследия в цифровой формат.

Эффективность Программы оценивается по следующим параметрам:

- соответствие плановых значений показателей конечного результата выполнения Программы контрольным значениям показателей развития информационного общества в Российской Федерации;
- степень достижения запланированных результатов.

Результаты выполнения мероприятий Программы должны соответствовать задачам Стратегии.

Итоговым результатом Программы станет наличие широкого спектра возможностей использования информационных технологий в производственных, научных, образовательных и социальных целях.

Названные возможности будут доступны для любого гражданина вне зависимости от его возраста, состояния здоровья, региона проживания и любых других характеристик. Возможности использования информационных технологий обеспечиваются за счет создания соответствующей инфраструктуры, обеспечения цифрового контента и подготовки пользователей.

Выполнение Программы создаст условия для повышения качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных технологий.

Совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере будет обеспечиваться постоянным мониторингом законодательства РФ, актуализацией нормативных правовых актов, приведением их в соответствие с требованиями текущих потребностей информационного общества и международными нормами права.

Следующим значимым результатом Программы станет повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг, а также снижение стоимости обеспечения государственного управления.

Реализация мероприятий по развитию государственной системы правовой информации позволит создать оптимальные условия максимально полного удовлетворения информационных потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан в использовании правовых актов на основе эффективной организации и использования информационно-правовых ресурсов с применением современных информационных технологий.

В области развития науки, технологий и техники, подготовки квалифицированных кадров в сфере информационных технологий мероприятия Программы обеспечат сокращение отставания от мировых лидеров в этой сфере, развитие технологий создания баз данных, формирование национальной системы управления транспортной инфраструктурой и распространение широкополосных беспроводных сетей.

Предполагается сократить дефицит квалифицированных пользователей информационных технологий, обеспечить обучение работников навыкам использования информационных технологий и повысить уровень компьютерной грамотности государственных и муниципальных служащих.

Мероприятия Программы обеспечат **профилактику ряда угроз интересам России** за счет обеспечения безопасности использования национального сегмента сети Интернет, снижения уязвимости системы управления национальным доменом, сокращения возможностей нарушения доступа к российским информационным ресурсам в сети Интернет и развязывания в сети Интернет информационного противоборства.

Всестороннее применение информационных технологий приведет к новому качеству взаимодействия людей в особенности через средства электронных коммуникаций и сеть Интернет, откроет новые возможности для индивидуального развития и развития всех форм хозяйствующих субъектов и органов государственной власти и, как следствие, повысит производительность труда, эффективность и конкурентоспособность экономики.

Объем временных ресурсов, которые граждане тратят на получение государственных услуг, составляет около 25 млн часов рабочего времени. Более 10% стоимости произведенных товаров и услуг организаций малого бизнеса составляют издержки, связанные с дополнительными административными барьерами. Соответственно, для отечественной экономики эти издержки превращаются в упущенные возможности.

Интерес представляет описание в тексте Программы проявлений **нового качества жизни граждан**, которое будет достигнуто в результате выполнения мероприятий Программы. В частности, любому гражданину, например, для того чтобы:

- *получить государственную услугу*, достаточно будет один раз дистанционно заполнить форму запроса, а через определенное время получить необходимый документ в свой почтовый ящик или проверить наличие изменений о своей персоне в соответствующей базе данных;
- *выразить свое мнение* по тому или иному вопросу или сформировать группу единомышленников для воплощения какой-либо инициативы, достаточно будет зайти на соответствующий сайт в сети Интернет;
- *собрать ученика в школу*, достаточно будет скачать комплект учебников и сопутствующих материалов с регионального образовательного портала и сохранить их в электронной книге;
- *сдать налоговую отчетность*, не нужно будет посещать налоговую инспекцию;
- *получить консультацию специалиста*, пациенту не нужно будет ехать в медицинский центр, а достаточно будет оставить свои документы на портале и в назначенное время выйти на связь с профильным врачом;
- *получить помощь в чрезвычайной ситуации*, достаточно будет воспользоваться единым номером экстренных служб по таксофону связи, расположенному в шаговой доступности;

- *подобрать литературу по интересующей тематике*, достаточно будет воспользоваться электронным каталогом любой библиотеки на всей территории страны;
- *приступить к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности*, не нужно будет тратить время на дорогу, достаточно будет включить компьютер и войти в корпоративную сеть;
- *заключить договор с партнером из другого региона*, не нужно будет командировать к нему своего представителя, достаточно будет удостоверить документы электронной цифровой подписью;
- *купить билет на поезд*, не нужно будет ехать в кассу, достаточно будет дистанционно выбрать и оплатить нужный билет, а при посадке назвать контролеру свою фамилию.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основные признаки информационного общества.
2. Охарактеризуйте проблемы развития информационного общества.
3. Какова главная цель формирования и развития информационного общества России?
4. Назовите задачи и принципы развития информационного общества.
5. Какие мероприятия предусмотрены Государственной программой «Информационное общество»?
6. Как оценивается эффективность Государственной программы «Информационное общество» и ее результаты?

Глава 5

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

5.1. Актуализация информатизации органов власти

Реформирование системы государственного управления является одним из важных условий социально-экономического развития страны. В 2003—2005 гг. были приняты важные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации.

В послании Президента РФ Федеральному собранию РФ на 2003 г. основным препятствием на пути экономических реформ была названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Приоритетными задачами развития государственного управления назывались радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов (51).

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции из числа осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций.

Уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти. Для достижения этой цели разрабатываются организационные и правовые механизмы создания и ведения системы порталов государственных услуг, обеспечивающих свободный доступ пользователям информационно-телекоммуникационной сети Интернет к систематизированной информации о государственных услугах, а также механизмы, обеспечивающие эффективное электронное взаимодействие получателей государственных услуг с органами государственной власти, предоставляющими государственные услуги, в том числе с использованием электронных документов, удостоверенных электронной цифровой подписью.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. По ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в два года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией Transparency International, в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место. В последующие годы положение России изменялось следующим образом: 2005 — 126 (из 159 стран), 2006 — 121 (из 163), 2007 — 143 (из 179), 2008 — 147 (из 180), 2010 — 158 (из 174).

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди

48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долл., прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на 1% и сокращением инфляции на 0,46% (52).

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 г. чиновничество названо замкнутой кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса. В этой связи основными задачами названы: повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. Такая характеристика современного состояния сферы государственного управления дана в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. (52).

Поэтому государством принято решение реформировать административную систему с целью значительного повышения эффективности государственного управления и кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти *на основе перехода на массовое использование информационных коммуникативных технологий (ИКТ)*.

В связи с этим разработаны концептуальные официальные документы (53—57), в которых определены основные положения государственной политики в области информатизации органов государственной власти в Российской Федерации:

1) Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах и план мероприятий

по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р);

2) Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации (распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р, в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219);

3) Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ № 632-р от 06.05.2008;

4) Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами, одобренная распоряжением Правительства РФ от 24.04.2007 № 516-р;

5) Концепция создания единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы управления (сокращенное наименование системы — ГАС «Управление»), одобренная протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30.06.2009 № 90;

6) Концепция региональной информатизации до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 17.07.2006 № 1024-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

В названных концептуальных документах сформулированы базовые положения государственной политики в области совершенствования деятельности органов государственной власти и повышения ее эффективности на основе использования автоматизированных систем и информационных коммуникационных технологий: цели и задачи, принципы и основные направления.

5.2. Концепция административной реформы в Российской Федерации как главный стратегический план информационной модернизации деятельности органов исполнительной власти

Перманентное изменение параметров государственного влияния на развитие общества в России является важным составляющим элементом государствоведения как области знаний о природе, месте и механизмах деятельности

государственных институтов в существующей действительности. Реформистские тенденции и попытки наиболее рационально изменить названные параметры в каждом историческом периоде общественного развития, как правило, совпадают по времени с периодами изменения парадигм роли государства в гражданском обществе.

Проведение административных реформ в России имеет довольно длительную историю. Перестройки центрального аппарата государственного управления проводились и в Российской империи, и в годы Советской власти. После распада СССР наметились тенденции упрощенного понимания роли государства в системе управления, которые в течение почти десятилетия преодолевались с разной степенью успеха, пока, наконец, не удалось к 2001—2002 гг. скорректировать в государственной политике нигилистический взгляд на роль и место государственной власти как самостоятельной ветви управления обществом.

В связи с глобальной перестройкой политических и экономических процессов в стране стали предприниматься существенные меры по преобразованию органов государственного управления, заключавшиеся в первую очередь в деполитизации государственных структур (58).

Государство — важнейший институт гражданского общества. Именно государство, несмотря на существенные эволюционные подвижки в его формах, и в XXI в. остается центральным социально-политическим институтом, организующим порядок общественных отношений как внутри своей территории и пространства, так и в процессах международного и глобального пространства (59, 59).

Современный период смены парадигм существенно отличается от других исторических периодов тем, что попытки изменения характеристик государственности связаны с массовым применением результатов научно-технического прогресса в области информатики. Мы уже знаем, что такой прогресс значительно влияет на механизм обработки, передачи и использования информации, особенно на объем, скорость и качество информационных ресурсов принятия управленческих решений.

Компьютерные системы и телекоммуникации создают автоматизированные возможности ускорения и повышения качества управленческих процессов. Технологические возможности изменения характера управления используются

при проектировании моделей изменения государственных механизмов, а результаты моделирования не могут не отражаться на практике государственного управления.

Последнее десятилетие в жизни российского общества наблюдается попытка восстановить государственные подходы в управлении обществом. Это проявляется и в антикризисных программах, и в области национальной безопасности и в международной сфере (59, 59—96; 60). Совпадение во времени исторического опыта возрождения государственной модели управления обществом (при качественной ее трансформации) и информационной модернизации всех сфер жизни создает уникальные условия общественного прогресса.

В официальной позиции руководителей российского государства была сформулирована задача оптимизации деятельности государственных органов (51). Потребность в оптимальной системе государственной власти обусловлена как неотложными социально-экономическими проблемами, задачами повышения уровня и качества жизни населения, так и изменением роли государства, превращением его из надзирателя в партнера, действующего в интересах общества. Современные преобразования в этой сфере направлены на сокращение административного давления на предпринимательские структуры, наведение должного порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство. Исходным здесь должен являться тезис о том, что эффективность деятельности государства определяется не столько широтой охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране (58).

Синхронизация названных тенденций (реформирование государственности и массовой информатизации) позволяет выявить и снизить влияние традиционных диссонансов в обществе (например, кризисы управляемости, коррупции, правового нигилизма). Совмещение целей и задач административной реформы и информационных преобразований не только формирует логические основания в процессе государственных преобразований, но и помогает создать более рациональные модели общественного прогресса.

Поэтому неслучайно в текстах концепций государственных и информационных преобразований наблюдаются

совпадения базовых параметров государственной политики: целей, задач, принципов и основных направлений деятельности (58).

Мы уже отмечали в главе 3, что главным содержанием государственной информационной политики является создание условий для развития информационной сферы функционирования государства и его устойчивое развитие.

Развитие информационной сферы связано, прежде всего, с удовлетворением информационных потребностей государства. Это проявляется в обеспечении создания и использования информационных ресурсов государственного управления, документирования информации, информационного взаимодействия и документооборота, укрепления информационной дисциплины в государственном аппарате (59, 52).

Основным ценностным ориентиром административной реформы являются *устойчивое развитие и повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти* как «основного рабочего инструмента реализации политики государственной власти как целостной системы» (59, 59).

Следовательно, основные положения Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. имеют ключевое значение для реализации государственной информационной политики, поскольку в этом документе проявляется основная идея обеспечения общественных ценностей и, в частности, ценностного ориентира, связанного с совершенствованием всех форм деятельности государственных органов.

Целями административной реформы в Российской Федерации в контексте ее взаимосвязанности с процессом информатизации являются:

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- повышение качества и доступности государственных услуг.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

1) модернизация системы информационного обеспечения органов государственной власти (Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. и план мероприятий по ее реализации);

2) организация предоставления государственных услуг в электронной форме на базе создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг («Электронное правительство»);

3) реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);

4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

5) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;

6) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

Обеспечение реализации названных задач реформ государства на основе структурной модернизации информационной сферы необходимо рассмотреть на отдельных направлениях.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте роль и значение информационных технологий в модернизации государственного управления.
2. Что такое синхронизация реформирования государственности и массовой информатизации?
3. Перечислите цели и задачи административной реформы в контексте информатизации.

Глава 6

Государственная политика в сфере использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти

Государственная политика в сфере использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти призвана обеспечить повышение эффективности их деятельности на основе использования государственных информационных систем.

Кроме того, в результате реализации названной государственной политики ожидается формирование эффективной системы предоставления государственных услуг на основе использования информационных технологий в рамках «Электронного правительства».

6.1. Актуализация использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти

Предпосылки внедрения информационных технологий. В настоящее время, как уже говорилось, сложились благоприятные условия для совершенствования системы государственного управления, повышения качества предоставления государственных услуг населению и организациям, повышения результативности и прозрачности работы государственного аппарата, последовательного искоренения коррупции на основе широкого применения информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти.

Реализуемые программы социально-экономического развития и модернизации системы государственного управления предусматривают мероприятия, направленные:

- на повышение квалификации государственных служащих и уровня технической оснащенности государственной службы;
- обеспечение информационной открытости и прозрачности процедур разработки и принятия государственных решений, реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности федеральных органов государственной власти;
- формирование современной телекоммуникационной инфраструктуры на территории страны;
- обеспечение роста объемов финансирования государственных программ и проектов, предусматривающих использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти;
- распространение опыта успешного использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти.

Исполнение названных мероприятий создает необходимые предпосылки для широкого внедрения информационных технологий и их использования в деятельности федеральных органов государственной власти.

Уровень ИТ в деятельности федеральных органов государственной власти. Внедрение информационных технологий в деятельность федеральных органов государственной власти осуществляется интенсивными темпами. В ряде государственных органов созданы основы информационно-технологической инфраструктуры, формируется организационно-методическое и кадровое обеспечение эффективного использования информационных технологий.

Важную роль в повышении эффективности использования информационных технологий играет федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65, реализация которой позволяет сформировать необходимые предпосылки для внедрения информационных технологий на качественно новом уровне.

Растет численность сотрудников федеральных органов государственной власти, обеспеченных персональными компьютерами, отвечающими современным требованиям.

В большинстве федеральных органов государственной власти созданы территориально распределенные компьютерные сети, в том числе имеющие доступ в сеть Интернет.

Доля затрат на закупку программного обеспечения и услуги системной интеграции в структуре бюджетных расходов на использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти увеличивается, что в целом отражает развитие функциональных возможностей и повышение сложности используемых в деятельности федеральных органов государственной власти информационных систем и ресурсов.

В структуре федеральных органов государственной власти функционируют органы, ответственные за реализацию государственной политики в сфере использования информационных технологий, формируется система межведомственной координации государственных программ и проектов использования информационных технологий.

Успешно реализуются проекты внедрения автоматизированных информационных систем в сфере электронного документооборота, управления материально-техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами, а также проекты интеграции государственных информационных ресурсов между собой в рамках внедрения электронных административных регламентов предоставления государственных услуг.

Федеральные органы государственной власти создают и используют интернет-сайты для размещения информации о своей деятельности, а также для предоставления услуг и обеспечения интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций.

Проводимые мониторинг и оценка эффективности использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти являются основой для уточнения направлений реализации государственной политики и корректировки государственных программ и проектов в этой сфере.

Основным официальным документом, в соответствии с которым организуется процесс информатизации федеральных органов государственной власти, является Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (далее — Концепция), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

6.2. Цели и задачи Концепции использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти

Концепция определяет основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления.

Основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является повышение эффективности государственного управления на основе общей информационно-технологической инфраструктуры, обеспечивающей их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг.

Государственная политика в сфере использования информационных технологий направлена на решение следующих *основных задач*.

1. Реализация стратегических приоритетов в использовании информационных технологий в государственном управлении:

- разработка и реализация государственных программ и проектов;
- формирование единого механизма межведомственной координации в области создания информационных систем, в том числе государственных информационных ресурсов в соответствии с целями социально-экономического развития.

2. Формирование информационных ресурсов и организация доступа к ним:

- централизованное создание государственных информационных ресурсов (регистров, кадастров, реестров, классификаторов), содержащих полную, непротиворечивую, достоверную, актуальную информацию, необходимую для выполнения основных функций государственного управления, обеспечения доступности соответствующих данных на межведомственном уровне, а также для граждан и организаций в соответствии с требованиями, установленными законодательством РФ;
- развитие единой защищенной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти,

системы удостоверяющих центров в области электронной цифровой подписи и электронной среды взаимодействия, обеспечивающей эффективный межведомственный информационный обмен;

- обеспечение гражданам и организациям доступа к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти, соответствующим государственным информационным ресурсам, в том числе через сеть Интернет;
- организация интерактивного информационного *обслуживания* граждан и организаций с использованием современных информационных технологий.

3. Разработка и совершенствование информационного законодательства и практики его применения:

- совершенствование нормативной правовой базы в целях повышения эффективности использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти с учетом международной практики;
- правовая защита интеллектуальной собственности, недопущение использования в деятельности федеральных органов государственной власти программного обеспечения, не имеющего соответствующей лицензионной поддержки;
- разработка стандартов в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, создания государственных информационных систем, их интеграции и совместного использования в рамках создания общего информационного пространства федеральных органов государственной власти.

4. Создание условий реализации государственной информационной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти:

- обеспечение информационной безопасности деятельности федеральных органов государственной власти и элементов информационно-технологической инфраструктуры;
- создание единой системы управления, мониторинга и контроля эффективности использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, обеспечивающей эффективную межведомственную координацию реализуемых государственных программ и проектов, их согласованное и взаимоувязанное

выполнение в соответствии с основными приоритетами социально-экономического развития;

- реализация комплексных программ подготовки и повышения квалификации государственных служащих в части использования информационных технологий, развитие необходимой образовательной инфраструктуры и методического обеспечения.

6.3. Приоритетные направления реализации Концепции использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти

Определение приоритетов в использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется на основе оценки возможности получения значимого социально-экономического результата и объема соответствующих ресурсов.

Приоритеты в использовании информационных технологий в сфере государственного управления уточняются на регулярной основе в соответствии с актуальными задачами на разных этапах информатизации. На ближайшую и среднесрочную перспективу приоритетными направлениями в области использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти являются комплексы планируемых мероприятий в конкретных областях модернизации развития страны:

- в области социально-экономического развития;
- в сфере государственного управления;
- по обеспечению информационной открытости;
- в области обеспечения информационной безопасности.

Приоритеты в области социально-экономического развития. В соответствии с основными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу определяются следующие приоритеты использования информационных технологий:

- *в бюджетной и налоговой сферах*: повышение эффективности бюджетного процесса и налогового администрирования, предоставление доступа гражданам и организациям к открытой информации о федеральном бюджете, формирование и представление налоговых деклараций в электронном виде;

- *в сфере рынка земли и недвижимости*: формирование единого кадастра объектов недвижимости и обеспечение доступа к нему граждан и организаций, а также организация электронного документооборота между всеми участниками процесса регистрации и учета сделок с объектами недвижимости;
- *в сфере развития телекоммуникационной инфраструктуры*: создание условий для обеспечения доступа к телекоммуникационным услугам и информационным ресурсам, развитие сети пунктов общественного доступа граждан к государственным информационным ресурсам;
- *в сфере развития науки и инноваций*: развитие системы научно-технической информации, создание реестров научных организаций, системы учета и анализа результативности их деятельности, обеспечение доступа к информации о результатах финансирования науки и инноваций за счет средств федерального бюджета;
- *в сфере здравоохранения*: создание систем мониторинга состояния здоровья населения, систем персонифицированного учета медицинских услуг, внедрение технологий телемедицины;
- *в сфере образования*: повышение качества образования, обеспечение доступности образовательных услуг, в том числе на основе распространения технологий дистанционного обучения и электронных учебников;
- *в сфере культуры*: совершенствование системы мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры, создание системы учета культурных ценностей и перевод библиотечного фонда в электронный вид, развитие информационного сервиса библиотек;
- *в сфере национальной безопасности*: создание систем мониторинга, прогнозирования угроз техногенного, природного и террористического характера в отношении объектов инфраструктуры и населения, систем предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, совершенствование системы проведения оперативно-розыскных мероприятий, криминалистической деятельности.

Приоритеты в сфере государственного управления. В соответствии с основными направлениями административной реформы приоритетами использования информационных технологий в сфере государственного управления являются:

1) повышение эффективности реализации *правоустанавливающих функций государства* и совершенствование меха-

низмов государственного регулирования на основе создания и развития: систем информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти; ситуационных центров и систем прогнозирования и моделирования угроз социально-экономическому развитию Российской Федерации; единой системы регистрации и распространения нормативных правовых актов, системы обеспечения законодательной деятельности, обеспечивающей размещение электронных версий документов;

2) повышение эффективности *правоприменительной деятельности* федеральных органов государственной власти на основе создания и развития: систем, обеспечивающих размещение в сети Интернет информации и доступа граждан и организаций к открытым ведомственным информационным ресурсам, интерактивное информационное обслуживание граждан и организаций; пунктов общественного доступа к информационным ресурсам и др.;

3) повышение эффективности выполнения *контрольных и надзорных функций* на основе создания и развития систем: мониторинга эффективности правоприменительной деятельности; информационной поддержки следственных действий, определения характера и анализа причин правонарушений; информационного обеспечения деятельности судов, учета обращений граждан и организаций, судебных дел и судебных решений, поддержки судебного делопроизводства;

4) повышение эффективности *управления ресурсами федеральных органов* государственной власти на основе создания и развития систем: анализа ключевых показателей эффективности и результативности деятельности федеральных органов государственной власти, в том числе документационного обеспечения их деятельности, электронного документооборота на основе электронных административных регламентов и др.;

5) рост *квалификации государственных служащих* на основе создания и развития информационной системы поддержки непрерывного профессионального образования государственных служащих, системы управления знаниями.

Приоритеты по обеспечению информационной открытости. Повышение информационной открытости деятельности федеральных органов государственной власти, доступности соответствующей информации для граждан и организаций,

а также создание механизмов общественного контроля их деятельности обеспечивается путем создания:

- *общегосударственных информационных ресурсов с предоставлением доступа* к ним граждан и организаций, в том числе через сеть Интернет;
- *инфраструктуры пунктов общественного доступа* к информации о деятельности федеральных органов государственной власти и государственным информационным ресурсам;
- *единой системы навигации в сети Интернет* по общегосударственным информационным ресурсам;
- системы *подтверждения передачи информации в электронном виде*, ее подлинности в процессе межведомственного взаимодействия, а также взаимодействия федеральных органов государственной власти с населением и организациями;
- механизмов *обучения граждан в области их прав* и возможностей использования информационных технологий при взаимодействии с федеральными органами государственной власти.

Приоритеты в области обеспечения информационной безопасности. Обеспечение необходимого уровня безопасности государственных информационных систем и ресурсов, их целостности и конфиденциальности основано на применении:

- единых требований защиты информации от несанкционированного доступа или изменения, воздействия компьютерных атак и вирусов;
- сертифицированных отечественных средств предупреждения и обнаружения компьютерных атак и защиты информации;
- криптографических средств защиты информации, систем и ресурсов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.

Деятельность федеральных органов государственной власти в области обеспечения безопасности информации, подлежащей обязательной защите, регулируется нормативными правовыми актами, издаваемыми в установленном порядке. Основными направлениями повышения уровня защищенности объектов общей информационно-технологической инфраструктуры федеральных органов государственной власти являются:

- обеспечение комплексного подхода к решению задач информационной безопасности;

- разработка модели угроз информационной безопасности;
- обеспечение эффективного мониторинга состояния информационной безопасности;
- совершенствование нормативной правовой и методической базы в области защиты государственных информационных систем и ресурсов;
- создание физически обособленного телекоммуникационного сегмента специального назначения, обеспечивающего возможность обмена в электронном виде информацией, содержащей государственную тайну и др.

6.4. Обеспечение единства государственной политики в области использования информационных технологий

Государственная политика в области использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти основана на следующих **основных принципах**:

1) подчинение процессов использования информационных технологий решению приоритетных задач социально-экономического развития, модернизации системы государственного управления, обеспечения обороноспособности и национальной безопасности страны;

2) определение направлений и объемов бюджетных расходов в области использования информационных технологий в государственном управлении на основе конкретных результатов и показателей эффективности деятельности федеральных органов государственной власти;

3) консолидация бюджетных средств на создании государственных информационных систем, имеющих важное социально-экономическое и политическое значение;

4) централизованное создание общих для федеральных органов государственной власти элементов информационно-технологической инфраструктуры;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности внедрения информационных технологий в деятельность федеральных органов государственной власти;

6) согласованность нормативной правовой и методической базы в сфере информационных технологий на всех уровнях;

7) открытость и прозрачность использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти;

8) исключение дублирования бюджетных расходов на создание государственных информационных ресурсов и систем;

9) унификация элементов информационно-технологической инфраструктуры, использование типовых решений при создании государственных информационных систем федеральных органов государственной власти.

Механизмы реализации единства государственной информационной политики в области использования информационных технологий включают в себя совокупность следующих действий:

1) по формированию уполномоченных и координационных органов по обеспечению единства использования информационных технологий;

2) разработке мероприятий в форме программ, проектов и планов финансового и материального обеспечения;

3) осуществлению мониторинга использования информационных технологий;

4) разработке целевых показателей эффективности реализации государственной политики в области.

В состав уполномоченных и координационных органов по обеспечению единства использования информационных технологий входят:

1) федеральные органы государственной власти в соответствии с возложенными на них функциями обеспечивают *определение стратегических целей и приоритетов* использования информационных технологий в своей деятельности, подготовку проектов и обоснование объемов бюджетного финансирования, эффективное управление их реализацией, а также назначение должностных лиц, ответственных за организацию этой деятельности;

2) уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере информационных технологий, которые обеспечивают:

- разработку нормативных правовых актов и стандартов, регулирующих применение информационных технологий в государственном управлении,
- надзор за их исполнением,
- координацию создания общей информационно-технологической инфраструктуры федеральных органов государ-

ственной власти, государственных информационных систем и ресурсов, имеющих межведомственный характер,

- контроль эффективности бюджетных расходов в этой сфере;

3) координационные (совещательные) органы по вопросам реализации государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти обеспечивают:

- рассмотрение и согласование приоритетов, государственных программ и проектов в этой сфере,
- проектов законодательных и иных нормативных правовых актов и стандартов,
- предложений об объединении закупок в сфере информационных технологий для нужд федеральных органов государственной власти.

Порядок составления, обоснования, финансирования и выполнения государственных программ и проектов использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, а также механизмы управления их реализацией определяются на основе единого методического руководства по использованию информационных технологий в деятельности указанных органов.

Разработка мероприятий. Основным механизмом реализации единой согласованной государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)».

Программа включает в себя мероприятия по развитию и гармонизации законодательной и методической базы, регламентирующей порядок использования информационных технологий в сфере государственного управления, по формированию единой инфраструктуры информационно-технологического обеспечения федеральных органов государственной власти, созданию общегосударственных информационных ресурсов, созданию межведомственных государственных автоматизированных информационных систем и повышению квалификации государственных служащих в сфере использования информационных технологий.

Создание, развитие и обеспечение функционирования государственных информационных систем и ресурсов федеральных органов государственной власти осуществляются в рамках ведомственных программ использования информационных технологий. В случае если планируемая стоимость реализации отдельных проектов использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти превышает нормативно установленный объем, решение о выделении необходимых средств принимается по результатам проведения межведомственной технико-экономической экспертизы.

Приоритеты и порядок финансирования государственных проектов определяются по результатам оценки возможного экономического эффекта, социальной значимости их реализации, а также объема ресурсов, необходимых для их реализации.

В целях повышения эффективности управления процессом использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется мониторинг использования информационных технологий, в рамках которого обеспечивается контроль эффективности выполнения государственных программ и проектов, проводится анализ текущих и перспективных потребностей в информационных технологиях, формируются предложения по корректировке государственной политики в сфере информационных технологий.

Целевые показатели эффективности реализации Концепции. Государственная политика, сформулированная в Концепции, нацелена на достижение высоких результатов и показателей эффективности.

Управление использованием информационных технологий и выполнение мероприятий по реализации основных положений Концепции необходимо обеспечить на уровне федеральных органов государственной власти в соответствии с положениями об этих органах. В результате реализации Концепции до 2010 г. ожидается:

1) утверждение основополагающих стандартов в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти;

2) внедрение информационных технологий, обеспечивающих для федеральных органов государственной власти возможность интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций;

3) подключение федеральных органов государственной власти и их территориальных управлений к единой защищенной телекоммуникационной инфраструктуре, формируемой для государственных нужд;

4) интеграция ведомственных информационных систем на основе общих стандартов и требований в рамках общего информационного пространства, обеспечение эффективного и защищенного информационного обмена и электронного взаимодействия федеральных органов государственной власти между собой, с населением и организациями;

5) внедрение систем электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи в федеральных органах государственной власти, в том числе и на межведомственном уровне;

6) внедрение в федеральных органах государственной власти и их территориальных подразделениях комплексных информационных систем управления кадровыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами;

7) повышение квалификации пользователей и обслуживающего персонала по использованию информационных технологий, организация обучения государственных служащих федеральных органов государственной власти на специальных курсах повышения квалификации;

8) формирование основных государственных информационных ресурсов, характеризующих ключевые объекты государственного управления, а также обеспечение доступа к ним на межведомственном уровне;

9) обеспечение поэтапного перевода открытой архивной информации федеральных органов государственной власти в электронный вид;

10) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти;

11) обеспечение основных потребностей федеральных органов государственной власти в персональных компьютерах, серверах, периферийном оборудовании, локальных сетях, компьютеризированной телефонии, а также в базовом и прикладном лицензионном программном обеспечении;

12) применение сети Интернет в деятельности федеральных органов государственной власти;

13) увеличение доли программных продуктов отечественного производства, используемых в деятельности федеральных органов государственной власти.

Необходимым условием успешной реализации Концепции является максимальная открытость процесса выработки и принятия решений по всем поставленным в ней вопросам при широком их обсуждении с участием общественности, научных и экспертных кругов.

6.5. Основные условия обеспечения единства государственной политики в области использования информационных технологий

Реализация государственной информационной политики в области использования информационных технологий представляет собой сложный и долгосрочный процесс. На первом историческом этапе информатизации ставились задачи создания элементарных базовых условий удовлетворения информационных потребностей государственных органов: создание автоматизированных рабочих мест, локальных сетей и обучение государственных служащих навыкам работы с компьютерной техникой.

На этапе массового внедрения и использования информационных технологий в деятельности государственных органов по осуществлению властных функций и взаимодействию с гражданским обществом главным препятствием этому процессу стало отсутствие единства в информационной деятельности. Добиться единства в реализации государственной информационной политики предполагается с помощью следующих мероприятий:

1) формирование общего информационного пространства и защищенной информационной среды федеральных органов государственной власти;

2) разработка единых стандартов и требований к основным элементам информационно-технологического обеспечения;

3) создание единых общегосударственных информационных ресурсов;

4) создание единой системы повышения квалификации государственных служащих в области информационных технологий;

5) совершенствование нормативной правовой базы в сфере использования информационных технологий.

Общее информационное пространство включает государственные информационные системы федеральных орга-

нов государственной власти и формируется на основе развития:

- единой защищенной телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд;
- системы удостоверяющих центров в области электронной цифровой подписи уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти;
- электронной среды взаимодействия федеральных органов государственной власти.

Формирование единых стандартов создания, интеграции и совместного использования типовых элементов информационно-технологической инфраструктуры федеральных органов государственной власти позволит обеспечить согласованное развитие и *совместимость* между собой применяемых программно-технических решений.

Названные стандарты создания типовых элементов информационно-технологической инфраструктуры определяют общие требования и порядок выполнения работ по их проектированию, реализации, внедрению, эксплуатации и развитию. Стандарты утверждаются для типовых элементов информационно-технологической инфраструктуры федеральных органов государственной власти (системы взаимодействия с гражданами и организациями, учетные системы, системы межведомственного взаимодействия, системы управления государственными информационными ресурсами, информационно-аналитические системы, системы информационной безопасности и др.).

Общегосударственные информационные ресурсы, включая регистры, кадастры, реестры, классификаторы, создаются в целях предоставления оперативного доступа к целостной, актуальной, достоверной и непротиворечивой информации об основных объектах, формах, способах и результатах государственного управления и ее совместного использования на межведомственном уровне органами государственной власти.

Создание общегосударственных информационных ресурсов позволяет устранить дублирование, упорядочить и регламентировать процедуры сбора, хранения и актуализации соответствующей информации, а также осуществлять контроль доступа к ним и их использования.

Единая система повышения квалификации государственных служащих в области информационных технологий создается на основе:

- определения требований к квалификации и навыкам использования информационных технологий для различных категорий государственных служащих;
- внедрения унифицированных процедур оценки квалификации сотрудников;
- развития инфраструктуры региональных центров по подготовке и повышению квалификации государственных служащих на базе высших учебных заведений;
- профессионального обучения и сертификации персонала, ответственного за разработку и внедрение государственных информационных систем и ресурсов;
- улучшения материально-технического обеспечения государственной службы, включая оснащение рабочих мест государственных служащих современной вычислительной техникой;
- создания системы мотивации, поощрения и регламентации процессов использования государственными служащими информационных технологий.

6.6. Совершенствование нормативной правовой базы в сфере использования информационных технологий

Целью нормативного правового регулирования в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является создание эффективной правовой основы для реализации прав граждан, защиты общественных и государственных интересов в сфере использования информационных технологий. В рамках совершенствования нормативной правовой базы необходимо:

1) содержательное раскрытие положений ГК РФ об информации как отдельном объекте гражданских прав;

2) регулирование отношений по поводу информации и *информационных прав* (таких, как право на доступ к информации и на ограничение такого доступа, на свободное распространение информации, на защиту от недостоверной и незапрашиваемой информации и т.д.) как отдельной области регулятивного воздействия;

3) систематизация и унификация терминологии, употребляемой в действующих и разрабатываемых нормативных актах (особого внимания требуют понятия «информационные технологии», «информационная система»,

«информационное общество», «информационная услуга», «электронная торговля» и т.д.);

4) принятие Федерального закона о праве на информацию, в котором следует определить понятие «официальная информация» с указанием перечня информации, которая должна представляться федеральными органами государственной власти открыто, уточнить правовой статус производителей и держателей (обладателей) официальной информации, определить их обязанности по организации хранения официальной информации и доступа к ней. По отношению к официальной информации положения закона должны следовать презумпции открытости информации, устанавливающей, что разрешен доступ к любой информации, кроме той, доступ к которой ограничен федеральными законами;

5) внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», который ориентирован исключительно на использование электронной цифровой подписи с открытым и закрытым ключом при условии выдачи сертификата ключа подписи имеющим лицензию удостоверяющим центром. Такая модель регулирования жестко привязана к конкретной технологии. Требуется также гармонизация указанного Закона с международными правовыми актами в области использования электронной подписи;

6) принятие Федерального закона об электронном документообороте. Большое количество информационных ресурсов создается и используется в составе государственных автоматизированных информационных систем. Необходимы дальнейшее развитие электронного документооборота и более точная регламентация вопросов, связанных с его внедрением в федеральные органы государственной власти, созданием и эксплуатацией государственных информационных систем, обеспечением их совместимости, установлением единообразных требований по информационной безопасности.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы предпосылки активизации использования информационных технологий в федеральных органах государственной власти?

2. Охарактеризуйте цели и задачи информатизации федеральных органах государственной власти.

3. Перечислите приоритетные направления информатизации федеральных органов государственной власти.

4. Опишите механизмы и условия обеспечения единства государственной политики в области использования информационных технологий.

5. В каком направлении необходимо вести совершенствование нормативной правовой базы в сфере использования информационных технологий?

Глава 7

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

7.1. Понятие «Электронное правительство»

Повышение эффективности государственной системы управления обществом на основе использования информационных технологий является структурно-сложной комплексной постоянно обновляемой формой реализации государственной информационной политики. Одним из самостоятельных ее элементов является создание информационной технологии «Электронного правительства».

Основным документом, в соответствии с которым в России формируется электронное правительство, является Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (далее — Концепция), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

Вторым документом, в соответствии с которым создается *инфраструктура* «Электронного правительства», является Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (в ред. постановления Правительства РФ от 10.09.2009).

Третьим документом является Государственная программа РФ «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р.

Следует отметить, что словосочетание «Электронное правительство» вошло в обиход последнего времени наряду с другими терминами, обозначающими комплексное развитие процесса удовлетворения информационных потребностей с помощью применения и использования ИКТ (информационно-коммуникационных технологий). Придание нового обозначения данному процессу связано преимущественно с автоматизированными информационными системами (например, «электронное правосудие»), однако слово «электронное» стали распространять и на крупные проекты по реформированию человеческой деятельности и переходу на ИКТ. Так, программы информационного обеспечения социально-экономического развития региона или города стали сокращенно обозначать наименованием «электронный регион», «электронный город».

В современных словарях по языкознанию определение термина «электронное правительство» отсутствует, поэтому лингвистически его определить невозможно, поскольку употребление слова «электронное» при сочетании со словом «правительство» выбрано с большой степенью условности, как и другие понятия: «электронная информация», «электронный документ», «электронное правосудие» и все другие видовые названия, обозначающие новые разновидности продукции цифровой цивилизации третьего тысячелетия. Следуя названной тенденции, авторы разрабатываемого проекта организации деятельности органов исполнительной власти в условиях широкого применения ИКТ использовали название «Электронное правительство».

В тексте Концепции термин «Электронное правительство» определяется как новая форма деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Характерные признаки «Электронного правительства»:

1. Новая форма организации деятельности органов государственной власти. Новизна формы деятельности государственных органов связана с широким применением информационно-коммуникационных технологий, в частности, с созданием автоматизированной информационной системы сбора, обработки, хранения и использования массива информации по различным областям человеческой

деятельности. Такие массивы (информационные ресурсы) являются исходной информацией для предоставления публичных услуг. Названная система станет новым инструментом взаимодействия органов государственной власти между собой и с гражданами или организациями.

2. Качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Оперативность предоставления публичных услуг (значительное сокращение сроков) и их удобство будет обеспечиваться за счет автоматизации всех информационных процессов не только в части получения организациями и гражданами государственных услуг, но и в предоставлении информации о деятельности государственных органов.

Формирование «Электронного правительства» в Российской Федерации стало возможным благодаря существованию ряда предпосылок.

Во-первых, это широкое распространение информационно-коммуникационных технологий во всех сферах человеческой деятельности: социально-экономической сфере, государственном управлении, реальном секторе экономики, бизнесе и электронной коммерции, здравоохранении, образовании и науке, в повседневной жизни. По уровню распространения персональных компьютеров среди населения и доступности сети Интернет Россия стремительно сокращает отставание от развитых стран. Повышается уровень компьютерной грамотности.

Во-вторых, это достижение определенного уровня информатизации органов государственной власти. Практически завершен этап первоначального оснащения органов государственной власти современной вычислительной техникой и создания соответствующей информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры обеспечения их деятельности. Вместе с тем результаты внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти в настоящее время носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам.

В-третьих, в настоящее время практически отсутствуют государственные услуги, которые могут быть получены

организацией или гражданином без непосредственного посещения государственного органа. Не определены приоритеты перевода государственных услуг в электронный вид. Недостаточными темпами развивается инфраструктура публичного (общественного) доступа граждан к созданным органами государственной власти сайтам в сети Интернет и другим средствам информационно-справочной поддержки и обслуживания граждан. До настоящего времени не сформирована единая инфраструктура межведомственного обмена данными в электронной форме.

В-четвертых, действующие государственные информационные системы формировались отдельными органами государственной власти в условиях отсутствия единой нормативной правовой и нормативно-технической базы. Содержащиеся в них сведения недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования, что на практике приводит к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, многократному сбору и дублированию информации в разных системах. При этом часть информации оперативно не обновляется, что приводит к противоречивости данных, содержащихся в государственных информационных системах. Использование недокументированных форматов данных, протоколов обмена, иных закрытых информационных технологий и отсутствие единых классификаторов, справочников и схем данных ограничивают возможность применения автоматизированных средств поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных системах, и затрудняют доступ организаций и граждан к государственным информационным системам. Это снижает оперативность подготовки управленческих решений, совместимость информационных систем, что отрицательно сказывается на качестве государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам.

В-пятых, инфраструктура информационного взаимодействия государственных органов еще несовершенна и находится в процессе реформирования. Практически отсутствует инфраструктура, обеспечивающая взаимодействие органов государственной власти с организациями и гражданами в рамках предоставления государственных услуг. Не автоматизированы процедуры сбора и обработки информации, необходимой для определения и контроля целевых

показателей результативности деятельности органов государственной власти.

Сложившаяся ситуация пока не позволяет обеспечить новый уровень качества государственного управления и оказания услуг организациям и гражданам на основе информационно-коммуникационных технологий и значительно снижает эффективность расходования бюджетных средств на создание и развитие государственных информационных систем. Получение необходимой информации и государственных услуг в большинстве случаев требует непосредственного обращения организаций и граждан в органы государственной власти, формирования запросов и предоставления необходимой информации на бумажном носителе.

Предоставление услуг, предусматривающих межведомственное взаимодействие или обращение граждан в несколько ведомств, связано с большой потерей времени и длительными задержками из-за отсутствия взаимодействия между соответствующими ведомственными информационными системами, что создает значительные неудобства для граждан. Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности всех государственных органов, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти.

Формирование «Электронного правительства» требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики.

7.2. Цели, задачи и приоритеты государственной политики по формированию «Электронного правительства»

Целями формирования в Российской Федерации «Электронного правительства» являются:

1) повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

2) повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти (далее — официальной информации) и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

3) повышение качества административно-управленческих процессов;

4) совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности «Электронного правительства» при его функционировании.

Для достижения указанных целей необходимо решение следующих задач:

1) развитие и широкое применение в деятельности органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа организаций и граждан к официальной информации, основанных на использовании современных информационно-коммуникационных технологий;

2) предоставление государственных услуг с использованием многофункциональных центров и сети Интернет на основе создания единой инфраструктуры обеспечения межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами;

3) создание защищенной системы межведомственного электронного документооборота;

4) внедрение ведомственных информационных систем планирования и управленческой отчетности в рамках создания единой государственной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации;

5) формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль за использованием государственных информационных систем.

Приоритетными направлениями государственной политики в области формирования «Электронного правительства» на среднесрочную перспективу (в ближайшие пять лет) являются:

1) развитие системы обеспечения удаленного доступа граждан к официальной информации на основе использования информационно-коммуникационных технологий;

2) предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Развитие системы обеспечения удаленного доступа граждан к официальной информации на основе использования информационно-коммуникационных технологий

В целях расширения возможности удаленного доступа граждан к официальной информации на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий обеспечивается:

1) развитие сайтов государственных органов в сети Интернет, полнота и своевременность размещения на них соответствующей информации, удобство использования, а также доступ через них к данным, содержащимся в ведомственных информационных системах;

2) формирование инфраструктуры общественного доступа к размещаемой в сети Интернет официальной информации и предоставляемых государственных услугах организациям и гражданам;

3) создание единой системы информационно-справочной поддержки граждан по вопросам предоставления государственных услуг и взаимодействия граждан с государственными органами;

4) создание технологических серверных площадок в сегменте сети Интернет для органов государственной власти Российской Федерации для размещения их сайтов в сети Интернет.

Сайты государственных органов в сети Интернет обеспечивают:

1) оперативное размещение информации, связанной с деятельностью органа, его организационной структурой, адресно-справочной информации, нормативных правовых актов и др.;

2) оперативный доступ к открытой информации, содержащейся в информационных системах;

3) публикацию сведений о предоставляемых государственных услугах и условиях их получения, включая регламенты их предоставления, бланки форм, анкет и заявок, справочных и методических рекомендаций по их заполнению и сдаче, разъяснений для неподготовленных категорий граждан;

4) организацию интерактивного взаимодействия с гражданами в рамках предоставления государственных услуг;

5) обратную связь и обработку обращений граждан.

Для обеспечения доступа граждан к официальной информации и предоставляемым им государственным услугам создается *инфраструктура общественного доступа* к официальной информации и к государственным услугам, предоставляемым в электронном виде. Центры общественного доступа создаются на базе отделений федеральной почтовой связи, региональных и муниципальных библиотек, на базе пунктов коллективного доступа, организуемых в рамках реализации механизма оказания универсальных услуг связи. Кроме того, центры общественного доступа или информационные терминалы могут устанавливаться в органах исполнительной власти, оказывающих государственные услуги организациям и гражданам.

В центре общественного доступа к официальной информации и оказываемых государственных услугах, размещаемой в ведомственной информационной сети или сети Интернет, могут содержаться автоматизированные рабочие места или информационные терминалы, подключенные к сети Интернет или ведомственной информационной сети.

В целях обеспечения комплексной справочной поддержки граждан по вопросам взаимодействия с государственными органами создается *единая информационно-справочная система*. Основой справочной системы станет единый реестр государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам, включающий информацию об условиях их получения, а также общий справочник общественных приемных, центров приема и обслуживания граждан государственными органами. Единая информационно-справочная система предназначена для обработки запросов со стороны граждан, поиска и определения ответственного государственного органа за предоставление государственной услуги, а также доведения этой информации до сведения заявителя в режиме реального времени.

Система обеспечения удаленного доступа граждан к официальной информации *включает единый федеральный интернет-портал государственных услуг.*

Федеральный интернет-портал государственных услуг обеспечивает через единую точку доступ организаций и граждан к реестру государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти, предоставляет организациям и гражданам единый интерфейс доступа к официальной информации и получению государственных услуг с возможностью перехода на сайт в сети Интернет органа, ответственного за предоставление конкретной государственной услуги, или на единый интернет-портал (региональный портал государственных услуг) государственных органов субъектов РФ.

Предоставление государственных услуг с использованием ИКТ

1. Предоставление публичных услуг на базе многофункциональных центров.

В целях повышения удобства при очном взаимодействии организаций и граждан с государственными органами предполагается создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — многофункциональные центры).

Многофункциональные центры создаются для обеспечения предоставления комплекса взаимосвязанных между собой государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по принципу «одного окна». При этом межведомственное взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и др.), происходит без участия заявителя. Многофункциональные центры выполняют возложенные на них функции в соответствии с Концепцией.

Взаимодействие органов государственной власти с получателями государственных и муниципальных услуг производится лично, по телефону, с помощью электронной почты, а также посредством сети Интернет (в том числе через интернет-портал государственных услуг) и через информационные киоски (инфоматы), расположенные в многофункциональном центре.

В целях распространения практики создания многофункциональных центров предполагается разработать единые требования, определяющие комплексы взаимоувязанных государственных услуг, соответствующие им типовые инфраструктурные решения и организационно-административные модели взаимодействия представителей различных органов государственной власти между собой, а также с организациями и гражданами в рамках функционирования центров.

2. Предоставление государственных услуг с использованием сети Интернет. В рамках организации взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами в процессе предоставления государственных услуг предусматривается также широко использовать возможности современных сетей передачи данных, в том числе сети Интернет. Перевод взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами в электронную форму позволит сократить время предоставления государственной услуги и снизить издержки, связанные с личным обращением граждан в органы государственной власти.

В настоящее время уже определен перечень государственных услуг, подлежащих первоочередному переводу в электронный вид. Критерием отбора являются социальная и общественная значимость государственной услуги, а также социально-экономический эффект от ее перевода в электронный вид.

7.3. Единая инфраструктура обеспечения электронного взаимодействия

Автоматизация процессов обмена данными между отдельными ведомственными информационными системами, а также обеспечение доступа к ним других государственных органов требуют создания единой информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры для обработки и маршрутизации межведомственных информационных потоков с учетом требований по информационной безопасности. В этих целях обеспечивается:

- создание единой межведомственной сети обмена данными, которая объединит ведомственные и региональные информационные сети и обеспечит возможность передачи данных в электронной форме на межведомственном уровне;

• формирование общероссийского государственного информационного центра.

Единая межведомственная сеть обмена данными является территориально распределенной, охватывающей практически всю территорию Российской Федерации технологической системой, обеспечивающей обмен информации между федеральными органами исполнительной власти (включая их территориальные подразделения) и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также возможность присоединения существующих ведомственных сетей федеральных органов государственной власти, региональных сетей органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и сетей хозяйствующих субъектов с целью обеспечения межведомственного обмена.

В состав сети также входят узлы доступа к сети Интернет, которые позволят осуществить доступ организациям и гражданам посредством сети Интернет к государственным информационным ресурсам и услугам «Электронного правительства» с обеспечением подлинности и целостности передаваемой информации.

При этом сеть обеспечивает возможность передачи информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, с выполнением требований по обеспечению информационной безопасности на сетевом уровне.

Общероссийский государственный информационный центр. В целях автоматизации процессов обмена данными между отдельными ведомственными информационными системами, а также обеспечения доступа к ним органов государственной власти формируется общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ).

Общероссийский государственный информационный центр представляет собой государственную территориально распределенную информационную систему, обеспечивающую информационное взаимодействие информационных систем органов государственной власти между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами в интересах оказания государственных услуг организациям и гражданам в электронном виде.

Деятельность ОГИЦ осуществляется в соответствии с задачами и принципами, определенными Концепцией формирования «Электронного правительства».

Информационное взаимодействие государственных органов между собой, с организациями и гражданами осущест-

вляется с помощью использования современных средств идентификации участников информационного взаимодействия и электронной цифровой подписи. В результате такого взаимодействия можно однозначно определить (идентифицировать) участников информационного взаимодействия, правомочность уполномоченных должностных лиц органов государственной власти, осуществляющих информационное взаимодействие, дату и время осуществления информационного взаимодействия, а также гарантировать идентичность информации, отправленной одним участником информационного взаимодействия и полученной другим участником информационного взаимодействия.

Результатом создания и развития ОГИЦ станет формирование необходимой технологической, информационной и организационной инфраструктуры для обеспечения безопасного и надежного обмена информацией в рамках всей системы государственного управления. Участники информационного взаимодействия, их права и обязанности в процессе оказания государственной услуги в электронном виде посредством ОГИЦ определяются регламентом оказания соответствующей государственной услуги в соответствии с законодательством РФ.

7.4. Механизм и условия реализации Концепции государственной политики в сфере формирования «Электронного правительства»

В целях повышения эффективности государственного управления вводится защищенная технологическая *система межведомственного электронного документооборота*, которая должна обеспечить оперативный информационный и документационный обмен между администрацией Президента РФ, аппаратом Правительства РФ, палатами Федерального Собрания РФ и федеральными органами исполнительной власти. При этом должна быть гарантирована достоверность и целостность передаваемой информации.

В соответствии с генеральной схемой (системным проектом) защищенной информационно-коммуникационной среды системы межведомственного электронного документооборота органов государственной власти выполнены первоочередные работы по созданию головных узлов системы

в администрации Президента РФ и аппарате Правительства РФ. Создан фрагмент защищенной инфраструктуры, позволяющий производить обмен электронными сообщениями с применением средств шифрования, электронной цифровой подписи и осуществлять доступ к информационным ресурсам.

С 2008 г. начаты работы по созданию защищенной системы межведомственного электронного документооборота. В переходный период электронные документы предполагается дублировать документами, подготовленными на бумажных носителях.

В условиях перехода государственных органов на программно-целевые методы планирования, принципы проектного управления и систему ключевых показателей обеспечивается широкое *внедрение современных информационно-аналитических систем управления* деятельностью органов государственной власти.

Совершенствование информационно-аналитического обеспечения государственного управления и создание *единой информационной системы мониторинга* результативности деятельности государственных органов позволяют повысить качество принимаемых управленческих решений в деятельности органов государственной власти.

В рамках развития системы предполагается обеспечить создание и развитие на федеральном и региональном уровнях *системы информационно-аналитических центров*, обеспечивающих сбор и обработку информации, необходимой для осуществления эффективного мониторинга, а также *ситуационных центров* для анализа собираемой информации, подготовки управленческих решений, прогнозирования и моделирования развития ситуации в отдельных сферах.

Существующая нормативная правовая база не обеспечивает достаточного регулирования сложившегося многообразия отношений, возникающих в рамках создания и использования информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении, и не соответствует международной практике. Действующие нормативные правовые акты не согласованы между собой и регламентируют только отдельные аспекты информационного обмена между органами государственной власти, хозяйствующими субъектами и гражданами.

Формирование нормативной правовой базы предполагается направить на обеспечение правовых условий создания и деятельности «Электронного правительства», создание правовой основы для обеспечения эффективного использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти, реализации прав граждан, защиты общественных и государственных интересов в этой сфере.

В рамках совершенствования нормативной правовой базы необходимо обеспечить:

- развитие законодательства РФ, обеспечивающего использование *электронной цифровой подписи* в Российской Федерации, гармонизированного с международными правовыми актами;
- внесение изменений в нормативные правовые акты РФ с целью урегулирования отношений, связанных с внедрением и совершенствованием в органах государственной власти *систем электронного документирования, электронного документооборота, электронных архивов* на основе единых принципов и правил, открытых стандартов форматов электронных документов, а также с созданием и эксплуатацией государственных информационных систем, обеспечением их технологической и семантической совместимости и установлением единообразных требований по информационной безопасности;
- подготовку системы нормативных правовых актов, регламентирующих *вопросы информационного взаимодействия* органов государственной власти в процессе выполнения закрепленных за ними функций, идентификации участников электронного взаимодействия, деятельности уполномоченных органов государственной власти в электронном информационном обмене;
- внесение изменений в Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты, регламентирующие *порядок формирования, ведения, использования и архивного хранения различных регистров, реестров и кадастров, классификаторов и номенклатур*, устанавливающих формальные различия их между собой, а также ответственность ведомств за их создание, ведение и архивное хранение.

Одновременно предстоит разработать требования к выполнению *административных регламентов* информационных систем, включающих:

- порядок определения состава данных, используемых при выполнении государственных услуг (учетных данных), а также регламентных действий (событий), приводящих к изменению учетных данных (учетных событий) в процессе оказания государственных услуг;
- порядок регистрации всех учетных событий, лиц, производящих изменения учетных данных, а также момента времени осуществления изменений;
- порядок обеспечения достоверности и юридической значимости данных в электронной форме, используемых при выполнении административных регламентов с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- порядок протоколирования (регистрации) всех юридически значимых административных процедур и административных действий, выполняемых с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- порядок восстановления состояния учетных данных на любой момент времени в прошлом;
- порядок определения должностных лиц органа государственной власти, ответственных за выполнение административных регламентов с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Также определяются *организационные требования* к порядку функционирования информационных систем, используемых при оказании государственных услуг. Совершенствование нормативной правовой базы позволит устранить отставание законодательства РФ в этой области от потребностей общества и характера общественных отношений, а также создать целостную правовую систему и гармонизировать законодательство РФ с общепризнанными нормами и принципами международного права.

7.5. Основные этапы формирования «Электронного правительства»

Правительство РФ приняло план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р, и утвердило перечень государственных услуг и (или) функции в элек-

тронном виде федеральными органами исполнительной власти.

Всего утверждено 74 государственные услуги по 16 направлениям исполнения государственных функций, в том числе:

- государственные услуги и (или) функции по постановке на налоговый учет, взаимодействию с налогоплательщиками, а также по уплате налогов и сборов;
- государственные услуги и (или) функции по регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также по получению выписок из реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- государственные услуги по постановке на учет и снятию с учета автотранспортных средств;
- государственные услуги по регистрации по месту жительства и месту пребывания;
- государственные услуги в сфере образования;
- государственные услуги в сфере здравоохранения;
- государственные услуги по оформлению и выдаче документов, удостоверяющих личность, а также по предоставлению адресно-справочной информации;
- государственные услуги по приему, регистрации и рассмотрению в органах внутренних дел РФ сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях и т.д.

Кроме того, Правительство РФ распоряжением от 17.12.2009 № 1993-р утвердило Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде.

Указанные государственные услуги и функции осуществляются с момента создания соответствующей информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, в том числе обеспечивающей возможность использования электронной цифровой подписи. Содержание мер, осуществляемых на этапах перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти (до 2015 г.):

- I этап — завершение размещения информации о государственной услуге и исполнении государственной функ-

ции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале;

- II этап — завершение размещения на едином портале форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги и исполнения государственных функций, обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;
- III этап — обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг и исполнения государственных функций представлять документы в электронном виде с использованием единого портала услуг и функций;
- IV этап — обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием единого портала услуг и функций мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;
- V этап — обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на едином портале услуг и функций, если это не запрещено Федеральным законом.

Методическое обеспечение перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде осуществляется:

- Минкомсвязи России — в части методического и организационного руководства процессом указанного перехода;
- Минэкономразвития России — в части обеспечения соответствия мероприятий, проводимых в рамках административной реформы, плану перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти (далее — план).

Минкомсвязи России на основе анализа и обобщения информации, полученной от федеральных органов исполнительной власти, должно ежеквартально представлять в Правительство РФ доклад о ходе реализации плана. Правительство РФ поручило федеральным органам исполнительной власти:

1) организовать в пределах своей компетенции реализацию плана, включая осуществление мер, направленных на совершенствование законодательства, и иных мер для

обеспечения перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде;

2) представлять ежеквартально в Минкомсвязи России информацию о результатах выполнения плана по форме, установленной указанным министерством.

В ходе формирования «Электронного правительства» также планируется:

- разработать необходимые нормативные правовые и нормативно-технические документы, регламентирующие порядок использования информационно-коммуникационных технологий для обеспечения доступа граждан к официальной информации, а также предоставления государственных услуг;
- разработать типовые ведомственные технологические решения поддержки предоставления государственных услуг и обеспечения доступа к официальной информации на основе информационно-коммуникационных технологий;
- завершить проектирование и создание действующих прототипов и опытных участков межведомственных компонентов «Электронного правительства», т.е. единой системы информационно-справочной поддержки граждан, инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия, защищенной системы межведомственного электронного документооборота;
- обеспечить тиражирование и внедрение в широкую практику деятельности органов государственной власти типовых ведомственных технологических решений (64).

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте понятие «Электронное правительство».
2. Назовите цели и задачи государственной политики по формированию «Электронного правительства».
3. Каковы приоритеты государственной политики по формированию «Электронного правительства»?
4. Опишите механизм и условия реализации Концепции формирования «Электронного правительства».
5. Перечислите основные этапы формирования «Электронного правительства».

Глава 8

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ

В условиях модернизации системы государственного управления необходима системная поддержка принятия решений на высших уровнях государственного управления, а также организация проектного управления по основным направлениям социально-экономического развития страны.

При все возрастающих темпах развития скорость и качество разработки и принятия решений в системе государственного управления ограничены возможностями инфраструктуры, обеспечивающей сбор, обработку и хранение необходимой информации, обращающейся преимущественно на основе традиционного бумажного документооборота.

На практике в государственном управлении информация о происходящих процессах с нижних уровней системы управления поступает в форме отчетности. Оценки, полученные на основе таких отчетов, нередко отстают от действительности, а система контроля носит эпизодический и дискретный характер. Интеграция межведомственного информационного взаимодействия при этом пока отсутствует, а существующие ведомственные автоматизированные информационные системы призваны обеспечивать сбор, накопление, функциональную обработку и выдачу информации для поддержки принятия решений ведомственного характера. Государственные информационные ресурсы оказались фактически разделены по сферам ведения органов государственной власти.

Одной из важнейших задач, решаемой в рамках оптимизации процесса государственного управления, становится интеграция в рамках совокупности разрозненных государственных информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В целях эффективного решения задачи интеграции ведомственных и региональных информационных систем, а также оптимизации разработки и принятия управленческих решений в современный период используются возможности информационной системы *ситуационных центров* органов государственной власти (администрации Президента РФ, Правительства РФ, Совета Безопасности РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, министерств и ведомств, глав администраций субъектов РФ), ведомственных и региональных информационно-аналитических центров.

Особое внимание уделяется развитию программно-технических и информационно-аналитических компонентов упомянутых центров, включая создание специализированных информационных систем ситуационного анализа актуальных социально-экономических и общественно-политических вопросов и проблем развития страны и регионов. При этом используется единая инфраструктура обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия и обеспечивается совместимость всех государственных информационных систем.

Названные проблемы и условия их разрешения являются предпосылками разработки Государственной автоматизированной системы «Управление» (ГАС «Управление»).

Информационная система ГАС «Управление» представляет собой единую вертикально интегрированную автоматизированную систему, включающую центральную информационную систему, ведомственные информационные системы и иные информационные системы, предназначенные для принятия управленческих решений в сфере государственного управления, а также мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий.

Создание единой вертикально-интегрированной автоматизированной системы государственного управления

(ГАС «Управление») позволит сформировать необходимую информационно-технологическую и информационно-коммуникационную инфраструктуру мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнению ими своих полномочий.

Официальными документами, в соответствии с которыми создается ГАС «Управление», являются:

1) Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 24.04.2007 № 516-р;

2) Концепция создания единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы управления ГАС «Управление», утвержденная протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30.06.2009 № 90;

3) постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе ГАС "Управление"» (69).

Цель, задачи и принципы создания ГАС «Управление». Основной *целью* создания системы является обеспечение эффективной информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти при разработке и принятии решений в ходе исполнения ими своих полномочий и социально-экономического развития Российской Федерации.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие *задачи*:

1) формирование, систематизация, использование и хранение государственных информационных ресурсов;

2) интеграция всех существующих информационно-телекоммуникационных систем федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

3) создание современных методов анализа, моделирования и оптимизации вырабатываемых наиболее сбалансированных управленческих решений;

4) разработка и внедрение информационных технологий интеллектуальной обработки данных, обеспечиваю-

щих автоматизацию процедур сбора, обработки, хранения и представления документированной информации с использованием средств электронной цифровой подписи;

5) создание и развитие защищенной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей регламентацию порядка и процедур обмена данными между органами государственной власти;

6) гарантированный уровень информационной безопасности системы.

Основными принципами, на основе которых формируется и функционирует система, а также требованиями, предъявляемыми к системе, являются:

1) системность ГАС «Управление», предоставляющая возможность автономной разработки и внедрения составных частей системы на основе единой технической политики, что обеспечивает целостность системы при ее взаимодействии с изменяющейся внешней средой; системность предполагает иерархичность включаемой в систему информации независимо от организационного (ведомственного, межведомственного) и территориального распределения пользователей системы;

2) открытость системы, позволяющая расширить состав предоставляемых услуг и технологий, увеличить число источников информации и пользователей без нарушения ее внутреннего функционирования и ухудшения эксплуатационных характеристик;

3) стандартизация (унификация), состоящая в рациональном применении типовых (унифицированных или стандартизированных) проектных решений и технологий, внутренних и внешних интерфейсов и протоколов, что закладывает фундамент для блочного, модульного построения компонентов и подсистем системы в целом;

4) полнота, актуальность и достоверность информационных ресурсов, обеспечивающих эффективную информационно-аналитическую поддержку органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении полного комплекса функциональных задач в рамках планирования, исполнения, мониторинга, контроля и прогнозирования всех управленческих решений;

5) комплексная интеграция и рациональное применение при создании системы и ее подсистем существующей информационно-телекоммуникационной инфраструктуры,

типовых решений и технологий, реализованных в интересах управления приоритетными национальными проектами;

6) семантическое единство, состоящее в осуществлении комплекса мер, призванных обеспечить формирование единого информационного пространства при создании и развитии системы и ее подсистем (информационных ресурсов, терминологической системы, протоколов взаимодействия участников, системы показателей, форматов представления данных, регламентов отчетности);

7) комплексная безопасность, заключающаяся в осуществлении комплекса мер, призванных обеспечить защиту системы от случайных или преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, связанных с возможностью нанесения ущерба системе и ее пользователям.

Структура ГАС «Управление». Основными компонентами системы ГАС «Управление» являются:

1) информационный компонент, обеспечивающий на всех этапах сбор, обработку, хранение и представление информации;

2) телекоммуникационный компонент, обеспечивающий интеграцию программно-технических решений и информационно-телекоммуникационных сетей;

3) компонент по обеспечению информационной безопасности, обеспечивающий интеграцию методов и средств обеспечения защиты всей системы;

4) автоматизированное рабочее место — комплекс программно-технических средств в виде одной или нескольких персональных электронных вычислительных машин, объединенных в локальную вычислительную сеть, а также дополнительного оборудования, используемого для подготовки и ввода в систему в электронном виде информации, а также организации регламентированного доступа пользователей к информации, содержащейся в системе;

5) центр обработки данных — информационно-технологический и программно-технический комплекс, обеспечивающий автоматизацию процедур формирования, ведения, хранения и оперативного представления различным группам пользователей полной и достоверной информации, содержащейся в системе;

6) выносной мультимедийный комплекс — информационно-технологический и программно-технический ком-

плексы, обеспечивающие реализацию технологий аналитической обработки и представления пользователям системы информации на основе использования современных средств визуализации анимационно-графической, аудио- и видеоинформации, а также картографических данных;

7) ведомственный (региональный) сегмент системы — программно-технический комплекс, обеспечивающий повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

8) сети связи специального назначения — комплекс эксплуатируемых ФСО России информационно-телекоммуникационных сетей и средств связи, обеспечивающих доступ структурных подразделений администрации Президента РФ и аппарата Правительства РФ к информации.

ГАС «Управление» включает три уровня информационных систем.

Первый уровень (федеральный) — обеспечивает сбор, обработку, хранение и аналитическое представление информации, поступающей со второго и третьего уровней системы «Управление» в интересах высших органов государственной власти РФ.

Второй уровень (ведомственный) — его составляют информационно-аналитические системы, которые обеспечивают сбор и обработку отчетной информации о результативности деятельности федеральных органов власти РФ.

Третий уровень (региональный) — информационно-аналитические системы, в которых осуществляется сбор и предварительная обработка отчетной информации о результативности деятельности органов власти субъектов РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение информационной системы ГАС «Управление».
2. Перечислите цели, задачи и принципы формирования информационной системы ГАС «Управление».
3. Охарактеризуйте структуру информационной системы ГАС «Управление».

Глава 9

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

Информатизация регионов. Как уже отмечалось, информатизация органов государственной власти в субъектах РФ как организованный процесс удовлетворения информационных потребностей началась с начала 1990-х гг. Вначале названный процесс преимущественно сводился к компьютеризации, т.е. оснащению рабочих мест государственных служащих электронно-вычислительными машинами и соединением их в локальные сети.

В отдельных регионах, благодаря квалификации специалистов, призванных заниматься информационным процессом в структуре органов власти в субъектах РФ и их энтузиазму, создавались и принимались первые концептуальные документы (программы), в соответствии с которыми информатизация приобретала системный характер. Такие официальные документы, как правило, разрабатывались с участием известных ученых в области математики и механики. Представители академической науки внесли немалый вклад в основание региональной информатизации. Не случайно, на основе крупных научных центров РАН были созданы первые региональные государственные программы информатизации социально-экономического развития таких регионов, как Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская, Новгородская, Ярославская области и др.

Особого внимания заслуживает опыт информатизации Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, органы государственной власти которого своевременно (еще в июне

1996 г.) разработали, приняли и внедрили системный проект региональной информатизации. Этот проект, по существу, заложил основы формирования информационного общества в регионе и существенно позволил продвинуть процесс информационного обеспечения социально-экономического развития Югры (179, 47-77).

Координирующим и организационно-методическим центром процесса региональной информатизации стал Всероссийский научно-исследовательский институт проблем вычислительной техники и информатизации (ВНИИПВТИ). Однако не во всех субъектах РФ процесс информатизации проходил активно и равномерно. Сказывались не только различия экономического потенциала, но и другие проблемы «цифрового неравенства». Главная причина несбалансированности информационных процессов в регионах состояла в отсутствии единой государственной информационной политики в части проектирования и создания информационных систем, а также их интеграции с федеральными информационными системами.

Для ликвидации последствий информатизации первой волны Правительством РФ 17.07.2006 была разработана и принята *Концепция региональной информатизации до 2010 года* (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219) (далее — Концепция региональной информатизации).

Согласно этому документу, государственная политика в области региональной информатизации должна способствовать укреплению федерализма и целостности страны, отражать и учитывать множество интересов граждан, общественных организаций и движений, федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных организаций и коммерческих структур. Она должна стимулировать производство и применение информационно-телекоммуникационных средств и технологий, рост потребления информационных продуктов и услуг, а также формирование платежеспособного спроса населения на них. Политика информатизации должна обеспечивать создание условий, при которых человек становится не только активным и полноправным членом информационного общества, но и эффективно участвует в развитии этого общества (176, 5).

9.1. Основные положения Концепции региональной информатизации

Концепция региональной информатизации направлена на реализацию государственной политики в сфере региональной информатизации в соответствии с задачами модернизации государственного управления и социально-экономического развития регионов РФ. *Основной целью* региональной информатизации является повышение эффективности управления социально-экономическим развитием субъектов РФ.

В отдельных литературных источниках кроме главной цели выделяются *стратегические цели региональной информатизации*, к которым авторы относят, например, *формирование информационной культуры* населения региона (176, 6), что, несомненно, правильно, поскольку формирование информационного общества без культурного его содержания может иметь неприятные последствия.

Названная цель достигается путем решения следующих *задач*:

- обеспечение доступа населения и организаций к официальной информации субъектов РФ;
- улучшение качества государственного управления в органах государственной власти субъектов РФ;
- создание условий развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, отвечающей современным требованиям и потребностям органов государственной власти субъектов РФ в информации и информационном взаимодействии;
- обеспечение информационной безопасности региональных и муниципальных информационных систем на территории субъектов РФ.

Государственная политика в сфере региональной информатизации, направленная на обеспечение *выравнивания темпов и уровня* региональной информатизации, основывается на следующих *принципах*:

- нацеленность региональной информатизации на приоритет решения задач социально-экономического развития субъектов РФ и совершенствования их системы управления;
- концентрация ресурсов на решении важнейших задач региональной информатизации, управление региональной информатизацией на основе программно-целевого метода;

- информационная открытость программ и проектов региональной информатизации для общества, обеспечение участия всех заинтересованных сторон в их разработке и оценке результатов реализации;
- комплексный подход к региональной информатизации, обеспечение последовательности и согласованности реализации проектов и программ региональной информатизации;
- единство организации региональной информатизации (стандартизация, унификация и обеспечение совместимости отдельных решений в рамках региональной информатизации);
- гармонизация нормативной правовой базы, регламентирующей процессы региональной информатизации, с федеральным законодательством;
- обеспечение безопасности информационных систем, их защиты, сохранности, целостности и достоверности;
- обеспечение доступа граждан и организаций к создаваемой информации.

Региональная информатизация осуществляется по следующим *основным направлениям*:

- создание «Электронного правительства» региона;
- интеграция информационно-технологической инфраструктуры региона с информационно-технологической инфраструктурой федерального уровня;
- реализация комплекса мероприятий, направленных на обеспечение управления региональной информатизацией.

Как уже отмечалось выше, кроме названных основных направлений в литературе выделяются отдельно *стратегические направления* региональной информатизации (176, 7), к числу которых авторы относят, например, *формирование единого информационного пространства* региона и интеграция его в информационное пространство России, а также *научное сопровождение* формирования информационного общества региона. Такие предложения должны найти поддержку в регионах при разработке собственных программ информатизации.

9.2. Условия обеспечения региональной информатизации

Условия обеспечения региональной информатизацией включают в себя:

- совершенствование ее нормативной правовой базы;

- организационное, кадровое и методическое обеспечение региональной информатизации;
- разработку стандартов региональной информатизации;
- создание типовых решений в сфере региональной информатизации и их сертификацию;
- разработку программ и проектов региональной информатизации;
- обеспечение мониторинга региональной информатизации.

Важнейшим условием развития региональной информатизации является совершенствование региональной *законодательной базы* в сфере информационных систем и технологий, Кроме того, необходима разработка и утверждение нормативных правовых актов, регламентирующих порядок использования и администрирования подсистем «Электронного правительства» региона, а также разработка и совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих организацию *доступа* граждан и организаций к официальной информации.

Для эффективного обеспечения региональной информатизации предусматривается:

- создание структур и подразделений, ответственных за администрирование и поддержку отдельных подсистем «Электронного правительства» региона, обеспечение их нормального функционирования;
- создание системы анализа эффективности и результатов использования «Электронного правительства» региона, оценки экономического и социального эффекта ее внедрения;
- образование совета региональной информатизации.

В целях эффективной координации деятельности по реализации программ и проектов региональной информатизации создается совет региональной информатизации при федеральном органе исполнительной власти, обеспечивающем нормативное правовое регулирование в сфере информационных технологий. *Совет региональной информатизации* создается для решения следующих задач:

- анализ основных направлений и темпов развития региональной информатизации;
- рассмотрение программ и проектов региональной информатизации и подготовка рекомендаций по их реализации, а также предложений по их совершенствованию;

- рассмотрение типовых решений в сфере региональной информатизации и подготовка рекомендаций по их использованию, а также предложений по их модернизации и развитию;
- подготовка предложений по развитию и совершенствованию нормативной правовой и методической базы в сфере региональной информатизации.

В состав совета региональной информатизации включаются представители органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Разработка стандартов региональной информатизации. В целях унификации решений в сфере информационных технологий, используемых в процессе региональной информатизации, обеспечения совместимости и взаимодействия соответствующих подсистем «Электронного правительства» региона, региональная информатизация должна осуществляться на основе общих стандартов.

Стандарты региональной информатизации должны определять:

- общую структуру «Электронного правительства» региона (описание типовой модели деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, описание состава и структуры информации и информационных потоков «Электронного правительства» региона и др.);
- план создания «Электронного правительства» региона и его элементов, требования к содержанию разработки, внедрения, обеспечения функционирования и развития «Электронного правительства» региона;
- порядок разработки и утверждения программ и проектов региональной информатизации;
- основные функции подразделений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, ответственных за формирование «Электронного правительства» региона.

Разработка указанных стандартов позволит обеспечить реализацию программ и проектов региональной информатизации на основе общих принципов, а также совместимость отдельных систем как между собой, так и с государственными информационными системами федерального значения.

Создание типовых решений. Для обеспечения эффективности региональной информатизации в рамках

Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)» и в соответствии с принципами построения «Электронного правительства» региона могут разрабатываться и создаваться типовые решения в сфере региональной информатизации, включающие методическое и программно-техническое обеспечение.

Методическое обеспечение типового решения в сфере региональной информатизации включает весь набор регламентов его функционирования и использования.

В целях обеспечения эффективности использования решений в сфере региональной информатизации, их тиражирования в случае успешного опыта их применения, должна быть создана система добровольной сертификации. *Добровольная сертификация* предполагает предоставление разработчиком решений в сфере региональной информатизации набора сведений, которые должны характеризовать функциональные и технические особенности решений, соответствие стандартам региональной информатизации, условия их приобретения и использования, а также опыт внедрения.

В рамках системы добровольной сертификации создается *единый реестр решений* в сфере региональной информатизации, содержащий сведения о них, а также обеспечивается к нему доступ органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Разработка программ региональной информатизации. В целях повышения эффективности бюджетных расходов и планирования деятельности органов государственной власти субъекта РФ по осуществлению региональной информатизации в субъекте РФ принимается соответствующая программа региональной информатизации. Такая программа содержит перечень мероприятий по внедрению информационных и коммуникационных технологий в субъекте РФ с указанием объемов бюджетных расходов, а также план по их реализации.

Мероприятия программы региональной информатизации должны соответствовать приоритетным направлениям развития информационных технологий на федеральном уровне, целям административной реформы. Программа региональной информатизации включает набор показателей ее результативности и выполнения отдельных мероприятий для обеспечения контроля эффективности использования соответствующих бюджетных расходов.

Перечень отдельных проектов, реализуемых в рамках мероприятий такой программы, определяется ежегодно уполномоченными органами исполнительной власти субъекта РФ, ответственными за развитие и внедрение информационных и коммуникационных технологий на территории субъекта РФ.

Управление и мониторинг. Обеспечение выполнения программы региональной информатизации предполагает создание в регионе следующих органов управления и координации:

1) региональный совет по информатизации, осуществляющий мониторинг выполнения мероприятий программы региональной информатизации, подготовку рекомендаций по определению необходимых объемов бюджетного финансирования этой программы;

2) уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, осуществляющий функции государственного заказчика-координатора программы региональной информатизации и главного распорядителя бюджетных средств, обеспечивающий выполнение указанной программы, координацию действий по ее реализации.

На федеральном уровне *мониторинг выполнения* мероприятий программы региональной информатизации осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере информационных технологий. Для информационного обеспечения управления реализацией указанной программы может быть создана соответствующая информационно-аналитическая система.

9.3. Основные положения Типовой программы региональной информатизации

В целях обеспечения единства государственной политики в области региональной информатизации Правительство РФ 03.07.2007 распоряжением № 871-р утвердило *Типовую программу развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации* (далее — Типовая программа) и рекомендовало органам исполнительной власти субъектов РФ при разработке программ развития и использования информацион-

ных и телекоммуникационных технологий субъекта РФ руководствоваться положениями Типовой программы.

Типовая программа определяет необходимую структуру и содержание каждого из элементов программ развития.

Во *введении* необходимо привести описание роли современных информационных и телекоммуникационных технологий в повышении уровня и качества жизни граждан, эффективности систем государственного управления и местного самоуправления в субъекте РФ. Перечисляются федеральные правовые акты, а также правовые акты субъекта РФ, в соответствии с которыми осуществляется разработка программы.

Дается краткая характеристика программы, ее специфика, а также указывается место программы в системе программ и проектов, направленных на социально-экономическое развитие субъекта РФ.

В разделе «*Характеристика уровня развития информационных и телекоммуникационных технологий*» приводится сравнительный анализ показателей развития и использования современных информационных и телекоммуникационных технологий, а также анализ уровня развития телекоммуникационной инфраструктуры в субъекте РФ с точки зрения возможности решения задач в области социально-экономического развития и предоставления в субъекте РФ качественных услуг на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Кроме того, в названном разделе описываются проблемы, а также сильные и слабые стороны субъекта РФ в области развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий.

В разделе «*Основные цели и задачи Программы, сроки, этапы, целевые индикаторы и показатели ее реализации*» указываются соответственно базовые основы программы. Цели программы должны быть сформулированы с учетом основных официальных документов, определяющих государственную информационную политику на современном этапе. Задачи должны быть сформулированы с учетом специфики субъекта РФ, увязаны с мероприятиями программы и с задачами в области развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий, реализуемыми в рамках федеральных целевых программ и проектов и других государственных программ.

Далее в разделе необходимо описать основные этапы и сроки реализации программы. Целесообразно установить срок завершения реализации программы. Необходимо описать также содержание основных мероприятий, которые предполагается реализовать в рамках каждого обозначенного этапа. В завершение необходимо привести основные целевые показатели результативности реализации программы. Примерный перечень целевых показателей реализации программы приведен в приложении № 1 к Типовой программе.

В разделе «*Система программных мероприятий*» предусматривается реализация нескольких основных направлений, в рамках каждого из которых обеспечивается выполнение комплекса взаимоувязанных программных мероприятий, направленных на решение конкретных задач, сформулированных в программе. Окончательное формирование перечня мероприятий и проектов осуществляется субъектом РФ исходя из уровня развития информационных и телекоммуникационных технологий на территории субъектов РФ, а также бюджетной обеспеченности процессов развития и внедрения информационных и телекоммуникационных технологий. Типовая программа предусматривает реализацию мероприятий по следующим основным направлениям:

- формирование «Электронного правительства» в субъекте РФ (мероприятия должны соответствовать основным принципам деятельности функциональных подсистем и элементов архитектуры «Электронного правительства» региона);
- использование информационных и телекоммуникационных технологий для социально-экономического развития субъекта РФ;
- развитие информационной и телекоммуникационной инфраструктуры субъекта РФ (при формировании перечня мероприятий необходимо учитывать мероприятия, реализуемые в рамках различных федеральных государственных программ и проектов);
- подготовка специалистов в сфере информационных технологий в субъекте РФ (в подразделе необходимо предусмотреть мероприятия, на повышение качества и уровня подготовки таких специалистов с учетом потребностей регионального рынка информационных и телекоммуникационных технологий);

• управление реализацией программы (в подразделе необходимо предусмотреть мероприятия, направленные на функционирование рабочих органов, формирование системы мониторинга и контроля, а также обеспечение информационной, аналитической и общественной поддержки реализации программы).

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается актуальность государственной политики региональной информатизации?
2. Перечислите основные положения Концепции региональной информатизации.
3. Каковы условия и механизм региональной информатизации?
4. Охарактеризуйте основные положения Типовой программы региональной информатизации.

Глава 10

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

10.1. Этапы развития информатизации избирательных процессов

Одним из самых первых объектов информатизации в нашей стране стала отечественная избирательная система. Еще в ходе проведения избирательной кампании, связанной с выборами в Федеральное Собрание в декабре 1993 г., в Центральной избирательной комиссии РФ уже была частично апробирована автоматизация отдельных процедур (ведение списков кандидатов в депутаты, избирательных округов и участков; централизованная рассылка нормативных и организационно-методических документов в окружные избирательные комиссии; сбор, обработка и представление статистической информации об активности избирателей в день выборов; обработка протоколов участковых избирательных комиссий о результатах голосования по общефедеральному округу и определение окончательных результатов выборов и др.).

Впервые идея использования средств автоматизированной обработки информации в ходе подготовки и проведения избирательных кампаний была официально выражена в Концепции создания Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» (далее — ГАС «Выборы»), утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии РФ 12.07.1994.

Идеи Концепции были нормативно оформлены в принятых в 1994—1995 гг. указах Президента РФ от 23.08.1994

№ 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”» и от 28.02.1995 № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”». Во исполнение названных указов постановлением Правительства РФ от 18.12.1995 № 1242 «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” на 1996—2000 годы» была принята названная программа (далее — Программа).

ГАС «Выборы» представляет собой единую автоматизированную систему, предназначенную для информационного обеспечения деятельности органов, проводящих проведение избирательной кампании по всем видам выборов и референдумов, а также обеспечения достоверности получаемой информации и защищенности информации от несанкционированного доступа и фальсификации.

Основной *целью* Программы явилась автоматизация деятельности избирательных комиссий всех уровней, совершенствование телекоммуникационной среды, унификация организационного, методического, информационного, лингвистического, программного и технического видов обеспечения, а также учет интересов граждан, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и политических партий.

Достижение цели обеспечивалось решением основных *задач*:

- сокращение сроков получения результатов голосования и подведения итогов выборов;
- сокращение объемов трудоемких информационных работ на всех этапах проведения избирательной кампании по всем видам выборов и референдумов;
- информационная поддержка деятельности органов, проводящих избирательную кампанию, в интересах исполнения ими законодательства РФ о выборах;
- обеспечение достоверности получаемой информации;
- усиление защищенности информации от несанкционированного доступа и фальсификации, в частности внедрение электронной подписи;
- повышение уровня организации процессов подготовки и проведения выборов.

Программой предусмотрены *мероприятия* по развитию ГАС «Выборы»:

- автоматизация участковых избирательных комиссий (до 95 тыс. участков) с целью усовершенствования процедуры голосования;
- сопряжение с другими государственными и ведомственными автоматизированными информационными системами в центре и в субъектах РФ;
- развитие и адаптация программного обеспечения ГАС «Выборы» для информационного сопряжения с общегосударственной автоматизированной системой учета лиц, проживающих в Российской Федерации и временно пребывающих на ее территории, и официальных документов, удостоверяющих их личность;
- оснащение комплексов средств автоматизации объектов ГАС «Выборы» с учетом расширения функциональных возможностей системы;
- оснащение и обеспечение Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии РФ в части организационного, информационного и методического обеспечения ГАС «Выборы»;
- создание залов наблюдения за ходом выборов (ситуационных центров) с использованием средств отображения информации коллективного пользования;
- повышение надежности, расширение функциональных возможностей и улучшение технических характеристик ГАС «Выборы», в том числе за счет технических средств отечественного производства.

Опыт использования ГАС «Выборы» показал правильность выбранного направления автоматизации деятельности избирательных комиссий. В то же время тенденции развития информационных технологий объективно вызвали необходимость дальнейшего развития системы.

Актуальность развития ГАС «Выборы» определяется необходимостью организации системного сопровождения и эксплуатации *комплексов средств автоматизации* (КСА), повышения уровня автоматизации деятельности избирательных комиссий и использования ресурсов системы в период между выборами, взаимодействия с различными государственными автоматизированными системами и информационно-коммуникационными сетями общего пользования, совершенствования средств связи и передачи данных. Кроме того, необходимо было законодательно офор-

мить статус ГАС «Выборы» в избирательной системе РФ и создать регистр избирателей и участников референдума, предъявить специфические требования к системе защиты данных, которые содержатся в базах данных КСА всех уровней системы и передаются по каналам связи.

Дальнейшее развитие ГАС «Выборы» определялось задачами, стоящими перед избирательными комиссиями, комиссиями референдума, в соответствии с Основными направлениями развития ГАС «Выборы» на 2001—2004 гг., утвержденными постановлением ЦИК России от 21.02.2001 № 122/1221-3. Указанные направления определялись уровнем информатизации уже на начало 2001 г. Приведем некоторые из них:

1) дальнейшее повышение уровня автоматизации избирательных процессов и развитие системы передачи данных;

2) повышение устойчивости функционирования ГАС «Выборы»;

3) интеграция ГАС «Выборы» в единое информационное пространство России;

4) совершенствование системы информационной безопасности;

5) создание подсистемы обучения кадров;

6) правовое обеспечение функционирования и развития системы.

Определены основные функциональные и обеспечивающие компоненты ГАС «Выборы», реализующие направления ее развития.

Функциональные компоненты:

- подсистема автоматизации избирательных процессов;
- подсистема регистр избирателей, участников референдума;
- информационно-справочная подсистема;
- подсистема Интернет-портал ГАС «Выборы»;
- подсистема отображения информации коллективного пользования.

Обеспечивающие компоненты:

- подсистема связи и передачи данных;
- подсистема управления и контроля функционирования;
- подсистема обучения кадров;
- подсистема обеспечения эксплуатации и сервисного обслуживания;
- подсистема обеспечения информационной безопасности.

Каждую из подсистем необходимо создавать на единой технологической платформе, средствах связи и передачи данных, на базе общесистемных классификаторов, словарей и справочников.

10.2. Нормативное правовое обеспечение государственной политики в области информатизации избирательного процесса

Правовой основой использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» являются Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», Закон «Об информации», Закон «О ГАС "Выборы"», иные федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты ЦИК России.

Нормативное правовое обеспечение государственной политики в области информатизации избирательного процесса обеспечивается *Законом «О ГАС "Выборы"»*. Данный закон призван регулировать отношения, возникающие при использовании ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума, при эксплуатации и развитии ГАС «Выборы», а также при решении с ее использованием задач, не связанных с выборами и референдумом.

Федеральный закон определяет *основные термины и понятия*, используемые при ведении работы в области информатизации. Приведем некоторые из них:

- *база данных ГАС «Выборы»* — объективная форма представления и организации совокупности данных, систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с использованием комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы»;

- *безопасность информации в ГАС «Выборы»* — состояние защищенности информации в ГАС «Выборы» от несанкционированного доступа к данной информации, а также от нарушения функционирования программно-технических средств сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации в ГАС «Выборы» или от вывода указанных средств из строя, обеспеченное совокупностью мер и средств защиты информации;
- *информационные процессы в ГАС «Выборы»* — процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации с использованием комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы»;
- *информационные ресурсы ГАС «Выборы»* — отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов, формируемые, хранимые и используемые в ГАС «Выборы»;
- *комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы»* — совокупность взаимосвязанных программно-технических средств, предназначенных для сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации;
- *персональные данные* — сведения, которые содержатся в ГАС «Выборы», позволяют идентифицировать личность гражданина, их перечень устанавливается федеральными законами;
- *системный администратор* — специалист, обеспечивающий эксплуатацию комплекса средств автоматизации в соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума;
- *развитие ГАС «Выборы»* — целенаправленное улучшение характеристик ГАС «Выборы» или расширение ее функций;
- *юридическая сила документа* — свойство документа в ГАС «Выборы», в соответствии с федеральным законодательством позволяющее использовать документ отдельно или в сочетании с другими документами для совершения юридически значимых действий.

Федеральный закон также определяет *основные принципы* использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы»:

- соблюдение конституционных прав граждан при автоматизированной обработке информации о них;
- обеспечение гласности деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума при использовании ГАС «Выборы»;

• недопустимость вмешательства в информационные процессы в ГАС «Выборы» органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, других лиц и организаций, которые в соответствии с федеральными законами не могут вмешиваться в данные процессы;

• обеспечение безопасности информации в ГАС «Выборы» в сочетании с открытостью системы и доступностью информации, содержащейся в информационных ресурсах «ГАС Выборы», в соответствии с федеральными законами; недопустимость подключения ГАС «Выборы» к сети Интернет;

• обеспечение достоверности информации, получаемой с использованием ГАС «Выборы».

10.3. Структура управления ГАС «Выборы»

ЦИК России является государственным заказчиком ГАС «Выборы», определяющим требования к использованию, эксплуатации и развитию ГАС «Выборы» в соответствии с федеральными законами.

В состав ГАС «Выборы» входят:

1) комплекс средств автоматизации ЦИК России;

2) комплексы средств автоматизации избирательных комиссий субъектов РФ;

3) комплексы средств автоматизации муниципальных, окружных, территориальных избирательных комиссий.

В состав ГАС «Выборы» могут входить комплексы средств автоматизации участковых избирательных комиссий для обеспечения их деятельности, в том числе для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума.

Иерархическая структура построения ГАС «Выборы» повторяет иерархию системы избирательных комиссий страны: от ЦИК России к избирательным комиссиям субъектов РФ и далее к окружным и территориальным избирательным комиссиям.

На федеральном уровне использование, эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы» обеспечивает *Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. Федеральный центр информатизации является юридическим лицом и действует

в соответствии с уставом Федерального центра информатизации при ЦИК России.

Федеральный центр информатизации осуществляет следующие основные функции:

1) организационное, техническое, информационное, методическое и иное обеспечение ГАС «Выборы»;

2) организационно-методическое руководство деятельностью информационных центров избирательных комиссий субъектов РФ и системных администраторов;

3) взаимодействие ГАС «Выборы» с информационными системами органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, другими информационными системами;

4) функции владения, пользования и распоряжения имуществом, входящим в состав комплекса ГАС «Выборы», согласно целям своей деятельности и назначению имущества в соответствии с федеральным законодательством и уставом Федерального центра информатизации при ЦИК России;

5) обеспечивает безопасность информации в ГАС «Выборы»;

6) в пределах своей компетенции издает документы организационного, нормативно-технического и методического характера, заключает договоры и соглашения в установленном порядке.

Руководитель Федерального центра информатизации при ЦИК России назначается на должность и освобождается от должности председателем ЦИК России по согласованию с ЦИК России.

Информационный центр избирательной комиссии субъекта Российской Федерации является структурным подразделением аппарата этой комиссии и осуществляет эксплуатацию и развитие фрагмента ГАС «Выборы» в целях:

1) технического и информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, действующих на территории субъекта РФ;

2) автоматизации информационных процессов в ГАС «Выборы», реализуемых в ходе подготовки и проведения выборов и референдума на территории субъекта РФ;

3) решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в установленном порядке.

Информационный центр избирательной комиссии субъекта РФ действует на основании нормативных право-

вых актов ЦИК России, нормативных правовых актов избирательной комиссии субъекта РФ, организационных, нормативно-технических и методических документов Федерального центра информатизации.

Главным лицом в информационном обеспечении избирательных процессов является *системный администратор*, т.е. специалист, обеспечивающий эксплуатацию комплекса средств автоматизации в соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума. Системный администратор организует и осуществляет работы по эксплуатации комплекса средств автоматизации в соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума.

Системные администраторы, обеспечивающие эксплуатацию комплексов средств автоматизации в избирательных комиссиях, комиссиях референдума субъектов РФ, территориальных избирательных комиссиях, комиссиях референдума, являются работниками информационных центров избирательных комиссий субъекта РФ и государственными служащими субъекта РФ.

Деятельность системного администратора, обеспечивающего эксплуатацию комплексов средств автоматизации в окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляется на основании *срочного трудового договора*, заключаемого с соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ на период избирательной кампании. Системный администратор проходит подготовку и переподготовку на право эксплуатации комплексов средств автоматизации, получает сертификат в порядке, установленном Федеральным центром информатизации.

10.4. Условия придания юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы»

Система ГАС «Выборы» представляет собой довольно сложную структуру и для обеспечения эффективности, устойчивости и надежности ее использования введен целый ряд формальностей организационного и технологического характера. Избирательный процесс и процесс проведения референдумов обусловлен использованием множества документов на бумажном и электронном носи-

телях. Такие документы должны иметь одинаковую юридическую силу. Если к документам на бумажном носителе предъявляются традиционные требования, то к электронным документам предъявляются специальные требования. Неслучайно в Законе «О ГАС “Выборы”» оговариваются условия придания юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы», поскольку итоги проведения выборов и референдумов имеют огромное политическое значение.

Перечислим условия обеспечения подлинности документов, подготовленных с использованием ГАС «Выборы».

1. *Документ на бумажном носителе*, подготовленный с использованием ГАС «Выборы» в соответствии с федеральными законами, приобретает юридическую силу *после его подписания соответствующими должностными лицами*.

2. Электронный документ, подготовленный с использованием ГАС «Выборы», приобретает юридическую силу *после его подписания электронными цифровыми подписями* соответствующих должностных лиц.

3. Протокол, сводная таблица об итогах голосования, иные сводные документы, подготовленные в электронном виде с использованием ГАС «Выборы», приобретают юридическую силу в порядке *после обязательной проверки в установленном порядке с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей подлинности всех исходных электронных документов*, на основе которых готовится сводный электронный документ.

4. В процессе ввода в систему ГАС «Выборы» *данных* документа на бумажном носителе *формируется электронный документ, который подписывается электронными цифровыми подписями* соответствующих должностных лиц.

5. Соответствие *данных* электронного документа *данным* документа на бумажном носителе *подтверждается компьютерной распечаткой*, которая подписывается соответствующими должностными лицами и приобщается к отчетной документации. Факт ввода данных в ГАС «Выборы» и формирование электронного документа, подписанного электронными цифровыми подписями, фиксируются в специальном журнале.

6. Передача электронных документов в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума с использованием ГАС «Выборы» осуществляется исключительно *после проверки достоверности и подлинности электронных*

цифровых подписей, проставленных на каждом передаваемом документе, с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей.

7. Результаты проверки *подтверждаются компьютерной распечаткой протокола проверки*. Данная распечатка подписывается должностными лицами в установленном порядке и приобщается к отчетной документации. Факт передачи данных в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума фиксируется в специальном журнале нижестоящей избирательной комиссии, комиссии референдума.

8. Подлинность электронных цифровых подписей, проставленных на каждом электронном документе, полученном вышестоящей избирательной комиссией, комиссией референдума от нижестоящей избирательной комиссии, комиссии референдума, *проверяется с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей*. Факт проверки достоверности полученных электронных документов подтверждается *компьютерной распечаткой протокола проверки*. Данная распечатка подписывается соответствующими должностными лицами в установленном порядке и приобщается к отчетной документации. Факт такой проверки фиксируется также в специальном журнале.

Расхождения между предварительными и окончательными результатами выборов могут исчисляться тысячными долями процента и объясняются не какими-то недостатками электронной или «бумажной» методики, а запаздыванием передачи данных из некоторых, особо удаленных точек страны. Эти расхождения никак не отражаются на реальном исходе выборов.

При проведении выборов и референдумов в качестве конечного периферийного оборудования системы в избирательных участках могут использоваться комплексы обработки избирательных бюллетеней, интегрируемые в сеть ГАС «Выборы». В опытном порядке они уже применялись на выборах в ряде регионов страны. В ходе этих мероприятий были проверены различные инженерно-технические решения задачи автоматического подсчета голосов и передачи информации, а также дают возможность в автоматическом режиме подводить итоги различных типов голосования всего за 20—25 минут после момента окончания голосования.

Наряду с экономией времени система позволяет синхронно с голосованием проводить проверку подлинности бюллетеней, технически гарантировать защиту результатов голосования от фальсификации, обеспечивать наглядную демонстрацию процесса проведения выборов по всем регионам страны в динамике реального времени. В день выборов промежуточные итоги голосования по графику поступают в ЦИК России в виде статистической, схематической, текстовой, звуковой и визуальной информации и после обработки оперативно передаются средствам массовой информации.

10.5. Современное состояние развития ГАС «Выборы»

В настоящее время развитие ГАС «Выборы» обеспечивается в соответствии с Концепцией развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2012 года, утвержденной постановлением ЦИК России от 25.09.2008 № 132/966-5 (далее — Концепция), которая определяет цели, направления, задачи, принципы и основные этапы развития ГАС «Выборы».

Целями развития ГАС «Выборы» до 2012 г. являются улучшение характеристик системы и расширение ее функций, а также повышение эффективности деятельности избирательных комиссий Российской Федерации и укрепление гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме, повышения уровня автоматизации деятельности избирательных комиссий в период проведения избирательных кампаний и в межвыборный период, а также расширение возможности доступа к информационным ресурсам ГАС «Выборы» граждан Российской Федерации.

Федеральный центр информатизации при ЦИК России начиная с 2009 г. разрабатывает проект Плана основных мероприятий использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» на очередной год, который утверждается ЦИК России. Для автоматизации процессов подсчета голосов начиная с 2003 г. на выборах всех уровней применяются комплексы обработки избирательных бюллетеней, а с октября 2006 г. — комплексы для электронного голосования.

Обмен информацией между КСА ЦИК России и всеми КСА избирательных комиссий осуществляется подсистемой связи и передачи данных ГАС «Выборы» (далее — ПСПД), являющейся *мультисервисной телекоммуникационной средой* и обеспечивающей надежность и оперативность передачи данных, а также обмен разного рода информацией: голосовой, факсимильной, видео. Верхний уровень ПСПД построен на базе постоянно выделенных каналов связи, которая осуществляется по выделенным высокоскоростным цифровым каналам.

Компьютерный парк ГАС «Выборы» насчитывает более 450 серверов и 7500 автоматизированных рабочих мест. В 2005 г. в составе КСА ЦИК России был выделен программно-технический комплекс «Регистр избирателей» (федеральная база персональных данных избирателей, участников референдума).

В 2009—2010 гг. начато проведение замены около 60 000 единиц технических средств, входящих в состав КСА ЦИК России, КСА избирательных комиссий субъектов РФ (далее — ИКС РФ) и КСА территориальных избирательных комиссий (далее — ТИК). При замене технических средств КСА и телекоммуникационного оборудования необходимо обеспечить проведение технической проверки (экспертной оценки, испытаний) новых типов средств на совместимость с программной платформой ГАС «Выборы», с техническими и программными средствами обеспечения информационной безопасности перед их поставками на КСА. Обеспечивается унификация технических средств, поставляемых для замены, работы по замене проводятся с учетом обеспечения гарантированной непрерывности функционирования КСА при подготовке и проведении выборов и референдумов всех уровней.

В настоящее время в состав ГАС «Выборы» входят следующие основные подсистемы:

1) подсистема автоматизации избирательных процессов, предназначенная для поддержки деятельности избирательных комиссий всех уровней при подготовке и проведении избирательных кампаний, референдума;

2) подсистема Регистра избирателей, участников референдума, предназначенная для автоматизации регистрации (учета) избирателей, участников референдума;

3) подсистема интернет-портал ЦИК России, предназначенная для оперативного представления информации

о ходе выборов, референдума, предварительных и окончательных итогах голосования, а также освещения деятельности ЦИК России и ИКС РФ в сети Интернет;

4) подсистема обеспечения информационной безопасности, предназначенная для защиты программно-технических средств КСА ГАС «Выборы» от несанкционированного доступа, обеспечения безопасного межсетевого взаимодействия, антивирусной защиты, защиты от внешних вторжений;

5) подсистема документооборота, предназначенная для автоматизации делопроизводства и документооборота избирательных комиссий РФ.

Создана и эксплуатируется система дистанционного обучения системных администраторов пользователей отдельных подсистем. В полном объеме возможности дистанционного обучения доступны для всех избирательных комиссий, имеющих цифровые каналы связи. Для остальных комиссий дистанционное обучение проводится путем рассылки системным администраторам учебных материалов на различных носителях с последующей сдачей итоговых экзаменов на КСА ИКС РФ или методом анкетирования с использованием электронной почты.

Средства вычислительной техники обеспечивают требования подсистем ГАС «Выборы», а также требования со стороны программного и информационного обеспечения. Серверы, рабочие станции, активное сетевое оборудование, оборудование ПСПД и периферийное оборудование имеют современную архитектуру и высокие технические показатели.

Ожидаемые результаты от реализации Концепции:

- повышение степени информированности общества о деятельности избирательных комиссий;
- повышение устойчивости функционирования КСА избирательных комиссий и ГАС «Выборы» в целом;
- сокращение времени обработки и размещения в средствах массовой информации, включая Интернет, данных о ходе и предварительных итогах голосования на выборах (референдуме);
- полномасштабное внедрение электронного документооборота в системе избирательных комиссий РФ, в том числе с использованием юридически значимых электронных документов;

- повышение эффективности работы избирательных комиссий;
- повышение квалификации пользователей и обслуживающего персонала по использованию информационных технологий.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте основные этапы развития информатизации избирательных процессов.
2. Что входит в нормативное правовое обеспечение государственной политики в области информатизации избирательного процесса?
3. Назовите органы управления информационной системы ГАС «Выборы».
4. Перечислите основные функции Федерального центра информатизации при ЦИК России.
5. Каковы условия придания юридической силы документам информационной системы ГАС «Выборы»?
6. Проанализируйте современное состояние ГАС «Выборы».

Глава 11

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

11.1. Понятие информационной безопасности

Одной из важнейших характеристик информационных процессов и систем является информационная безопасность. Именно поэтому во многие официальные документы концептуального характера, формирующие базовые условия государственной информационной политики, включаются вопросы обеспечения информационной безопасности.

Информационная безопасность как сложная и системообразующая категория может рассматриваться во многих аспектах: это и *задача,* и *принцип,* и *направление* реализации государственной информационной политики в определенной области, в частности в формировании информационного общества и создании Государственной автоматизированной системы «Управление».

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации к числу *основных задач*, требующих решения для достижения поставленных целей, относит обеспечение информационной безопасности, определяемое как «противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам России». Кроме того, в тексте указанной Стратегии обеспечение информационной безопасности рассматривается в качестве *принципа* развития информационного общества. В качестве *одного из направлений* реализации государственной политики, например, в области информатизации органов государственной

власти, информационная безопасность рассматривается в Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, Концепции региональной информатизации, Концепции формирования «Электронного правительства».

Информационная безопасность в контексте государственной политики также рассматривается в качестве *самостоятельного ее направления*, оформленного в директивных документах в сфере безопасности — Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. и Доктрине информационной безопасности РФ.

Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. определяет базовые условия обеспечения общей (национальной) безопасности, Доктрина информационной безопасности РФ (далее — Доктрина) — основные положения одного из его видов (информационной безопасности России).

Стратегия национальной безопасности РФ и Доктрина как базовые документы, в которых излагаются порядок действий и меры по обеспечению безопасности, являются мобилизующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления обороны страны и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

Прежде чем рассматривать сущность информационной безопасности, необходимо сопоставить понимание терминов в области общей безопасности: «безопасность», «объект безопасности» и «угроза безопасности».

Термин *«безопасность»* в последнее время довольно часто употребляется как при анализе геополитических ситуаций, развития процессов внутри отдельной страны, так и применительно к оценке положения человека в мире (76, 55), он является предметом исследований различных отраслей знаний и лингвистически понимается как «отсутствие опасности, сохранность, надежность» (77, 67) или «невозможность нанесения вреда кому-нибудь или чему-нибудь вследствие проявления угроз, т.е. защищенность от угроз» (78, 47).

Иначе говоря, безопасность можно понимать как «отсутствие опасности для материальных и нематериальных объектов или субъектов человеческой деятельности, их сохран-

ность в первозданном виде или в заданных параметрах, а также невозможность нанесения им вреда вследствие проявления угроз». Безопасность — это, образно говоря, создание надежной крепости вокруг объектов или субъектов, или, иными словами, сохранение названных объектов или субъектов в защищенном состоянии.

В процессе жизнедеятельности происходит постоянное взаимодействие между субъектами и объектами человеческой деятельности как внутри системы, так и с внешней средой. В ходе такого взаимодействия все элементы системы и среды находятся в постоянном взаимовлиянии друг на друга. Вместе с тем влияние или воздействие может носить позитивный и негативный характер. При отрицательном воздействии возникает возможность причинения вредных последствий субъектам или объектам взаимодействия. Такая возможность обычно и подразумевается в качестве угрозы нормальному процессу взаимодействия. Поэтому исследователи подчеркивают, что объект безопасности — это «то, что защищается от угроз», а угроза безопасности — «проявление взаимодействия объекта безопасности с другими объектами, способное нанести вред его функционированию» (79, 30—31).

Кроме того, в научной литературе отмечается, что термин «безопасность» отличается смысловым дуализмом, являющимся отражением его диалектической противоречивости. С одной стороны, безопасным называют явление и/или состояние какого-либо носителя опасности, которое не содержит угрозы, возможного вреда для его окружения. С другой стороны, свойство приписывают объекту, надежно защищенному от опасных для него воздействий. Следовательно, понятие безопасности имеет две стороны: внешнюю, определяющую воздействие объекта на среду, и внутреннюю, характеризующую свойства сопротивляемости объекта по отношению к действию среды» (76, 171). Исходя из описанного смыслового дуализма, В. Д. Могилевский следующим образом определяет безопасность внутреннюю и внешнюю.

«Внутренняя безопасность — характеристика целостности системы или показатель ее гомеостаза. Иначе говоря, эта безопасность описывает способность системы поддерживать свое нормальное функционирование в условиях внешних и внутренних воздействий.

Внешняя безопасность — способность системы взаимодействовать со средой без нарушения гомеостаза последней. Иначе, воздействие системы на среду не приводит к необратимым изменениям или нарушениям важнейших параметров, характеризующих состояние среды, принятое за допустимое». (76, 171—172).

В определении безопасности закладывается смысл сохранения гомеостаза системы, т.е. ее динамического равновесия, гарантирующего поддержание параметров в определенном диапазоне, который определяет существование системы (76, 39, 171—172).

Таким образом, смысловое значение термина «безопасность» системы (объекта) сводится, с одной стороны, к *отсутствию опасных воздействий, способных нарушить нормальное функционирование*, т.е. способность находиться в состоянии равновесия при взаимодействии со средой своего существования. С другой стороны, — это отсутствие опасных воздействий со стороны системы (объекта), способных нарушить функционирование внешних систем (объектов), входящих в окружающую среду.

Заметим, что для понимания сущности информационной безопасности обе стороны смысла безопасности имеют большое значение.

Угрозы безопасности можно определить как опасные воздействия на систему (объект), способные нарушить ее (его) нормальное функционирование или динамическое равновесие. Такие опасные воздействия как прямые либо косвенные *возможности негативного (деструктивного) проявления взаимодействия* системы (объекта) со средой своего существования вполне допустимо также определить как угрозы безопасности.

Таким образом, **безопасность** следует понимать как отсутствие опасных воздействий, способных нарушить нормальное функционирование какой-либо системы (объекта), т.е. способность ее (его) находиться в состоянии равновесия при взаимодействии со средой своего существования.

Объектом безопасности является любая система, объект, или деятельность субъектов, находящиеся в определенном взаимодействии и представленные для защиты от угроз.

Угрозами безопасности являются опасные воздействия на систему (объект), способные нарушить ее (его) нормальное функционирование, либо негативные (деструктивные)

проявления взаимодействия системы (объекта) со средой своего существования.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Доктрине приводятся значения терминов безопасности, объекта безопасности и угрозы безопасности применительно к национальной безопасности Российской Федерации, т.е. к государственной политике. В соответствии с текстами названных документов приведенные значение терминов «безопасность», «объект безопасности» и «угрозы безопасности» имеют конкретизацию применительно к национальному уровню безопасности.

В Стратегии используются основные понятия, имеющие общее значение для всех видов безопасности: *«национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации»* как объект безопасности, *«угроза национальной безопасности»*.

Национальная безопасность — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Национальные интересы Российской Федерации — совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Угроза национальной безопасности — прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Для понимания сущности информационной безопасности необходимо сопоставить значение нескольких терминов — «безопасность», «национальная безопасность» и «информационная безопасность», определения которых приводятся в названных официальных документах.

В тексте Доктрины под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Анализ понятия «информационная безопасность» предполагает рассмотрение отдельно каждого элемента приведенного в Доктрине определения:

- состояние защищенности (безопасность);
- национальные интересы в информационной сфере (объекты информационной безопасности);
- внутренние и внешние угрозы (внутренние и внешние воздействия на объекты).

Состояние защищенности. В науке под состоянием любой системы понимается совокупность параметров, характеризующих ее функционирование (76, 55).

Каждая система (объект) обладает такими характеристиками, которые определяют ее (его) свойства целостности и устойчивости, которые задаются изначально при их создании либо возникновении. Заданные параметры предопределяются целью, назначением и функциями системы (объекта), они имеют организующее значение и могут изменяться в зависимости от условий развития. Такие параметры позволяют сохраняться системе (объекту) в равновесии независимо от действий со стороны окружающей среды либо негативных проявлений внутреннего характера (случайных или преднамеренных).

Заданными параметрами обладает, например, информация и все системы (объекты) информационного характера, а также информационные процессы и потребности субъектов информационного обмена. Сохранение таких параметров в первоначальном их значении позволяет обеспечить равновесие их существования и устойчивость в развитии процесса удовлетворения информационных потребностей.

Сохранность объекта информационной безопасности (информационных ресурсов, информационной инфраструктуры, информационных процессов, информационных интересов и пр.) в заданных параметрах проявляется, например, в *предотвращении* утечки, утраты, хищении, искажении, подделки и других форм незаконного вмешательства в информационные ресурсы и информационные системы, *сохранении* государственной и коммерческой тайны, *обеспечении* доступа к официальной информации в рамках закона, *защите* конституционных права на неприкосновенность информации о частной жизни и др.

Защищенность всей информационной системы в макросмысле, таким образом, связана не только с ее сохранностью от внешних либо внутренних воздействий, но и с целостно-

стью, гомеостазом (динамическим равновесием) и устойчивостью.

Следовательно, состояние защищенности применительно к информационной безопасности — это сохранение всех элементов информационной системы (в максимально обобщенной ее форме) в первоначальном значении параметров, которое позволяет обеспечить равновесие их существования и устойчивость в развитии.

Понятие «состояние защищенности» определяет понимание объекта информационной безопасности по его *качественному* признаку — сохранности первоначально заданных значений основных параметров его существования и функционирования. От того, в каком состоянии будут находиться названные заданные параметры, зависит и состояние устойчивости обеспечения национальных интересов в информационной сфере, а также развития информационного общества в целом.

Информационная безопасность проявляется в таком состоянии информационного общества, при котором создается невозможность нанесения вреда существованию, функционированию и свойствам объектов информационной деятельности, а также интересам ее субъектов.

Национальные интересы в информационной сфере — понятие более общее, чем отдельно взятые понятия «интересы личности», «интересы общества» и «интересы государства», поэтому оно употребляется в Доктрине как предельно определяемое.

В качестве общего объекта безопасности, как уже отмечалось, в тексте Стратегии национальной безопасности рассматриваются: «конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, обороны и безопасности государства».

Применительно к государственной информационной политике каждый из элементов названного объекта безопасности имеет свою конкретизацию, однако все они сводятся к национальным интересам или потребностям в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства в информационной сфере.

Национальные интересы в информационной сфере Доктрина рассматривает в качестве объекта информационной безопасности. Они определяются сбалансированно-

стью интересов личности, общества и государства. Следует отметить, что объединение интересов в сбалансированную совокупность потребностей в официальном тексте появилось неслучайно. Национальность интересов подчеркивает не только баланс разнонаправленных потребностей индивида (потребление благ), общества (обеспечение социальной справедливости в распределении благ) и государства (обеспечение охраны устоявшихся представлений о справедливости и защиты системы управления обществом), но и обеспечение национальной идентичности, т.е. объединение всех членов и структур общества в единую нацию и ее устойчивое развитие (более подробно об этом см.: 13, 71–78).

Каждая составляющая национальных интересов представляет собой самостоятельную подсистему:

- соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления Российской Федерации, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны;
- информационное обеспечение государственной политики РФ, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике РФ, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам;
- развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов;
- защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории Российской Федерации.

Параметры устойчивости развития личности, общества и государства применительно к информационной сфере

сформулированы в тексте Стратегии развития информационного общества РФ, где они зафиксированы в базовых положениях новой модели общественного развития, основным содержанием которой станет новое состояние защиты конституционных прав и свобод, качества и уровня жизни граждан, суверенитета, территориальной целостности и устойчивого развития Российской Федерации, обороны и безопасности государства.

Понятие «национальные интересы» обобщает понимание информационной безопасности *по кругу лиц (субъектам),* подразумевая под ними отдельного человека, коллектив (организованную совокупность отдельных личностей), государство (организацию управления общества со стороны властвующего субъекта). Иначе говоря, понятие «национальные интересы» отвечает на вопрос: чьи интересы становятся объектом защиты — личности, общества и государства? Вместе с тем объектом защиты являются не просто интересы круга лиц, а особый уровень таких потребностей, характеризующий наиболее устойчивое состояние, которое обеспечивает их существование, целостность и возможность прогрессивного развития. В названном законе такое состояние интересов выделено термином «*жизненная важность*». Следовательно, понятие «жизненно важные интересы» подчеркивает характеристику интересов с точки зрения их содержания, отвечая на вопрос — *какие по характеру интересы* (жизненно важные).

Итак, понятие «национальные интересы» подчеркивает смысл информационной безопасности по *кругу лиц* (носителей интересов), а понятие «жизненно важные интересы» — по *содержанию интересов* (потребностей субъектов).

Жизненно важный уровень интересов личности, общества и государства в информационной сфере отражает такие информационные потребности, которые в наибольшей степени обеспечивают устойчивое развитие их носителей. Жизненно важные *интересы личности* в информационной сфере заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность.

Жизненно важные *интересы общества* в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов лично-

сти в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Жизненно важные *интересы государства* в информационной сфере заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Внутренние и внешние угрозы информационной безопасности. Под угрозами безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Условия и факторы информационного характера — это обстоятельства человеческой деятельности, связанные с информацией, информационными системами, информационными процессами. Причем под «условиями» следует понимать совокупность обстоятельств различного характера. Такими обстоятельствами могут быть действия и события в информационной сфере. Обстоятельства или условия более устойчивого характера принято называть факторами.

В тексте Стратегии национальной безопасности под *угрозой национальной безопасности* понимается «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства».

Угрозы информационной безопасности понимаются как *опасные воздействия* на информацию, информационную инфраструктуру, реализацию правового статуса человека и гражданина в области информационной деятельности, а также причинение вреда деятельности по реализации национальных интересов, связанных с этими объектами.

Такие опасные воздействия могут проявляться как *возможности негативного (деструктивного) проявления взаи-*

модействия информационной системы (в макросмысле) с внешней средой (внешние угрозы), так и как прямые либо косвенные проявления своего существования (внутренние угрозы).

Следовательно, *угрозы информационной безопасности* — это условия и факторы (воздействия) человеческой деятельности, связанные с информацией, информационными системами, информационными процессами, создающие опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Наиболее полно понятие **«информационная безопасность»** определяется как состояние защищенности жизненно важных национальных интересов от угроз (опасных воздействий) в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

На рис. 3 изображена структурная модель информационной безопасности.

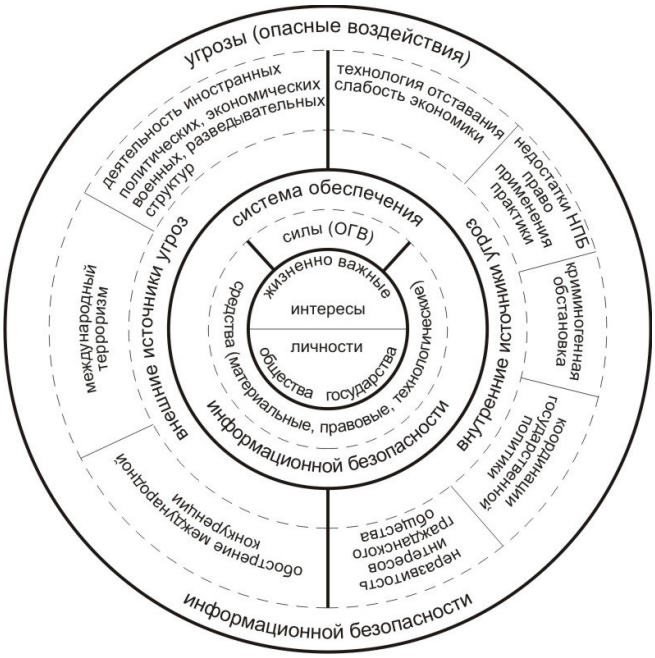

Рис. 3. **Структурная модель информационной безопасности**

11.2. Угрозы информационной безопасности

Напомним, что угрозы информационной безопасности — это различные обстоятельства (условия, факторы состояния), т.е. *опасные воздействия* на информацию, информационную инфраструктуру, реализацию правового статуса человека и гражданина в области информационной деятельности, а также действия, связанные с причинением вреда реализации национальных интересов, связанных с этими объектами. Названные воздействия (условия и факторы) *способны нарушить* нормальное функционирование таких объектов (или их динамичное равновесие).

В тексте Доктрины по своей общей направленности угрозы информационной безопасности Российской Федерации подразделяются на следующие виды:

- угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, индивидуальному, групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России;
- угрозы информационному обеспечению государственной политики Российской Федерации;
- угрозы развитию отечественной индустрии информации, включая индустрию средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечению потребностей внутреннего рынка в ее продукции и выходу этой продукции на мировой рынок, а также обеспечению накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов;
- угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории Российской Федерации.

Поименованные виды опасного воздействия направлены на правовой статус личности, деятельность государства по реализации функций, производственную деятельность и функционирование информационной инфраструктуры, тем самым *способны нарушить* нормальную жизнедеятельность человека или устойчивость функционирования государства и информационных систем (их динамичное равновесие).

Поэтому названные объекты информационной безопасности приобретают уровень жизненной необходимости и важности, поскольку опасному воздействию подвергаются по существу основные компоненты развития информационного общества в Российской Федерации.

Угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности могут проявляться в конкретных *действиях и видах деятельности* органов и организаций, а также физических лиц прямо или косвенно подвергающих опасности не только правовой статус личности, но и духовную область человеческой деятельности:

- принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности;
- создание монополий на формирование, получение и распространение информации в Российской Федерации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем;
- противодействие, в том числе со стороны криминальных структур, реализации гражданами своих конституционных прав на личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений;
- ограничение доступа к открытым информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также иной общественно необходимой информации;
- противоправное применение специальных средств воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание;
- неисполнение органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами требований федерального законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере;
- дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы;
- нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области массовой информации;
- вытеснение российских информационных агентств, средств массовой информации с внутреннего информационного рынка и усиление зависимости духовной, экономической и политической сфер общественной жизни России от зарубежных информационных структур;
- девальвация духовных ценностей, пропаганда образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, на

духовных и нравственных ценностях, противоречащих ценностям, принятым в российском обществе;

- снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения России, что существенно осложнит подготовку трудовых ресурсов для внедрения и использования новейших технологий, в том числе информационных;
- манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации).

Угрозы информационному обеспечению государственной политики РФ могут проявляться в конкретных действиях или видах деятельности, прямо или косвенно подвергающих опасности деятельность Российской Федерации по реализации основных функций публичной власти:

- монополизация информационного рынка России, его отдельных секторов отечественными и зарубежными информационными структурами;
- блокирование деятельности государственных средств массовой информации по информированию российской и зарубежной аудитории;
- низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики РФ вследствие дефицита квалифицированных кадров, отсутствия системы формирования и реализации государственной информационной политики.

Угрозы развитию отечественной индустрии информации, включая индустрию средств информатизации, телекоммуникации и связи, а также обеспечению накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов могут проявляться в конкретных действиях или видах деятельности, прямо или косвенно подвергающих опасности отечественную индустрию информации:

- противодействие доступу Российской Федерации к новейшим информационным технологиям, а также создание условий для усиления технологической зависимости России в области современных информационных технологий;
- закупка органами государственной власти импортных средств информатизации, телекоммуникации и связи при наличии отечественных аналогов, не уступающих по своим характеристикам зарубежным образцам;
- вытеснение с отечественного рынка российских производителей средств информатизации, телекоммуникации и связи;

- увеличение оттока за рубеж специалистов и правообладателей интеллектуальной собственности.

Угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России, могут проявляться в конкретных действиях или видах деятельности, прямо или косвенно подвергающих опасности отечественные информационные системы:

- противоправные сбор и использование информации;
- нарушения технологии обработки информации;
- внедрение в аппаратные и программные изделия компонентов, реализующих функции, не предусмотренные документацией на эти изделия;
- разработка и распространение программ, нарушающих нормальное функционирование информационных и информационно-телекоммуникационных систем, в том числе систем защиты информации;
- уничтожение, повреждение, радиоэлектронное подавление или разрушение средств и систем обработки информации, телекоммуникации и связи;
- воздействие на парольно-ключевые системы защиты автоматизированных систем обработки и передачи информации;
- утечка информации по техническим каналам;
- внедрение электронных устройств для перехвата информации в технические средства обработки, хранения и передачи информации по каналам связи, а также в служебные помещения органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности;
- уничтожение, повреждение, разрушение или хищение машинных и других носителей информации;
- перехват информации в сетях передачи данных и на линиях связи, дешифрование этой информации и навязывание ложной информации;
- использование несертифицированных отечественных и зарубежных информационных технологий, средств защиты информации, средств информатизации, телекоммуникации и связи при создании и развитии российской информационной инфраструктуры;
- несанкционированный доступ к информации, находящейся в банках и базах данных;
- нарушение законных ограничений на распространение информации.

11.3. Источники угроз информационной безопасности

Как уже отмечалось, опасные воздействия на объекты информационной безопасности способны нарушить их устойчивость. Вместе с тем такие воздействия, угрожающие нарушить заданные параметры жизненно важных объектов информационной деятельности личности, общества и государства, сами по себе имеют значение *последствий*. В структуре угроз они занимают место условий возможного причинения вреда объектам безопасности.

Причины опасного воздействия содержат в себе глубинный потенциал предпосылок корневого характера, они имеют исходные основания проявления угроз, способных изменить параметры нормального функционирования системы (объекта).

Источники угроз информационной безопасности понимаются как исходные основания (причины) опасного воздействия на жизненно важные интересы личности, общества и государства в информационной сфере.

По типу *источника* угрозы подразделяются на имеющие *социальный* характер и *природный* характер. Угрозы социального характера проявляются в процессе взаимодействия между социальными общностями (группами), а природные угрозы — взаимодействия социальных групп с окружающей природной средой.

В зависимости от *характера проявления* опасного воздействия на объекты информационной безопасности источники угроз могут носить внешний либо внутренний характер.

К *внешним источникам* угроз информационной безопасности относятся:

- деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и информационных структур, направленная против интересов Российской Федерации в информационной сфере;
- стремление ряда стран к доминированию и ущемлению интересов России в мировом информационном пространстве, вытеснению ее с внешнего и внутреннего информационных рынков;
- обострение международной конкуренции за обладание информационными технологиями и ресурсами;
- деятельность международных террористических организаций;

- увеличение технологического отрыва ведущих держав мира и наращивание их возможностей по противодействию созданию конкурентоспособных российских информационных технологий;
- деятельность космических, воздушных, морских и наземных технических и иных средств (видов) разведки иностранных государств;
- разработка рядом государств концепций информационных войн, предусматривающих создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира, нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

К *внутренним источникам* угроз информационной безопасности относятся:

- недостаточная экономическая мощь государства и недостаточное финансирование мероприятий по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации;
- критическое состояние отечественных отраслей промышленности;
- отставание России от ведущих стран мира по уровню информатизации всех видов человеческой деятельности (государственного управления, промышленности, кредитно-финансовой сферы, образования, здравоохранения, сферы услуг и быта граждан);
- недостаточная разработанность нормативной правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также недостаточная правоприменительная практика;
- неблагоприятная криминогенная обстановка, сопровождающаяся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в информационной сфере, получения криминальными структурами доступа к конфиденциальной информации, усиления влияния организованной преступности на жизнь общества;
- недостаточная координация деятельности по формированию и реализации единой государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- неразвитость институтов гражданского общества и недостаточный государственный контроль за развитием информационного рынка России;

- снижение эффективности системы образования и воспитания, недостаточное количество квалифицированных кадров в области обеспечения информационной безопасности;
- недостаточная активность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в информировании общества о своей деятельности, в разъяснении принимаемых решений, в формировании открытых государственных ресурсов и развитии системы доступа к ним граждан.

Можно выделить несколько основных источников угроз безопасности информационного общества, которые могут затрагивать интересы личности, общества и государства.

К *источникам угроз интересам личности* можно отнести следующие исходные основания:

1) манипулирование сознанием человека. Наиболее опасным в этом отношении является существенное расширение возможности манипулирования сознанием человека за счет формирования вокруг него индивидуального «виртуального информационного пространства», а также возможности использования технологий воздействия на его психическую деятельность. Сложность процедур, реализуемых в современных технологиях доступа к информационным ресурсам, критически увеличивает зависимость человека от специалистов, осуществляющих разработку информационных технологий, определение алгоритмов поиска требуемой информации, ее предварительной обработки, приведения к виду, удобному для восприятия. По существу, эти люди во многом формируют для человека информационный фон его жизни, определяют условия, в которых он живет и действует, решает свои жизненные проблемы. Именно поэтому представляется исключительно важным обеспечить безопасность взаимодействия человека с информационной инфраструктурой;

2) незаконное использование информации о частной жизни человека и его персональных данных. Здесь имеется в виду использование персональных данных, накапливаемых различными структурами, в том числе органами государственной власти, ущемляющее правовой статус человека и гражданина, а также расширение возможности скрытого сбора информации, составляющей его личную и семейную тайну, сведений о его частной жизни. Это обусловлено трудностями реализации механизмов охраны этих сведе-

ний, дальнейшими успехами в области миниатюризации средств скрытого сбора и передачи информации.

К *источникам угроз интересам общества* можно отнести следующие параметры негативного воздействия на реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина:

1) непрерывное усложнение информационных систем и сетей связи, критически важных инфраструктур обеспечения жизни общества. Эти угрозы могут проявляться в виде намеренных и непреднамеренных ошибок, сбоев и отказов техники и программного обеспечения, вредного воздействия на эти инфраструктуры со стороны преступных и криминальных элементов. Объектами реализации угроз могут выступать информационные системы энергетической, транспортной, трубопроводной и некоторых других инфраструктур. Масштаб возможных последствий некорректностей в работе технического и программного обеспечения информационных систем до некоторой степени можно представить по затратам на решение «Проблемы-2000». Как было отмечено выше, по некоторым оценкам, мировое сообщество затратило на эти цели около 500 млрд долл., в России было затрачено немногим меньше одного млрд руб.;

2) возможность концентрации средств массовой информации в руках монополистов либо небольшой группы лиц преступных намерений. Эти угрозы могут проявляться в виде манипулирования общественным мнением по отношению к тем или иным общественно значимым событиям, а также разрушения нравственных устоев общества путем навязывания ему чуждых ценностей;

3) расширение масштабов отечественной и международной компьютерной преступности. Эти угрозы могут проявляться в виде попыток осуществления мошеннических операций с использованием глобальных или отечественных информационно-телекоммуникационных систем, отмывания финансовых средств, полученных противоправным путем, получения неправомерного доступа к финансовой, банковской и другой информации, которая может быть использована в корыстных целях.

В современных условиях существенно возрастает опасность наступления подобных последствий в результате несанкционированных воздействий на соответствующие информационные и телекоммуникационные системы и сети

связи со стороны преступных элементов. Стремительно растет угроза компьютерной преступности и в России. По данным МВД России, за последние три года общее количество зарегистрированных преступлений в сфере компьютерной информации возросло более чем в 60 раз, при этом почти в 30 раз возросло количество преступлений, связанных с неправомерным доступом к компьютерной информации; почти в 140 раз — с созданием, использованием и распространением вредоносных программ для ЭВМ; в 75 раз — с незаконным производством, сбытом или приобретением в целях сбыта специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации.

К *источникам угроз интересам государства* можно отнести исходные основания негативного воздействия на гармоничное развитие информационной инфраструктуры страны, реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина в интересах укрепления конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны, установление политической и социальной стабильности экономического развития, безусловное исполнение законов и поддержания правопорядка.

Наиболее опасными источниками угроз интересам государства в информационной сфере являются *неконтролируемое распространение «информационного оружия»* и развертывание гонки вооружений в этой области, попытки реализации концепций ведения «информационных войн». «Информационное оружие» представляет собой совокупность средств, методов и технологий, обеспечивающих возможность силового воздействия на информационную сферу противоположной стороны с целью разрушения ее информационной инфраструктуры, системы управления государством, снижения обороноспособности.

Разрушительное воздействие «информационного оружия» в информационном обществе может оказаться более мощным и эффективным, чем это представляется сейчас. Это особенно опасно в условиях существования почти монопольного положения компаний небольшого количества стран мира на рынке информационных продуктов, так как способно спровоцировать желание использовать имеющееся превосходство для достижения тех или иных политических целей.

Эти угрозы могут проявляться также в виде получения противоправного доступа к сведениям, составляющим госу-

дарственную тайну, к другой конфиденциальной информации, раскрытие которой может нанести ущерб интересам государства.

11.4. Система обеспечения информационной безопасности

Обеспечение информационной безопасности представляет собой деятельность по созданию препятствий и предотвращению реализации негативных воздействий (угроз) на жизненно важные интересы личности, общества и государства в информационной сфере.

Названная деятельность направлена на устранение возможностей не только реализации угроз информационной безопасности, но и их исходных оснований (источников). Система обеспечения информационной безопасности — это совокупность сил и средств обеспечения информационной безопасности.

Подробно о *силах обеспечения информационной безопасности* см. параграф 11.5.

В состав *средств обеспечения информационной безопасности* включаются:

- финансовое и материальное обеспечение информационной безопасности;
- законодательные и иные нормативные правовые акты как источники правового обеспечения противодействия угрозам информационной безопасности;
- средства технологического обеспечения информационной безопасности.

Средства финансового и материального обеспечения обычно определяются федеральными целевыми программами, в рамках которых выделяются бюджетные источники денежных средств на разработку и реализацию мер противодействия угрозам информационной безопасности.

Например, в соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65, общий объем финансирования составил свыше 20 млрд руб., из них только на формирование инфраструктуры «Электронного правительства» в 2009—2010 гг. затрачено свыше 5 млрд руб. Известно, что значительные средства из названных объемов финансирования выделяются на

разработку и реализацию мер по обеспечению информационной безопасности.

Средства технологического обеспечения информационной безопасности включают совокупность технических и программных средств защиты информации, информационно-телекоммуникационных систем и других систем обработки информации от несанкционированного доступа, а также несанкционированного выполнения операций с информацией.

В состав технологического обеспечения включается и *методическое обеспечение* использования технических программных средств защиты информации. Методическое обеспечение — это совокупность организационно-технических норм, которые разрабатываются в целях регулирования процессов обеспечения информационной безопасности информационной инфраструктуры. Такие нормы входят в стандарты, предназначенные для взаимодействия между производителями, потребителями и экспертами в области квалификации и сертификации современных технических средств и высоких технологий. К методическим средствам относятся и криптографические средства защиты информации.

11.5. Силы обеспечения информационной безопасности

Рассмотрим подробно состав сил обеспечения информационной безопасности.

Президент РФ определяет в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию приоритетные направления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности РФ, утверждает руководящие документы официального характера, в которых формулируются базовые положения по ее укреплению.

По решению Президента РФ документы по вопросам политики государства в области обеспечения информационной безопасности могут выноситься на рассмотрение Совета Безопасности РФ. Президент РФ формирует, реорганизует, упраздняет федеральные органы исполнительной власти по обеспечению информационной безопасности и руководит их деятельностью.

Государственная политика Российской Федерации в области информационной безопасности обеспечивается

согласованными действиями всех элементов системы обеспечения национальной безопасности при координирующей роли Совета Безопасности РФ за счет реализации комплекса мер организационного, нормативно-правового и информационного характера.

Комплексные проблемы обеспечения информационной безопасности могут рассматриваться на совместных заседаниях Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ, Общественной палаты РФ с участием иных совещательных и консультативных органов, созданных для обеспечения конституционных полномочий Президента РФ.

Федеральное собрание РФ разрабатывает и принимает на основе Конституции РФ законодательную базу в области обеспечения информационной безопасности.

Правительство РФ в пределах своих полномочий и с учетом сформулированных в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию реализует приоритетные направления по обеспечению информационной безопасности: разрабатывает федеральные целевые программы и выделяет необходимые финансовые средства для их реализации; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; осуществляет меры по предотвращению угроз информационной безопасности и организационному обеспечению этой деятельности; издает постановления и распоряжения в области обеспечения информационной безопасности и контролирует их обязательное исполнение.

Совет Безопасности РФ проводит работу по выявлению и оценке угроз информационной безопасности Российской Федерации, оперативно подготавливает проекты решений Президента РФ по предотвращению таких угроз, разрабатывает предложения в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также предложения по уточнению отдельных положений Доктрины информационной безопасности РФ, координирует деятельность органов и сил по обеспечению информационной безопасности РФ, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ решений Президента РФ в этой области.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства РФ, решений Президента РФ, Правительства РФ в области информационной

безопасности. Содержание властных полномочий органов исполнительной власти заключается в принятии в рамках предметов ведения обязательных для исполнения нормативных правовых актов, осуществлении правоприменительной практики, а также выполнении совместно с другими федеральными органами исполнительной власти мероприятий по обеспечению информационной безопасности. В состав основных федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих информационную безопасность РФ, входят следующие государственные органы и службы: ФСБ России, ФСО России, Минобороны России, МВД России, Минкомсвязи России, Роскомнадзор, ФСТЭК России.

ФСБ России действует на основе Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» и является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области информационной безопасности РФ и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В соответствии со ст. 11.2 Закона «О Федеральной службе безопасности» *обеспечение информационной безопасности* — деятельность органов федеральной службы безопасности, осуществляемая ими в пределах своих полномочий при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств.

Задачи и функции ФСБ России определены Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности РФ». Основными задачами ФСБ России по обеспечению общей и информационной безопасности являются:

- информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям — федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации;

- организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;
- формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;
- организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

ФСО России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на основании Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере президентской, правительственной и иных видов специальной связи (далее — специальная связь) и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственным органам.

Непосредственным обеспечением функции в сфере специальной связи в составе ФСО России занимаются:

- Служба специальной связи и информации при ФСО России;
- управления специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах;
- центры специальной связи и информации ФСО России;
- подразделения связи специального назначения ФСО России.

Задачи и функции ФСО России определены Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации». Основными задачами ФСО России являются:

- организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;
- участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;
- информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях.

Кроме того, ФСО России в соответствии с законодательством РФ обеспечивает безопасность при подключении к сети Интернет федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Минобороны России в рамках, определяемых Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»:

- организует деятельность по обеспечению информационной безопасности, защите государственной тайны в Вооруженных Силах;
- осуществляет разведывательную деятельность в интересах обороны и в пределах своей компетенции — в интересах безопасности Российской Федерации;
- разрабатывает и устанавливает своими нормативными правовыми актами и другими документами нормативного характера обязательные требования в области технического регулирования к продукции (работам, услугам), используемой в Вооруженных Силах РФ в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством РФ иной информации ограниченного доступа.

Минобороны России также осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему ФСТЭК.

МВД России в рамках законодательства, в том числе Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 19.07.2004 № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», в пределах своих полномочий обеспечивает:

- защиту прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере;
- защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну в системе МВД России;
- организацию предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений, совершаемых в информационной сфере.

Минкомсвязи России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере *обработки персональных данных,* а также информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним).

В соответствии с Положением о Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» Минкомсвязи России в пределах своей компетенции обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну, а также разрабатывает нормативные правовые акты в области информационной безопасности:

- требования к сетям и средствам связи для проведения оперативно-розыскных мероприятий по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- требования по информационной безопасности информационных систем, в том числе информационных систем персональных данных (за исключением информационных систем критически важных объектов), информационно-телекоммуникационных сетей и других сетей связи.

Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных дан-

ных требованиям законодательства РФ в области персональных данных, а также по защите прав субъектов персональных данных.

Роскомнадзор в соответствии Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» осуществляет следующие полномочия:

- государственный контроль и надзор в сфере информационных технологий и за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных;
- ведет реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных, а также операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования;
- обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну, в процессе деятельности службы, а также контроль за деятельностью ее территориальных органов и подведомственных организаций в указанной области.

ФСТЭК России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также специально уполномоченным органом в области экспортного контроля.

Деятельность ФСТЭК России осуществляется в соответствии с Положением о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утвержденным Указом Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю».

ФСТЭК России является органом защиты государственной тайны, наделенным полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну. ФСТЭК России организует деятельность государственной системы противодействия техническим разведкам и технической защиты информации и руководит ею. Руководство деятельностью ФСТЭК России осуществляет Президент РФ.

Органы судебной власти осуществляют правосудие по делам о преступлениях, связанных с посягательствами на законные интересы личности, общества и государства в информационной сфере, и обеспечивают судебную защиту граждан и общественных объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению информационной безопасности РФ.

Предметом ведения органов судебной власти являются социальные конфликты, связанные с нарушением правовых норм, регулирующим общественные отношения в информационной сфере. Властные полномочия органов судебной власти заключаются в принятии судебных решений по гражданским, уголовным и административным делам, обязательных для исполнения всеми участниками споров и информационных правонарушений.

Межведомственные и государственные комиссии по различным аспектам обеспечения информационной безопасности создаются Президентом РФ и Правительством РФ. Такие комиссии не являются органами исполнительной власти, однако они имеют немалое значение в согласовании действий и координации деятельности федеральными органами исполнительной власти по обеспечению информационной безопасности. Предметы их ведения определяются положениями об их деятельности, принятые ими решения носят рекомендательный характер. Например, Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по информационной безопасности рассматривает проекты официальных документов по вопросам обеспечения информационной безопасности.

Органы власти субъектов РФ в пределах предметов ведения разрабатывают и принимают нормативные правовые акты в области обеспечения информационной безопасности. В соответствии с Конституцией РФ к ведению субъектов РФ в информационной сфере относится информация, не являющаяся федеральной и не связанная с реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение безопасности существования и использования такой информации, в том числе представленной в виде информационных ресурсов, является важнейшей составляющей национальных интересов России и интересов субъектов РФ.

Органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение законодательства РФ в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

11.6. Законодательное обеспечение информационной безопасности

В состав законодательства по обеспечению информационной безопасности включаются федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ. Ниже мы охарактеризуем наиболее значимые нормативные правовые акты в области обеспечения информационной безопасности.

Конституция РФ содержит нормы, которые определяют правовые основы информационной безопасности: основные положения правового статуса субъектов информационных отношений, принципы информационной безопасности (законности, уважения прав, баланс интересов личности, общества и государства), конституционный статус государственных органов, обеспечивающих информационную безопасность и др.

Например, к таким положениям относятся нормы, которые устанавливают право каждого субъекта свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (п. 4. ст. 29 Конституции РФ). Это конституционное право, устанавливающее возможность удовлетворения интересов личности и общества, сбалансировано необходимостью их ограничения федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 3. ст. 55).

Конституция РФ устанавливает запрет на доступ к информации о частной жизни и передаче сообщений по линиям телефонной связи (ст. 23).

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ *«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»* (88) фиксирует базовые нормы для всей системы информационного законодательства, в том числе правового обеспечения информационной безопасности. Здесь приведены основные термины и их определения, принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации (ст. 3), классификация информации по категориям доступа — общедоступная и ограниченного доступа (ст. 5), порядок

ее предоставления или распространения (свободно распространяемая, обязательного предоставления или распространения, ограниченного распространения или запрещаемая для распространения вообще). Закон также определяет базовые положения правового режима доступа к информации (ст. 8) и его ограничения (ст. 9), основные параметры правовых режимов распространения (ст. 10) и документирования (ст. 11) информации, информационных систем (ст. 13), информационно-телекоммуникационных сетей (ст. 15) и общие условия защиты информации (ст. 16), информационных систем (ст. 13) и использования информационных технологий, а также в общих чертах описывает ответственность за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

Закон Российской Федерации от 21.06.1993 № 5485-1 *«О государственной тайне»,* Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ *«О коммерческой тайне»* и Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ *«О персональных данных»* (89, 90, 91) устанавливают правовые режимы информации ограниченного доступа, в том числе сведений, составляющих государственную и коммерческую тайну.

Нормы названных законов на более детальном уровне, чем норма ст. 9 Закона «Об информации», регулируют условия правового режима доступа к сведениям конфиденциального характера, конкретизируют правовой статус субъектов отношений, возникающих по поводу тайн и персональных данных. Именно в названных законах содержатся основные запреты, ограничения и дозволения, которые составляют правовые основания для формулировок составов информационных правонарушений, направленных на интересы личности, общества и государства в области конфиденциальности информации.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ *«Об электронной цифровой подписи»* (92). Нормы названного закона определяют правовой режим технологического обеспечения защиты информации в системе базовых законов информационного законодательства. В ст. 1 этого закона определена его цель — обеспечение правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых электронная цифровая подпись в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. В законе сформулированы функции электронной цифровой подписи: удостоверяющая, защитная и устанавливающая.

Уголовный кодекс РФ в главе 28 предусматривает ответственность за совершение преступлений в сфере компьютерной информации (ст. 272—275). Всего в тексте кодекса содержится более *50 отдельных статей*, устанавливающих уголовную ответственность за нарушение установленных запретов в информационной сфере.

Трудовой кодекс РФ устанавливает правовой режим персональных данных работника, определяет общие требования по их обработке и защите, устанавливает сроки хранения таких данных и процедуру их использования. В случаях нарушения норм, регулирующих получение, обработку и защиту персональных данных работника, виновные лица привлекаются к дисциплинарной, материальной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. Трудовой кодекс РФ определяет норму об ответственности за разглашение отдельных видов тайн и персональных данных.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в главе 13 определяет административную ответственность за правонарушения в области связи и информации (ст. 13.1—13.24). Еще более 90 статей, в которых определяется ответственность за совершение проступков информационного характера. Так, например, устанавливается ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39), за сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5), за незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю (ст. 5.53).

Имеется также массив *нормативных правовых актов подзаконного характера*, состоящий из большого количества документов, регулирующих отдельные направления правового обеспечения информационной безопасности.

Указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 *«О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»* (93). В данном Указе устанавливается запрет подключения информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей и средств вычислительной техники, применяемых для хранения, обработки или передачи информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну к информационно-телекоммуникационным сетям международного информационного обмена. В целях

защиты информации государственные органы обязаны использовать только средства защиты информации, прошедшие сертификацию в ФСБ России и (или) получившие подтверждение соответствия в ФСТЭК. Выполнение данных требований указа в полной мере должно обеспечить защиту информации, составляющей государственную тайну.

Эксплуатацию, поддержание и развитие сегмента информационно-телекоммуникационной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ обеспечивает Служба специальной связи и информации ФСО России. Приказом ФСО России от 07.08.2009 № 487 утверждено *Положение о сегменте информационно-телекоммуникационной сети Интернет* (94) для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с названным нормативным правовым актом сегмент сети Интернет — это находящаяся в ведении (эксплуатации) ФСО России (далее — оператор сегмента сети Интернет) часть информационно-телекоммуникационной сети, связывающей информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети различных государств посредством сетевых адресов информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Сегмент сети Интернет предназначен для обеспечения размещения информации о деятельности администрации Президента РФ, аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, аппарата Правительства РФ, аппаратов Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета при прокуратуре РФ, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также для доступа к сети Интернет должностных лиц указанных государственных органов. Функционирование сегмента сети Интернет обеспечивается путем применения стандартных протоколов сети Интернет и регламентов обмена информацией в порядке, определяемом оператором сегмента сети Интернет.

В российском правовом пространстве длительное время в обороте используется понятие «служебная информация ограниченного распространения», относимое к деятельно-

сти органов государственной власти, которая нередко определяется в нормативных правовых актах как «служебная тайна». Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 *«Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах государственной власти»* (95) определяется правовое положение информации ограниченного доступа, несмотря на то, что согласно п. 1 и 4 ст. 9 Закона «Об информации» ограничение доступа к информации и, в частности, отнесение информации к сведениям, составляющим служебную тайну, устанавливается исключительно федеральными законами. Явное несовершенство информационного законодательства и практики его применения отрицательно влияет на состояние правовой защиты интересов субъектов правоотношений. Пробел в нормативных правовых актах, устанавливающих оборот информации служебного характера, не позволяет установить запрет либо ограничения на ее использование, а вместе с этим создает ситуацию невозможности установить административную и/или уголовную ответственность за нарушения порядка распространения этой важной формы информации.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое «информационная безопасность»?
2. Каковы угрозы информационной безопасности и их источники?
3. Что входит в состав средств и сил обеспечения информационной безопасности?
4. Какие нормативно-правовые акты входят в состав законодательного обеспечения информационной безопасности?

Раздел II

Основные закономерности функционирования информационных процессов в правовой сфере

Глава 12

ПРАВОВАЯ ИНФОРМАТИКА КАК СИСТЕМА ЗНАНИЙ

12.1. Понятие и предмет правовой информатики

Современная жизнь все более усложняется и во многом зависит не только от состояния экономики, но и от научно-технического прогресса (НТП). Причем если раньше от научного открытия до его бытового применения проходили многие годы, то сегодня сроки значительно сократились. Достижения НТП все больше проникают и в профессиональную юридическую деятельность, в том числе в научную ее область — юриспруденцию.

Начиная со студенческой скамьи юрист погружается в новые информационные и компьютерные реалии, осваивает навыки использования компьютерных технологий в профессиональной юридической деятельности. Будущим юристам необходимо уметь пользоваться компьютерной техникой для поиска и использования нужных текстов законов, кодексов и других нормативных правовых актов. Для того чтобы не только быстро найти нужный правовой текст, но и обработать его для использования, нужны специальные знания. Такие знания неразрывно связаны с пониманием наиболее общих закономерностей природы правовой информации и ее форм, информационных процессов, обеспечивающих ее создание, использование и применение государственными органами и организациями.

Итак, для начала необходимо разобраться в том, что же такое правовая информатика, поскольку это понятие определяет не только название, но и содержание нашего курса. Прежде всего, отметим, что правовая информатика явля-

ется частью информатики как науки, предметным началом которой являются проблемы существования информации и информационных процессов во всех сферах жизни (см. параграф 1.1).

Применительно к правовой сфере можно сделать предположение о том, что основными проблемами и содержанием правовой информатики являются соответственно *правовая информация* и *информационные процессы в правовой системе*. Следовательно, предметом правовой информатики являются две группы вопросов. Первая из них заключается в изучении, рассмотрении и решении проблем, стержнем которых является *правовая информация* и связанные с нею иные виды информации. Вторая группа вопросов находится в центре решения проблем *информационного процесса* — деятельности по производству, поиску, обработке, передаче, хранению и использованию правовой информации, обрабатываемой с помощью вычислительной техники и высоких информационных технологий. Таким образом, можно сформулировать предметные области правовой информатики.

Первой предметной группой правовой информатики являются вопросы сущности (природы, структуры и содержания) правовой информации, ее развития и взаимодействия с иными видами информации. В эту группу входят вопросы использования междисциплинарной сферы знаний в области информатики для решения проблем природы правовой информации. Например, использование знаний в области кибернетики и закономерностей природы информации дает возможность исследовать проблемы существования правовой информации как разновидности информации и системообразующего объекта правовой системы.

Второй предметной группой правовой информатики являются вопросы создания и использования современных информационных средств (компьютеров, телекоммуникаций и иных технологий) для поиска, создания, обработки, хранения, передачи, распространения и использования правовой информации (т.е. вопросы оборота правовой информации). В данную группу предмета правовой информатики включены соответственно два предметных элемента:

1) вопросы создания информационных средств и условий их использования;

2) вопросы непосредственного применения и использования информационных средств.

Рассмотрим их подробнее. Вопросы *создания условий* использования информационных средств принято называть *организационными* информационными процессами, а вопросы непосредственного применения и использования названных средств — содержательным информационным процессом или процессом *информационного обеспечения юридической деятельности*. В современной юридической деятельности расширяется сфера использования средств информационной инфраструктуры: вычислительная техника, средства создания и использования компьютерной правовой информации (т.е. информации о нормативных актах, прошедших обработку на компьютере) и электронный документооборот, электронные регламенты процессуальной правоприменительной деятельности и электронных форм деятельности судебных органов и т.д.

Названные предметы образуют специфическую группу знаний в части *информационного обеспечения* юридической деятельности. Такое обеспечение связано не только с процессами оборота правовой информации, обработанной с помощью вычислительной техники, но и с применением других элементов информационной инфраструктуры, в частности современных информационных технологий анализа правовой информации. Поэтому данная группа относится к информационно-технологическим и информационно-аналитическим процессам, происходящим в правовой сфере, в том числе в юридической деятельности.

Рассматриваемая область знаний о природе правовой информации и сущности информационных процессов в юридической деятельности включает в себя знания в области информатики и юриспруденции, поэтому она носит междисциплинарный характер. Фундаментальной ее основой являются такие естественные и гуманитарные науки, как *математика, физика, языкознание, логика и философия, биология и психология*. Каким же образом осуществляется взаимосвязь названных наук с информатикой?

Общая информатика и правовая информатика активно используют такие понятия, как язык, слово, символ, текст. Изучение структуры и содержания текста является одной из важнейших задач *лингвистики*, а современный компьютер — мощное средство для автоматизации работы с текстами. В настоящее время как самостоятельная отрасль знания активно развивается *компьютерная семантика*,

позволяющая применять программные средства для семантического анализа.

В информатике используются такие понятия *физиологии*, как память, мышление, восприятие, узнавание и другие свойства сознания человека, основного субъекта правовой информации.

В развитии правовой информатики, особенно проблем использования высоких технологий обработки правовой информации, теории искусственного интеллекта огромное значение имеют достижения *психологии*, которые тесно связаны с исследованиями и анализом основополагающих начал человеческого интеллекта.

Связь правовой информатики с *математикой* проявляется не только в исследовании природы информации, но и при изучении количественных показателей правовой информации, исследовании проблем компьютерной информации как объекта преступной деятельности и электронно-цифровой подписи.

Таким образом, можно дать окончательное определение правовой информатики.

Правовая информатика — междисциплинарная отрасль знаний о закономерностях природы правовой информации и информационно-технологических процессов (формирования и реализации правовой информации) в правовой системе.

12.2. Место правовой информатики в системе юридических знаний

Особенностью правовой информатики является то, что в ней представлены и гармонично увязаны два начала — *юридическое и информационно-технологическое*. Поэтому эту дисциплину нельзя относить отдельно к юридическим, информационным или техническим отраслям знаний. Знания в области правовой информатики относятся к междисциплинарной отрасли знаний.

Как соотносится правовая информатика с другими юридическими науками?

Ключевое значение для правовой информатики имеет использование знаний в области *общей теории права* — фундаментальной юридической науки, раскрывающей сущность и закономерности правовой действительности в целом, всех правовых явлений и процессов.

Центральной проблемой правовой информатики является проблема природы правовой информации. В общей теории права она связана с теоретическими концепциями *норм права*. Как известно, норма права является главным структурным элементом системы права и механизма правового регулирования; звеном, связующим эти научные дисциплины. Общая теория права исследует правовую информацию как средство правового регулирования, т.е. установленных правил поведения, а правовая информатика исследует нормы права с точки зрения *текстовой* формы правовой информации, природы правовой нормы как образа фрагмента юридической действительности и модели правила поведения, главного элемента правового текста. Иначе говоря, названные отрасли знаний гармонично дополняют друг друга с разных позиций.

Имеется тесная связь между правовой информатикой и такими правовыми дисциплинами, как *уголовный и гражданский процесс, криминалистика и криминология, правовая статистика и правовая психология*. В названных отраслевых правоведческих науках правовая информация занимает также одно из ведущих мест при исследовании проблем теории доказательств, информационных процессов в процессуальной деятельности правоохранительных органов, криминалистической техники, тактики и методики, правовых проблем теории отражения и др.

Интерес у правоведов вызывают аналитические информационные технологии и их применение в юриспруденции. Юридическая аналитика занимает все большее место в деятельности правоприменительных органов. Методологические проблемы, связанные с получением, обработкой и анализом информации, возникают во всех юридических науках без исключения.

Правовая информатика и правовая кибернетика. Следует отметить, что дискуссии среди юристов относительно места информационных проблем правоведения ведутся относительно давно, примерно с того времени, когда кибернетика перестала считаться в нашей стране лженаукой. Печатные работы по этому вопросу появились уже в конце 1950-х гг.

Первым из правоведов активно участвовать в научных дискуссиях вместе с математиками и физиками-электронщиками начал теоретик права профессор Д. А. Керимов. В одном из своих последних фундаментальных трудов (96) он ссылается на участие в научной дискуссии с Нор-

бертом Винером, отцом кибернетики. Знаменательный диспут состоялся на одной из многих научных конференций по проблемам кибернетики, проходившей в 1961 г. в СССР. Активным участником дискуссий среди правоведов по проблемам правовой кибернетики и информатики всегда был академик В. Н. Кудрявцев. Будучи по своей специализации криминалистом, он, тем не менее, возглавлял сектор права Академии наук СССР (ныне — Российской академии наук), был организатором многих научных конференций по проблемам правовой информатики и кибернетики. По итогам таких дискуссий выходили научные сборники под общим названием «Проблемы правовой кибернетики» и «Вопросы кибернетики и права» (97).

Крупным ученым в области правовой информатики и кибернетики был выдающийся криминалист, профессор Московского государственного университета им. Ломоносова Н. С. Полевой, который под своей редакцией издал несколько фундаментальных научных трудов и учебников по правовой информатике. Научные позиции Н. С. Полевого по проблемам природы информации по своему смыслу наиболее адекватно соотносились с существовавшими на тот момент в фундаментальной науке концептуальными основаниями сущности информации, именно они послужили базой для описанной в настоящем пособии философской концепции понимания природы и сущности информации. Активную позицию в формировании правовой информатики и развитии информационных основ юридической науки всегда занимали и продолжают занимать ученые А. Б. Агапов, В. Б. Венгеров, О. А. Гаврилов, И. Л. Бачило, С. С. Москвин, М. М. Рассолов, А. Р. Шляхов, А. А. Эйсман, Л. Г. Эджубов и др.

Видное место в правовой информатике занимал В. А. Копылов, который хотя и не являлся юристом по специальности, но будучи доктором технических наук, профессором, опубликовал много научных и учебных работ, посвященных информационным основам правоведения.

Эволюция знаний в области правовой информации, правовой информатики и правовой кибернетики наиболее обстоятельно и полно изложена в учебниках «Правовая информатика и кибернетика» под редакцией Н. С. Полевого (1993 г.) и «Курс правовой информатики» под редакцией О. А. Гаврилова (2000 г.), а также в учебниках и учебных пособиях по информационному праву, например, в учебнике И. Л. Бачило «Информационное право» (2009 г.).

12.3. Правовая информатика и информационное право

Эволюция соотношения знаний в области информатики и права, да и самих понятий «информатика» и «право», имеет довольно длительную историю. Во всяком случае, история юридической науки, изучающей эту проблему, берет свое начало с того времени, когда понятие «кибернетика» было возвращено в сферу научной дискуссии, т.е. с конца 1950-х гг. В течение последующих 20—30 лет правовая наука была увлечена кибернетическими проблемами юриспруденции. В вузах, в том числе юридических, знакомство с информатикой и вычислительной техникой состоялось в 1960-х гг., когда в нашей стране было начато серийное производство ЭВМ. Тогда же в Киевском и Московском университетах для студентов-юристов читался курс по основам правовой кибернетики. Таким образом, лишь на уровне отдельных курсов и только в некоторых высших учебных заведениях началось изучение информатики в юриспруденции.

В это же время использование информационных методов и математических средств информатики и кибернетики в правовой системе сформировало самостоятельные направления юридической науки — *правовую кибернетику*, а позднее на ее основе и *правовую информатику*. Основные исследования велись преимущественно по следующим направлениям использования информационных знаний в юриспруденции:

1) использование кибернетических средств в поиске правовой информации и правотворческой деятельности. Рассмотрение права как текста, а нормы права как элементарной частицы движения правовой информации привело к пониманию информационной функции права;

2) применение методов и научно-технических средств информатики для обработки статистической информации общественно-правового характера;

3) использование достижений информатики в криминалистике и судебных экспертизах. Использование количественных методов при проведении судебных экспертиз;

4) информационное обеспечение юридической деятельности: судебных и правоохранительных органов;

5) внедрение элементов программирования в юриспруденции: алгоритмы уголовной квалификации и проблемы состава преступления, конструктивные особенности правоведения. В этой же плоскости изучаются и проблемы моделирования и формирования юридических конструкций.

В названных направлениях проявляется воздействие информатики на юридическую действительность, правотворчество и юридическую деятельность, на юриспруденцию в целом. Закономерности такого воздействия формируют предмет правовой информатики как науки и учебной дисциплины.

С другой стороны, коэволюция информации и права проявляется в воздействии права на информационную деятельность, на информационные отношения, на информационную сферу в целом.

Роль правовой системы здесь проявляется прежде всего в *обеспечении*:

- формирования прав и интересов субъектов информационной сферы (обеспечительная функция права);
- правового регулирования информационных процессов (регулятивная функция права);
- правовой защиты прав и интересов субъектов информационной сферы (правоохранительная функция);
- развития право-информационной культуры (воспитательная функция);
- предупреждения информационных правонарушений (превентивная функция).

Все эти функции являются содержанием новой отрасли системы — *информационного права*.

Таким образом, проблемы взаимодействия информации и права находят выражение в соотношении правовой информатики и информационного права, а также разрешаются в рамках их эволюции и закономерностей, т.е. различных формах устойчивой взаимосвязи и взаимозависимости названных двух явлений.

Если информатика влияет на правоведение и обеспечивает юридическую сферу с помощью специфичных средств (информационных средств и технологий), то право обеспечивает информационные процессы и информационные отношения с помощью свойственных только праву правовых средств и инструментов.

12.4. Правовая информатика как наука и учебная дисциплина

Как известно, предметом любой науки являются закономерности явлений, т.е. выявление и анализ наиболее устойчивых связей и взаимозависимостей между ними,

а также поиск путей решения научных проблем в той или иной разновидности естественной и искусственной системах.

Правовая информатика занимается исследованием закономерностей природы и структуры правовой информации, а также решением научных проблем формирования, обработки, хранения и использования информации в правовой системе. Целью правовой информатики как учебной дисциплины является изучение *наиболее общих знаний* о природе и существовании правовой информации, об информационных процессах и формах ее оборота, а также приобретение опыта ее формирования и использования с помощью средств вычислительной техники и информационных технологий.

Таким образом, различие между наукой и учебной дисциплиной «правовая информатика» заключается в *уровне познания* проблем правовой информации. Первый уровень познания (учебная дисциплина) сводится к изучению основных сведений о предмете. Более глубокие знания о проблемах и закономерностях, обобщение и поиск их решения являются *предметом* науки.

Как междисциплинарная область научных знаний правовая информатика является прикладной наукой и пока не достигла высокого уровня развития. Однако она имеет большое практическое значение в юридической деятельности.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте характеристику предмета правовой информатики.
2. Как соотносятся правовая информатика, общая теория права и другие юридические знания?
3. Каково соотношение правовой информатики и информационного права?
4. Дайте определение правовой информатики как науки и учебной дисциплины.

Глава 13

Правовая информация как объект правовой информатики

13.1. Понятие и сущность правовой информации

До начала 1970-х гг. прошлого века в юриспруденции понятие «правовая информация» практически не использовалось. Заметим, что термин «информация» до недавнего времени вообще не использовался в сфере общественных отношений. С развитием теории информации и внедрением ее в практику общественной деятельности постепенно стали появляться термины «информация», «информационная сфера», «информационные процессы» и др.; в систему правовых знаний также были привнесены новые понятия, связанные с информацией.

При этом следует заметить, что в текстах законов и других нормативных правовых актов до сих пор отсутствует определение понятия «правовая информация». Это дает возможность по-разному понимать его содержание. Известный юрист А. Б. Венгеров рассматривал правовую информацию в узком смысле — только как официальные нормативно-правовые документы и их аналоги, содержащиеся в справочно-поисковых системах (100).

Напротив, широко понимал правовую информацию С. С. Москвин, включая в это понятие все сведения и сообщения о правовой сфере, включая результаты деятельности ученых-правоведов и юристов-практиков (99, 12). Такого же примерно мнения придерживаются авторы Концепции системы классификации правовых актов Российской Федерации, которые под термином «правовая информация» понимают «массив правовых актов с содержащимися в них

нормами права и тесно связанных с этими актами правоприменительных, нормативно-технических, научных и справочных материалов, охватывающих все сферы правовой деятельности» (98).

О. А. Гаврилов относит к правовой информации «любые сведения о фактах, событиях, предметах, лицах, явлениях, протекающих в правовой сфере, содержащиеся в различных источниках и используемых государством и обществом для *решения практических задач* правотворчества, правоприменительной и правоохранительной деятельности, защиты прав и свобод личности» (99, 13—14).

Можно согласиться с каждым из приведенных мнений, поскольку все они дополняют друг друга. Действительно, легко допустить, что и информация нормативного правового характера в источниках права, и сведения о правовой сфере, используемые для принятия решений юридического значения, и результаты юридической деятельности доктринального характера имеют признаки правовой информации. Однако для того чтобы понять смысл названного понятия, необходимо все же обратиться к ее содержанию, т.е. попытаться определить существенные признаки. Для этого нам необходимо обратиться к пониманию информации как категории, поскольку правовая информация является ее разновидностью.

Любая информация вторична, она не может существовать в отрыве от объекта или явления, она есть их *образ*, отраженный в *сознании* человека и выраженный в определенной *форме* на материальном носителе. Одним словом, информация всегда жестко связана со своим *источником* (объектом действительности), *сознанием* человека и *формой* (материальным носителем).

Как же правовая информация связана со своим объектом, сознанием и формой? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к описанной в юридической литературе «информационной концепции права», которая объясняет происхождение права в рамках теоретических концепций сущности информации. Природа правовой информации и права с информационной точки зрения имеют общие содержательные признаки.

Обратимся к основным положениям информационной составляющей права, которые помогут сформулировать модель понимания правовой информации. Одним из первых,

кто пришел к выводу о наличии у права информационных признаков, был А. Б. Венгеров (100). По существу, именно он первым выдвинул гипотезу об информационной *природе* права, а не только о наличии у него отдельных информационных *признаков* (101, 16—65). В разное время учеными-юристами проводились фундаментальные исследования проблем влияния теории информации на формирование и реализацию норм права, а также использования информационных подходов при описании природы права (105). Например, информационный подход использует в анализе правовых феноменов А. Ф. Черданцев, который на основе метода моделирования и теории информации рассматривает проблемы генезиса юридических конструкций и первичной (элементарной) модели нормы права — «мысли, выраженной в языке» (106). Специальные исследования информационной концепции права провел Ю. В. Кудрявцев, который подробно остановился на природе правовой информации и изложил в своей работе ее основные положения (107).

Как уже упоминалось выше, сущность информации определяется ее природой, которая проявляется в свойстве отражения полученных образов, на основе которых человек адаптируется к окружающей его обстановке. Заметим, что правовое регулирование либо саморегулирование поведения человека также основано на этом принципе, о чем подробнее будет сказано ниже.

Главным элементом, в котором проявляются основные информационные признаки права, является *правовая норма* — основной носитель *правовой информации* (*информации, содержащейся в нормах права)*. «Нормы права с информационной стороны — это *сведения* о должном, дозволенном (а также стимулирующем, поощряемом) или запрещенном поведении людей, об условиях, в которых такое поведение может или должно осуществляться, наконец, о неблагоприятных последствиях невыполнения требований государства» (108, 16).

Важным является также вывод о том, что норма права является *абстрактной моделью идеальных правил поведения*, в них не только воплощена идея (образ) правильного поведения, но она еще и выражена в определенной форме (конструкции). По меткому выражению А. Ф. Черданцева, нормы права — это «в известном смысле, образы, модели реального поведения людей, предназначенные для их буду-

щей реализации» (109, 27—39, 126—154). Волевой и образный характер норм права проявляется и в том, что они являются результатом отражения информации об обществе на уровне сознания на уровне законодателя (110, 16—28).

Подчеркивая *абстрактность* и *образность* правовой информации, мы выделяем в ней типичное, основное, концентрированное, поэтому в информационном плане она является обобщенной моделью бесконечного количества конкретных, однотипных отношений, что является основным содержанием норм права. «Система правовых норм, таким образом, — это информация, прошедшая сложный, многоступенчатый путь от отражения разнообразия социальной системы, через переработку и оптимизацию (и приращение к ней накопленных знаний) до воплощения правовых норм в завершенном виде, т.е. в виде "программы действий"» (111, 30—31). Следовательно, имеются достаточные основания рассматривать с помощью информационного подхода сущность правовой информации, ее место в правовой системе, а также влияние теории информации на развитие права.

Сущность правовой информации проявляется в соотношении *юридической действительности*, отражении ее образа в *правовом сознании законодателя*, а также оформлении этого образа *в норме права*.

Рассмотрим отдельные структурные элементы информационно-правового обмена или процесса формирования правовой информации.

1. Исторически обусловленная *правовая действительность*. Действительность как правовая категория тесно связана с философской категорией бытия. В философии действительность понимается как структурно сложное явление, состоящее из нескольких форм бытия: бытия вещей, бытия человека, бытия духовного и бытия социального (112, 350). Реальная действительность человека — это состояние реализации интересов конкретного человека на определенном этапе его развития, его связей с другими людьми. Реализация интересов находится в постоянном определенном развитии или отношении.

Определяющим фактором, тесно связанным с природой права, является реальный мир, окружающий человека в ходе реализации его интересов. Здесь имеется в виду не только уже «выбранная» или «опредмеченная» правом действительность как совокупность общественных отношений,

но и взятая в более широком смысле окружающая человека событийная обстановка, осмысленная преобразовательная человеческая деятельность субъектов, интересы которых остро нуждаются в правовой защите.

Чаще всего существующая действительность определяется в качестве реальной совокупности общественных отношений, которые применительно к праву обычно рассматриваются в аспекте правоотношений: либо они предназначены к преобразованию в правовые отношения, либо уже урегулированы правом (113).

Глубокие исследования действительности как окружающего человека мира и предмета социальных наук мы находим у дореволюционных правоведов. Содержание фактических отношений, т.е. событий окружающей правовой среды определяется «выражением порядка, установленного природой для проявления взаимного воздействия лиц и предметов или, другими словами, выражением естественных законов материальной и духовной природы» (114, 62—63).

Социальную потребность и необходимость в принятии общих правил поведения определял И. А. Ильин, выделяя главное свойство жизненных ситуаций и социальных проявлений существующей действительности по мере своего развития и активного их отражения в нормах права: «Борьба за обеспеченное и приятное существование человека достигает иногда большой остроты; подчас может казаться, что общественная жизнь действительно превратилась бы, по меткому слову английского философа Гоббса, в “войну всех против всех”, если бы не было сдерживающих и организующих общественную жизнь правил поведения» (115, 78).

Таким образом, право берет свое начало в существующей действительности, именно она является первопричиной и первым условием рождения правил поведения, а конфликт интересов субъектов общественных отношений становится фактором, определяющим необходимость принятия правил поведения, первопричиной формирования правовых норм.

2. *Правовые нормы* как *образ* правовой информации. Нормативный правовой массив (позитивное право, объективное или положительное право) всегда состоит из норм и их совокупности в форме различных источников — законов, кодексов, указов, постановлений, конституций, эдиктов, «ответов мудрецов» (116, 27—28). Прежде всего, отметим такие признаки норм права, как высокая степень *абстрактности и формальная определенность*. Высокая

степень абстрактности или обобщенности нормы права направлена на создание такого ее масштаба, который способствует применению формы правила поведения не для одного случая, а для большого их числа.

Формальная определенность нормы права связана с ее текстовым оформлением, что тоже объединяет ее с информацией, символы которой имеют также текстовую форму. В литературе по теории права прямо указывается на информационные признаки нормы права (117; 118; 119).

Наиболее определенно высказывается о природе норм права А. Ф. Черданцев, выделяя не только их *информационность* и *модельную форму отражения* общественного бытия и языкового выражения «определенного рода мысли», но и более глубокое информационное значение норм права, «которые, будучи отражением действительности, сами находят отражение в различных формах общественного и индивидуального сознания». В этом он усматривает всеобщее значение *результатов отражения* для права в целом (120, 101—102).

Выводы А. Ф. Черданцева имеют самое непосредственные значение для понимания сущности правовой информации, поскольку понимание природы информации у него проходит в аспектах отражения. Он, кроме того, выделяет еще одно информационное свойство норм права — их концептуально-волевое *отражение в сознании* законодателя, наделенного государственной волей (120, 104).

Подобный вывод сделал и Н. Неновски, модельно описывая ту же формулу коммуникативного процесса природы права: «Познавательное содержательное права определяется как информация, т. е. сведения, сознательно и целенаправленно подобранные и включенные в правовые нормы, чтобы служить их адресатам для ориентации, строго практическим нуждам регулирования» (118, 53).

Таким образом, в результате отражения в *сознании законодателя*, в результате принятия им решения о необходимости принятия нормы (проявления государственной воли) создается *абстрактный образ нормы права*, который реализуется в символ (правовую норму) с помощью сложных интеллектуальных усилий (законодательной техники). Законодатель получает информацию (сигнал) о действительности, обрабатывает ее (отражает ее в виде образа), а затем превращает (с помощью юридической техники)

в управляемую информацию (абстрактный образ в виде символа — правовой нормы).

3. *Правосознание* как признак правовой информации. Правосознание тесно связано с таким существенным признаком природы права, как наличие *государственной воли* властвующего субъекта, без учета которого, как известно, нормы права не принимаются.

В литературе мы наблюдаем определенное сходство во взглядах авторов на правосознание: это совокупность представлений, чувств, эмоций, взглядов, оценок, выражающих отношение людей к действующему или желаемому праву (121; 122). Отдельные авторы, характеризуя правосознание, отмечают специфичность его функций: моделирование правил поведения (123, 478), восприятие правовой действительности в мыслительных и чувственных образах (124, 206), формирование правовых образов и представлений о реальных или воображаемых правовых ситуациях (125, 267), отражение правовой действительности в форме юридических знаний и оценок с выделением информативной функции правосознания (126, 194).

Несмотря на важность выделяемых структурных элементов правосознания (идеологический, онтологический, психологический, аксиологический и др.), приоритетным все же остается *интеллектуальное* его значение (деятельное отражение существующей действительности), поскольку оно наиболее отвлечено от субъективных особенностей субъектов права и идеологических подходов. Категориальный смысл правосознания заключается в том, что оно вбирает в себя множество разнообразных самостоятельных правовых категорий и средств, так или иначе связанных с мыслительной деятельностью человека как субъекта права.

Разнообразие и единство таких средств находится в единой *«информационной»* среде человека разумного: *восприятие, осмысление, оценка, ими обусловленные толкования* (127). Существуют и другие значения правосознания, имеющие уже отношение к юриспруденции, например юридическая квалификация (128, 113—119; 129, 4—55), юридическая аргументация и иные формы юридического мышления (130, 97—131). Все они объединены элементом, обязательно входящим во все названные формы, — информацией. Поэтому и среда мыслительной деятельности субъекта права названа нами информационной.

Наибольшее значение в данном контексте имеют труды выдающегося русского юриста и философа И. А. Ильина, который во всех работах, посвященных праву и государству, выделял их волевые начала в правосознании. В его понимании правильному правосознанию как категории придается духовный смысл всего того, что составляет основу организации разумного общества. Источник своего метода исследования сущности правосознания И. А. Ильин видит в единстве естественного начала *объективно необходимого образа* будущих норм права и *создаваемого образа* правовых норм объективного (положительного) права с участием воли властвующего субъекта. Он рассматривает естественность природы человека как заданный абсолютно каждому еще в зачатке «особый способ жизни души, предметно и верно переживающей право в его основной идее и в его единичных видоизменениях (институтах)» (131, 166).

Следовательно, для понимания природы права особое значение имеет наличие *особой духовной среды*, в которой формируются основные руководящие начала (условия) для законодателя и уполномоченных им субъектов. Правосознание как состояние, как духовные условия формирования и развития права включает в себя как правосознание законодателя, так и разработчиков проектов норм права.

Роль и значение властвующего субъекта в формировании и развитии правовой информации являются преобладающими. Именно государство определяет правовую политику и окончательно решает, какие нормы права принимать, а какие — отвергнуть. Это общеизвестные факты.

Властвующий субъект (носитель государственной воли), выступающий в роли законодателя в структуре природы правовой информации, выполняет функцию управляющего субъекта или главного субъекта отражения правовой действительности в норме права. Именно в его сознании отражается необходимость правового регулирования и окончательный абстрактный образ нормы права. В формировании образа будущих правовых норм участвуют не только парламентарии и профессиональные работники законотворческих органов властвующего субъекта, но и юристы-эксперты, ученые. Они с помощью специальных приемов и способов (юридической техники) преобразуют правовую информацию в символьную форму, сохраняя при этом «модель реального поведения людей» для будущей реализации их интересов и одновременно интересов властвующего субъекта.

Для формирования норм права (как образа, модели правила поведения) важное значение имеет *правотворческое сознание* властвующего субъекта (законодателя), которое складывается из индивидуального сознания отдельных выборных представителей нормотворческих органов (депутатов) и профессиональных юристов законодательных органов, а также экспертов в области юриспруденции. Правотворческое сознание представляет собой, таким образом, *духовно-волевую среду отражения* юридической действительности и правового бытия.

Таким образом, сущность правовой информации проявляется в трех содержательных признаках:

1) правовая действительность как источник и решающий фактор формирования правовой информации;

2) нормы права как образ и форма правовой информации, главный институциональный ее элемент;

3) правосознание законодателя как один из решающих факторов формирования правовой информации.

Исходя из природы правовой информации, можно дать ее определение.

Правовая информация — это образ правовой действительности, отраженный в сознании властвующего субъекта (правосознании законодателя) и выраженный в форме нормы права.

13.2. Свойства правовой информации

Свойства правовой информации определяются как внутренне опосредованные качественные параметры, характеризующие ее развитие. Такие параметры правовой информации вытекают из общих свойств информации как категории: адекватности, транспарентности, системности, устойчивости. Рассмотрим их подробнее.

Адекватность. Мы отмечали, что правовая действительность как реально существующие общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании, должна объективно отражаться в образе (модели) — норме права. Названные общественные отношения становятся актуальными для правового регулирования в том случае, когда формируются предпосылки острой необходимости в правовом обеспечении. В состав предпосылок могут входить не только потребности личности, общества и государства

жизненно важного значения, но и экономические условия механизма реализации будущих норм права.

В нормах права как образе правовой действительности и модели регулирования должны отражаться не только все существующие жизненные ситуации, но и проектироваться (моделироваться) ситуации, не абстрактно мыслимые (в фантазии разработчиков законопроектов), а реально возможные. Таким образом, объективность отражения жизни в качестве свойства информации как категории должна проявляться в адекватности отражения правовой действительности в ее образе (норме права). Адекватность правовой информации отражается, в частности, в высоком качестве законов и подзаконных нормативных правовых актах, свободных от дефектов.

Транспарентность информации как категории мы определяли как свободный информационный обмен, свободное (без вмешательства со стороны) отражение действительности в сознании человека. Вместе с тем если информационный обмен как процесс взаимодействия объектов материального и нематериального мира свободен по своей природе как результат отражения объектов, предметов и явлений жизни в сознании человека, то транспарентность правовой информации вытекает из целевого ее значения.

Формирование правовой информации как нормативного правового массива предназначено для фиксирования правил поведения, регулирования общественных отношений и защиты интересов субъектов человеческой деятельности. Такие правила ориентированы на тех, кто должен их соблюдать и использовать в жизни. Поэтому адресат правил поведения должен быть информирован об их существовании, т.е. субъекты права должны обладать знаниями о правовой информации. Только в таком случае создаются условия для правового климата (пространства распространения права) в обществе и оно становится правовым по своему качеству.

Следовательно, правовая информация должна свободно распространяться в обществе и каждый человек должен иметь возможность ее использовать для улучшения условий своего существования и уважения прав других, т.е. повышения качества (комфорта) жизнедеятельности.

Системность правовой информации проявляется в объективном процессе организации ее массива в зависимости от логической связанности и характера норм права. Массивы (совокупность) норм права как элементарных частей

правовой информации отражают множество существующих правоотношений, которые в зависимости от их характера располагаются по определенным критериям, которые в свою очередь формируют критерии (признаки) распределения правовой информации по правовым институтам, отраслям, подотраслям системы права.

Российское законодательство в широком его понимании включает около 30 отраслей и выражено в системе нормативных правовых актов, которые насчитывают не менее 10 уровней (от федеральных законов до актов муниципальных органов и отдельных ведомств). Такое обилие источников правовой информации вызывает необходимость создания единой методологии системной организации законотворчества и общественного контроля за деятельностью 723 субъектов законодательной инициативы (180, 340—342).

Устойчивость. Система правовой информации составляет объективно существующую систему права как самостоятельную общественную структурную общность, предназначенную для социального регулирования человеческой деятельности. Как любая самостоятельная система она подвержена внутренним и внешним воздействиям, представляющим для нее опасность. Внутренний характер таких воздействий проявляется, например, в несовершенстве юридической техники при оформлении образа правовой действительности, в различных ошибках законодателя при проектировании норм права. Такие воздействия связаны с проявлением правосознания законодателя и его уполномоченных лиц.

Внешние опасные воздействия связаны с сознательной деятельностью, направленной на создание условий, препятствующих адекватному формированию правовой информации и реализации главных целей правового регулирования общественных отношений либо защиты интересов субъектов. Например, внешнее воздействие проявляется при внесении в нормативный правовой массив норм коррупциогенного характера.

Устойчивость правовой информации проявляется и в создании запаса прочности норм права от их «преждевременного старения», т.е. утраты ими юридической силы действия во времени, в пространстве и по кругу лиц. Поэтому при проектировании образов (моделей) правовой информации необходимо учитывать все возможно допустимые угрозы для правовой информации, сохранять ее параметры в состоянии устойчивости.

На устойчивость правовой информации, несомненно, влияет упорядочивание правотворческой деятельности, введение мониторинга разработки, принятия и применения нормативных правовых актов (180, 344).

13.3. Виды правовой информации

Деятельность по распределению всей правовой информации на отдельные группы (классы и виды) по определенным признакам (классификация) зависит не только от характера формирования правовой информации, но и ее значения для юридической деятельности по ее реализации.

Формирование правовой информации является *результатом отражения* правовой действительности в сознании (правотворческой деятельности) уполномоченных государственных органов, *разработки и принятия* норм (образа, модели) права, нормативных правовых актов (как совокупности норм), а также их *опубликования*.

К правовой информации относится, например, большой массив локальных нормативных актов, которые принимает работодатель в пределах своей компетенции и в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами (ст. 8 Трудового кодекса РФ). Локальные нормативные акты содержат нормы трудового права (сведения о правилах поведения в процессе труда). Нормативные правовые акты и нормативные акты локального регулирования в правоведении принято считать *источниками* правовой информации.

Юридической деятельностью по реализации правовой информации принято считать деятельность государственных органов по применению, исполнению и использованию норм права. Такие государственные органы реализуют правовую информацию, оформляя результаты своей деятельности в форме юридического документа (правоприменительного акта), имеющего *юридическое значение*, т.е. способного вызвать возникновение (прекращение) прав либо обязанностей. К числу названных государственных органов относятся судебные, правоохранительные и иные правоприменительные органы. Каждый из них в рамках своей компетенции принимает юридические документы.

Заметим, что исполнительные органы государственной власти уполномочены не только применять, исполнять

и использовать нормы права, но и самостоятельно их принимать (издавать), т.е. формировать. Кроме того, правовая информация является *основанием* для юридической деятельности и принимаемых государственными органами юридических документов, так как они должны быть законными, т.е. основанными на нормах права.

Иначе говоря, такая правовая правоприменительная информация имеет тесную связь и большое значение для юридической деятельности и принятия правовых решений. Следовательно, правовая информация является не только *источником права*, но и *основанием* правоприменения в юридической деятельности и оформления ее результатов. Наличие *жесткой связанности* нормы права с актом ее реализации придает сведениям, содержащимся в акте правоприменения, *правовой характер*.

Таким образом, основным критерием классификации правовой информации является обладание ее качеством *источника права*, дополнительным критерием — *связанность* нормы права с юридической деятельностью.

Поэтому вряд ли правильным будет относить к правовой информации абсолютно все сведения о протекающих в правовой сфере событиях и фактах существующей действительности, поскольку не все такие сведения имеют характер источника права и не все они жестко связаны с юридической деятельностью и имеют правовое значение. Наиболее правильным будет относить к правовой информации только те сведения о правовой сфере и юридической деятельности, которые тесно связаны с принятием правовых решений и результатами юридической деятельности.

К правовой информации относятся все нормативные правовые акты и имеющие правовой характер документы, непосредственно связанные с результатами правоприменительной и иной юридической деятельностью.

Вместе с тем нельзя искусственно и жестко ограничивать правовую информацию только рамками официально принятой правовой информации (нормативные правовые акты, судебные акты, акты правоприменения), поскольку правовая сфера как пространственно-временная область человеческой деятельности, связанная с правом, является структурно-сложной многообразной и многоаспектной формой бытия.

В юридической литературе преобладает мнение о том, что правовые позиции высших судебных инстанций, сфор-

мулированные в актах (постановлениях и определениях) обладают характером источника права и имеют юридическое значение для формирования норм права (как образа, модели правила поведения), поскольку *правотворческое сознание* властвующего субъекта является не столько индивидуальным сознанием отдельного юриста, сколько обобщенной *духовно-волевой средой отражения* юридической действительности и правового бытия.

К таким источникам права относятся заключения, постановления и определения Конституционного Суда РФ, связанные с проверкой конституционности законов, подзаконных актов, договоров, разрешение споров о компетенции, а также толкованием Конституции РФ (132, 64). Это правильно, поскольку на основании данных судебных решений формируется норма права либо корректируется уже принятая правовая информация как источник права. В случае признания неконституционным нормативного правового акта или его отдельного положения (нормы) Конституционный Суд РФ принимает решение об утрате таким актом юридической силы, т.е. признает его дефектным и неправовым.

Иначе говоря, правовые положения названных судебных решений создают основы *правового сознания законодателя* — государственного органа, обладающего возможностью разрабатывать нормы права и издавать нормативные правовые акты.

К юридической деятельности, связанной с реализацией норм права, относятся и действия, целью которых является создание информации, имеющей *опосредованное* правовое значение. Такие виды деятельности связаны с официальным и судебным толкованием норм права, обобщением судебной практики и изданием документов высших судебных органов (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), разъясняющих спорные правовые положения (сведения), содержащиеся в нормах права. Обычно по результатам таких обобщений судебной практики коллективным органом (пленумом) принимается постановление, которое направляется судам для обязательного использования. Нередко по результатам обобщений судебной практики формируются и вносятся законодателю проекты норм права с целью дополнения или изменения существующих нормативных правовых актов.

Такие документы судебных органов, несомненно, обладают характером правовой информации, поскольку имеют юридическое значение либо для формирования норм права (как образца, модели правила поведения), либо для его обязательного применения (в случае официального судебного толкования). Тем самым они также формируют *правотворческое либо правоприменительное сознание* властвующего субъекта и относятся к правовой информации опосредованного характера или правовой информации второго уровня.

Наконец, в правоприменительной деятельности по конкретным юридическим делам нередко формируются документы, имеющие правовой характер. Например, это постановления следственных органов и органов дознания, завершающие юридический процесс без направления дела в суд. В них дается правовая оценка событий, когда признается факт деяния и усматривается вина субъекта, однако в силу малозначительности причиненного вреда лицо освобождается от уголовного или административного преследования. Такие постановления могут иметь правовое значение в случае их использования в гражданском судопроизводстве при решении вопроса о возмещении материального или нематериального вреда в гражданском порядке.

Кроме того, в юридическом процессе нередко используются заключения экспертов и специалистов, также имеющие юридическое значение для окончательного судебного решения. В практической деятельности судебных органов имеют существенное значение для разрешения юридических дел и доктринальные толкования ученых-юристов, оформленные в форме заключений. Такие заключения, например, имеют место при рассмотрении юридических дел в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ. В названных заключениях доктринального толкования нередко приводится оценка *правовой неопределенности* отдельных норм и нормативных правовых актов (правовых коллизий). Они также участвуют в формировании *правотворческого либо правоприменительного сознания* и относятся к правовой информации опосредованного характера.

Исходя из этого, правовую информацию вполне допустимо подразделять на несколько уровней.

Первый уровень правовой информации:

- нормативные правовые акты (законы и подзаконные акты) и нормативные акты локального правового регулирования;

• постановления и определения Конституционного Суда РФ, связанные с проверкой конституционности законов, подзаконных актов, договоров, а также аналогичные судебные решения региональных (конституционных, уставных судов субъектов Федерации) судебных органов;

• правоприменительные акты как результаты правоприменительной и иной юридической деятельности государственных органов, имеющей правовой характер.

Второй уровень правовой информации:

• постановления пленумов высших судебных органов (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), разъясняющих спорные правовые положения (сведения), содержащиеся в нормах права;

• постановления следственных органов и органов дознания, завершающие юридический процесс без направления дела в суд.

Третий уровень правовой информации:

• заключения экспертов и специалистов, имеющие юридическое значение для окончательного судебного решения;

• заключения доктринального толкования ученых-юристов, в которых приводится правовая оценка правовой неопределенности отдельных норм права и нормативных правовых актов (правовых коллизий), подлежащих применению в судебных органах.

Кроме того, в правовой сфере профессиональными юристами формируется и используется большой массив информации, имеющей значение для различных форм юридической деятельности, в том числе нормотворческой, правоприменительной, правореализационной, научной и образовательной и др. Такая информация не обладает признаками правовой, однако имеет существенное значение для формирования интеллектуально-волевых основ юридической деятельности и в силу этого имеет правовое значение.

К такой информации, имеющей правовое значение для юридической деятельности, например, относятся:

• статистическая правовая информация — количественные соотношения (сведения) о юридических фактах, событиях и процессах, а также об их значимых параметрах, характеризующих правовые явления и юридическую деятельность;

• оперативно-розыскная информация — сведения о находящихся в розыске людях или материальных объектах,

а также содержащихся в документальных носителях знаний о преступных действиях и о лицах, их совершивших;

- информация гражданско-правового договорного характера, в которой содержатся сведения о заключении и исполнении гражданско-правовых договоров, а также другие сведения о формах и способах защиты прав граждан;
- научная и учебная правовая информация — сведения, содержащиеся в научных документах (диссертациях, монографиях, статьях, докладах, комментариях, научных обзорах, учебниках и других материалах, где имеются юридические знания).

Исходя из приведенной классификации, принято считать, что к основным видам правовой информации относятся нормативная и ненормативная правовая информация.

Нормативная правовая информация

Наиболее распространенным видом правовой информации, т.е. информации, непосредственно относящейся к нормам права, являются *нормативные правовые акты* разного уровня и разновидностей (международные правовые документы, федеральные нормативные правовые акты, региональные нормативные правовые акты и нормативные акты органов местного самоуправления). К нормативной правовой информации относят также нормативные акты локального правового регулирования, судебные решения Конституционного Суда РФ и региональных (конституционных, уставных судов субъектов РФ) судебных органов, которыми признаются неконституционными и утрачивают юридическую силу законы, подзаконные акты и договоры.

Ненормативная правовая информация

К этому виду относятся официальные юридические акты, принятые органами власти и судебными органами в ходе осуществления ими правоприменительных функций и непосредственно связанные с реализацией норм права. Это, например, постановления и распоряжения органов исполнительной власти, на основе которых реализуются права и интересы субъектов права, а также акты правосудия.

К ненормативной правовой информации также относится огромный массив неофициальной информации правового характера судебных органов — опубликованные постановления пленумов высших судебных органов (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), разъясняющие спорные правовые положения (сведения), содержащиеся в нормах права. Эта информация относится

к правовой в силу того, что высшие судебные инстанции обобщают официально принятые акты правосудия и особенно их содержание, ориентируют судебные и иные правоприменительные органы на наиболее правильную правовую квалификацию многочисленных правовых ситуаций, т.е. правильное применение действующего законодательства.

Кроме того, к ненормативной правовой информации относятся документы о результатах юридической деятельности, постановления следственных органов и органов дознания, завершающие юридический процесс без направления дела в суд, которые имеют правовое значение и в которых дается правовая оценка действий субъектов права.

К ненормативной правовой информации могут относиться официальные (документально оформленные) заключения экспертов и специалистов, а также заключения доктринального толкования ученых-юристов по различным проблемам общественной жизни.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия и сущности правовой информации.
2. Охарактеризуйте правовые нормы как образ правовой информации.
3. Перечислите виды и уровни правовой информации.
4. Что входит в понятие «ненормативная правовая информация»?

Глава 14

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И СИСТЕМЫ В ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

14.1. Понятие правовой информатизации

Напомним, что второй предметной группой правовой информатики являются *вопросы использования и применения современных информационных средств* поиска, обработки использования правовой информации.

Вопросы применения электронно-вычислительных средств, высоких компьютерных технологий и цифровых средств телекоммуникаций при обработке правовой информации являются предметом *информационно-технологического обеспечения* юридической деятельности.

При этом под *юридической деятельностью* понимается профессиональная деятельность юристов, связанная с созданием и реализацией норм права (правовой информации). Понятие «юридическая деятельность» отличается от понятия «правовая деятельность», под которой понимается совокупность всех действий, возникающих по поводу права как системы, а также все явления правовой системы в макросмысле — позитивного права (совокупности норм и нормативных актов), юриспруденции (юридической науки) и правового сознания (правовой оценки окружающей действительности), в том числе правовой культуры. Иначе говоря, под юридической деятельностью в литературе понимается «деятельность, осуществляемая юристами лишь на профессиональной основе, поскольку она связана со специальными операциями по поводу правовых явлений, требует особых навыков и умений» (133).

Организованные процессы создания оптимальных условий удовлетворения информационно-правовых потреб-

ностей государственных органов, организаций реального сектора экономики, общественных структур и граждан на основе организации эффективного использования правовых информационных ресурсов с помощью вычислительной техники (ЭВМ), телекоммуникационных средств и информационных технологий принято называть **правовой информатизацией**.

Рассмотрим отдельные признаки приведенного определения правовой информатизации.

1. Создание *оптимальных условий* удовлетворения информационных потребностей складывается из совокупности действий, направленных на рациональное использование правовой информации в условиях применения компьютерной техники и информационных технологий. Оптимальные условия складываются из рационального соотношения *минимально* допустимых материальных затрат, направленных на информационное обеспечение юридической человеческой деятельности, и получение максимально положительного эффекта в результате такого обеспечения.

2. Процессы *создания условий удовлетворения информационно-правовых потребностей* государственных органов, организаций реального сектора экономики, общественных структур и граждан представляют собой сложную и многоуровневую систему действий, связанных с реализацией информационных интересов государства, общества и личности. Такие интересы связаны с поиском, производством, обработкой, хранением, передачей, защитой и использованием *правовой информации*, которая позволяет ориентироваться в жизненных ситуациях, непосредственно связанных с применением и использованием прав и обязанностей, закрепленных в нормативных правовых актах. Существенным моментом правовой информатизации является не просто удовлетворение интересов названных субъектов в получении и потреблении правовой информации, а удовлетворение таких потребностей с помощью современной вычислительной техники и других средств информационной инфраструктуры (средств связи, информационных технологий, технологических систем доступа к информации и др.).

Владение информацией о нормах права и об умении ее эффективно использовать придает *новое правовое качество* жизни граждан и деятельности организаций. Новое правовое качество жизни создает ощущение ее комфортности. Это

касается не только конкретного человека, осведомленного о своих правах и обязанностях, о границах дозволенного поведения, но и коллективов граждан, сообществ и корпораций. В связи с этим правовое обучение граждан и правовое просвещение как можно большего их числа в нашей стране позволит улучшить состояние правовой культуры в целом. Это касается и предпринимателей в их практической деятельности, и служащих государственных органов при реализации публичных функций и полномочий.

Обладание правовым качеством делает жизнь граждан и деятельность организаций, наполненной информационными правовыми ресурсами, которые складываются из совокупности нормативных правовых актов и других информационных материалов правового характера, систематизированных в определенном порядке для удобства использования. При этом государственные органы, организации реального сектора экономики, общественные структуры, граждане в своей жизни и деятельности становятся обладателями не отдельно взятой правовой информации, а информационных правовых ресурсов, которые позволяют лучше ориентироваться в жизни и принимать правильные решения. Таким образом, главным отличительным признаком правовой информатизации является организованный процесс *создания условий и основ для удовлетворения информационных потребностей* государственных органов, организаций реального сектора экономики, общественных структур и граждан при осуществлении ими деятельности, связанной с осуществлением прав и обязанностей.

3. Большое значение в понимании сущности правовой информатизации имеет такой ее признак, как *техническая и технологическая основа* удовлетворения информационных правовых потребностей. Такая основа складывается из совокупности действий, направленных на проектирование и эффективное применение удобных для эксплуатации информационных систем.

Названные системы наиболее эффективны в том случае, когда с их помощью обеспечивается *автоматизация* процесса удовлетворения информационных правовых интересов, которая становится возможной в результате применения современных вычислительных средств, цифровых телефонных каналов (телекоммуникаций), а также высокоэффективных информационных технологий. Проектирова-

ние и использование АИС составляет главное содержание современной правовой информатизации.

Процесс удовлетворения правовых потребностей в литературе принято называть *информационным обеспечением* юридической деятельности (134). Деятельность по непосредственному удовлетворению информационных потребностей личности, общества и государства в информационной сфере в литературе нередко обозначается термином «информационное обеспечение», поэтому в дальнейшем термин «процессы по удовлетворению информационных потребностей в юридической деятельности» и термин «информационное обеспечение юридической деятельности» могут использоваться как синонимы.

Удовлетворение информационных правовых интересов (потребностей) — процесс сложный и достаточно длительный. Он включает в себя не только действия по планированию и созданию оптимальных организационно-технических *предпосылок удовлетворения* информационных интересов (первая стадия информатизации), но и созданию условий по *непосредственному осуществлению таких потребностей*, т.е. непосредственному потреблению информационных правовых ресурсов (вторая и основная стадия информатизации).

Несмотря на то, что названные действия являются самостоятельными областями профессиональной юридической деятельности, т.е. частями единого процесса по удовлетворению информационных потребностей, все же такие стадии трудно отделить друг от друга — одна из них является ступенью другой. Поэтому их необходимо рассматривать вместе, как бы мы ни называли вторую часть удовлетворения информационных потребностей — *информационным обеспечением* юридической деятельности или *непосредственным удовлетворением информационных потребностей* юридической деятельности.

Например, планирование, проектирование и обустройство информационной инфраструктуры судебной деятельности является первой стадией информатизации судебной деятельности. После того, как названная инфраструктура создана и принята к эксплуатации, наступает стадия непосредственного удовлетворения информационных потребностей судебных органов при осуществлении им правосудия. При этом действия по поддержанию информационных систем и средств в эксплуатационном режиме могут про-

должаться. Кроме того, через определенный промежуток времени отдельные элементы информационной инфраструктуры могут устаревать (морально или физически) и потребует их вновь обновлять, т.е. стадия обустройства информационного обеспечения судебной деятельности вновь может быть задействована.

Таким образом, организованный процесс *создания условий* потребления правовой информации и также *непосредственная деятельность* по применению информационных средств и правовых ресурсов составляет содержание специализированной деятельности субъектов информационной сферы человеческой деятельности, которую принято называть правовой информатизацией.

14.2. Государственная политика правовой информатизации

Стремительное развитие информационного общества в России вызывает необходимость формирования единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности.

Современный уровень развития информационных правовых систем позволяет гражданам приобрести уверенность в качестве своих знаний, в реальной способности отстаивать свои интересы в суде и влиять на общественные процессы. Ошибки граждан в принятии решений чаще всего бывают следствием недостатка объективной правовой информации, а некомпетентность представителей государственных органов либо других организаций в области правовой информации нередко приводит к дефектам управленческих решений. В связи с этим актуальным становится создание действенных механизмов, которые позволят обеспечить за счет более полной правовой информированности граждан и организаций повышение эффективности юридической деятельности и улучшение правового качества жизни личности, общества и государства.

Двуединая *цель* правовой информатизации выбрана неслучайно, поскольку каждая из ее сторон гармонично дополняет друг друга. Например, эффективность динамической характеристики права (юридической деятельности) способствует повышению качества жизни граждан,

и, наоборот, укрепление правосознания личности, безусловно, помогает получить качественно новые результаты в улучшении параметров права в целом.

Названная главная цель правовой информатизации определяется единством информатизации правотворческой, правореализационной, в том числе судебной и правоохранительной (правоприменительной) деятельности.

На реализацию этой цели направлена государственная политика в области правовой информатизации, основные положения которой сформулированы в Концепции правовой информатизации РФ. Основные положения государственной политики в области правовой информатизации включают в себя цель, задачи, принципы и условия ее реализации.

К основным *задачам* правовой информатизации относятся:

- разработка государственной системы обеспечения формирования и использования информационно-правовых ресурсов;
- развитие индустрии правовой информатизации;
- обеспечение использования общей информационно-коммуникационной среды, комплекса информационных технологий по ведению эталонных банков правовой информации и других необходимых компонентов единой инфраструктуры правовой информатизации;
- поддержка развития сферы правовых информационных услуг в условиях рынка;
- обеспечение информационной безопасности, права на информацию;
- организация и осуществление международного сотрудничества в области формирования и использования правовых информационных ресурсов;
- подготовка нормативных актов и нормативно-технической документации в области правовой информатизации.

Правовая информатизация базируется на следующих *принципах*:

- интеграция информационно-правовых систем;
- единство информационно-телекоммуникационной среды создания и использования правовой информации, включая все подсистемы ее инфраструктуры (организационных, программно-технических, лингвистических, технологических систем правовой информации, республиканских и коммерческих сетей связи и передачи данных и др.);

- открытость информационных систем, обеспечивающих объединение правовой информации и других информационных ресурсов;
- достоверность эталонных баз данных в организациях, ответственных за создание законодательных и нормативных документов;
- интерактивность доступа пользователей к интегрированной территориально-распределенной базе данных правовой информации;
- защищенность правовой информации и информационной инфраструктуры.

Реализация указанных принципов позволит обеспечить разумное сочетание принципов централизованного и децентрализованного управления, а вертикальная и горизонтальная интеграция систем правовой информации различного уровня будет способствовать эффективному функционированию системы за счет быстрого обновления и надежного обмена данными и координации действий различных ее звеньев.

Условия обеспечения правовой информатизации. Вся совокупность взаимосвязанных подсистем правовой информации, реализованных в виде территориально распределенной сети стационарных и тиражируемых банков нормативных актов всех видов и иной правовой информации, образует РАСИПО правотворческой и правореализационной деятельности, правового образования и воспитания. Эта глобальная многоуровневая система представляет собой общую сеть телекоммуникаций высших органов государственной власти и управления, объединяющую локальные сети эталонных банков правовой информации и региональные сети, связанные с базовыми региональными центрами.

Органы государственной власти, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ формируют и актуализируют эталонные банки только собственных правовых актов, передают копии правовой информации и изменений к ним в центральный и региональные узлы системы правовой информации.

Узел системы правовой информации — это субъект права, имеющий лицензию и распространяющий (обеспечивающий) доступ к сертифицированной правовой информации.

Эталонный банк правовой информации — совокупность соответствующих оригиналу электронных копий правовых актов.

Вся совокупность эталонных банков правовых актов всех уровней, а также совокупность международных правовых актов, затрагивающих интересы России, образует единый российский интегрированный территориально распределенный банк правовой информации.

Работу по организации интегральных банков нормативных актов, а также по обеспечению к ним оперативного доступа пользователей возлагается на центральный узел системы правовой информации, функции которого выполняет Научно-технический центр правовой информации «Система» (далее — НТЦ «Система»). Основной объем работ по обеспечению правовой информацией широкого круга потребителей выполняют региональные узлы системы правовой информации, которые организуют:

- получение копий эталонных банков нормативных актов и их изменений, организация и ведение копий банков;
- процесс накопления, хранения и ведения правовой информации конкретного региона;
- осуществление по запросам пользователей поиска правовой информации;
- проведение работ по правовой информатизации региона;
- консультативную помощь потребителям региона по правовым вопросам.

Существенным моментом правовой информатизации является создание единой интегрированной эталонной системы правовой информации, используемой в общенациональном информационном пространстве. Единое *информационное поле* эталонной системы правовой информации обеспечивается не только ее транспарентностью (открытостью), объективностью (достоверностью) и постоянным обновлением, но и едиными правилами доступа к самой правовой информации эталонного содержания.

Информатизация правовой сферы обеспечивает упорядочение и систематизацию информационно-правовых ресурсов в правотворческой и правореализационной деятельности, что возможно только в результате активного участия государственных структур в процессах формирования и актуализации банков правовой информации.

Правовая информатизация осуществляется с помощью системы единых организационных, научно-методических, лингвистических, технологических и других условий.

Научно-методическое обеспечение состоит из результатов научных исследований и разработок по основным проблемам, возникающим при создании, эксплуатации и совершенствовании автоматизированных информационных систем в правовой сфере деятельности (например, кодификация и классификация, семантика и формализация нормативных предписаний, моделирование норм права на ЭВМ, стандартизация структуры и содержания нормативного акта, оценка эффективности информационно-поисковых и экспертных систем, проблемы создания тезаурусов, словарей и т.п.).

Организационное обеспечение РАСИПО составляют входные и выходные правовые информационные массивы, формируемые и хранимые в общесистемных и локальных базах данных. Общесистемные базы данных должны формироваться в виде интегрированного информационного поля на основе полнотекстовых баз данных. Локальные базы данных содержат информацию, необходимую для работы одного или группы пользователей. При разработке информационного обеспечения особое внимание уделяется решению вопросов придания юридической силы нормативным актам на машинных носителях.

Лингвистическое обеспечение включает в себя лингвистические средства (классификаторы, рубрикаторы, тезаурусы, словари и т.п.), способы и формы отражения документов в банках данных, инструктивно-методические материалы, а также методы систематизации законодательства и стандартизацию терминологии с учетом возможности применения современных средств информатизации.

Технологическое обеспечение ведения эталонных банков правовой информации составляют высокопроизводительные универсальные ЭВМ с широким набором периферийного оборудования и средств телекоммуникации, а также программное обеспечение РАСИПО обеспечивает унифицированный выбор операционных систем, средств телекоммуникации и систем управления базами данных для всех используемых типов ЭВМ. При использовании нестандартных программных средств пользователь сам обеспечивает совместимость своей подсистемы с РАСИПО.

В литературе высказываются справедливые мнения о необходимости постоянной работы над совершенствованием правовой информатизации. В частности, необходимости упорядочить всю систему нормотворчества и при-

нять федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», идея которого обсуждается уже более 30 лет. Принятие единого документа позволит формально установить систему нормативных актов, их иерархию и связь, а также требования к подготовке, изданию и представлению в электронной форме эталонных экземпляров источников правовой информации, а также приданию юридической силы электронной форме законов и иных нормативных правовых актов. Задача эта чрезвычайно важная, и ее замораживание чревато дальнейшей девальвацией методов правового регулирования всех общественных процессов (180, 343—345).

Кроме того, обоснованным является предложение о необходимости создания федерального центра правовой информации, закрепления в законе его правового статуса и наделении его полномочием проведения правового мониторинга — мониторинга законодательства и правоприменения (180, 345).

14.3. Понятие и основные положения правового мониторинга

Институт мониторинга как системы наблюдения за деятельностью субъектов в различных областях человеческой деятельности, в том числе процессах информационного обеспечения (информатизации) известен давно. Содержанием деятельности, связанной с мониторингом, является сбор и обработка информации о какой-либо системе или процессах с целью управления, контроля и порядка в наблюдаемой системе. Введение мониторинга является обязательной функцией субъекта управления любой системы.

Вместе с тем следует оговориться, что не всегда и далеко не во всех системах мониторинг может действовать эффективно. Все зависит от сложности и характерных особенностей самой системы. Технические системы, например, жестко структурированы (нередко они являются источником повышенной опасности), поэтому система информационного наблюдения в них строго обусловлена и предопределена. Напротив, общественные системы более открыты (если они не являются тоталитарными), что представляет повышенную сложность в управлении, менее формализованы, поэтому организовать жесткую систему информа-

ции наблюдения, сбора и анализа информации о динамике развития таких систем представляется сложным. К такому виду систем относится правовая система.

Введение правового мониторинга вызвано необходимостью обеспечения стабильности законодательства. В последнее время стремительный рост массива нормативных правовых актов российского законодательства не всегда соотносится с их качеством.

В докладе Совета Федерации 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» приводятся интересные сведения о законодательном процессе. Например, в 2007 г. в Государственную Думу РФ было внесено всеми субъектами права законодательной инициативы 1376 законопроектов, в том числе: Президентом РФ — 35; Советом Федерации — 10; членами Совета Федерации — 100; депутатами Государственной Думы — 582; Правительством РФ — 116; законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации — 571; Верховным Судом РФ — 7; Высшим Арбитражным Судом РФ — 1.

Всего в 2007 г. было принято 337 федеральных законов, из них только 70 являются новыми, устанавливающими ранее отсутствовавшие нормы (20,77% от общего количества принятых); 43 закона — о ратификации международных договоров Российской Федерации (12,76%); 19 бюджетных законов (5,64%).

Обращает на себя внимание и тот факт, что 262 закона (77,74%) вносят изменения в действующие законы, что на 8% выше уровня 2005—2006 гг. Иначе говоря, российские законодатели почти 78% своих усилий затратили на исправление допущенных недостатков, т.е. на доработку «выпущенной продукции», и лишь около 21% — на «выпуск новой».

Наиболее динамично изменяемыми среди кодифицированных актов явились Кодекс РФ об административных правонарушениях и Налоговый кодекс РФ, в тексты которых в течение года вносились изменения 17 и 16 раз соответственно (182, 458—489). Частое внесение изменений в действующее законодательство вызвано не только потребностями времени и объективной необходимостью, но и недостаточным его качеством, что отрицательно сказывается на эффективности и устойчивости всей правовой системы.

В литературе по теории систем подчеркивается постулат о том, что без достоверной информации о системе и условиях ее поведения невозможно выбрать оптимальный вариант развития изучаемого объекта на всем интервале управления (76, 100).

В юридической науке вопросам оценки эффективности реализации правовых норм уделялось должное внимание еще с давних времен, хотя термин «правовой мониторинг» был введен в научный оборот только в конце 1990-х гг. Эту тему активно разрабатывали известные отечественные ученые-юристы: С. С. Алексеев, В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев, А. С. Пиголкин, И. С. Самощенко, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров и др.

Несмотря на то что борьба с неопределенностью (энтропией) путем *получения максимально достоверной информации о правовой системе* является одним из самых сложных конструктивных вопросов правового бытия, эта цель все же актуализируется на уровне государственной политики последнего времени.

С 2002—2003 гг. в стране начался медленный путь к формированию правового мониторинга. По инициативе ученых Института законодательства и сравнительного правоведения, Института государства и права и других научных организаций стали готовиться ежегодные доклады Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (182).

Под эгидой Совета Федерации регулярно стали проводиться различные обсуждения проблемы правового мониторинга в режиме парламентских слушаний и конференций (181). В 2008 г. при Совете Федерации был создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики как экспертно-консультативный орган, осуществляющий содействие проведения правового мониторинга.

В Санкт-Петербурге 24—26 июня 2010 г. прошла очередная Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики», организаторами которой стали Совет Федерации и Минюст России. Активное участие в конференции приняли руководители Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Минюста России, ученые ведущих юридических вузов, эксперты и специалисты в области мониторинга. На конференции была признана

необходимость издания директивных документов, в которых должны быть сформулированы основные положения государственной политики в области правового мониторинга.

В то же время в науке отсутствует единое мнение о содержании правового мониторинга, да и в законодательстве пока не существует документа, устанавливающего основы организации и проведения правового мониторинга.

Для обозначения рассматриваемого понятия используются различные термины — «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства», «мониторинг закона». Кроме того, в качестве объекта наблюдения используются различные наименования: «право», «нормативный правовой акт», «законодательство», «деятельность», «мероприятия» и т.п. (183, 30—34; 184). Преобладающим все же является мнение, что именовать этот сложный процесс следует именно термином «правовой мониторинг», так как он охватывает деятельность по наблюдению не только за законодательством и другими нормативными правовыми актами, но за правоприменительной практикой.

Термин «правовой мониторинг» не означает, что наблюдению и оценке подвергается право и правовая система в целом, поскольку в ареал права включены многие смыслы, а в правовую систему включаются статические и динамические объекты и явления правовой действительности, в том числе юридическая наука, правовая культура, правосознание, которые по определению не могут быть предметом мониторинга.

Для определения сущности правового мониторинга выделим характерные его признаки.

1. Прежде всего, необходимо отметить, что правовой мониторинг является деятельностью по *наблюдению, оценке и совершенствованию* нормативной правовой информации и практики ее использования (применения).

Наблюдение — деятельность по сбору, изучению, обобщению информации о нормотворчестве и реализации нормативными правовыми актами, а также практики их реализации.

Оценка — аналитическая деятельность по проверке соответствия Конституции РФ и другим федеральным законам нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, а также всех иных форм

реализации нормативной правовой информации. Оценка правовой информации также связана с проверкой соответствия планируемому *результату правового регулирования*, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и граждан (185).

Результатом анализа (оценки) правовой информации является вывод о *качестве* наблюдаемого объекта и его соответствия правовым ценностям, заложенным в Конституции РФ и основным официальным документам государственной правовой политики.

Совершенствование — деятельность по *устранению* противоречий, коллизий и ошибок в нормативной правовой информации и правореализационной практике, т.е. деятельность по повышению качества названных объектов правового мониторинга.

Объектом правового мониторинга является нормативная правовая информация и деятельность (действия) по ее реализации.

2. Правовой мониторинг является *официальной деятельностью государства* по наблюдению за правотворческим процессом и реализацией нормативного правового массива, а потому речь идет о формировании одной из важных областей государственной правовой политики в части, связанной с созданием нормативной правовой информации и практики ее использования и применения. Следовательно, *субъектом* правового мониторинга являются специально *уполномоченные государственные органы*.

Признак официальности мониторинга отличает его от всех иных видов наблюдения за нормативными правовыми актами и практикой его применения. Например, различными формами наблюдения и оценки занимаются ученые, общественные организации, службы общественного мнения, средства массовой информации и т.д. Публичность правового мониторинга подчеркивает выделение еще одного вида государственной деятельности и функцию органов государственной власти (186, 17—29) и по-новому раскрывает потенциал государственной правовой политики, а также ее место в инновационном развитии России.

Выявление «узких мест» и причин недостаточной эффективности закона призвано мобилизовать организационные и правовые ресурсы страны на укрепление связи

государства, общества и граждан, повысить уровень законности и правопорядка, уровень правосознания и правовой культуры (180, 375).

3. Главной целью мониторинговой деятельности является *повышение эффективности* и *устойчивости в развитии* правовой системы.

Несмотря на то, что объектом правового мониторинга является только часть правовой системы, которая связана с нормативным правовым массивом и практикой его реализации, тем не менее от ее качества зависит устойчивость развития правовой системы в целом. Это вытекает из роли и значения системы правового регулирования общественных отношений и правового обеспечения интересов личности, общества и государства.

Эффективность — это оценка состояния качества любой системы, она определяется мерой выполнения поставленными перед системой задачами (76, 91). Эффективность правовой системы является наиболее *обобщенным*, а также наиболее индексированным (т.е. включающим множество критериев и показателей — количественного и качественного характера) *показателем функционирования правовой системы*.

Таким образом, **правовой мониторинг** — это деятельность органов государственной власти по наблюдению, оценке и совершенствованию нормативной правовой информации и практики ее реализации с целью повышения эффективности правовой системы.

Исходя из смысла правового мониторинга, эта деятельность подразделяется на три относительно самостоятельных вида:

1) мониторинг формирования нормативной правовой информации (правотворчества);

2) мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме правоприменения, в том числе правосудия и правоохранительной деятельности;

3) мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме исполнения и использования права.

Основным условием проведения наблюдения и особенно анализа нормативной правовой информации является поиск и сбор *исходных сведений* о нормотворческих процессах, правоприменительной и иной практики реализации закона и иных нормативных правовых актах. Методические рекомендации по информационному обеспечению проведения

правового мониторинга, разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, предусматривают в качестве таких исходных сведений множество источников:

- программные директивные документы, в которых формулируются основные положения государственной правовой политики (долгосрочные программы социально-экономического развития страны, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, планы законопроектной деятельности Правительства РФ и законодательных органов и др.);
- доклады Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии и развитии законодательства;
- доклады о выполнении плановых показателей деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- функциональные информационно-аналитические материалы, полученные из сети Интернет (сайты федеральных законодательных органов и субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, высших органов судебной власти, органов прокуратуры, Счетной палаты и других контрольно-надзорных органов, Общественной палаты РФ и других общественных организаций);
- статистические сведения социально-экономического, демографического и правореализационного характера;
- рекомендации и обзоры научных учреждений, результаты социологических исследований;
- сведения о реализации законов и иных нормативных правовых актах, полученные от средств массовой информации и граждан (187).

Основные задачи правового мониторинга определяются его целями и предусматривают:

- отслеживание информации о соблюдении регламента работы с проектом закона или иного нормативного правового акта и порядка его представления в законодательный или иной нормотворческий орган государственной власти;
- отслеживание и анализ информации о прохождении проекта закона (иного нормативного правового акта) в соответствующем органе государственной власти вплоть до момента его подписания и опубликования — ввода его в сферу правового регулирования;

- отслеживание и анализ информации о деятельности субъектов реализации закона (иного нормативного правового акта) в форме правоприменения (в том числе правосудия и правоохранительной деятельности), в форме исполнения и в форме использования права;
- создание программы (алгоритма), которая позволяет выявлять состояние системы действующего законодательства, включая отслеживание динамики каждого конкретного акта законодательства в его жизненном цикле (от принятия до отмены);
- анализ применения установленного порядка мониторинга с учетом специфики и видов нормативных правовых актов в системе законодательства, правоприменения в управлении и в судебной системе в Российской Федерации;
- установление индикаторов оценки адекватности закона тем условиям, которые вызвали его к жизни, и задачам регулирования конкретных социальных отношений;
- получение экспертной оценки эффективности закона, определенных направлений законодательства, а в итоге — оценки эффективности всей системы законодательства и правовой работы органов государственной власти в целом по итогам мониторинга на определенный момент;
- формулирование выводов мониторинга и внесение предложений в законодательные и иные компетентные органы в области совершенствования законодательства, обеспечивающих условия соблюдения законности.

Выполнение названных задач позволит, во-первых, более обоснованно подойти к упорядочению деятельности в области законотворчества, во-вторых, улучшить практику применения законодательства в организации и взаимодействии всех ветвей государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с корпоративными и частными структурами социально-экономической и культурной сфер, с гражданами (180, 374—375).

Активизация развития автоматизированных информационных систем способствует внедрению правового мониторинга с помощью электронных форм сбора, обработки и анализа исходных сведений о реализации нормативной правовой информации. Главной проблемой внедрения электронной формы правового мониторинга, несомненно, является выработка так называемых *измерителей параметров качества* действующего законодательства, системы

критериев и *показателей* состояния всей системы правотворчества и правореализации. Они необходимы для формализации всех систем и подсистем объекта правового мониторинга и последующего использования в создании алгоритма программ ЭВМ, которые необходимо будет разрабатывать для автоматизированного процесса правового мониторинга.

Система таких измерителей необходима не только для того, чтобы выработать основания качества объекта мониторинга, но еще и для того, чтобы еще на первой стадии (сбора информации) отделить сведения адекватного характера от так называемых «шумов» и дезинформации, заключающей в себе искаженные сведения о наблюдаемых правовых процессах (76, 114).

Для формирования системы измерителей качества правовой информации необходимы процедуры (операции) преобразования информационного множества сведений о нормативном и правореализационном массиве в поисковые образы, т.е. наиболее обобщенные сведения. Эти процедуры в какой-то степени аналогичны исследовательской деятельности, связанной с работой над научным текстом, в ходе которой также требуется научное обобщение. Формирование научных понятий, категорий и конструкций, теоретических моделей как ступени познания объектов и явлений также связано с созданием обобщений и научных образов.

Формирование различных критериев и показателей оценки качества объектов правового мониторинга непосредственно связано с индексированием правовой информации (188, 50).

Индексирование правовой информации — это деятельность по преобразованию в поисковый образ текстов и содержания правовой информации с помощью специального искусственного языка, основанного на использовании соответствующих правовых дескрипторов (ключевых слов и словосочетаний).

При разработке упомянутых измерителей состояния объекта мониторинга (индикаторов) формируется специальный информационно-поисковый язык дескрипторного типа, обладающий большим словарным составом и позволяющий наиболее полно выразить содержание нормативной правовой информации (141, 41).

Информационно-поисковый язык дескрипторного типа — специальное поисковое лингвистическое средство использования ключевых слов (дескрипторов).

Названный поисковый язык формализует правовые тексты с помощью правовых тезаурусов (словарей) и правовых дескрипторов (ключевых слов и словосочетаний). Формализация правовой информации с помощью такого языка необходима для того, чтобы электронная вычислительная система смогла в автоматизированном режиме выбрать распознать и проанализировать необходимую для оценки правовую информацию. Причем, как уже подчеркивалось, требуется именно качественная (семантическая) оценка, отражающая смысловое значение правовой информации.

Правовой тезаурус — лексико-семантическая совокупность (словарь) ключевых слов, сгруппированных в соответствии с правовой понятийной классификацией и применяемых в качестве лингвистического обеспечения использования автоматизированных систем обработки правовой информации.

Правовой дескриптор — ключевое слово или словосочетание (код), предназначенные для описания основного смысла правовой информации, позволяющие найти и определить необходимые сведения, хранящиеся в автоматизированной информационной правовой системе.

Правовые дескрипторы активно используются в справочных правовых системах для поиска искомой правовой информации по ключевым словам и выражениям («собственность», «правонарушение», «налогообложение», «тайна», «банковский счет», «юридическое лицо» и т.д.).

Индексирование правовой информации — процедура преобразования содержания и текста правовой информации в набор соответствующих правовых дескрипторов (ключевых слов и словосочетаний).

Еще в 1970-е гг. Научным центром правовой информации Минюста России был разработан общеправовой тезаурус, насчитывающий около 102 тыс. слов и словосочетаний, однако в настоящее время в связи со значительным изменением технологической основы вычислительных систем, необходимо разрабатывать новые многоуровневые тезаурусы для внедрения правового мониторинга электронной формы и автоматизированного наблюдения за правовыми процессами (188, 51).

Таким образом, одной из главных (и самых сложных) задач правового мониторинга является создание специальных оснований для его аналитической части. Формирование названных оснований позволит создать условия для

разработки ГАС «Правовой мониторинг» (180, 386–390), которая, очевидно, позволит качественно повысить результативность проверки и оценки законодательства и правовой системы в целом.

14.4. Организационная основа реализации государственной политики правовой информатизации

Государственная система реализации государственной политики в области правовой информатизации представляет собой многоуровневую структуру, в состав которой входят организации системы ФСО России:

- центры специальной связи и информации;
- научно-технический центр правовой информации «Система»;
- публичные центры правовой информации.

В соответствии с положением о ФСО России, утвержденным у Президента РФ от 07.08.2004 № 1013, осуществление государственной политики в области правовой информатизации РФ и координация работ, производимых в этой сфере, возложены на ФСО России, которая обеспечивает правовой информацией Президента РФ, председателя Правительства РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также государственные органы.

Построение общенациональной системы правовой информации осуществляется на основе высших достижений науки и техники, интеграции действующих средств коммуникации и связи, а также сопряжения различных отечественных систем правовой информации, поэтому функция реализации программы правовой информатизации и координатора всех работ по правовой информатизации возложена на ФСО России, которая обладает мощным научно-техническим потенциалом в сочетании с развитыми средствами коммуникации.

Центры специальной связи и информации ФСО России функционируют во всех субъектах РФ и обеспечивают в соответствии с Указом Президента РФ от 22.03.2005 № 329 организацию создания региональных центров правовой информации и эталонного банка данных правовой информации, необходимых для реализации правовой политики и правового обеспечения осуществляемых в Российской Федерации реформ.

При формировании общенациональной системы правовой информации привлекается федеральное государственное унитарное предприятие НТЦ «Система», входящее в систему ФСО России. На НТЦ «Система» с целью обеспечения целостности и непротиворечивости баз данных, входящих в эталонный банк данных, возлагаются обязанности:

- по организации приема и ввода поступающих нормативных актов;
- формированию эталонного банка данных правовой информации;
- созданию центрального узла системы правовой информации;
- организации оперативного обслуживания и поддержки эталонного банка данных правовой информации.

НТЦ «Система» включена в перечень организаций, которым в обязательном порядке направляются акты Президента РФ и Правительства РФ. Методическое руководство НТЦ «Система» и координация планов и работ по реализации программы правовой информатизации России осуществляет Государственно-правовое управление Президента РФ.

Первичной организационной структурой, обеспечивающей возможность ознакомления с достоверной правовой информацией, являются публичные центры правовой информации (ПЦПИ) — пункты свободного бесплатного доступа граждан к правовой информации в электронном виде.

Цель создания центров правовой информации — создание оптимальных условий для наиболее полного удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан на основе эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных технологий.

Основные задачи ПЦПИ:

- развитие правовой культуры граждан;
- удовлетворение потребностей в правовой информации различных категорий пользователей;
- обеспечение свободного доступа пользователей к общедоступной правовой информации на печатных и электронных носителях;

- организация сбора, хранения, обновления и распространения правовой информации, развитие сферы информационно-правовых услуг;
- организация и осуществление поиска информации по запросам пользователей в локальном и удаленном режимах;
- актуализация и пополнение информационно-правовых ресурсов за счет собственных фондов и баз данных;
- разработка документов регламентирующих деятельность библиотек республики в области формирования и использования информационно-правовых ресурсов;
- координация работы библиотек по формированию и использованию информационно-правовых ресурсов.

В настоящее время информационно-правовые системы ФСО России («Законодательство России» и «Официальные и периодические издания правовой информации») установлены и поддерживаются более чем в 4200 ПЦПИ во всех регионах страны. Объем информационно-правовых фондов составляет 1 625 397 документов. Названные системы носят исключительно официальный характер, все пункты подключения работают на основании многостороннего акта установки, с получением регистрационного номера в ФСО России и последующим поддержанием актуальности используемого информационно-правового фонда. Подобные центры созданы и успешно функционируют сегодня на базе практически всех федеральных и региональных библиотек и большинства библиотек муниципалитетов первого уровня, органов государственной власти, средств массовой коммуникации, воинских частях, в учебных заведений, общеобразовательных школ, почтовых отделений ФГУП «Почта России» (136).

Обеспечение доступа населения к правовой информации через сеть ПЦПИ стало неотъемлемой составной частью государственной системы распространения правовых актов в электронном виде, функционирование которой поддерживает ФСО России. Весь информационно-правовой фонд в полном объеме доступен всем пользователям публичных центров правовой информации.

Создание центров правовой информации осуществляется ФСО России и Российским комитетом программы ЮНЕСКО «Информация для всех» во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при участии Минкультуры

России, Минобрнауки России и ФГУП «Почта России» в рамках реализации Программы создания общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек.

В деятельности ПЦПИ особой популярностью пользуются общественные приемные, где происходит не только консультирование граждан по интересующим их юридическим вопросам, но и проводятся комплексные акции по актуальным темам, в ходе которых представители власти ведут разъяснительную работу с населением, отвечают на вопросы, совместно обсуждают проблемы жизнеобеспечения регионов, различные аспекты законодательного процесса. ПЦПИ сегодня становятся реальными общественными пунктами доступа граждан к официальной информации и имеют в будущем перспективу преобразования в центры общественного доступа получения публичных услуг в электронном виде.

14.5. Информационные системы Минюста России

Минюст России в системе федеральных органов исполнительной власти занимает особое место. Своеобразие его положения объясняется тем, что в состав компетенции министерства входят полномочия по обеспечению государственной правовой политики, в целях реализации которой Минюст России, в частности:

- обобщает практику применения законодательства РФ и разрабатывает меры по совершенствованию своей деятельности;
- участвует в организации работы по систематизации законодательства РФ и подготовке Свода законов РФ;
- проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ;
- проводит юридическую экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства РФ;
- принимает участие в подготовке проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также проектов поправок к ним;

- разрабатывает и представляет в Правительство РФ по его поручению предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности Правительства РФ, а также проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ;
- осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- ведет в установленном им порядке государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и осуществляет государственный их учет (137).

Иначе говоря, Минюст России является ведущим экспертным и регистрационным государственным органом в системе исполнительной власти в области формирования и реализации нормативной правовой информации. Уникальность Минюста России в системе государственных органов и своеобразие его полномочий сказывается и при реализации государственной политики в области правовой информатизации.

Осуществление функций Минюста России обеспечивается созданием соответствующих информационно-телекоммуникационных систем, ведущая роль в создании и эксплуатации которых принадлежит федеральному государственному учреждению — НЦПИ при Минюсте России и Департаменту правовой информатизации Минюста России.

Основными целями деятельности НЦПИ являются:

- обеспечение выполнения единой научно-технической политики в области информатизации в интересах Минюста России и их территориальных органов;
- ведение федерального регистра, государственных информационных ресурсов, других баз данных правовой информации в Минюсте России;
- содействие обеспечению гарантированных законодательством прав организаций и граждан на доступ к информационным ресурсам;

- обеспечение необходимого уровня подготовки специалистов в области компьютерных технологий для Минюста России.

Для реализации названных целей НЦПИ осуществляет следующие *задачи*:

- проведение работ по созданию информационных систем, формирование, ведение и администрирование баз данных в электронной форме и на бумажных носителях;
- создание и ведение информационных ресурсов различных уровней (федеральных, ведомственных, корпоративных, ресурсов предприятий);
- ведение фонда нормативных правовых актов на бумажных носителях;
- подготовка специалистов по эксплуатации информационных систем (в том числе с использованием дистанционных методов обучения), организация образовательных объединений (ассоциаций, союзов);
- информационно-телекоммуникационное обеспечению деятельности Минюста России;
- участие в международном информационном обмене;
- проведение экспертиз проектов в области информатизации.

Центральным организующим звеном Минюста России является Департамент правовой информатизации (139), который выполняет следующие *основные задачи*:

- организация информационно-технологического обеспечения создания и ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ;
- систематизация законодательства РФ, участие в подготовке и издании Свода законов РФ;
- организация работы по ведению правовой статистики самостоятельными структурными подразделениями центрального аппарата, территориальными органами и учреждениями Минюста России;
- организация обмена правовой информацией с иностранными государствами, органами и подразделениями Совета Европы и ООН, с государствами — участниками СНГ в качестве генерального заказчика межгосударственной системы правовой информатизации.

Для выполнения указанных задач Департамент осуществляет основные *функции*:

- участвует в разработке и реализации программ правовой информатизации в Российской Федерации;

- осуществляет взаимодействие с ФСО России и участвует в работе по вопросу создания различных информационных систем правового назначения;
- организует разработку и внедрение автоматизированных технологий деятельности центрального аппарата, территориальных органов и учреждений Минюста России;
- организует функционирование информационного сайта Минюста России в сети Интернет;
- проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам правовой информатизации и информационной безопасности;
- ведет учет законов и иных нормативных правовых актов и участвует в работе по ведению их классификатора;
- осуществляет обмен правовой информацией с иностранными государствами, координирует деятельность по созданию национальных банков данных законодательства государств — участников СНГ;
- взаимодействует по вопросам обмена статистической информацией с правоохранительными органами, судами, органами государственной власти и предоставляет статистические данные по запросам федеральных органов государственной власти, а также других заинтересованных организаций и граждан через учреждения правовой информатизации Минюста России в соответствии с установленным порядком;
- составляет сводные статистические отчеты об исполнении судебных актов и актов других органов, представляет их в установленном порядке.

Одной из важных функций Минюста России является ведение федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ (далее — федеральный регистр).

Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов РФ органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями (140).

В федеральный регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

В случае если в результате юридической экспертизы указанных актов, проводимой Минюстом России, установлено их несоответствие Конституции РФ или Федеральному закону, экспертные заключения Минюста России включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений. Федеральный регистр ведется с использованием автоматизированной подсистемы единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России.

Информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра осуществляется НЦПИ. Внесение сведений в федеральный регистр осуществляют территориальные органы Минюста России.

В федеральный регистр включаются:

- номера государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ;
- реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок);
- источники официального опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ;
- тексты нормативных правовых актов субъектов РФ;
- дополнительные сведения, перечень которых определяется Минюстом России.

Предоставление сведений, содержащихся в федеральном регистре, обеспечивают НЦПИ, главные управления и управления Минюста России по субъектам РФ. Сведения, содержащиеся в федеральном регистре, предоставляются в документальном и электронном виде, а также через официальный сайт Минюста России в сети Интернет (140).

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «правовая информатизация».
2. Назовите основные положения государственной политики правовой информатизации.
3. Какова организационная основа реализации государственной политики правовой информатизации?
4. Охарактеризуйте понятие «правовой мониторинг» и его значение.
5. Назовите основные задачи правового мониторинга.
6. Каковы основы для создания автоматизированной системы «Правовой мониторинг»?
7. Опишите информационные системы Минюста России.

Глава 15

СПРАВОЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

15.1. Понятие СПС и краткая история их создания

Важным направлением профессиональной юридической деятельности является справочная информационно-правовая работа, связанная с поиском, обработкой, систематизацией и использованием правовой информации. Раньше эта работа велась, да и в настоящее время еще ведется, с помощью картотек на бумажных носителях. С появлением персональных компьютеров справочная работа качественно изменилась, основным ее инструментом стали электронные справочные правовые системы (СПС), с помощью которых можно быстро найти любую информацию правового характера. Однако нельзя сказать, что сегодня остался только один источник правовой информации — электронные версии документов.

Несмотря на то, что бумажные (традиционные) носители правовой информации по-прежнему занимают определенное место в справочной юридической работе (особенно официальные тексты), все же ведущая роль отводится автоматизированным СПС, в которых правовая информация находится в электронной форме. Электронная правовая информация всегда будет иметь преимущества перед традиционной формой в силу повышенной скорости поиска, обработки нормативных правовых актов, удобства использования юридических текстов с помощью электронно-вычислительной техники.

Справочная правовая система — программный комплекс, включающий массивы систематизированной электронной правовой информации и обеспечивающий ее рациональный семантический поиск, обработку, анализ и использование.

Массивы электронной правовой информации в СПС размещены в форме базы данных различных уровней правовой информации (нормативных правовых актов, комментариев, судебных актов и обзоров судебной практики, справочных сведений и др.).

Программный комплекс состоит из автоматизированной информационной системы, включающей совокупность программ и программных элементов (семантических средств), предназначенных для быстрого обнаружения (навигации), фильтрации и предоставления в удобном для использования виде различной правовой информации.

Рациональный семантический поиск представляет собой применение в программном комплексе интеллектуальных языковых средств, предназначенных для наиболее быстрого выбора из множества правовой информации самой необходимой, удобного ее представления и использования.

Работа по разработке автоматизированных правовых систем велась с начала 1970-х гг. в рамках исследовательской деятельности лабораторией автоматизации правовой справочно-информационной службы Всесоюзным научно-исследовательским институтом советского законодательства (ВНИИСЗ) применительно к электронной вычислительной машине «Минск-22» (141). В частности, были разработаны и апробированы алгоритмы и программы рабочего варианта ИПС «Право-1», которые обеспечивали ввод правовой информации в ЭВМ и ее запись на магнитные ленты, отыскание нужных сведений в поисковых массивах и выдачу этих сведений на запрос, пополнение и изменение правовой информации в памяти ЭВМ (142).

Названные работы велись в ходе информатизации страны в рамках Общегосударственной автоматизированной системы (ОГАС) и проекта аналогичной системы — Общегосударственной автоматизированной системы правовой информации (ОГАСПИ).

В Концепции правовой информатизации РФ была поставлена задача создания общенациональной системы правовой информации с автоматизированным доступом к ней. Указом Президента РФ было предусмотрено создание крупнейшего информационно-коммуникационного комплекса «Российская автоматизированная система информации о правовых актах». Она должна была опираться на систему эталонных банков нормативной правовой информации различных иерархических уровней.

Российская автоматизированная система информации о нормативных правовых актах представляла собой совокупность:

- эталонных банков нормативных правовых актов федеральных органов законодательной и исполнительной власти РФ;
- эталонных банков общеобязательных правовых актов высших судебных органов — Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- эталонных банков ведомственных нормативных правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и другими органами федеральной исполнительной власти;
- единого интегрированного банка Российского центра правовой информации.

К сожалению, проекты создания крупных государственных автоматизированных правовых систем оказались незавершенными в силу разных причин, в частности из-за их громоздкости и неудобных условий использования, дороговизны и зависимости от телекоммуникационных систем.

Современные справочные правовые системы представляют собой информационный продукт совместной разработки специалистов в области физико-математических и юридических наук. Работа над созданием СПС велась на основе исследовательского и практического опыта отечественных и зарубежных фирм. В 1990-х гг. началась аналогичная работа по созданию негосударственных СПС.

В июне 1990 г. выпускники факультета вычислительной математики и кибернетики МГУ им. М. В. Ломоносова на базе созданного в 1989 г. сотрудниками и выпускниками факультета Научно-производственного объединения «Вычислительная математика и информатика» (НПО ВМИ) начали работу над созданием уникальной гипертекстовой технологии «Гарант» по трудовому и хозяйственному законодательству. В декабре того же года начаты продажи системы «Гарант» (143, 86—88; 145).

Система «Гарант» стала первой в России массовой коммерческой компьютерной правовой системой. Сегодня разработкой, производством и предоставлением пользователям продуктов и информационно-правовых услуг в Научно-производственном предприятии «Гарант-Сервис», которое было создано в начале 1992 г. на базе НПО ВМИ, заняты свыше 9 тыс. высококвалифицированных специалистов в 500 городах нашей страны (144).

В январе 1992 г. Научно-производственное объединение «Вычислительная математика и информатика» приступило к разработке проекта «КонсультантПлюс». Первая версия нового программного комплекса — СПС «Консультант Плюс» — увидела свет пять месяцев спустя, а уже в середине 1992 г. началось ее массовое производство и распространение. СПС «КонсультантПлюс» занимает сегодня ведущее место среди пользователей, особенно в государственном секторе. Однако и негосударственный сектор экономики является крупным заказчиком этой системы.

Работа по созданию СПС велась и в Санкт-Петербурге. В декабре 1991 г. государственное предприятие «Центр компьютерных разработок» выпустило ИПС «Кодекс». По структуре ИПС «Кодекс» представляла собой совокупность программного комплекса и набора баз данных. Первая версия распространялась с одной базой данных, содержавшей нормативные документы России и Санкт-Петербурга.

Консорциум «Кодекс» начал формировать рынок правовой информации в то время, когда стремительные изменения законодательства вызвали потребность в принципиально новых инструментах поддержки принятия решений. Первым проектом компании состоявшей тогда из 10 человек, стала единая база данных «Законодательство России и Санкт-Петербурга», содержавшая всего три тысячи документов. Став фактически одними из первооткрывателей в области информационно-правовых систем, компания продолжала устанавливать новые стандарты качества для своей отрасли. Сегодня консорциум «Кодекс» — это почти 900 человек, работающих в головных подразделениях компании, более тысячи специалистов, осуществляющих поддержку пользователей на всей территории России, более 200 баз данных и один из самых больших на территории России электронный фонд правовых и нормативно-технических документов (145).

Именно эти три компании — «КонсультантПлюс», «Гарант» и «Кодекс» — являются сегодня основными на рынке СПС.

В течение последних 15 лет в России появилось множество небольших компаний — разработчиков СПС. Среди них — специализированные фирмы, которые создают обновляемые правовые базы данных («Референт», АРМ «Юрист»), а также компании, распространяющие отдельные диски с законодательством («Ваше Право», «Законо-

дательство России» и др.). Кроме того, определенную долю рынка занимают системы, созданные государственными организациями для обеспечения потребности в правовой информации государственных ведомств, например система «Эталон», разработанная НЦПИ, а также «Система», созданная НТЦ «Система» при ФСО России.

Следует отметить, что рынок компьютерных правовых систем — один из немногих технологичных рынков в России, где действительно представлены только отечественные разработки. По своим технологическим характеристикам и объему включаемой правовой информации ведущие российские СПС не только не уступают, но и по некоторым показателям превосходят зарубежные аналоги (145).

В следующем параграфе мы расскажем о видах и особенностях существующих СПС подробнее.

15.2. Общая характеристика СПС

Государственные СПС

Правовая база данных «Эталон Плюс». Справочная база данных «Эталон Плюс» представляет собой полнотекстовую базу данных по действующему российскому законодательству, поступающую по официальным каналам из Минюста России, федеральных органов законодательной и исполнительной власти. В «Эталон Плюс» входят более 200 тыс. текстов действующих нормативных актов.

Программный комплекс »Эталон Плюс» содержит следующие разделы:

1) федеральное законодательство. Включает нормативные акты высшего представительного и законодательного органа РФ, Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, актов межгосударственного характера СНГ, бывшего СССР, законодательные акты субъектов РФ;

2) законодательство Москвы;

3) законодательство Московской области.

В «Эталон Плюс» включены нормативные акты, относящиеся к различным отраслям права, а также представлена судебная практика. Нормативные акты в «Эталон Плюс» поддерживаются в актуальном состоянии. Пользователям предлагается последняя редакция документа, а также информация об актах, изменивших его первоначальный

вариант. Содержащиеся в базе данных законодательные акты имеют ссылки на источник и дату опубликования, а ведомственные акты — на дату и номер регистрации в Минюсте России.

Расширенный перечень реквизитов документа позволяет быстро и точно искать запрашиваемый акт. Среди реквизитов, характеризующих документ, пользователь может указать номер и дату принятия документа, номер акта, вид акта, название органа, принявшего акт, дату и номер регистрации в Минюсте России, источник и дату опубликования. При определении конкретного критерия поиска пользователь может вывести на экран список всех данных по определенному им реквизиту, что позволит избежать ввода критериев, на которые заведомо отсутствуют документы.

Программный комплекс «Эталон Плюс» предназначен:

- для информационного обеспечения деятельности центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов, подведомственных федеральных служб и государственных учреждений, НЦПИ и его филиалов в субъектах РФ;
- автоматизации основных технологических процессов ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ и фонда актов федерального законодательства на основе использования современных информационных технологий распределенной обработки данных;
- формирования и ведения единого банка данных нормативных правовых актов субъектов РФ на основе информации субъектов РФ, поступающей в центральный аппарат Минюста России;
- использования в качестве информационно-технической системы по законодательству в органах государственной власти, правоохранительных органах и других организациях и учреждениях (146).

Преимуществом СПС «Эталон Плюс» является наличие большого массива информации о деятельности судебных органов и Минюста России. Наличие оперативной информации о деятельности правоохранительной судебной деятельности значительно расширяет возможности для повышения эффективности их деятельности по укреплению правопорядка и законности.

Информационный фонд НТЦ «Система». Научно-технический центр правовой информации «Система» ФСО Рос-

сии (далее — НТЦ «Система») создан в 1993 г. в целях информационно-правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти. Актами Президента РФ и Правительства РФ на НТЦ «Система» возложено выполнение целого ряда задач в сфере правовой информатизации России, в том числе функции головной организации по реализации правовой информатизации России.

Информационный фонд НТЦ «Система» составляет более 130 тыс. документов (с 7 августа 1937 г. по 31 декабря 2010 г.), в том числе международные договоры, акты органов исполнительной власти, судебную практику. В полном объеме представлены правовые акты с 1990 г. Кроме того, в машиночитаемый вид переведен полный вариант последнего издания «Свода законов Российской империи» в 16 томах.

Пользователями информационного фонда НТЦ «Система» являются органы государственной власти России, силовые ведомства, научные учреждения, коммерческие организации, средства массовой информации. Различные информационно-правовые продукты НТЦ «Система» установлены в органах исполнительной и законодательной власти 88 субъектов РФ.

Одной из главных задач НТЦ «Система» является создание и ведение эталонного банка данных правовых актов высших органов государственной власти РФ. Эталонный банк данных содержит официальные тексты правовых актов федеральных органов государственной власти в машиночитаемом виде.

Тексты правовых актов НТЦ «Система» получает непосредственно из администрации Президента РФ, аппарата Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ.

Важнейшим направлением деятельности НТЦ «Система» является издание и распространение официальных машиночитаемых сборников, являющихся электронными копиями официальных периодических изданий «Собрание законодательства РФ» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», выпускаемых издательством «Юридическая литература» администрации Президента РФ.

В целях реализации государственной политики в сфере информатизации НТЦ «Система» осуществляет государственный учет и регистрацию баз данных и учет банков данных правовой информации в РФ. НТЦ «Система» является центральным узлом правовой информации РФ, обеспечивающим свободный, оперативный доступ к информационно-правовым ресурсам со стороны органов государственной власти РФ, а также информационный обмен с региональными узлами правовой информации и субъектами РФ.

Несмотря на то что ИПС Службы специальной связи и информации при ФСО России несколько уступают по сервисным возможностям коммерческим негосударственным системам, за счет безвозмездности предоставления и надежности они занимают достойное место в органах государственной власти и других государственных организациях.

В 2002 г. была создана новая *ИПС «Законодательство России»*, и как электронное периодическое издание «Эталонный банк правовой информации «Законодательство России» прошла государственную регистрацию, заменив собой достаточно долго и успешно поработавшую ИПС «Банк правовых актов».

В настоящее время информационно-правовые системы ФСО России («Законодательство России» и «Официальные и периодические издания правовой информации») установлены и поддерживаются более чем в 4200 публичных центрах правовой информации во всех регионах страны. Объем информационно-правовых фондов составляет 1 625 397 документов. Названные системы носят исключительно официальный характер, все пункты подключения работают на основании многостороннего акта установки, получением регистрационного номера в ФСО России и последующим поддержанием актуальности используемого информационно-правового фонда. Подобные центры созданы и успешно функционируют сегодня на базе практически всех федеральных и региональных библиотек и большинства библиотек муниципалитетов I уровня, органов государственной власти, средств массовой коммуникации, воинских частях, в учебных заведений, общеобразовательных школ, почтовых отделений ФГУП «Почта России» (147).

В настоящее время в связи с развитием интернет-технологий на официальных сайтах законодательных орга-

нов организован свободный доступ к справочным правовым системам. Например, на сайте Государственной Думы РФ имеется возможность использовать *справочную информационно-поисковую систему* «**ЗАКОН**» (ИПС «**ЗАКОН**»), которая содержит многие виды правовой информации в достаточно удобном режиме поиска и использования. Кроме того, в составе блока справочных информационно-правовых систем Государственной Думы РФ важное место занимает банк данных «Нормативно-правовые акты Федерального Собрания РФ». Удобный интерфейс банка данных позволяет быстро использовать его в практике.

Несмотря на то, что представленные тексты правовых актов не являются официальными, все же этот источник правовой информации вызывает высокий уровень доверия.

Негосударственные СПС

В *СПС «Гарант»* представлены все виды правовой информации: федеральное и региональное законодательство, судебная и арбитражная практика (в том числе практика всех 10 федеральных арбитражных судов округов и 20 арбитражных апелляционных судов РФ), комментарии и разъяснения к нормативным актам, проекты законов, международные договоры, формы документов, нормативно-технические справочники, словари и наглядная дополнительная справочная информация. Пользователю доступны целые библиотеки для юристов и финансистов — около 5 тыс. книг, 89 тыс. статей из более чем 200 профессиональных СМИ, актуализируемые энциклопедии и интерактивные схемы. Информационный банк системы «Гарант» имеет в своем составе более 4 млн документов.

Система «Гарант» формирует подборки основных документов по всем разделам законодательства: предпринимательское, банковское, таможенное, жилищное, земельное, уголовное, административное, процессуальное, международное право (Россия — СНГ).

Нормативные акты поступают в СПС «Гарант» непосредственно из аппарата Правительства РФ, Банка России, ФТС России, ФНС России, Высшего Арбитражного Суда РФ и других официальных источников. Главным достоинством системы «Гарант» является ориентированность на реальный сектор экономики, поэтому она пользуется наибольшим спросом у коммерческих структур финансово-экономического направления.

СПС «КонсультантПлюс». Количество документов в справочной правовой системе «КонсультантПлюс» превысило отметку 5 млн. Это крупнейший массив правовой информации среди справочных правовых систем.

Пользователям системы «КонсультантПлюс» сегодня доступны:

- федеральное законодательство;
- региональное законодательство всех 83 субъектов РФ;
- судебная практика (материалы высших судебных инстанций, 10 ФАС округов РФ, 20 арбитражных апелляционных судов и др.);
- путеводители: по налогам, кадровым вопросам, сделкам;
- консультации по бухгалтерскому учету и налогообложению;
- схемы бухгалтерских проводок, материалы прессы;
- путеводители по судебной практике: по ГК РФ и корпоративным спорам;
- комментарии законодательства и книги;
- международные правовые акты;
- законопроекты и многое другое.

Одной из причин **активного роста числа документов в системе** является постоянное изменение законодательства: все новые документы оперативно поступают из первоисточников. Помимо новых документов в системе появляются и другие виды информации, необходимой пользователям для решения профессиональных задач. В частности, в 2010 г. завершено включение в систему «КонсультантПлюс» судебной практики всех 20 арбитражных апелляционных судов.

Разобраться в огромном массиве информации и сэкономить время пользователям помогает целый ряд путеводителей (по налогам, сделкам, кадровым вопросам, судебной практике). Они содержат уже готовую систематизированную информацию из различных источников, рекомендации, примеры, разъяснения ведомств и позиции судов. Все путеводители в системе «КонсультантПлюс» регулярно обновляются.

В основе системы лежат передовые программные технологии, в том числе инструменты **быстрого поиска информации**. Один из главных таких инструментов — «Быстрый поиск»: запрос можно вводить, как в сети Интернет, простым языком в одной строке, в любой грамматической

форме, использовать сокращения, аббревиатуры. Также у пользователей есть обширные возможности для работы с информацией — видеть связи документов, сравнивать редакции, узнавать о важных деталях в примечаниях к тексту и т.д.

Количество организаций-пользователей системы «КонсультантПлюс» превышает 300 тыс. Полнота информации, ее актуальность и достоверность, высококачественная юридическая обработка документов, удобные поисковые и аналитические возможности — это основные характеристики системы «КонсультантПлюс». Технология СПС «КонсультантПлюс» позволяет обновлять информационный банк пользователя без его полной замены, требующей больших материальных и временных затрат. В пополнение включаются только новые документы и изменения уже находящихся в эталонном банке документов. Региональные информационные центры ежедневно получают текущие дополнения и изменения из эталонного банка Координационного центра сети по системе телекоммуникаций. Пользователю пополнение доставляется либо по сети, либо курьером регионального центра. В результате процедуры обновления, занимающей несколько минут, информационный банк пользователя становится идентичным эталонному информационному банку.

СПС «Кодекс» включает более 4 млн нормативно-правовых, нормативно-технических и справочных документов. В СПС «Кодекс» каждая отрасль права представлена основными документами; множеством инструкций; приложениями и комментариями, подробно разъясняющими тот или иной законодательный акт. Все содержащиеся в базе документы получены по официальной рассылке из органов государственной власти, причем большая часть документов передается в электронном виде. В СПС «Кодекс» имеется база данных «Правовое регулирование бизнеса в России» на английском языке.

Помимо законодательных актов правовая система «Кодекс» содержит консультационную информацию, разъяснения отдельных положений законов, практику их применения, ответы на некоторые вопросы, возникающие в работе юриста. Все материалы, содержащиеся в базе, получены в электронном виде непосредственно от авторов и благодаря специальной технологии обработки документов.

Среди разработок консорциума «Кодекс»:

- профессиональные юридические системы, содержащие документы федерального и регионального законодательства, судебную практику, образцы правовых и деловых документов, формы отчетности, справочные материалы, консультации, комментарии и другие материалы, необходимые для работы любому профессионалу, — «Законодательство России», «Региональное законодательство», «Международное право», «Бухгалтерский учет и налогообложение организаций» и др.;
- специализированные справочные системы, включающие действующие на территории России нормы, правила и стандарты (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы и т.д.), — «Стройэксперт-Кодекс», «Эксперт: ТЭК», «Нормы, правила, стандарты России» и др.;
- технологии работы с документами и информацией: корпоративные системы электронного документооборота и делопроизводства, системы информационной поддержки законотворческой деятельности, автоматизированные системы судопроизводства и др. — «Кодекс: Документооборот», «Кодекс: Судопроизводство», «Кодекс: Законопроект» и др.

В состав профессиональных юридических систем «Кодекс» входят универсальные и специализированные разделы, содержащие документы международного права, России и СССР, выпущенные высшими органами государственной власти и управления, а также разделы с законодательством субъектов РФ. В универсальные разделы включаются документы, относящиеся ко всем отраслям права. Специализированные разделы содержат полный комплект документов и сопроводительную аналитическую информацию по определенной тематике. Пользователи в дополнение к универсальным или специализированным разделам могут установить справочные и консультационные разделы.

Одной из отличительных особенностей СПС «Кодекс» является организация доступа к наиболее полной электронной библиотеке норм, правил и стандартов России, представляющей особый интерес для руководителей и технических специалистов различных отраслей производства.

Еще одной особенностью СПС «Кодекс» является ориентирование ее на специалистов конкретных профессий в области образования, здравоохранения, предпринимательства, финансов и др. Особую популярность среди поль-

зователей представляют специальные и постоянно обновляемые выпуски компакт-дисков по названным областям профессиональной деятельности. Стоимость таких выпусков невысокая, они содержат все необходимые документы (как правило, от 2 до 4 тыс. документов) для работы по юридическому сопровождению, удобны для использования, что является дополнительными признаками их преимущества по сравнению с другими информационными правовыми системами.

Достоверность и актуальность документов в системах «Кодекс» гарантируется договорами об информационном обмене с федеральными и региональными органами власти, общественными организациями, издательствами, частными экспертами. Распоряжением губернатора Санкт-Петербурга от 16.10.2000 № 1094-р и Законом Ленинградской области от 13.12.2001 № 71-оз система «Кодекс» признана официальным источником опубликования текстов правовых актов администрации Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Основные пользователи перечисленных СПС — это бухгалтеры, юристы, менеджеры, все специалисты, которые регулярно работают с правовой информацией, профессионалы независимо от отрасли. Благодаря тому, что на российском рынке СПС имеется несколько самостоятельных систем, предлагающих собственные варианты, профессионалы имеют возможность выбора, в том числе выбора программной технологии, с помощью которой можно эффективно искать необходимые документы и работать с ними. Как показывает изучение рынка, СПС — это одна из самых сильных, прогрессивных и высокотехнологичных отраслей на стыке ИТ и законодательства, достижения разработчиков СПС служат подтверждением этому (145).

Зарубежные СПС

За рубежом компьютерные СПС начали появляться еще во второй половине 1960-х гг. по мере развития современных технологий и систем телекоммуникаций. Первой в Европе электронной картотекой для компьютерного поиска правовой информации стала бельгийская система CREDOC, заработавшая в 1967 г. Система была создана совместными усилиями университетов Бельгии и Бельгийского союза адвокатов и нотариусов. В ИБ системы вошли данные о документах внутреннего и международного права,

а также о парламентских материалах. Однако CREDOC не предполагала прямой связи пользователя с ИБ для получения интересующих его данных — пользователю необходимо было обратиться в специальное информационное бюро, оттуда и приходил ответ, причем срок его ожидания мог составлять до восьми дней.

Разработка одной из самых известных справочных правовых систем США (LEXIS) началась в том же 1967 г. с соглашения между Коллегией адвокатов штата Огайо и фирмой DATA Corp. Сейчас система распространяется сетью представительств более чем в 20 штатах США, с 1980 г. она стала доступна пользователям Великобритании, а с 1985 г. — Австралии. Ежедневно система отвечает примерно на 20 тыс. запросов. В информационном банке находятся все судебные прецеденты США, а также нормативные документы штатов и акты федерального значения, в том числе полный текст конституции США. В LEXIS включено британское законодательство, а с 1981 г. — английские судебные прецеденты.

В настоящее время практически все экономически развитые страны имеют справочные правовые системы. В США это WRU, LEXIS, WESTLAW, JURIS, FLITE; в Великобритании — INFOLEX, PRESTEL, POLIS, LEXIS; в Италии — ITALGUIRE, ENLEX; в Бельгии — CREDOC; в Германии — Система Бундестага, JURIS, LEXinform, NOMOS DATA POOL; в Австрии — RDB; в Канаде — DATUM; в Финляндии — Finlex; во Франции — IRETIV, CEDIJ, JURIDIAL, JURISDATA, SINDONI и т.д.

Следует отметить, что в России масштабы распространения СПС намного шире, чем в зарубежных странах. Например, в 2000 г. ведущий германский производитель компьютерных справочных правовых систем JURIS обслуживал во всей Германии лишь около 13 тыс. пользователей. В нашей стране в 2000 г. только у компании «КонсультантПлюс» было свыше 100 тыс. клиентов, т.е. в 10 раз больше (145).

15.3. Особенности использования СПС «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс»

У каждой из названных СПС имеются свои преимущества и недостатки, которые в настоящее время не имеют принципиального значения, хотя на первом этапе внедрения они были более значимыми (например, различия по

объему и видам правовой информации, по семантическим основаниям поиска и навигации информации, по уровню удобства использования и др.). В целом все СПС в чем-то дополняют друг друга.

В феврале — апреле 2004 г. независимый исследовательский центр РОМИР по заказу компании «Гарант-сервис» провел опрос компаний, использующих справочные правовые системы. Выяснилось, что 69,7% компаний используют «КонсультантПлюс», 44,5% — «Гарант», 3,5% — «Кодекс», 3,3 % — другие СПС.

По результатам исследований, проведенных ВЦИОМ в октябре—ноябре 2006 г. по России, 76,3% рынка информсистем занимала СПС «КонсультантПлюс», 35% — система «Гарант», 2,9% — «Кодекс», а 1,4% — все остальные (сумма долей превышает 100%, так как ряд организаций используют параллельно несколько систем).

Компьютерные фирмы, производители названных СПС, работают в тесном контакте с законотворческими органами, вследствие чего повышается их влияние на эффективность законотворческих решений. Их информационными продуктами являются компьютерные технологии, информационные ресурсы и информационные услуги. Законы конкуренции и рынка обеспечивают неуклонное повышение качества информационных продуктов.

Разработчики постоянно совершенствуют свои системы, создавая дополнительные возможности работы с правовой информацией. Например, в одну из последних версий СПС «КонсультантПлюс» включено новшество для юристов — информационный банк *«Путеводитель по корпоративным спорам»*. В банке представлен анализ судебных решений по проблемам применения и толкования норм корпоративного законодательства за последние три года. В Путеводителе рассматриваются такие темы, как создание, реорганизация, ликвидация хозяйственных обществ; различные аспекты текущей деятельности организаций; сделки с акциями (долями); административная ответственность эмитентов; антимонопольное регулирование.

Материалы Путеводителя включают:

- перечень правовых проблем, возникающих на различных этапах деятельности организации;
- нормы корпоративного законодательства, применяемые при разрешении каждой проблемы;
- выводы из судебной практики и позиции судов;

• фрагменты судебных решений — по ссылкам можно перейти к полным текстам этих решений.

Существенным признаком СПС является постоянное обновление и передача правовой информации пользователям. Причем оперативность поступления новых документов рассматривается разработчиками СПС и пользователями как одно из основных потребительских качеств справочных систем по законодательству.

Обновление информации в системах разных разработчиков технологически построено по-разному. В некоторых правовых базах данных при обновлении информации должна быть произведена полная замена информационного банка, т.е. «старая» база полностью удаляется, и на ее место записывается новая. В системах другого типа обновление информации основано на ином принципе пополнения. В систему на компьютер пользователя добавляются лишь файлы пополнения с новыми документами, редакциями, изменениями и дополнениями. Это дает пользователю реальную возможность ежедневно принимать новую информацию по сети. Однако, как показывает практика, многие пользователи, если их устраивает не столь частое обновление, пользуются услугами курьерской доставки (на диске).

При этом следует отметить, что большинство российских пользователей получают обновление в отложенном режиме (off-line), когда база данных физически целиком находится на компьютере абонента.

В настоящее время работа по обновлению в оффлайновом режиме предпочтительна (по сравнению с работой в режиме реального времени — on-line) по целому ряду причин. Во-первых, несмотря на внушительные объемы, большинство существующих систем легко работает на любом современном компьютере. Дело в том, что обычно разработчики снабжают свои правовые базы программными средствами, обеспечивающими достаточную степень сжатия информации и оперативное использование ресурсов памяти. Во-вторых, технологические возможности отечественных СПС и в режиме off-line позволяют поддерживать достаточный для пользователей уровень оперативности получения новой информации. В-третьих, далеко не все линии связи и не во всех регионах России способны поддерживать длительную связь с компьютерной системой фирмы-поставщика, необходимую для работы в режиме

диалогового доступа. И наконец, в режиме on-line могут потребоваться дополнительные нежелательные затраты, а именно: регулярное и длительное выделение отдельной телефонной линии (работа по модему), оплаты телекоммуникационных услуг и т.д. (149, 17—20).

Однако разработчики СПС уделяют внимание работе своих систем и в онлайновом режиме. На сегодняшний день созданы интернет-версии СПС «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс». Практически все наиболее известные СПС представлены в глобальных сетях своими демонстрационными версиями, которые содержат примеры текстов документов и показывают возможности работы с системой. Их можно найти с помощью обычных поисковых систем.

Справочные правовые системы — это не просто набор текстов нормативных документов. Каждая СПС имеет информационно-поисковый аппарат, позволяющий очень быстро (от 1 до 10 секунд, в зависимости от быстродействия системы и компьютера), находить нужный материал в массиве из десятков тысяч документов.

Во всех справочных системах поиск происходит по стандартному набору исходных реквизитов документа. Обычно это законодательная тематика, принявший орган, дата (или временной период «с... по...») принятия, официальный номер документа. Также во многих системах возможен поиск по названию, по полному тексту (по любому слову из текста), по набору слов, по ключевым словам, т.е. алгоритм поиска такой же, как в обычной «бумажной» картотеке.

Чтобы найти требуемый документ, пользователь сначала должен открыть «карточку реквизитов» («карточку запроса»). Приведенные реквизиты являются полями этой карточки. Заполнив одно или несколько полей, можно получить все искомые нормативные акты, отвечающие заданным реквизитам.

Ежегодно проводится конкурс баз данных правовой информации, который с очевидностью позволяет сравнить достоинства и недостатки представленных программ, определить направления дальнейшего развития информатизации в правовой сфере.

Несмотря на заметные различия в организации пользовательского интерфейса, в возможностях и скорости поиска, в объеме и качестве накопленной информации, все системы имеют сходную функциональную структуру. Типичная система правовой информации включает:

- средства поиска документов по контексту и рубрикатору;
- средства поиска документа по реквизитам;
- средства поиска документа по типичным ситуациям;
- средства поиска с применением интеллектуальных технологий обработки правовой информации, например, «Базовый поиск» (СПС «Гарант»), «Быстрый поиск» (СПС «КонсультантПлюс»), «Интеллектуальный поиск» (СПС «Кодекс»), позволяющие моментально открывать списки нужных документов, путем формирования простого поискового запроса;
- механизм навигации в базе данных по гипертекстовым ссылкам;
- модули работы со списками и текстами документов;
- подсистему обновления базы данных.

В табл. 2 сравниваются отдельные характеристики некоторых, наиболее интересных и популярных справочно-правовых систем.

Таблица 2

Сравнительная характеристика СПС

Характеристика	«КонсультантПлюс»	«Гарант»	«Кодекс»
Количество документов *	Более 5 150 000	Более 4 000 000	Более 4 000 000
Федеральные правовые акты	+	+	+
Правовые акты субъектов РФ	+	+	+
Акты органов местного самоуправления	+	+	+
Международные правовые акты	+	+	+
Комментарии к законам	+	+	+
Учебные пособия (учебники) по праву	+	+	+
Дореволюционные издания книг по праву	+	+	—
Книги по праву	+	+	+
Формы документов	+	+	+
Справочная экономическая информация	+	+	+
Поиск по толковому словарю	+	+	+
Поиск по реквизитам	+	+	+

Окончание табл. 2

Характеристика	«КонсультантПлюс»	«Гарант»	«Кодекс»
Поиск по ситуации	+	+	+
Интеллектуальный поиск	+	+	+
Наличие графических, аудиовидеоэлементов	+	+	+
Система сертификации студентов	+	+	—
Доступ к базе данных через Интернет	+	+	+
Недорогая версия для студентов	+	+	+

* *Сведения о количестве документов получены из официальных сайтов СПС по состоянию на август 2010 г.*

15.4. Критериальные особенности СПС

Двадцатилетний опыт существования СПС в России свидетельствует о том, что все они находятся в состоянии развития и совершенствования, достигли высокого технологического уровня и у каждой из них имеются свои специфические особенности, удовлетворяющие потребителей. Правовые системы стали более доступными и менее затратными, за исключением профессиональных полнотекстовых баз правовой информации, стоимость которых пока еще высока для индивидуальных пользователей.

В настоящее время многие производители СПС разрабатывают универсальные и удобные для потребителей технологические режимы поиска и извлечения правовой информации из огромных массивов баз данных. При наличии у пользователей доступа к сети Интернет имеется возможность их постоянного обновления и актуализации.

В этих условиях нередко потребителям правовой информации нелегко принимать решения о приобретении того или иного источника и сделать окончательный выбор (149, 24—26).

С учетом длительного опыта использования СПС в работе и образовательной практики, а также учитывая сложившиеся симпатии отдельных пользователей к тем или

иным системам, все же можно выделить следующие характерные потребительские признаки и характеристики.

1. *Объем правовой информации.* Как видно из сравнительной таблицы СПС, во всех правовых базах содержатся огромные массивы правовой информации. Причем многие из них имеют разграничения по крупным ее видам: нормативные правовые акты, комментарии, литературные правовые источники, судебная практика. Полнота и разграничение правового массива еще на главной странице СПС является одним из главных критериев, характеризующих их преимущества.

2. *Достоверность правовой информации.* Одним из главных качеств правовой информации, как уже нами отмечалось выше, является ее достоверность. Как правило, это качество всегда можно проверить с помощью сравнительных данных, которые можно найти на сайтах основных поставщиков источников правовой информации и главных коллективных пользователей (органов государственной власти, судейского сообщества, крупных корпораций и т.д.). Существующая система постоянных договорных связей с источником пополнения правовой информации является одним из признаков надежности СПС.

3. *Актуализация правовой информации.* Под актуализацией необходимо понимать не только периодичность и скорость обновления нормативной правовой информации, но и возможность обнаружить в правовой базе комментарии ученых и специалистов по самым актуальным правовым вопросам и проблемам. Например, на сайте «Российской газеты» всегда можно найти разъяснения специалистов не только по уже принятым нормативным правовым актам, но и по их проектам. Отдельные СПС также имеют разделы о проектах правовых актов. Наличие таких разделов позволяет юристам и специалистам отслеживать динамику нормативных изменений.

4. *Мобильность и оперативность правовой системы.* Большое значение для правовой работы имеет скорость (оперативность) принятия решений на всех уровнях. Этот качественный признак значим и в справочно-консультативной работе юриста-профессионала, который нередко работает не только в офисе, но и в ситуациях необычных по условиям, экстремальных, когда необходимо быстро готовить правовую справку для лиц, принимающих решения. В названных условиях большое значение имеет возможность быстро

найти и подготовить для использования правовую информацию, заимствованную из компакт-диска, флеш-памяти и других носителей.

Поэтому наличие альтернативных источников автоматизированной информационной системы (особенно ориентированных на узкую область профессиональной деятельности) является дополнительным качественным критерием, отличающим потребительские свойства СПС.

5. *Высокий уровень доступности и удобства работы (технологичность)*. Нами уже подчеркивалось наличие типичной схемы работы с правовой информацией в базах данных различных правовых систем. Ставшие традиционными средства поиска и анализа (поиск правовых документов по реквизитам, контексту и рубрикатору, ситуации с применением интеллектуальности, наличие различных контекстных фильтров и др.) постоянно обновляются и по этому критерию также можно выбрать оптимальный пользовательский интерфейс. Наличие удобной навигации, выбора, фильтрации нужной правовой информации, а также ее быстрый перевод в среду традиционных операционных систем персонального компьютера с возможностью адаптирования в файловой структуре пользователя — это дополнительные критерии выбора СПС.

В настоящее время разработчики стали использовать поисковые системы быстрого поиска правовой информации, основанные на современных способностях программной оболочки СПС. Это, несомненно, повышает потребительские качества правовых систем. Однако нельзя забывать о том, что этот путь имеет свои ограничения, связанные с семантическими возможностями программной оболочки, которые пока еще не позволяют в полной мере соответствовать всему спектру информационных интересов конкретного пользователя. Быстрый поиск скорее ориентирован только на оперативную (но не всегда качественную) справку по типовым ситуациям, но не по индивидуальным критериям ответа на сложный вопрос. Разработчики СПС находятся в состоянии поиска новых возможностей программ, а пользователю следует ориентироваться на оптимальные параметры конкретной программы.

6. *Ценовые критерии выбора СПС*. Пользователи нередко ориентируются на стоимостные показатели той или иной справочной системы. Это особенно относится к массовой аудитории индивидуальных пользователей (студен-

тов, индивидуальных предпринимателей, адвокатов и др.), среди которых, как правило, мало состоятельных людей, имеющих возможность приобрести полнотекстовую лицензионную СПС. Заметим, что немалую роль играет отмеченный уже критерий мобильности той или иной СПС, который сопоставим со стоимостным признаком.

В этом случае имеет значение консультация специалиста, который всегда может обратить внимание потребителя на интегральный критерий и посоветовать сделать наиболее оптимальный выбор.

Вопросы для самоконтроля

1. Опишите особенности эволюции развития СПС.
2. Каковы характерные черты государственных и негосударственных СПС?
3. Дайте характеристику общих черт и особенностей в использовании СПС «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс».
4. Перечислите и охарактеризуйте потребительские признаки СПС.

Глава 16

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

16.1. Информационная инфраструктура правотворческой деятельности

Под **правотворчеством** в широком смысле понимается интеллектуальная человеческая деятельность по созданию правовых норм, а в узком смысле — деятельность компетентных органов государства по разработке и принятию нормативных правовых актов, а также их дальнейшему совершенствованию, изменению и отмене (150).

Правотворчество, таким образом, представляет собой процесс, состоящий из нескольких стадий интеллектуальной деятельности, совокупности относительно самостоятельных действий, объединенных единой целью — созданием норм права и нормативных правовых актов. Правотворческий процесс связан с поиском и использованием различной информации правового и социального характера, массивы которой требуется творчески обработать и на ее основе создать модель правил поведения, из которых формируются нормы права.

На *первой стадии* правотворческого процесса (разработки законопроекта) необходимо найти и изучить *исходную информацию* для разработки проекта, отражающую:

- историю правового регулирования по предмету будущего законопроекта;
- потребность в разработке новых правил поведения, т.е. актуальность правового регулирования предметных общественных отношений;
- практику применения действующего законодательства;

- зарубежный опыт нормотворчества по предмету законопроекта.

На основе собранной информации разрабатывается *текст законопроекта*. При этом как раз и требуются базы данных, т.е. большой массив различной информации, необходимой для разработки и оформления текста.

На *второй стадии* правотворческого процесса (обсуждения законопроекта) необходимо организовать всестороннюю предварительную правовую оценку законопроекта, провести его экспертизу и подготовить к окончательному обсуждению в законодательном собрании либо иным субъектом нормотворчества. Здесь также требуется кропотливая работа по сбору, обработке и анализу немалого объема правовой информации, ее размножению для субъектов обсуждения законопроекта и вновь сбору, обработке и анализу. На стадии обсуждения используются не только базы данных, но и информационно-аналитические технологии коллективной творческой работы над законопроектом.

На *третьей стадии* правотворческого процесса (принятия закона) происходит работа по детальному обсуждению текста законопроекта непосредственно на пленарном заседании палат Федерального Собрания РФ (вначале в Государственной Думе, а затем в Совете Федерации). Законопроект проходит несколько чтений на пленарном заседании, между которыми продолжается работа над законопроектом, вносятся поправки либо исключаются отдельные нормы (положения), проходит обсуждение таких поправок и, наконец, принимается окончательная редакция текста закона.

После принятия законопроекта палатами федерального собрания принятый текст направляется на утверждение Президента РФ. На этом этапе вновь проводится правовая экспертиза текста на предмет его соответствия Конституции РФ и другим нормативным правовым актам. Здесь также требуется организовать поиск, обработку и анализ правовой информации, содержащейся в тексте законопроекта в порядке творческого сравнения и сопоставления. Только после подписания Президентом РФ текст закона приобретает юридическую силу.

Таким образом, информационное обеспечение правотворческого процесса сводится к подготовке к использованию различных баз данных и созданию надежной информационно-телекоммуникационной среды для сбора,

передачи и использования правовой информации. При этом профессиональные работники федерального собрания должны быть обеспечены:

- автоматизированными рабочими местами, оснащенными современной вычислительной техникой;
- информационно-телекоммуникационной сетью;
- базами данных, предназначенными для удобного использования;
- компьютерными технологиями поиска, обработки, анализа и коллективного использования информации правового характера.

Названная *информационно-технологическая инфраструктура* обеспечения правотворческого процесса составляет основу информатизации правотворческого процесса.

В соответствии с этим основными *задачами* информатизации правотворческого процесса являются:

- оснащение работников правотворческих органов современной вычислительной техникой поиска и обработки информации;
- формирование массива информационных ресурсов (баз данных);
- создание высокоэффективной информационно-телекоммуникационной сети, предназначенной для передачи информации и коллективной работы с документами;
- внедрение и использование информационных технологий разработки, обсуждения и принятия текстов нормативных правовых актов;
- обучение депутатов и персонала правотворческих органов навыкам работы с автоматизированными информационными системами.

Реализация задач информатизации правотворческой деятельности состоит из конкретной деятельности по созданию материальных, организационных и технологических условий информационного обеспечения соответствующего органа — субъекта правотворческой деятельности.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации и Государственная Дума выполняют самостоятельные законодательные функции Федерального Собрания и каждая из них руководствуется конституционно установленными полномочиями и федеральными законами:

- Государственная Дума принимает законы;
- Совет Федерации рассматривает и одобряет принятые законы на предмет их соответствия Конституции РФ, федеральным законам, а также федеративным интересам.

Учитывая специфику интересов республик, областей и других субъектов РФ, в Совете Федерации формируется информационный массив о деятельности регионов и автоматизированная информационная система взаимодействия с ними.

16.2. Особенности информатизации Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Удовлетворение информационных потребностей правотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее — Государственная Дума) обеспечивает несколько структурных подразделений.

Управление документационного обеспечения обеспечивает документооборот в Государственной Думе в печатном и автоматизированном виде: подготовку, размножение и доставку депутатам всех документов. Работники этого же управления обеспечивают автоматизированное стенографирование информационного процесса во время пленарных заседаний Государственной Думы и возможность его использования в правотворчестве.

Управление информационно-технологического обеспечения организует функционирование и развитие компьютерной сети Государственной Думы, позволяющей депутатам и структурным подразделениям аппарата оперативно получать необходимую правовую и иную информацию.

Информатизация нормотворческого процесса в Государственной Думе включает следующие действия:

- информационное обеспечение процесса разработки, подготовки и формирования текстов законопроектов;
- автоматизированный контроль за соблюдением всех необходимых условий для прохождения документа;
- информационное обеспечение процесса обсуждения законопроекта до его рассмотрения на пленарном заседании;
- распространение текстов правовой и иной информации среди депутатов;
- информационно-технологическое обеспечение работы пленарного заседания Государственной Думы, включая обеспечение электронного голосования.

В аппарате Государственной Думы функционируют различные прикладные компьютерные программы и интеллектуальные информационные системы.

Например, для лингвистической работы с текстами законопроектов используются различные вспомогательные средства лингвистического характера, тезаурусы (совокупность ключевых слов и словообразований, используемых при подготовке правовых текстов), словари правовых терминов и их определений, алфавитные указатели к важнейшим законам и др. В сетевом режиме все депутаты и ответственные работники аппарата Государственной Думы обеспечены различными базами данных, с помощью которых ведется непосредственная подготовка законопроектов, электронные справочники, аналитические информационные системы — «Планирование», «Статистика», «Законопроект», «Законодательство», «Регион», «Контроль» и др.

Законотворческая практика постоянно выдвигает новые формы и условия применения ЭВМ и других элементов информационной инфраструктуры законотворческой деятельности. Эти формы находятся в постоянном изменении и развитии.

В настоящее время в состав инфраструктуры входят:

- компьютерный мониторинг (процедура наблюдения) законодательного процесса;
- электронная система информационного обеспечения;
- система электронного документооборота;
- единая информационно-телекоммуникационная сеть;
- автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности;
- справочная информационно-поисковая система **«ЗАКОН»**.

Компьютерный мониторинг как информационная система предназначен для получения оперативной информации о состоянии рассмотрения и движении законопроектов, о соблюдении установленных сроков выполнения тех или иных действий.

В базе мониторинга находятся:

- исходный вариант законопроекта, все остальные варианты вплоть до окончательного, этапы движения законопроекта при согласовании во всех государственных органах;
- сведения о лицах, ответственных за состояние законопроекта, а также о лицах и органах исполнительной власти, давших на него заключение, поступившие от заинтересованных и должностных лиц предложения.

Кроме того, в память системы мониторинга введены некоторые другие параметры — контрольные сроки, результаты рассмотрения законопроекта в первом, втором и последующих чтениях, дальнейшее прохождение принятого закона в Совете Федерации, а также информация о его прохождении в администрации Президента РФ и утверждении либо отклонении по различным основаниям.

Электронная система информационного обеспечения заседаний Государственной Думы используется:

- для регистрации депутатов Государственной Думы;
- записи депутатов на выступления, регистрации, внесения ими предложений и поправок;
- подсчета голосов и определения результатов голосования.

В Комитете по регламенту и организации работы Государственной Думы создана группа контроля, которая осуществляет слежение за использованием электронной системы (в частности, в ходе голосования). Группа контроля обязана до начала тайного голосования проверить исправность электронной системы. Результаты работы электронной системы оформляются протоколом.

Система электронного документооборота Государственной Думы представляет собой совокупность программных устройств, которая обеспечивает автоматизированную обработку и процедуру движения (оборота) документов в электронном виде от момента их создания (получения), внесения изменений (поправок) и до окончательного принятия. Названная система обеспечивает поиск документов по различным реквизитам, получение и ввод текстов документов, обработку и распечатывание, доступ пользователей к документам и другие процедуры.

Система электронного документооборота позволяет пользователям искать, создавать, хранить, обрабатывать и распространять документы в электронном и бумажном виде, а также контролировать исполнение поручений со стороны руководителей.

Единая *информационно-телекоммуникационная сеть* Государственной Думы включает более 2000 компьютеров. Емкость внутренней локальной компьютерной сети — 2500 подключений. Компьютерная сеть Государственной Думы представляет собой общую ведомственную (корпоративную) сеть с Советом Федерации, администрацией Президента РФ, ЦИК России, а также некоторыми федеральными органами исполнительной власти.

Одной из основных технологических информационных систем, обеспечивающих федеральный законодательный процесс, является *Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности* (далее — АСОЗД). С помощью АСОЗД осуществляется поиск и использование информации об этапах движения законопроекта — от стадии его внесения в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы, оценки экспертами и специалистами до момента его принятия и подписания Президентом РФ. В этой системе хранятся как сами законопроекты в их полнотекстовой версии, так и все основные критические замечания и основания отклонения, а также другие документы, относящиеся к прохождению в Федеральное Собрание РФ.

Важным информационным условием обеспечения практики правотворческой деятельности Государственной Думы является использование *справочной информационно-поисковой системы* «**ЗАКОН**» (ИПС **«ЗАКОН»**) как источника поиска нормативных правовых актов в Государственной Думе. ИПС **«ЗАКОН»** содержит правовые акты не только действующие законодательные акты РФ, но и правоприменительные акты, правовые акты распорядительного и локального действия, документы, утратившие силу, необходимые в законопроектной работе для изучения истории развития конкретной нормы. Особо следует отметить, что в ИПС **«ЗАКОН»** содержится значительный раздел по международным правовым актам: федеральные законы о ратификации международных договоров и соглашений РФ; международные договоры и соглашения РФ; резюме и доклады к международным договорам и соглашениям; неофициальные переводы международных конвенций Совета Европы, сделанные правовым управлением. Представленные тексты правовых актов не являются официальными и предназначены для информирования пользователей об их наличии.

В составе блока справочных информационно-правовых систем обеспечения правотворческой деятельности Государственной Думы важное место занимает сервис Банк данных «Нормативно-правовые акты Федерального собрания Российской Федерации», который включает правовые и распорядительные акты Федерального Собрания РФ, принятые после 1 января 2000 г., а также кодексы, федераль-

ные законы и федеральные конституционные законы, принятые с 1994 г.

Следует отметить, что названные информационно-справочные правовые системы размещены для широкого использования на сайте Государственной Думы в сети Интернет, что создает им дополнительную привлекательность не только для профессионалов Федерального Собрания РФ, но и для широкого круга юристов и граждан.

Нужно подчеркнуть, что правовая информация в названных справочных системах, как и в других электронных правовых системах, носит неофициальный характер, поскольку официальным опубликованием закона считается публикация его полного текста в «Российской газете», «Парламентской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Несомненным преимуществом современных средств информатизации правотворческой деятельности Государственной Думы является *система стенографирования* обсуждения законопроектов на пленарном заседании с целью подготовки текста стенограмм, их обработки, хранения и использования заинтересованными лицами.

Основное предназначение названной системы — преобразование речевого сигнала и видеоизображения в цифровую форму, организация их хранения на цифровых носителях и отражение в тексте. Технологическая система стенографирования устных выступлений создает удобства для их использования в режиме реального (в том числе прослушивания и просмотра) и отложенного времени.

Особая актуальность создания системы стенографирования проявляется в возможности ее использования с помощью официального сайта сети Интернет всеми заинтересованными лицами, особенно представителями науки, которые могут легко обнаружить проявления различных подходов при формировании правовой информации и правовой политики.

16.3. Информатизация правотворческой деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ

В соответствии с «Концепцией развития информационно-коммуникационной системы Совета Федерации до 2010 года» процесс информационного обеспечения правотвор-

ческой деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее — Совет Федерации) направлен на удовлетворение его информационных потребностей и выражается в создании информационных условий работы членов Совета Федерации, комитетов и комиссий, структурных подразделений аппарата Совета Федерации.

В соответствии с основными задачами информационного обеспечения верхней палаты парламента (обеспечение информационными ресурсами, использование информационных технологий планирования, делопроизводства, аналитической деятельности, процедур обсуждения закона на заседания Совета Федерации и др.) разработаны соответствующие информационные системы:

- информационный фонд Совета Федерации;
- система электронного документооборота;
- ситуационный центр Совета Федерации.

Рассмотрим их подробнее.

Основу информационного обеспечения *Информационного фонда Совета Федерации* составляют базы данных, электронные справочники, архивы и гипертексты. В структуре фонда выделяются три уровня обработки информации:

- верхний — информационный фонд Совета Федерации, включающий централизованные и региональные информационные ресурсы общего назначения, обеспечивающие решение задач верхней палаты парламента в целом и его отдельных подразделений;
- средний — локальные информационные фонды, обеспечивающие выполнение функций структурных подразделений Совета Федерации, т.е. комитетов, комиссий, аппарата Совета Федерации;
- нижний — индивидуальные информационные фонды членов Совета Федерации и сотрудников аппарата.

По содержанию информации базы данных подразделяются на правовые, экономико-статистические, справочно-аналитические.

Правовые БД формируются в соответствующих подразделениях Совета Федерации и его аппарата, а также в результате информационного взаимодействия с Государственной Думой, администрацией Президента РФ и аппаратом Правительства РФ, Минюстом России и другими государственными органами.

Базы данных экономико-статистической информации формируются и обновляются с установленной периодич-

ностью Госстатом России, органами СНГ, ФСО России, Банком России и др.

Базы данных справочно-аналитического характера содержат информационные материалы пользователей и данные, поступающие из информационно-аналитических служб администрации Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств, агентств, научных организаций, периодической печати, а также из региональных центров.

Такие базы данных представлены двумя группами — информационными и служебными. Первые содержат сведения о документах, разрабатываемых и принимаемых Советом Федерации, стенографическую информацию о ходе обсуждения вопросов в комитетах, комиссиях, на заседаниях, сведения о составах и планах работ комитетов, комиссий, кадровые данные, справочники и др. Служебные базы данных включают различные виды информации списочного характера (словари, классификаторы, рубрикаторы и др.).

Автоматизированная информационная система документооборота снижает затраты на ведение бумажного документооборота, повышает эффективность и прозрачность управления, централизованного контроля за исполнением поручений по документам, оперативность прохождения и согласования документов, обеспечивает создание информационных ресурсов и снижает время на поиск информации.

В целях внедрения электронного документооборота в Совете Федерации введен в эксплуатацию комплекс средств автоматизации различных процессов:

- средства создания текстовых файлов и электронных документов, модификации документов на бумажных носителях в электронные (текстовые процессоры, графические редакторы, средства сканирования и распознавания документов, средства поточного перевода бумажных документов в электронные и пр.);
- средства автоматизации делопроизводства, обеспечивающие оформление и регистрацию документов, контроль за их прохождением, подготовку к отправке исходящих документов;
- средства формирования и хранения архивного электронного фонда Совета Федерации;
- средства отображения информации: виртуальный читальный зал, автоматизированные рабочие места в залах заседаний Совета Федерации и других рабочих помещениях;
- средства поиска информации в электронном виде.

Важную роль в информационном обеспечении законодательной деятельности Совета Федерации играют сбор и отображение информации, осуществляемые комплексами технологических электронных систем. Данные системы осуществляют сбор информации во время проведения мероприятий с последующим архивированием в установленном порядке, отображение информации, подготовленной для конкретного мероприятия, в помещениях Совета Федерации и обеспечение внутренних процедур законодательного процесса.

Распоряжением председателя Совета Федерации от 06.05.2005 № 205рп-СФ утвержден Порядок использования комплексов технологических электронных систем при проведении мероприятий Совета Федерации, определяющий состав и порядок использования каждого элемента комплексов технологических электронных систем, используемых при проведении мероприятий Совета Федерации (151). К мероприятиям Совета Федерации относятся заседания Совета Федерации и Совета палаты, заседания комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания, совещания, протокольные мероприятия и др.

В настоящее время завершается введение в эксплуатацию последнего программно-технического комплекса, обеспечивающего подписание и проверку подлинности электронных цифровых подписей в документах, представленных в электронном виде.

Порядок организации электронного документооборота в Совете Федерации определяет:

- правила документирования информации на машинных носителях, документооборота текстовых файлов, электронных образов документов и электронных документов в подсистеме автоматизированного документооборота и делопроизводства «Дело-ТСФ»;
- правила создания электронной цифровой подписи в электронных документах Совета Федерации;
- правила работы с текстовыми файлами, электронными образами документов и электронными документами в комитетах и комиссиях Совета Федерации, структурных подразделениях аппарата Совета Федерации с использованием комплексов, технологических и прикладных информационных систем информационно-коммуникационной системы Совета Федерации (152).

Все документы по вопросам, включенным в повестку дня заседания Совета Федерации, доступны в электронном

виде на компьютерах, установленных на рабочих местах членов Совета Федерации в зале заседаний Совета Федерации и кабинетах. Это позволяет экономить тонны бумаги, а экономия финансовых средств, учитывая затраты на бумагу, расходные материалы и техническое обслуживание, составляет несколько миллионов рублей в год (152).

В дальнейшем предусматривается отказ от использования бумажных носителей при подготовке и проведении заседаний Совета палаты, внутренний документооборот будет полностью переведен в электронный вид, что позволит сократить на 50% количество документов на бумажных носителях, использовавшихся ранее.

Основными целями *Ситуационного центра Совета Федерации* являются:

- обеспечение непрерывного мониторинга информации в законодательной области, по актуальным социально-экономическим и общественно-политическим проблемам Российской Федерации и субъектов РФ, международной проблематике;
- обеспечение информационной поддержки системного и ситуационного анализа правового, политического, социального, экономического, экологического и иных положений в стране, выработка вариантов решений, обеспечивающих достижение поставленных целей с оценкой необходимых сил, средств и ресурсов, на основе анализа и моделирования сценариев ситуаций;
- обеспечение подготовки информационно-аналитических материалов и прогнозирование развития ситуации на основе анализа и обработки информации, визуализация материалов;
- проведение сравнительной оценки вариантов правовых решений, обоснование стратегических планов и программ;
- сокращение времени, необходимого для оценки и понимания правовой ситуации;
- моделирование последствий принимаемых правовых решений, их экспертная оценка и оптимизация по заданным критериям;
- организация накопления, обработки и анализа правовой информации и обеспечение доступа к информационным ресурсам органов законодательной и исполнительной власти.

В качестве подсистемы визуализации результатов аналитической обработки информационных массивов, в том

числе мультимедийной информации, выступают комплексы технологических электронных систем при проведении мероприятий Совета Федерации. Ситуационный центр, интегрированный с созданными комплексами технологических электронных систем и информационными ресурсами, позволит визуализировать (демонстрировать) прогнозы по рассматриваемым законам и законопроектам. Например, при принятии решений об одобрении соответствующих законов в зале заседания Совета Федерации или Совета палаты можно отображать результаты анализа и прогнозирования на соответствующие мониторы (153).

Интернет-сайт Совета Федерации как важный технологический инструмент поддержки законодательной деятельности используется не только для внешнего представления информации, но и в качестве площадки для обсуждения законопроектов по насущным проблемам жизни страны. В частности, важным является то обстоятельство, что с февраля 2007 г. в сети Интернет идут прямые трансляции заседаний Совета Федерации. Создан специальный видеоархив заседаний.

Единая система «Календарь мероприятий» на интернет-сайте Совета Федерации позволяет быть в курсе событий палаты даже во время работы в регионах.

Процесс информатизации Совета Федерации организуется Управлением информационного и документационного обеспечения аппарата Совета Федерации. В настоящее время им разрабатывается проект Концепции развития информационно-коммуникационной системы Совета Федерации до 2015 г. Этим документом предусматриваются внедрение системы цифрового телевидения, дальнейшая модернизация технологических систем обеспечения информационной и документационной поддержки заседаний Совета Федерации, системы видеоконференцсвязи и др. (154).

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте роль и значение информационной инфраструктуры правотворческой деятельности.
2. Опишите особенности информационных систем Государственной Думы.
3. Назовите информационные системы правотворческой деятельности Совета Федерации.

Глава 17

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

17.1. Концептуальные основы и общие начала информатизации судебной деятельности

В условиях проводимой судебно-правовой реформы особое значение приобретает совершенствование качества судопроизводства, расширение доступа граждан к правосудию и обеспечение гласности разбирательства дел судами, в том числе путем создания и эффективного применения компьютерных технологий и информационных систем.

Информатизация судебной деятельности в России является одним из главных направлений реформирования судебной системы.

Информатизация судебной деятельности — организованный процесс создания благоприятных условий для доступа к информации, используемой в судопроизводстве, ее хранения, обработки и передачи в электронной форме на основе ресурсов и услуг судебных информационных систем в целях повышения эффективности правосудия.

Судебные информационные системы представляют собой совокупность баз данных, обеспечивающих обработку технологий и программно-технических средств, применяемых в судебной деятельности.

В связи с наличием трех независимых ветвей судебной власти судебные информационные системы развиваются по трем направлениям:

1) информатизация Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

2) информатизация системы федеральных судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а также мировых судей субъектов РФ;

3) информатизация системы арбитражных судов РФ.

Внедрение информационных систем в судебную деятельность началось в конце 1980-х гг. До этого времени компьютеры использовались преимущественно в высших судах и отдельных судах областного уровня, так, например, работы по использованию информационных технологий в Челябинском областном суде начались в 1988 г. (155).

Несмотря на специфику информатизации судебной деятельности и сложности формализации процессов судопроизводства за последние годы, в России реализовано большое число проектов по оснащению судей и работников аппаратов судов средствами новых информационных технологий. Только в федеральных судах общей юрисдикции по состоянию на 31 декабря 2009 г. установлено 91 300 компьютеров (156). Число пользователей электронной правовой информации в судах и органах Судебного департамента при Верховном Суде РФ превышает 58 тыс. человек.

Следует заметить, что судебные органы сами являются производителями правовой информации. Как известно, судебные акты являются официальной правовой информацией в силу ее правоприменительной природы. Масштабы «производства» судебной правовой информации впечатляют, ведь сегодня в судебной системе общей юрисдикции насчитывается свыше 23 тыс. судей федеральных судов и 7 440 мировых судей (156). Ежегодный прирост судебных информационных ресурсов исчисляется миллионами юридических дел, рассматриваемых в судах.

Например, ежегодно в Челябинской области федеральными и мировыми судьями рассматривается около 450 тыс. дел. Если считать, что в каждое судебное дело в качестве участников вовлекается минимум два лица, то в год процедура рассмотрения судебных дел затрагивает интересы каждого третьего-четвертого жителя области. На сайте суда **Челябинской области** приводятся и другие цифры: в течение года один Челябинский областной суд рассматривает более 35 тыс. судебных дел и материалов. Количество посетителей, прибывающих на заседания в качестве сторон судебного процесса только по делам кассационной инстанции, составляет до 400 человек в день (155).

В других крупных городах страны также отмечается очень высокая нагрузка на одного судью. Согласно статистическим данным судебная нагрузка в 2009 г. в среднем по системе арбитражных судов составила 56 дел на одного судью в месяц, по системе федеральных судов общей юрисдикции, средняя нагрузка по России — 36 дел в месяц, по областным и равным им судам — 32,6 дел в месяц, по системе мировой юстиции — более 150 дел. В Москве за 12 месяцев 2009 г. средняя нагрузка на одного мирового судью составила 429 дел в месяц (156).

Эти цифры свидетельствуют о том, что в условиях постоянно растущей нагрузки на судей, жестких требований по сокращению сроков и повышению качества рассмотрения дел современные информационные системы судебной деятельности становятся жизненной необходимостью для судей. Такие системы способны обеспечить судьям быстрый доступ к законодательной базе, к обобщенным материалам судебной практики по делам, аналогичным рассматриваемым, и иной необходимой информации, особенно в новых и развивающихся областях права. Они обеспечивают высокое качество исполнения судебных документов и оперативность судебного делопроизводства. Внедрение современных технологий и информационных систем диктуется также необходимостью расширения информирования лиц, участвующих в деле, и общества о деятельности судов. Это одно из условий открытости судебного разбирательства.

Важным обстоятельством, свидетельствующим о необходимости повышения эффективности информационного обеспечения судопроизводства, является несовершенство документооборота в ряде районных судов и у мировых судей, где еще сохранилось использование традиционных технологий формирования судебных документов и средств их передачи курьером или с помощью обычной почты, что значительно увеличивает трудозатраты и сроки рассмотрения дел.

Формирование и претворение в жизнь политики информатизации судебной деятельности требует четкого определения и взаимного согласования целей, задач и комплекса мероприятий, реализующих эти задачи в информационной сфере с учетом государственной информационной политики, основных положений Стратегии развития инфор-

мационного общества в РФ, Доктрины информационной безопасности РФ, международных обязательств, тенденций социального, научно-технического и экономического развития России в контексте тенденций совершенствования зарубежных судебных систем.

Основные положения государственной политики в области информатизации судебной деятельности сформулированы в концепциях информатизации высших судов России (157), в Концепции информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, ГАС «Правосудие», одобренной Советом судей РФ в апреле 2002 г. (вторая редакция).

Целями информатизация судебной системы являются:

- доступность всего объема информации о законодательстве РФ и судебной практике для судей и работников аппаратов судов;
- полнота и достоверность информации о деятельности судов;
- повышение оперативности сбора и обработки соответствующих статистических данных и обеспечение объективного анализа правоприменительной практики;
- повышение эффективности кадрового, организационного, материально-технического и ресурсного обеспечения деятельности судов;
- качественная информационно-аналитическая поддержка принятия решений во всех сферах обеспечения судебной деятельности.

Достижение указанных целей осуществляется решением следующих **задач:**

1) организация разработки проектов информационных систем судебной деятельности, включающих проекты автоматизации и информатизации основных объектов судов и системы Судебного департамента и их взаимодействия с правоохранительными органами, органами государственного управления и гражданами с применением компьютерных и телекоммуникационных средств;

2) формирование необходимой нормативно-правовой базы использования судебных информационных и коммуникационных технологий, основывающейся на правовых актах прямого действия;

3) организация финансирования работ по развитию комплексов средств информатизации, поддержания их в работоспособном состоянии и эффективного использования;

4) создание организационно-штатной структуры обеспечения функционирования ГАС «Правосудие» и масштабной подготовки и переподготовки кадров по новым информационным технологиям путем модернизации форм образования в судебной системе, в частности, внедрения методов и средств дистанционного обучения.

Приоритетными направлениями создания информационных систем обеспечения судебной деятельности для всех ветвей судебной власти являются:

- формирование информационных судебных ресурсов и согласование их структуры;
- организация электронного документооборота (обеспечение движения, поиска, хранения и использования электронных документов судопроизводства);
- разработка и внедрение информационных технологий обеспечения и поддержки принятия управленческих и процессуальных решений в судебной системе;
- организация использования средств ведения электронных записей судебных заседаний (с использованием технологий видеопротоколирования, а также видеосерверов, микшеров, усилителей и прочего оборудования, допускающего реализацию гибких программируемых интерфейсов удаленного управления перечисленным оборудованием);
- обеспечение использования средств обмена открытой и конфиденциальной судебной информацией (на основе унифицированных транспортно-коммуникационных сред), включая использование средств видеоконференцсвязи для организации дистанционного участия сторон в судебном процессе;
- обеспечение архивного хранения электронных документов по единым правилам систематизации, хранения, поиска и использования в федеральных судах, аппаратах мировых судей и системе Судебного департамента;
- автоматизированный сбор и обработка судебной статистики;
- контроль исполнения директивных документов.

Современные технологии призваны обеспечить закрепленный Конституцией РФ принцип публичности судебного разбирательства через увеличение степени *транспарентности, доступности и открытости* правосудия, повышение доверия к судебной системе со стороны общества. Решение указанных задач подразумевает переход к «электронному правосудию» с одновременным созданием соответствующей нормативной правовой базы.

Работы в этом направлении активно ведутся, так, 22 декабря 2008 г. был подписан Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» (158). Законом регламентируются нормы обнародования сведений о работе судебной системы: принципы, способы, формы, организация и основные требования по обеспечению доступа к информации. Доступ к информации о деятельности судов планируется осуществлять различными способами: присутствием в открытом судебном заседании, ознакомлением с электронными архивными фондами, обнародованием данных в СМИ, предоставлением информации по запросу, размещением ее в зданиях судов и, наконец, в сети Интернет. Вводится обязательность размещения всеми судами в сети Интернет информации о своей деятельности и текстов судебных актов, перечень и особенности размещения которых прописаны в законе.

Федеральная целевая программа «*Развитие судебной системы России» на 2007—2011 годы»*, утвержденная постановлением Правительства РФ от 21.09.2006 № 583, предусматривает, что в рамках проблемы обеспечения открытости и прозрачности правосудия *приоритетным направлением* информатизации судов является:

- формирование информационно-коммуникационной системы Конституционного Суда РФ, электронного архива и электронной специализированной общедоступной библиотеки Конституционного Суда РФ;
- реализация проекта электронного обеспечения правосудия в системе арбитражных судов;
- развитие и внедрение в федеральных судах общей юрисдикции ГАС «Правосудие»;
- создание информационно-коммуникационной системы Верховного Суда РФ, интегрированной с ГАС «Правосудие»;
- формирование необходимой телекоммуникационной инфраструктуры для обеспечения эффективного взаимодействия арбитражных судов, судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Реализация названной Программы должна привести к следующим результатам:

1) создание 75 тыс. автоматизированных рабочих мест (далее — АРМ) в судах общей юрисдикции и 14 тыс. АРМ — в арбитражных судах. Создание АРМ системы электронного документооборота будет способствовать повышению

эффективности работы судей и работников аппаратов судов;

2) создание и информационное наполнение более 2500 интернет-сайтов судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента, веб-сайтов всех арбитражных судов позволит размещать в сети Интернет сведения, касающиеся судебной деятельности (порядок работы судов, сведения о назначенных к слушанию делах и вынесенных судебных актах, а также данные судебной статистики, обзоры и обобщения судов по различным категориям дел и др.);

3) внедрение технологии видеоконференцсвязи в органах судебной власти и органах исполнения наказаний РФ демонстрирует серьезное повышение эффективности использования временных, финансовых и кадровых ресурсов, а также сокращение сроков рассмотрения дел. Применение технологий видеоконференцсвязи в Верховном Суде РФ позволило проводить кассационные и надзорные судебные процессы дистанционно с участием судей, прокуроров и адвокатов, находящихся в зале судебного процесса суда общей юрисдикции с одним или несколькими осужденными в одном или нескольких исправительных учреждениях в реальном масштабе времени. В Верховном Суде РФ ежедневно в среднем проводится около 40 судебных процессов в режиме видеоконференции с территориально-распределенными исправительными учреждениями страны, большинство которых находятся за тысячи километров от залов судебного заседания;

4) проектом федерального бюджета на 2009—2011 гг. предусмотрены средства на введение дополнительной штатной численности специалистов по информатизации в количестве 3349 единиц (159).

Определяя общие начала информатизации судебной деятельности в России, необходимо в числе приоритетных направлений выделить проблему организации взаимодействия судебных и правоохранительных органов с юридическими вузами по совместному формированию унифицированной межвузовской информационной среды для реализации федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (160), а также программ повышения квалификации и переподготовки судей, работников следственных органов, прокуратуры и иных смежных структур. Обеспечение доступа вузов к

электронной судебной правовой информации, в частности к актам судебного применения, дает возможность существенно повысить эффективность учебного процесса.

Длительное время обучение информационным технологиям судопроизводства в различных юридических вузах развивались автономно, что являлось следствием разобщенности создания смежных технологий судопроизводства в правоохранительных и судебных органах, органах прокуратуры и учреждениях Минюста России, отсутствия координации работ по развитию технологий судопроизводства в смежных структурах. Немалую роль сыграло и отсутствие финансовой поддержки опережающего создания электронных образовательных ресурсов и применения передовых образовательных технологий в учебном процессе, а также неразвитость технологических стандартов, обеспечивающих единые требования к разработке и применению электронных образовательных ресурсов в сфере информационных технологий и систем, низкий уровень технологичности электронных образовательных ресурсов и их оторванности от ресурсов информационных систем, используемых в сфере судопроизводства.

Экономически эффективные подходы к информатизации образования предполагают разработку целостной концепции повышения квалификации и переподготовки судей и работников аппаратов судов, а также работников следственных органов и иных структур, участвующих в судопроизводстве.

Цели программ по информатизации образования в судебной системе нельзя рассматривать в отрыве от целей судебной реформы и целей развития информационных систем правоохранительных и судебных органов РФ, которые изменяются по мере развития и усложнения задач судопроизводства, научных и профессиональных знаний в рассматриваемой сфере.

17.2. ГАС «Правосудие»

Информационные системы судов общей юрисдикции представлены в ГАС «Правосудие» и информационной системой Верховного Суда РФ.

ГАС «Правосудие» — это территориально распределенная автоматизированная информационная система, предназначенная для формирования единого информационного

пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Работы по созданию ГАС «Правосудие» начались в июле 2004 г. в рамках Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2002—2006 годы». Совет судей РФ 30 ноября 2006 г. утвердил Акт Государственной комиссии о приемке работ по созданию ГАС «Правосудие». В соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2007—2011 годы», начиная с 2007 г. развернуты широкомасштабные работы по внедрению информационных, программных и технических решений ГАС «Правосудие» в судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента, поставке современного оборудования.

ГАС «Правосудие» имеет многоуровневую иерархическую структуру, соответствующую уровням иерархии судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента. Объектами автоматизации являются центральный аппарат и управления (отделы) Судебного департамента при Верховном Суде РФ в субъектах РФ, республиканские, краевые, областные и равные им суды, окружные (флотские) военные суды, районные (городские) суды и гарнизонные военные суды. Верховный Суд РФ и Российская академия правосудия, являясь объектами системы, оснащаются средствами ГАС «Правосудие» по отдельному соглашению.

В ГАС «Правосудие» созданы три информационных контура документооборота (защищенный, ведомственный и публичный), что обеспечивает баланс требований открытости информации и ее защиты.

Защищенный контур предназначен для выполнения следующих функций:

- защита электронного документооборота и делопроизводства с использованием средств защиты информации от несанкционированного доступа;
- защита электронного документооборота при обмене данными между объектами ГАС «Правосудие» в субъектах РФ;
- официальное оперативное информирование судов о деятельности органов государственной власти с представлением в суды и систему Судебного департамента соответствующих нормативных документов;
- официальное оперативное информирование судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента по

общественно-политическим и социально-экономическим вопросам на основе сообщений информационных агентств, средств массовой информации и пресс-служб органов власти;

- информационно-аналитическая поддержка судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента из источников соответствующих государственных структур, реализующих услуги в режиме on-line и off-line и предоставляющих информацию в виде электронных документов.

Ведомственный контур должен обеспечиваться ведомственной системой связи, которая совместно с сетью Интернет представлена в технических требованиях на эксплуатацию ГАС «Правосудие» в качестве подсистемы связи и передачи данных.

Публичный контур обеспечивается сетью Интернет и электронной почтой.

В 2006 г. завершена разработка 27 подсистем ГАС «Правосудие», которые приняты государственной комиссией и прошли опытную эксплуатацию в судах и системе Судебного департамента. В судах областного звена введены в действие 24 подсистемы ГАС «Правосудие»; в судах районного звена — три базовые подсистемы («Интернет-портал», «Судебное делопроизводство и статистика», «Банк судебных решений»).

Завершено формирование верхнего уровня ведомственного контура связи, объединяющего суды областного звена и территориальные органы Судебного департамента. Производится подключение к ведомственному информационному контуру районных судов и гарнизонных военных судов. Осуществляется техническая поддержка ГАС «Правосудие» на местах (159).

Полный состав подсистем (программных изделий) ГАС «Правосудие»:

- «Административное управление»;
- «Банк судебных решений (судебной практики)»;
- «Ведомственная статистика Судебного департамента»;
- «Видеоконференцсвязь»;
- «Документооборот»;
- «Интернет-портал ГАС “Правосудие”»;
- «Кадры (Кадры-П)»;
- «Материально-технические ресурсы»;
- «Международно-правовое сотрудничество»;

- «Недвижимость»;
- «Обеспечение безопасности информации»;
- «Обращения граждан»;
- «Организационное обеспечение»;
- «Общественные связи»;
- «Право (Право-П)»;
- «Обучение и подготовка кадров»:
- «Дистанционное обеспечение»;
- «Обучение»;
- «Судебное делопроизводство и статистика» :
- «Судебное делопроизводство»;
- «Статистика»;
- «Судимость»;
- «Контроль финансов» (контроль финансово-хозяйственной деятельности судов и системы судебного департамента);
- «Связь и передача данных»;
- «Судебная экспертиза»;
- «Судейское сообщество»;
- «Сервисное обслуживание»;
- «Управление и контроль функционирования ГАС (СКИФ)»;
- «Транспорт».

Рассмотрим важнейшие из них подробнее.

Подсистема «Административное управление» предназначена для сбора, обработки, хранения и выдачи данных и документов, необходимых для выполнения функциональных обязанностей и информационной поддержки деятельности должностных лиц Судебного департамента, а также управлений (отделов) Судебного департамента в субъектах РФ, повышения эффективности их информационно-справочного обслуживания.

Подсистема «Банк судебных решений (судебной практики)» обеспечивает организацию автоматизированного сбора судебных решений, формирования единого банка судебных решений, механизма систематизации сведений по данным судебным решениям и обеспечения санкционированного доступа к информации со стороны различных категорий пользователей.

Подсистема «Ведомственная статистика Судебного департамента» предназначена для сбора и свода статистических данных ведомственной отчетности, полученных из соответствующих функциональных подсистем ГАС

«Правосудие», с целью последующего анализа накопленных данных.

Подсистема «Видеоконференцсвязь» обеспечивает Верховный Суд РФ, областные и равные им суды общей юрисдикции услугами видеоконференцсвязи и обеспечивает проведение судебных заседаний в режиме удаленного участия осужденных и свидетелей.

Подсистема «Документооборот» предназначена для автоматизации информационных процессов документооборота и делопроизводства, связанных с документационным обеспечением управления деятельностью судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента.

«Интернет-портал ГАС "Правосудие"» предназначен для обеспечения доступа граждан, юридических лиц, органов государственной власти к информации о деятельности судебной системы РФ.

«Информационно-справочная система» предназначена для информационно-справочного обслуживания в оперативном режиме (режиме on-line) судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а также взаимодействующих органов государственной власти на основе информации, содержащейся в информационном фонде ГАС «Правосудие».

Подсистема «Кадры» предназначена для комплексной автоматизации основных участков деятельности кадровых органов Судебного департамента и аппаратов судов: учета, хранения и анализа данных об организационно-штатной структуре и кадровом составе судов разных уровней и органов системы Судебного департамента.

Подсистема «Материально-технические ресурсы» предназначена для автоматизации планирования и учета обеспеченности материально-техническими средствами системы Судебного департамента и судов общей юрисдикции (в том числе военных судов), создания интегрированной базы данных по поступающим из регионов данным, характеризующим объекты материально-технического учета.

Подсистема «Международно-правовое сотрудничество» обеспечивает возможность доступа и поиска необходимой информации в среде информационных ресурсов международных правовых организаций, государственных и иных органов, учреждений судебной власти за рубежом с целью подготовки аналитических отчетов, а также ведения электронных библиотек международных правовых актов и зарубежных законодательных актов по вопросам правосудия.

Подсистема «Обеспечение безопасности информации» предназначена для повышения уровня достоверности данных и информационной безопасности, защиты информационных ресурсов при решении задач по интеграции с другими автоматизированными системами органов государственной власти и внедрении безопасной технологии обработки конфиденциальной информации, а также для создания комплексной системы антивирусной защиты.

Подсистема «Обучение кадров» предназначена для автоматизации процессов организации и проведения обучения судей, государственных служащих аппаратов судов и системы Судебного департамента (далее — судьи и государственные служащие) с использованием технологии дистанционного обучения.

Подсистема «Право» предназначена для ввода, хранения и циркулярной рассылки нормативных актов, организации доступа к справочной базе нормативных актов и к справочным базам правовых актов, находящихся в правовых системах федерального и местного законодательства.

Подсистема «Связь и передача данных» обеспечивает предоставление современной телекоммуникационной среды для обеспечения достоверной, надежной и оперативной передачи данных между комплексами средств автоматизации ГАС «Правосудие» всех уровней, а также обмен разного рода информацией (голосовой, факсимильной, видео) между абонентами подсистемы.

Подсистема «Судебная экспертиза» предназначена для повышения эффективности информационного взаимодействия пользователей ГАС «Правосудие» всех ее уровней при автоматизации судебно-экспертной деятельности судов общей юрисдикции в части удовлетворения соответствующих информационных запросов судей, их помощников, сотрудников аппарата судов и иных пользователей подсистемы.

Подсистема «Судебное делопроизводство и статистика» создана с целью предоставления пользователям средств формирования, анализа и интеграции информационных массивов данных, возникающих в процессе судопроизводства в судах общей юрисдикции, в том числе военных судах, формирования и анализа массивов данных судебной статистики, фиксации хода судебного разбирательства, а также автоматизации процессов регистрации, сбора и хранения информации о лицах, привлеченных к уголовной

ответственности и в отношении которых вынесены судебные постановления, вступившие в законную силу.

Подсистема «Судейское сообщество» предназначена для использования секретариатами совета судей и квалификационных коллегий судей в части предоставления сведений о различных событиях, отражающих деятельность этих организаций, публикации статей и материалов, посвященных судебной практике по обжалованию решений квалификационных коллегий, постановлениях Совета судей, предоставлении контактной информации о составе региональных квалификационных коллегий и советов судей. Целью создания подсистемы «Судейское сообщество» является воплощение принципов открытости судебной системы путем:

- предоставления широкой общественности и специалистам, работающим в судебной системе, информации об основных событиях, происходящих в судебном сообществе;
- оповещения работников судебной системы информацией, носящей оперативный характер;
- публикации статей и материалов, представляющих интерес для судейского сообщества и граждан.

Объектами автоматизации подсистемы «Судейское сообщество» являются органы судейского сообщества:

- Всероссийский съезд судей;
- Совет судей РФ;
- Высшая квалификационная коллегия судей РФ;
- Органы судейского сообщества в субъектах РФ.

Подсистема «Судейское сообщество» предоставляет возможность доступа к опубликованной информации широких слоев населения посредством сети Интернет.

17.3. Информационные системы Верховного Суда РФ

Концепция информатизации Верховного Суда РФ (161) является основополагающим документом политики Верховного Суда в сфере его информатизации в рамках судебной системы РФ, позволяющим планировать мероприятия по совершенствованию и развитию автоматизированных информационных систем Верховного Суда в рамках Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007—2011 годы».

Основной целью совершенствования и развития автоматизированной информационной системы (АИС) Верхов-

ного Суда РФ является повышение эффективности судопроизводства и обеспечения деятельности Верховного Суда на основе внедрения новых информационных технологий и автоматизированных систем.

Названная цель достигается с помощью решения следующих *задач*:

- создание условий для обеспечения законности и обоснованности принимаемых судебных решений путем повышения достоверности и полноты первичной информации, получаемой Верховным Судом РФ;
- разработка и внедрение методов повышения оперативности сбора, рассмотрения и оформления заявлений граждан и материалов судебных разбирательств с обеспечением принципов открытости на основе использования новых информационных технологий;
- повышение эффективности работы аппарата Верховного Суда по организации судебного делопроизводства, сбору и обработке данных судебной статистики;
- повышение оперативности информационного взаимодействия Верховного Суда РФ с Высшим Арбитражным Судом РФ, Конституционным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, следственными органами, прокуратурой, органами судебной экспертизы, ФСИН России и ФССП России, а также органами государственной власти субъектов РФ;
- повышение эффективности информационных процессов кадрового, финансового, материально-технического и ресурсного обеспечения деятельности Верховного Суда РФ с созданием инструмента информационно-аналитической поддержки принятия решений во всех сферах обеспечения судебной деятельности;
- обеспечение информационной безопасности АИС Верховного Суда РФ;
- повышение квалификации судей и работников аппарата Верховного Суда РФ по эффективному использованию новых информационных технологий;
- повышение открытости Верховного Суда РФ, оперативности реагирования на обращения граждан и организаций в Верховный Суд РФ.

Назначение функциональных подсистем АИС Верховного Суда РФ определяется исходя из содержания основных и обеспечивающих процессов гражданского, уголовного и административного судопроизводства Верховного Суда РФ. При этом учитываются:

- основные процессуальные правила и регламенты автоматизированного судопроизводства в Верховном Суде РФ, а также правила и регламенты решения задач обеспечивающих деятельность Верховного Суда РФ;
- особенности организационной структуры и основные функции подразделений Верховного Суда РФ;
- существующая архитектура автоматизированных подсистем и практическая полезность созданных ранее аппаратно-программных и телекоммуникационных средств;
- содержание электронных документов, используемых в Верховном Суде РФ.

Следует отметить, что Верховным Судом РФ используются отдельная локальная вычислительная сеть, межведомственная внутренняя IP-телефония, видеоконференцсвязь в зале судебного заседания, а также информационно-справочные киоски, позволяющие получать оперативный доступ к необходимой судебной информации.

В настоящее время в Верховном Суде РФ также активно применяется целый ряд информационных систем, таких как автоматизированная система судебного делопроизводства, автоматизированная система «Электронный банк данных судебных решений Верховного Суда РФ», автоматизированная система протоколирования судебных заседаний.

Базовым элементом информационного обеспечения деятельности Верховного Суда РФ остается **автоматизированная система судебного делопроизводства**. Для выполнения сбора и обработки статистических данных была выбрана компания «Агора-Софт», имеющая большой опыт в разработке автоматизированных технологий в системе судебного делопроизводства. Эта компания занимается вопросами автоматизации деятельности не только Верховного Суда, но и судов общей юрисдикции, мировой юстиции, что отвечает требованиям единого информационного пространства.

Автоматизированная система судебного делопроизводства в Верховном Суде РФ разработана с учетом требований, предусматривающих строгое соблюдение норм процессуального права, требований инструкций и руководящих документов и включает в себя следующие подсистемы:

- отдела проверки судебных решений в порядке надзора;
- судебных составов по уголовным, гражданским и административным делам;
- Кассационной Коллегии Верховного Суда РФ;

- Президиума Верховного Суда;
- «Электронный банк судебных документов»;
- «Справочная система Верховного Суда»;
- судебная практика, анализ деятельности суда, статистические данные.

Автоматизированная система **«Электронный банк данных судебных документов Верховного Суда РФ»** обеспечивает хранение и оперативный поиск судебных документов, при этом используется морфологический поиск, специально разработанный для документов по судебной тематике. В основу организации поиска были положены требования пользователей, в первую очередь простота использования поисковых атрибутов.

Данная система решает вопрос повышения открытости и публичности деятельности судебной системы в нашем обществе, который сегодня решить можно только на базе использования передовых технологий.

Автоматизированная система протоколирования судебных заседаний представляет собой сертифицированный программно-аппаратный комплекс IS Mechanics SRS Femida производства группы компаний «Инфорсер» (Москва). Первые версии системы в Верховном Суде РФ были установлены в 2002 г., а к началу 2007 г. названный комплекс был установлен и ныне эксплуатируется во всех залах судебных заседаний Верховного Суда. В настоящее время комплекс IS Mechanics SRS Femida — это полностью интегрированная с делопроизводством организационная программно-аппаратная технология, обеспечивающая:

1) качественную регистрацию и цифровую звукозапись всех событий в зале суда с привязкой к хронологии событий и с возможностью дальнейшего воспроизведения в различных режимах, полную и точную фиксацию судебных заседаний с сохранением на сеть или DVD/CD диски;

2) предоставление секретарю удобного инструмента для составления текстового протокола судебных заседаний в цифровом виде в режиме реального времени (на основе шаблонов, встроенных в систему, или создаваемых секретарями самостоятельно с помощью информации, полученной в ходе судебного процесса, а также сведений, экспортированных из используемой системы делопроизводства);

3) защиту зафиксированной информации от изменений и фальсификации как в режиме записи, так и в режиме хранения;

4) возможность прослушивания и просмотра протокола на любом мультимедийном компьютере;

5) обеспечение хранения электронных архивов заседаний, передачу информации по локальной вычислительной сети и запись заседаний на различные носители с последующим приобщением их к материалам дела и др.

17.4. Информационные системы в арбитражных судах

Информатизация деятельности арбитражных судов осуществляется в соответствии с Концепцией создания Единой автоматизированной информационно-коммуникационной системы арбитражных судов РФ (далее — ЕАИКС АС РФ) (162).

Основными целями создания ЕАИКС АС РФ являются:

- обеспечение законности и повышение обоснованности принимаемых судебных актов и качества их оформления;
- сокращение сроков рассмотрения заявлений и жалоб на основе использования новых информационных технологий, включая средства видеоконференцсвязи;
- повышение эффективности процессов судебного делопроизводства и подготовки данных судебной статистики в судах путем сокращения времени на обработку и передачу информации;
- повышение достоверности и полноты первичной информации, получаемой в ходе судебных заседаний.

Для достижения указанных целей ЕАИКС АС РФ решаются следующие *задачи*:

- обеспечение объективного анализа правоприменительной практики на основе обработки больших объемов судебной статистики и данных предыстории;
- повышение оперативности информационного взаимодействия арбитражных судов с Верховным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, следственными органами, прокуратурой, Минюстом России и органами государственной власти субъектов РФ;
- повышение эффективности информационных процессов кадрового, организационного, материально-технического и ресурсного обеспечения деятельности арбитражных судов с созданием инструмента информационно-аналитической поддержки принятия решений во всех сферах обеспечения судебной деятельности;

- повышение полноты и достоверности информации, необходимой для административного управления, сокращение сроков ее представления в Высший Арбитражный Суд РФ;
- создание достаточного аппаратного и программного обеспечения арбитражных судов;
- повышение уровня информационной безопасности на всех этапах деятельности арбитражных судов;
- повышение информированности общества о деятельности судов, обеспечение прозрачности и открытости состояния системы правосудия в России;
- обеспечение информационно-правовой поддержки деятельности арбитражных судов и формирование единого информационно-правового поля в области законодательства, применяемого арбитражными судами;
- обеспечение условий для оперативного межгосударственного (в рамках СНГ) и международного сотрудничества в области правовой информатизации.

В целях обеспечения *доступа к судебной информации* на официальном сайте Высшего Арбитражного Суда РФ представлены следующие информационные системы:

- «Картотека арбитражных дел» — информационная система, предоставляющая исчерпывающую информацию о движении дел в арбитражной системе. С возможностью поиска конкретных дел и документов;
- «Календарь заседаний» — информационная система, обрабатывающая информацию о времени и месте всех заседаний арбитражных судов;
- «Банк решений арбитражных судов» — интерактивная информационная система, осуществляющая полнотекстовый поиск по судебным актам арбитражных судов;
- «Электронный страж» — информационная система, позволяющая отслеживать изменения в делах, а также оповещающий участников о зарегистрированных делах;
- «Расписание перерывов в заседаниях судов» — информационная система, позволяющая отслеживать в реальном времени все перерывы в заседаниях арбитражных судов.

Система электронного документооборота предназначена для автоматизации процессов общего делопроизводства и перехода к безбумажным технологиям в Высшем Арбитражном Суде РФ.

Система автоматизирует деятельность, связанную с регистрацией, обработкой, подготовкой, согласованием, хране-

нием и учетом документов, контролем исполнительской дисциплины, обеспечивает ведение телефонного справочника. Структура системы электронного документооборота разработана по многозвенной клиент-серверной технологии, позволившей реализовать:

- централизованное хранение и обработку данных на сервере;
- целостность данных;
- совместную работу пользователей с общими данными без нарушения целостности базы данных;
- минимизацию объема передаваемой информации по сети от сервера базы данных пользователям;
- снижение вычислительной нагрузки на клиентские компьютеры, что позволяет увеличить производительность системы простым увеличением мощности сервера.

В арбитражных судах РФ на сегодняшний день в основном используются две системы:

- программный комплекс «Судебно-арбитражное делопроизводство» (разработчик ЗАО «КРОК инкорпорейтед»);
- автоматизированная информационная система «Судопроизводство» (разработчик ЗАО «Информационная компания “Кодекс”»).

Программный комплекс «Судебно-арбитражное делопроизводство» представляет собой совокупность общесистемных и специализированных программных средств. Система создана на основе интранет-технологий. Вся обработка данных сосредоточена на сервере, что позволяет обеспечить:

- централизованное управление;
- требуемую производительность;
- надежность хранения информации;
- эффективность обработки данных и защиту от несанкционированного доступа.

Данная информационная система предназначена для автоматизации процессов судебного делопроизводства судов всех уровней арбитражной системы. В настоящее время Программный комплекс «Судебно-арбитражное делопроизводство» используется 53 арбитражными судами РФ, в том числе:

- Высшим Арбитражным Судом РФ;
- федеральными арбитражными судами округов;
- арбитражными апелляционными судами;
- арбитражными судами субъектов РФ.

В состав программного комплекса «Судебно-арбитражное делопроизводство» входят три подсистемы: «Судопроизводство»; «Судебная статистика»; «Электронный обмен». Подсистема *«Судопроизводство»* предназначена для автоматизации процессов судопроизводства в арбитражных судах и обладает следующими функциональными возможностями:

- учет дел и документов;
- работа с текстами судебных актов;
- автоматизированное распределение первичных документов;
- ведение реестров передачи документов и дел;
- работа с корреспонденцией;
- формирование отчетов;
- формирование статистических отчетов;
- работа с архивом дел и документов;
- исполнительное производство;
- ведение классификаторов;
- администрирование.

Подсистема *«Судебная статистика»* предназначена для автоматизации деятельности аналитического отдела контрольно-аналитического управления Высшего Арбитражного Суда РФ в части сбора, проверки, хранения и аналитической обработки данных судебной статистики, предоставляемых арбитражными судами РФ.

Подсистема «Электронный обмен» является частью программного комплекса «Судебно-арбитражное делопроизводство» и предназначена для решения следующих задач:

- автоматизация процессов обмена информацией о судебных делах между арбитражными судами РФ;
- направление лицам, участвующим в судебных делах, извещений в электронном виде о времени и месте назначенного судебного разбирательства;
- направление лицам, участвующим в судебных делах, информации в электронном виде о движении (ходе рассмотрения) заявления (жалобы);
- отслеживание доставки копий судебных актов лицам, участвующим в судебных делах.

Внедрение **автоматизированной информационной системы «Судопроизводство»** в арбитражных судах РФ началось 2002 г. (разработчик — информационно-правовой консорциум «Кодекс»).

Автоматизированная информационная система «Судопроизводство» обеспечивает комплексную полнофункцио-

нальную автоматизацию всех участков судопроизводства. Система охватывает все этапы судебного делопроизводства и документооборота: первичную регистрацию судебного дела, «ручное» или автоматизированное распределение судебного дела, рассмотрение судебного дела, подготовку и регистрацию судебных актов по результатам рассмотрения, контроль и анализ рассмотрения дел, отправку судебных документов и передачу судебных дел в архив.

Кроме того, информационная система «Судопроизводство» представляет целый набор дополнительных функциональных возможностей и сервисов: доступ к текстам судебных решений и судебным документам, доступ к правовым базам «Кодекс», составление и публикация аншлагов, получение статистических сводок и отчетов, мониторинг, контроль рассмотрения дел, опубликование судебных решений в сети Интернет и др.

Внедрение информационной системы «Судопроизводство» позволяет решать одну из главных задач информационной поддержки деятельности суда — *создание полнотекстового электронного банка* судебных актов, принимаемых данным судом. Создание банка происходит автоматически, в процессе судебного делопроизводства, не требуя ни дополнительных ресурсов, ни финансовых затрат, ни привлечения услуг сторонних организаций.

Формирование такого банка начинается непосредственно на рабочем месте сотрудника суда, который с помощью информационной системы «Судопроизводство» может подготовить и зарегистрировать любой документ, возникающий в процессе рассмотрения судебных дел. Все документы готовятся в знакомом большинству пользователей редакторе MS Word и тут же размещаются в электронном банке. Пользователь работает с привычным программным интерфейсом и не тратит времени на постижение принципиально новых сервисов, поэтому внедрение информационной системы «Судопроизводство» не требует большого времени на обучение или переучивание специалистов.

17.5. Информационные системы мировых судов

Если в федеральных судах процесс информатизации судебной деятельности активно идет почти два десятка лет, накоплен определенный опыт его системной организации, то внедрение информационных технологий в деятельность

мировых судей, в силу объективных причин, в каждом субъекте РФ идет разрозненно.

В связи с недостаточным финансированием на начальном этапе становления мировой юстиции оснащенность современной компьютерной техникой была ничтожной, не было локальных вычислительных сетей, не было доступа к справочным правовым системам и сети Интернет. В последние годы объем бюджетных ассигнований значительно увеличился, появилась возможность не только приобретать компьютеры и оргтехнику, но и планировать пути ее эффективного использования в процессе судебной деятельности, прежде всего в целях снижения трудоемких затрат по подготовке документов процессуального характера и судебного делопроизводства. Во многих субъектах РФ появились планы (программы) информатизации деятельности мировых судей.

В основу этих планов закладывался принцип поэтапного выполнения следующих мероприятий:

- формирование современной технической базы;
- обеспечение мировых судей электронными справочно-правовыми системами;
- объединение техники в локальные вычислительные сети, подключение к сети Интернет;
- внедрение программного обеспечения автоматизированного судебного делопроизводства и судебной статистики;
- подключение к ГАС «Правосудие».

В целях повышения эффективности деятельности мировых судей и работников аппарата принимаются решения о создании в судебных участках автоматизированных рабочих мест и внедрении системы электронного документооборота.

Сегодня мировыми судьями активно используется автоматизированная система судебного делопроизводства «Астрея», разработанная ООО «Агора-Софт». Интерфейс пользователя и форматы представления данных системы полностью соответствуют техническим требованиям ГАС «Правосудие».

Программный комплекс «Астрея» включает полный набор действий со стороны судьи и его аппарата при непосредственном использовании современных компьютерных технологий по контролю и управлению движением дела, начиная с момента его регистрации и до завершения про-

изводства. С помощью предусмотренных шаблонов можно оперативно создавать необходимую документацию и судебные акты, формировать статистические отчеты.

Внедрение автоматизированной системы «Астрея» позволило сократить время на поиск дел и информации по ним при приеме граждан, составлении ответов на запросы, поступающие из различных организаций, оформление первичных данных судебной статистики и форм статистической отчетности.

Кроме автоматизированной системы «Астрея» мировыми судьями используется программный комплекс «Мировые судьи» (разработчик ЗАО «КРОК инкорпорейтед»).

Программный комплекс «Мировые судьи» — комплексная информационная система судебного делопроизводства по гражданским, уголовным и делам об административных правонарушениях, предназначенная для автоматизации деятельности судебных участков мировых судей. Программный комплекс «Мировые судьи» позволяет автоматизировать полный цикл судебного документооборота мирового судьи от поступления дела и его рассмотрения до списания дела в архив и его последующего уничтожения.

Основными задачами, решаемыми программным комплексом «Мировые судьи», являются:

- документирование процессов судебного делопроизводства в соответствии с законодательными актами и инструкциями по делопроизводству в судах общей юрисдикции;
- создание унифицированного банка данных по делам и судебным решениям, а также ведение электронного архива судебных решений;
- оперативное предоставление полной и достоверной информации о нагрузке мирового судьи и его аппарата, качестве их работы, а также по движению дел при помощи удобных и легких в использовании средств;
- создание информационно-технической основы для обеспечения граждан своевременной и достоверной информацией о ходе и результатах судебного разбирательства по делам;
- автоматическое формирование статистической отчетности как за утвержденные, так и за произвольные временные интервалы;
- создание и ведение электронного архива дел и материалов и обеспечение его сохранности.

Использование принципиально новых информационных технологий показало не только достоинства и преимущества, но и выявило проблему недостаточного нормативно-методического и кадрового обеспечения, которая сегодня может успешно решаться юридическими вузами.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основные концептуальные положения государственной политики в области информатизации судебной деятельности.
2. Дайте определение ГАС «Правосудие», опишите его структуру и значение.
3. Перечислите информационные системы Верховного Суда РФ.
4. Каковы общие положения информатизации деятельности арбитражных судов?

Глава 18

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

18.1. Общие положения информатизации органов прокуратуры

Информатизация органов прокуратуры обусловлена функциями надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В силу названного функционального положения прокуратура является проводником государственной воли, гарантом законности и правопорядка, поэтому информационному обеспечению должно придаваться особое значение.

Во-первых, прокурор должен быть своевременно осведомлен о нарушении закона либо об условиях, способствующих таким нарушениям. Это обстоятельство становится решающим при формировании информационных потоков в деятельности прокуратуры.

Во-вторых, работники прокуратуры должны сами хорошо знать законы и другие нормативные правовые акты, а также практику их применения для того, чтобы давать правовую оценку действиям субъектов права. Этот постулат обусловливает необходимость постоянного обновления правовой информации в органах прокуратуры и обучения его работников правовым знаниям.

В-третьих, прокурор обязан немедленно реагировать на нарушения закона. Поэтому принимать правильные решения работники прокуратуры должны на основе своевременно полученной и достоверной информации.

Формирование и развитие системы информационного обеспечения органов прокуратуры предполагает:

- создание автоматизированных рабочих мест сотрудников органов прокуратуры;
- создание единой информационно-вычислительной сети, объединяющей центральную и региональные сети системы прокуратуры;
- внедрение информационных технологий в деятельности прокуратуры;
- интеграцию с информационными системами всех государственных органов и других организаций.

Единое информационное пространство прокуратуры обусловлено трехуровневой системой ее органов. *Первый уровень* — Генеральная прокуратура РФ и ее представители в федеральных округах, *второй уровень* — прокуратуры республик в составе Российской Федерации; прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов; иные территориальные прокуратуры; специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам областей; т*ретий уровень* — прокуратуры городов и районов; специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам районов.

Информатизация органов прокуратуры развивается в соответствии с *Концепцией создания автоматизированной системы информационного обеспечения органов прокуратуры РФ* (далее — АСИО «Прокуратура»), разработанной НИИ укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ (163). В соответствии с данным документом на всей территории страны формируется единая информационная система, которая способна наиболее полно и оперативно удовлетворять информационные потребности органов прокуратуры всех уровней при осуществлении ими своих функций.

Целью формирования и развития системы информационного обеспечения органов прокуратуры является повышение эффективности функционирования всех ее институтов.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие *задачи:*

- качественное расширение возможностей анализа состояния законности и правопорядка, защиты прав и интересов граждан;
- повышение достоверности обрабатываемой информации за счет автоматизированного сопоставления и контроля однотипных данных, полученных из разных источников;

- упрощение существующей системы делопроизводства, главным образом за счет упорядочения документооборота;
- обеспечение поддержки принятия решений по основным направлениям деятельности прокуратуры, заключающейся в реализации единой методологии автоматизированного сбора, учета, интегрированного хранения и многоцелевой обработки информации, необходимой для решения всех типов функциональных задач;
- значительное сокращение сроков обработки информации и обеспечение высокой оперативности требуемых сведений.

18.2. Информационные системы делопроизводства в органах прокуратуры

Информационные системы в сфере делопроизводства представлены в настоящее время автоматизированными рабочими местами, обеспечивающими те или иные направления работы с документами, которые могут действовать и в составе локальной вычислительной сети.

Развитие информатизации органов прокуратуры выражается в создании и развитии информационной системы обеспечения надзора за исполнением законов по четырем основным направлениям: ведомственный документооборот; системы для обработки статистической информации; правовые системы; кадровая система.

Электронный (автоматизированный) документооборот в органах прокуратуры обеспечивает выполнение следующих функций, включающих организацию:

- регистрации входящих, исходящих документов;
- учета картографических документов в хранилище объектов учета (карточек) и объединением документов в папки надзорных производств;
- учета папок документов путем упрощенного их расположения по разделам, главам, томам, в алфавитном порядке, по контрольным датам исполнения и другим учетным способом;
- контроля исполнения документов;
- хранилища архивных документов;
- уничтожения документов в соответствии с принятым порядком.

Система электронного документооборота является основой информационной системы органов прокуратуры. Организация такого документооборота предполагает охват всех подразделений органов прокуратуры вычислительной сетью и образованием автоматизированных рабочих мест в канцелярии каждого подразделения. Автоматизированный документооборот защищен специальными программно-техническими средствами, системами разграничения доступа к информации.

Уникальность документооборота в органах прокуратуры заключается в многообразии форм и средств регистрации документов, характеризующихся созданием большого количества регистрационно-контрольных и отчетных форм журналов, книг, картотек, объектов учета.

Системы для обработки статистической информации. Возложение на органы прокуратуры функций координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью повысило значение обобщающей и аналитической работы со статистической информацией, что вызвало необходимость построения в органах прокуратуры интегрированного банка данных статистических показателей о состоянии законности и состоянии преступности в России. Этот банк данных, наряду с учетными данными правоохранительной статистики, должен содержать и обобщенные показатели.

Сейчас основу банка данных составляют государственные и ведомственные формы статистического учета. Но уже сегодня ставится вопрос о том, что такой банк данных должен охватывать всю имеющуюся информацию: сведения из отраслевых министерств и ведомств, данные контролирующих органов, результаты собственной надзорной деятельности, статистические данные работы судебных органов и тематические обзоры судебной практики, аналитические обзоры правоохранительных органов. Его наполнение предполагает своевременное получение в электронном виде достоверной статистической отчетности, что представляет самостоятельную проблему.

Программа АРМ «Статистика» обеспечивает ведение сводной базы данных формирования статистической информации о деятельности органов прокуратуры всех уровней. Она является основой для проведения аналитической работы.

Информационные правовые системы. Следующей задачей является информационное обеспечение органов прокуратуры всех уровней правовыми базами данных. Она решается в рамках самостоятельного направления в АСИО «Прокуратура». Это создание и использование ведомственных информационно-правовых фондов в органах прокуратуры. На федеральном уровне задача обеспечения такими фондами решается специализированными подразделениями (Центрами правовой информации ФСО России и НТЦ «Система»). Такие фонды предназначаются главным образом для организации межведомственного информационного обмена и для обеспечения «электронными оригиналами» нормативных правовых актов из официального источника.

Наибольшее распространение в органах прокуратуры получили справочные правовые системы «Консультант Плюс», «Гарант», «Кодекс», которые содержат огромные массивы правовой информации (нормативные правовые акты и комментарии к ним, обзоры судебной практики и практики судов по конкретным делам, периодические правовые издания и др.).

Кадровая информационная система. Основной компонентой информационного обеспечения деятельности кадровых подразделений является автоматизированная информационная система «Кадры». Она построена и технологически увязана с документами личного дела сотрудника: личным листком по учету кадров, анкетой, личной карточкой сотрудника, приказами. Информация об аттестации заносится в аттестационную карточку, а о резерве — в карточку резерва. После ввода данных полная информация содержится в удобной для работы электронной карточке сотрудника. В дополнение к таким карточкам формируются различные списки документов, приказов, информационно обеспечивающих деятельность кадровых подразделений: по районам, по должностям, по классному чину, образованию, семейному положению, возрасту, о сотрудниках, находящихся в следственной бригаде, выдвинутых в резерв, награжденных и поощренных, о сотрудниках, имеющих взыскание, пониженных в должности, уволенных из органов прокуратуры.

На основе электронного массива документов формируется отчет о работе с кадрами. Информационная система «Кадры» внедрена во многих прокуратурах субъектов РФ.

Наличие телекоммуникационной системы, отвечающей требованиям безопасности, позволяет создать распределенный электронный банк данных персонального учета сотрудников прокуратуры.

18.3. Информационные системы обеспечения прокурорского надзора и расследования преступлений

Важное место в деятельности прокуратуры занимает надзор за исполнением законов при регистрации, учете и расследовании преступлений. Для информационного обеспечения этой деятельности существуют автоматизированные системы.

Для надзора за исполнением закона на стадии возбуждения уголовного дела разработан и функционирует информационная система *«Надзор за законностью разрешения заявлений и сообщений о преступлениях»*. Сведения, содержащиеся в этой системе, позволяют постоянно осуществлять надзор за своевременностью и обоснованностью принятия решений по заявлениям и сообщениям о преступлении, выявлять и пресекать нарушения, проводить анализ и обобщения. На основе сведений первичного учета может формироваться отчет по форме 2-Е *«О работе с заявлениями и сообщениями граждан»*.

Стадию расследования по уголовному делу информационно сопровождают системы *«Учет уголовных дел»* и *«Надзор за сроками следствия и содержания обвиняемых под стражей»*.

В каждой из этих систем содержатся базы данных: движение по уголовному делу от момента его возбуждения и до принятия окончательного решения; сведения по обвиняемым — даты задержания и ареста, квалификация совершенного преступления, сроки следствия и содержания обвиняемых под стражей; результаты расследования по делу и рассмотрения его в суде, причины освобождения из-под стражи и другие процессуальные решения.

К сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, относится действующая автоматизированная система *«Учет нераскрытых убийств»*. Ее информационной основой служит формали-

зованный бланк специального донесения об умышленных убийствах.

В настоящее время все большую актуальность приобретает работа по раскрытию убийств, связанных с безвестным исчезновением граждан. В целях обеспечения конституционных прав граждан, совершенствования прокурорского надзора за разрешением заявлений и сообщений о безвестно пропавших и об обнаружении неопознанных трупов создана справочно-информационная система с условным наименованием *«Опознание»*. В данной системе реализованы такие функции, как ввод информации о безвестно пропавших; неопознанных трупах и больных, не имеющих возможности о себе сообщить; поиск информации по материалам и уголовным делам данной категории; получение аналитических справок и т.д.

Режим поиска позволяет контролировать своевременность и правильность разрешения заявлений и сообщений о безвестно пропавших гражданах, а также дает возможность определять заявления и сообщения, имеющие общие признаки, что может свидетельствовать о едином лице (группе лиц), совершившем преступления. Выходные формы характеризуют эффективность работы с заявлениями, способствуя выявлению нарушений при их разрешении.

Таким образом, справочно-информационная система «Опознание» помогает организовать эффективный прокурорский надзор за рассмотрением указанных материалов и принятием по ним обоснованных решений. Дальнейшее развитие системы позволит создать интегрированный банк данных о безвестно пропавших гражданах на уровне прокуратур субъектов РФ, что связано в первую очередь с наличием телекоммуникационной сети.

Специфика деятельности следователя, широкий круг и сложность решаемых им задач, большой объем составляемых процессуальных и иных документов требуют совершенной системы информационного обеспечения.

Информационная система предварительного расследования обеспечивает сбор, хранение, обработку, поиск, выдачу информации, необходимой в процессе принятия решений по уголовному делу. Она помогает анализировать процесс раскрытия и расследования преступления и получать информацию с последующим процессуальным закреплением ее в виде доказательств.

Следственная деятельность во многом предопределена ее информационной природой, поскольку следователь путем осуществления процессуальных следственных действий, анализа полученной из различных источников информации собирает доказательства о причастности подозреваемого лица к совершению преступления и доказывает умысел в совершении противоправного деяния. Исходя из этого, деятельность следователя можно разделить на две составляющие: первая — поиск и сбор необходимой информации и вторая — анализ информации и обоснование выводов (164).

Для реализации следственной деятельности в помощь следователям разработаны автоматизированные системы, объединенные в функциональный единый блок «*АРМ следователя*» — комплексы индивидуальных технических и программных средств, предназначенных для автоматизации информационной поддержки процесса предварительного следствия. Целью создания этой системы является оптимизация работы следователя, сокращение сроков и повышение качества следствия за счет:

- сокращения временных затрат на поиск информации, передачу и получение информации по каналам связи, включая доступ к законодательной и справочной информации, к оперативно-справочным, розыскным и криминалистическим учетам органов внутренних дел, к материалам конкретного уголовного дела;
- исключения или минимизации ошибок при применении законодательства в ходе предварительного следствия (например, при подготовке процессуальных документов);
- выработки обоснованных и рациональных решений в ходе расследования преступлений, при проведении комплексного анализа доказательственной, оперативной, нормативной, справочной и иной информации;
- использования автоматизированных методик при проведении отдельных следственных действий и при расследовании некоторых видов преступлений и экспертных систем принятия уголовно-правовых и уголовно-процессуальных решений.

В структуру «АРМ следователя» входит три функциональных блока.

Блок *«Правовая информация»* включает нормативную правовую базу, обеспечивающую предварительное след-

ствие. Информационный блок «Правовая информация» позволяет реализовывать доступ в подсистему ведомственных информационно-правовых фондов, которая предназначена для обеспечения федеральных ведомств «электронными оригиналами» нормативных правовых актов из официального источника. Федеральные информационно-правовые фонды — это открытое информационное хранилище, содержащее законодательные акты и подзаконные документы федерального уровня. Органы прокуратуры являются пользователями таких фондов, доступ к которым организован через региональные специализированные подразделения ФСО России в субъектах РФ.

Блок *«Функциональные АИСС»* включает автоматизированные информационно-справочные системы: «Бланк»; «Судебные экспертизы»; «Учеты»; «Методические рекомендации по планированию расследования отдельных видов преступлений».

Следует отметить, что в работе органов следствия, дознания, прокуратуры значительное место отводится составлению процессуальных документов. Без письменных процессуальных документов профессиональная деятельность указанных субъектов невозможна, поскольку они составляют материальную сторону мыслительной, волевой, психологической деятельности. Уголовно-процессуальный кодекс России предусматривает составление около 130 постановлений, 80 протоколов, 40 протестов и других видов актов. При этом каждый вид документа имеет свое отличие как по содержанию, так и по форме. Составление указанных документов вручную занимает много времени и не позволяет указанным субъектам эффективно использовать свое время. Использование информационных технологий позволяет в значительной степени ускорить работу органов следствия и дознания и повысить их эффективность (164).

В информационный блок *«Функциональные АИСС»* включены все бланки процессуальных документов, указанных в приложениях к Уголовно-процессуальному кодексу РФ. Бланки тех процессуальных документов, которые упоминаются в тексте Уголовно-процессуального кодекса РФ, но не вошли в указанные приложения, разрабатываются управлением методического обеспечения Генеральной прокуратуры РФ совместно с сотрудниками НИИ проблем

укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. Методики расследования преступлений в их автоматизированном виде — это научное обобщение практического опыта, задачей которого является минимизация затрат следователя на поиск и получение необходимых методических рекомендаций при той или иной ситуации или следственном действии.

Блок *«Ведение уголовного дела»* предназначен для информационно-аналитического сопровождения деятельности следователя при расследовании уголовных дел, находящихся у него в производстве. По каждому уголовному делу (и даже по отдельному эпизоду) можно получить установочные данные: обвиняемых, потерпевших, свидетелей и иных субъектов процесса предварительного следствия; сведения обо всех проведенных следственных действиях по делу и дате их проведения. Система позволяет в автоматизированном режиме контролировать сроки предварительного следствия, содержания обвиняемых под стражей, выполнения плана расследования и др.

Созданные и разрабатываемые в рамках «АРМ следователя» автоматизированные системы являются системами открытого типа, т.е. позволяют включать по мере создания дополнительные функциональные подсистемы или комплексы задач, вставлять в уже функционирующие системы новые документы, а также корректировать имеющиеся.

Использование информационных технологий предварительного расследования способствует:

- получению более рациональных вариантов решения задач расследования за счет внедрения математических методов и интеллектуальных систем;
- освобождению следователей, оперативных работников, экспертов и иных субъектов расследования от рутинной работы за счет ее автоматизации;
- обеспечению достоверности информации;
- замене бумажных носителей данных на магнитные и оптические носители информации, что приводит к более рациональной организации переработки информации на компьютере и снижению объемов документов на бумаге;
- совершенствованию структуры потоков информации и системы документооборота в органах предварительного следствия;
- уменьшению затрат на производство расследования по уголовному делу (164).

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите общие положения информатизации органов прокуратуры.
2. Охарактеризуйте основы системы делопроизводства в органах прокуратуры.
3. Опишите информационные системы следственной деятельности.
4. Охарактеризуйте состав блока «АРМ следователя».

Глава 19

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

19.1. Организационная основа информатизации органов внутренних дел

Информатизация органов внутренних дел обусловлена спецификой деятельности по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, которая предполагает формирование, хранение и использование огромного массива информации о регистрации граждан и различных материальных объектах, о правонарушениях и лицах их совершающих, о самих органах и подразделениях, их силах и средствах. Эти сведения используются при организации работы подразделений и принятии практических мер по борьбе с преступностью и правонарушениями. Общий объем централизованных криминалистических, розыскных и специализированных информационных массивов составил около 230 млн объектов учета (165).

Роль информационных подразделений в системе МВД России постоянно возрастает. Об этом свидетельствуют следующие факты: если в 1976 г. с помощью криминалистический, розыскных и оперативно-справочных учетов было раскрыто 4% от общего числа раскрытых преступлений, в 1996 г. — 25%, в 1999 г. — 43%, в 2002 г. — 60%, то в 2008 и позже — около 80%.

Ведущим структурным подразделением по информационному обеспечению в системе органов внутренних дел является ГИАЦ МВД России, который планирует, координирует и осуществляет контроль за процессами создания, внедрения, использования, развития в системе МВД Рос-

сии современных информационных технологий, автоматизированных информационных систем общего пользования и оперативно-розыскного характера, интегрированных банков данных общего пользования, средств вычислительной техники и системного программного обеспечения к ним (166).

В структуру ГИАЦ входят следующие основные подразделения:

- Центр статистической информации;
- Центр развития информационно-телекоммуникационных технологий;
- Центр эксплуатации информационно-телекоммуникационных технологий;
- Центр обеспечения деятельности, контроля и анализа;
- Центр криминальной информации;
- Отдел учета научно-технической информации;
- Оперативно-справочный центр;
- Центр оперативно-розыскной информации;
- Отдел технической защиты информации;
- Отдел документационного обеспечения, защиты гостайны и режима.

Основными задачами ГИАЦ являются:

- обеспечение руководства МВД России и его подразделений, а также государственных органов РФ статистической информацией о состоянии преступности, оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, архивной, научно-технической и иной информацией;
- формирование в органах внутренних дел единой системы статистических, оперативно-справочных, розыскных, криминалистических учетов, автоматизированных банков данных централизованных учетов, общероссийских и отраслевых классификаторов технико-экономической и социальной информации;
- создание, внедрение и развитие в системе МВД России современных информационных технологий в целях повышения эффективности использования учетов органами внутренних дел;
- проведение единой научно-технической политики в рамках развития информационно-вычислительной системы МВД России;
- организационно-методическое руководство и оказание практической помощи подразделениям системы МВД

России, МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ по вопросам, отнесенным к компетенции ГИАЦ.

Для реализации возложенных задач ГИАЦ МВД России осуществляет:

- формирование и ведение централизованных оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов, автоматизированных банков данных централизованных учетов, базы данных статистической информации о состоянии преступности и результатах борьбы с ней;
- сбор, учет и анализ оперативной информации;
- информационно-аналитическое сопровождение оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений МВД России. Обеспечение оперативно-аналитическими материалами руководства и оперативных подразделений МВД России;
- формирование и ведение учета лиц, объявленных в федеральный и межгосударственный розыск, подготовку и рассылку в органы внутренних дел РФ и иных государств в установленном порядке материалов об объявлении и прекращении розыска, бюллетеней оперативно-розыскной информации и сборников ориентировок;
- установление по запросам Интерпола при МВД России, МИД России, Центрального комитета Российского общества Красного Креста местонахождения (судьбы) иностранных граждан (подданных) и лиц без гражданства, арестованных и осужденных на территории России и государств бывшего СССР;
- формирование и ведение банка данных системы научно-технической информации МВД России об опыте работы органов внутренних дел РФ и правоохранительных органов иных государств; выдача в установленном порядке данной информации по запросам подразделений системы МВД России;
- формирование и ведение фонда общероссийских классификаторов технико-экономической информации в части, касающейся МВД России, разработку и регистрацию отраслевых и внутрисистемных классификаторов, действующих в органах внутренних дел;
- прием, учет, обеспечение сохранности и использование в установленном порядке архивных документов подразделений МВД России и органов внутренних дел;
- анализ процессов формирования и использования статистических, оперативно-справочных, розыскных, кри-

миналистических учетов органов внутренних дел, создания, внедрения, развития в системе МВД России современных информационных технологий, обеспечение информационно-аналитическими материалами руководства и подразделений МВД России.

Информационные центры (ИЦ) МВД и УВД являются основным звеном в системе информационного обеспечения органов внутренних дел РФ. Информационные центры являются подразделениями, выполняющими основную нагрузку по информатизации в системе органов внутренних дел, особенно по обеспечению статистической, оперативно-справочной, оперативно-розыскной, архивной и иной информацией, а также по оснащению рабочих мест сотрудников вычислительной техникой, построения региональных информационно-вычислительных сетей и интегрированных банков данных.

Создание единого информационного пространства органов внутренних дел предусматривает использование унифицированных программно-технических комплексов, развернутых в 101 информационном центре с обеспечением доступа к «ИБД-Регион» из горрайорганов (около 70 тыс. сотрудников) и обработкой до 40 тыс. запросов в день, поступающих непосредственно с рабочих мест сотрудников ОВД. Одновременно с этим во всех региональных ИЦ имеют доступ в федеральную базу ГИАЦ около 1900 региональных пользователей. В настоящее время межрегиональный обмен осуществляется практически между всеми информационными подразделениями в субъектах РФ.

В органах внутренних дел на основе централизованных учетов в ГИАЦ МВД России, региональных ИЦ и ИЦ УВДТ, отделе информационного обеспечения Центра по обеспечению деятельности органов внутренних дел на закрытых территориях и режимных объектах МВД России формируются интегрированные банки данных, включающие централизованные оперативно-справочные, криминалистические и розыскные учеты, банки биометрической, статистической, научно-технической и архивной информации, ориентированные на использование подразделениями органов внутренних дел.

На основе создаваемых АИС и *специализированных территориально-распределенных автоматизированных систем* (СТРАС) формируются информационные ресурсы

специального назначения, ориентированные на использование в подразделениях органов внутренних дел по направлениям оперативно-служебной деятельности ОВД.

В 2007 г. были завершены работы по реконструкции базовых объектов ИЦ и экспертно-криминалистических подразделений для обеспечения функционирования соответствующих баз и банков данных, развернуты СТРАС по основным направлениям оперативно-служебной деятельности ОВД.

Возможности проведения в интегрированных банках данных федерального и регионального уровней анализа разнородной информации объемом в сотни миллионов документов, установления скрытых связей между объектами учета (лица, судимые и находящиеся в розыске, оружие, автомобили, антиквариат, номерные вещи и др.) способствуют раскрытию преступлений в более короткие сроки (165).

19.2. Единая информационно-телекоммуникационная система органов внутренних дел

С 2005 г. в МВД России реализуются мероприятия по созданию единой информационно-телекоммуникационной системы в рамках реализации Программы МВД России *«Создание Единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел»* (ЕИТКС ОВД), утвержденной приказом МВД России от 20.05.2008 № 435 (167).

Основной целью названной программы является совершенствование информационного обеспечения органов внутренних дел страны и обеспечение комплексного подхода в этом направлении деятельности.

По замыслу разработчиков осуществление программы внедрения ЕИТКС МВД позволяет поднять информационное обеспечение процесса раскрытия и расследования преступлений, предотвращения преступлений на новый качественный уровень путем оперативного получения сотрудниками органов внутренних дел в режиме реального времени точной и достоверной оперативно-справочной, розыскной и криминалистической информации, интегрируемой в системе МВД России (168).

Программа включает несколько подпрограмм, координацию трех из которых осуществляет ГИАЦ:

- «Реконструкция и техническое перевооружение информационных центров МВД, ГУВД, УВД, субъектов РФ, УВД на транспорте»;
- «Создание системы межрегиональных банков данных дактилоскопической информации федеральных округов (АДИС) ГИАЦ»;
- «Создание автоматизированной информационно-поисковой системы биометрической идентификации личности по изображению лица»;
- Подпрограмма «*Реконструкция и техническое перевооружение информационных центров МВД, ГУВД, УВД, субъектов РФ, УВД на транспорте*».

Одним из основных направлений реализации мер по информационному обеспечению органов внутренних дел РФ является оснащение их современными программно-техническими комплексами и системами, а также внедрение в практическую деятельность новых перспективных информационных технологий.

В настоящее время в органах внутренних дел эксплуатируется более 190 тыс. компьютеров и около двух тысяч серверов. В подразделениях органов внутренних дел установлено свыше 60 тыс. автоматизированных рабочих мест, обеспечивающих доступ к информационным ресурсам различных автоматизированных информационно-поисковых систем. В большинстве МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ созданы региональные информационно-вычислительные сети с использованием возможностей приема и передачи информации по каналам магистральной сети передачи данных МВД России. Проведенные мероприятия позволили перейти к созданию информационно-телекоммуникационной инфраструктуры МВД России (167).

Более 50 ИЦ МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ, УВДТ оснащены типовыми программно-техническими комплексами интегрированных банков данных (ИБД) регионального уровня — «ИБД-Регион».

Внедрение современных программно-технических комплексов в значительной мере сокращает время обработки запросов и обеспечивает полноту предоставляемых сведений сотрудникам внутренних дел при обращении к информационным массивам «ИБД-Регион» в режиме реального времени непосредственно с рабочих мест. Если в предыдущие годы запрос на получение информации по интересующим объектам учета исполнялся в течение суток, то с вне-

дрением новых информационных технологий работники милиции получают интересующие сведения в течение трех — пяти минут.

Для технического обеспечения функционирования АИС в части формирования ИР, организации оперативного информационного обмена и доступа к информации в интерактивном режиме развивается интегрированная мультисервисная телекоммуникационная система органов внутренних дел (ИМТС), предоставляющая для этих целей современные цифровые каналы связи (169).

Интерактивный режим — диалоговый режим взаимодействия в реальном времени пользователя (оператора) с информационной системой, при котором происходит двусторонний обмен информацией и командами с максимальной скоростью обработки информации.

Подпрограмма «Создание системы межрегиональных банков данных дактилоскопической информации федеральных округов (АДИС) ГИАЦ».

Сегодня общий объем автоматизированной дактилоскопической информации составляет более десятков миллионов дактилокарт (170). Фактически это один из крупнейших в мире автоматизированных дактилоскопических массивов. Создается многоуровневая система автоматизированных банков *дактилоскопической информации* (АДИС) органов внутренних дел, включающая в себя федеральный уровень, уровень федеральных округов (межрегиональные АДИС) и региональный уровень (170).

Возможность получения дактилоскопической информации в электронном виде позволяет в кратчайший срок идентифицировать личность подозреваемого, повысить эффективность раскрытия и расследования преступлений, особенно серийного характера.

Появление новейших современных технологий, в том числе технологии бескраскового дактилоскопирования, дает возможность расширить круг задач, решаемых с помощью создаваемой системы, и обеспечить использование дактилоскопической информации любым (не являющимся специалистом в области дактилоскопии) сотрудником органов внутренних дел путем подключения к создаваемой инфраструктуре автоматизированных банков данных периферийных устройств, обеспечивающих оперативный доступ к дактилоскопическим массивам различного уровня.

Сегодня в ГИАЦ осуществляются полностью автоматизированные сбор и обобщение информации по формам статистической отчетности. Информация обобщается в целом по России, по федеральным округам и субъектам РФ.

Многоуровневая система АДИС органов внутренних дел включает в себя федеральный уровень (АДИС-ГИЦ), уровень федеральных округов (10 межрегиональных АДИС) и региональный уровень в МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ.

Общий объем автоматизированной дактилоскопической информации всех межрегиональных и региональных АДИС, в том числе федеральной АДИС-ГИЦ, составляет свыше 78 млн дактилокарт лиц и свыше 1400 тыс. следов, изъятых с мест нераскрытых преступлений. Сегодня с помощью внедренных автоматизированных банков данных дактилоскопической информации устанавливается каждый 10 след, изъятый с мест нераскрытых преступлений.

В результате проверок по базам данных межрегиональных АДИС-ФО и федеральной АДИС-ГИЦ только за 2009 г. получено более 645 тыс. положительных идентификаций, выявлено около 164 тыс. фактов искажения паспортных данных, подтверждена личность более 454 тыс. лиц, установлена личность 5741 неопознанного трупа.

Внедрение современных технических средств дактилоскопирования, использование «живого сканера» позволяет безошибочно идентифицировать человека по папиллярным линиям только одного пальца (165).

Подпрограмма «Создание автоматизированной информационно-поисковой системы биометрической идентификации личности по изображению лица».

В целях реализации данной подпрограммы в течение 2005—2007 гг. осуществлена поставка и внедрение в эксплуатацию 342 аппаратно-программных комплексов в 82 подразделениях оперативно-розыскной информации КМ МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ, 20 УВДТ и 230 горрайорганов крупных городов; проведено обучение более 400 сотрудников КМ МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ. Объем Федерального банка оперативной фото- и видеоинформации и баз данных фотоизображений составляет в целом по стране более 5 млн лиц и 7 млн фотографий.

Внедрение в подразделениях Центра оперативно-розыскной информации программного комплекса АПК «Сова» с формированием баз данных фото- и видеоинформации по оперативно-значимому контингенту способствует розыску преступников и раскрытию преступлений с более высоким уровнем достоверности (167).

В последнее время наиболее значимыми для идентификации и криминалистического учета являются биометрические параметры человека: ДНК, папиллярные узоры рук и ног человека, радужная оболочка глаз. Указанные биометрические параметры уникальны, обладают высокой степенью устойчивости, не изменяются во времени и неотъемлемы от человека. Более того, они даны человеку практически от рождения и применимы как для идентификации живого человека, так и для установления по неопознанным трупам личности человека.

Информационным ядром криминалистических учетов, содержащих личностную информацию, являются биометрические данные, представленные физическими, физиологическими и другими характеристиками человека. При этом иерархия системы биометрической информации строится, исходя из следующих соображений:

- уникальность информации того или иного биометрического параметра, присущего только одному человеку и определяющего его индивидуальность;
- постоянство биометрической информации в течение длительного периода времени или всей жизни человека;
- полнота информации о человеке, а также исходя из соотношения информационной емкости носителя и его размеров;
- возможность регистрации (фиксации), сохранения, накопления и структурирования такой информации, исходя из выявленных отличительных признаков;
- информационная значимость для решения диагностических и идентификационных задач (172).

Следует отметить, что конкретные биометрические параметры человека содержат информацию, достаточную не только для идентификации человека. Биометрические параметры содержат значительный объем информации о наследственных признаках, предрасположенности к определенным заболеваниям, злоупотреблениях различными веществами и т.п. ДНК содержится практически в любой клетке организма человека и может быть выделена из

микроколичества биоматериала (теоретически — даже из одной клетки). По соотношению объема содержащейся информации о человеке и количества носителя ДНК данный биометрический параметр находится на первом месте, затем располагаются радужная оболочка глаза и папиллярные узоры пальцев рук человека.

Предполагается, что единая интегрированная система информационного обеспечения будет доступна также всем правоохранительным органам в рамках России (ФСБ России, ФСКН России, прокуратура, ФТС России и др.). Впоследствии эта сеть позволит использовать информационные массивы других государственных организаций и учреждений (172).

Одним из перспективных направлений использования биометрической информации в правоохранительной деятельности является участие в обмене криминалистически значимой информацией посредством формирования и функционирования межгосударственного информационного банка данных криминалистической информации, а также выход на международный уровень обмена информацией и совместного использования интегрированных баз данных, содержащих биометрическую информацию, с международными полицейскими организациями Европол и Интерпол (173).

Реализация программы МВД России ЕИТКС ОВД позволяет существенно повысить уровень информационного обеспечения процесса раскрытия и расследования преступлений, предотвращения преступлений путем оперативного получения сотрудниками органов внутренних дел в режиме реального времени точной и достоверной оперативно-справочной, розыскной и криминалистической информации, интегрируемой в системе МВД России.

19.3. Единая технологическая система учетов в органах внутренних дел

Базы данных криминалистических учетов не могут эффективно работать без телекоммуникационной системы, делающей доступной информацию для пользователей (сотрудников органов внутренних дел) непосредственно на их рабочих местах и позволяющей, например, оперативно провести проверку следов с места происшествия по базе

данных, установить личность или принадлежность документа предъявителю.

На базе ГИАЦ МВД России создана межведомственная автоматизированная система ведения Регистра федерального интегрированного информационного фонда, предусматривающая интеграцию информационных ресурсов и информационное взаимодействие министерств и ведомств правоохранительных и судебных органов.

Учетная информация имеет особое значение в системе МВД России, она помогает в раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений, розыске преступников, установлении личности неизвестных граждан и принадлежности изъятого имущества и т.д. Такая информация формируется в горрайорганах, ИЦ МВД, ГУВД, УВД по территориальному (региональному) принципу и образует федеральные учеты ГИЦ МВД России.

Проведенная работа по автоматизации и объединению в едином банке данных оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и статистических учетов позволила создать систему, которая является мощным оружием в руках правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Это позволяет объединить все эксплуатируемые автоматизированные системы для дальнейшего формирования единого информационного пространства всех правоохранительных органов.

Наряду с учетами в органах внутренних дел ведутся экспертно-криминалистические централизованные коллекции и картотеки, которые создаются и хранятся в экспертно-криминалистических центрах (ЭКЦ) МВД России (федеральные) и экспертно-криминалистических управлениях (ЭКУ) МВД, ГУВД, УВД (региональные). Коллекции и картотеки ЭКУ и ЭКЦ ориентированы прежде всего на обеспечение раскрытия и расследования преступлений.

Информационная база системы МВД построена по принципу централизации учетной информации. Основу такой базы составляют оперативно-справочные, розыскные и криминалистические учеты и картотеки, сосредоточенные в ГИЦ МВД России и ИЦ МВД, УВД и локальные учеты горрайорганов. В целом их массивы оцениваются примерно в сотни миллионов учетных документов.

Централизованные оперативно-справочные, криминалистические и розыскные учеты располагают следующими

сведениями о гражданах России, иностранцах и лицах без гражданства:

- судимость, место и время отбывания наказания, дата и основание освобождения;
- перемещение осужденных;
- смерть в местах лишения свободы, изменение приговора, амнистия, номер уголовного дела;
- место жительства и место работы до осуждения;
- задержание за бродяжничество.

Учетная информация создается и обрабатывается в *автоматизированных информационно-поисковых системах (АИПС)*.

Приведем краткую характеристику отдельных АИПС:

- АИПС «Картотека» — автоматизированный пофамильный и дактилоскопический учет служит для получения сведений о судимости, о месте жительства и месте работы до осуждения, группе крови, дактилоскопической формуле;
- АИПС «Опознание» выдает информацию о лицах, пропавших без вести, неопознанных трупах, неизвестных больных и детях;
- АИПС «Оружие» позволяет вести учет похищенного, утерянного и выявленного (изъятого, найденного, добровольно сданного) вооружения (стрелковое оружие, гранатометы и др.);
- АИПС «Автопоиск» содержит информацию о легковых и грузовых автомобилях, автобусах отечественного и иностранного производства со следующими установочными данными — государственный номер, номера двигателя, кузова и шасси. В информационных центрах МВД, УВД дополнительно осуществляется регистрация мотоциклов, мотороллеров и мотоколясок;
- АИПС «Досье» позволяет подучить сведения об особо опасных рецидивистах, «ворах в законе», «авторитетах» преступного мира и др.: установочные данные, приметы, место работы, место жительства, связи, привычки и т.д.

Примерами *автоматизированных информационно-справочных систем (АИСС)*, применяемых для проведения оперативной и учетно-аналитической работы в горрайорганах и МВД республик, являются:

- АИСС «Сводка» — позволяет работать с базой данных, создаваемой по поступающей в органы внутренних дел оперативной информации о происшествиях и престу-

плениях, осуществлять поиск по реквизитам, а также вести статистическую обработку данных, составлять отчеты при поступлении запросов и после исполнения документов;

- АИСС «Наркобизнес» предназначена для сотрудников отдела по незаконному обороту наркотиков. Использование системы межзадачных связей позволяет выявлять лица, их связи с событиями, друг с другом, оружием и адресами, проходящими по разным видам учетов.

В Центральном архиве МВД России, Центральном архиве внутренних войск МВД России, подразделениях архивной информации ИЦ МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ на депозитарном хранении имеется более 16 млн дел начиная с 1917 г. и по настоящее время. Многие из них представляют большую политическую, научную и историческую ценность (174). Систематизация этой информации также является делом огромной важности.

19.4. Концепция информатизации органов внутренних дел до 2012 г.

Несмотря на то, что к настоящему времени был проведен большой объем работ по информационному обеспечению органов внутренних дел, уровень их информатизации пока еще не соответствует требованиям времени. В частности, не решены или решены не в полном объеме следующие вопросы:

- создание базовой технической инфраструктуры единой информационно-поисковой системы и обеспечения взаимодействия между существующими АИС и СТРАС;
- создание современных систем передачи информации ограниченного доступа и информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну;
- создание единой системы ЭДиД, а также ее нормативного регулирования в этой области;
- создание системы управления и разграничения доступа к информационным ресурсам ОВД;
- организация в требуемом объеме профессиональной переподготовки специалистов по эксплуатации и сопровождению информационно-вычислительных, телекоммуникационных систем, а также средств и систем защиты информации;
- обеспечение требуемого уровня информационной безопасности;

- развитие в полном объеме банков данных биометрической и розыскной информации;
- автоматизация картотек и др.

Учитывая названные обстоятельства и в интересах проведения единой научно-технической политики в области информатизации, разработана и утверждена приказом МВД России от 04.04.2009 № 280 *Концепция информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России до 2012 г.* (далее — Концепция), определяющая основные направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России на ближайшую перспективу (175).

Главной целью разработки и принятия Концепции является определение основных направлений совершенствования информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел РФ и внутренних войск МВД России до 2012 г., повышающих эффективность оперативно-служебной, служебно-боевой и административно-хозяйственной деятельности на основе применения современных информационных технологий и систем.

Концепция определяет цели, задачи, принципы и основные направления в области информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, учитывает тенденции развития информационных технологий как в Российской Федерации, так и за рубежом, особенности и возможности их применения в деятельности МВД России.

Целью информатизации является повышение эффективности оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности ОВД на основе применения современных информационных технологий, научного и научно-технического обеспечения деятельности системы МВД России.

Основными задачами информатизации ОВД являются:

- создание единой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры системы МВД России, обеспечивающей создание единого информационного пространства, требуемого уровня информационной безопасности и внедрение ЭДиД;
- разработка, внедрение и развития ЕИТКИ, ее структурных компонентов;

- разработка новых и модернизация существующих информационных ресурсов, их подключение к ЕИТКИ, обеспечение к ним санкционированного удаленного доступа в интерактивном режиме;
- создание возможностей обеспечения информационного взаимодействия;
- обеспечение комплексной автоматизации управления ОВД на основе создания ситуационных центров управления;
- организация профессиональной переподготовки специалистов по эксплуатации и сопровождению информационных и телекоммуникационных систем, а также средств и систем защиты информации.

Основные принципы информатизации МВД России:

- принцип системности, основанный на возможности объединения автономных АИС и СТРАС в единую распределенную иерархическую систему на основе ЕИТКИ, с предоставлением возможности автономной разработки, модернизации и внедрения АИС и СТРАС при обеспечении единых подходов и стандартов;
- принцип открытости, обеспечивающий взаимодействие компонентов ЕИТКИ друг с другом, а также с системами, не входящими в ЕИТКИ, через стандартные интерфейсы и основанный на возможности:
- расширение предоставляемых сервисов и используемых технологий без нарушения функционирования ЕИТКИ и ухудшения эксплуатационных характеристик;
- подключение к ЕИТКИ новых пользователей и источников информации;
- принцип направленного развития, основанный на осуществлении взаимосвязанных процессов проектирования и поэтапной модернизации структурных составляющих ЕИТКИ, обеспечивающих возможность ее постоянной адаптации к изменяющимся задачам МВД России и требованиям пользователей;
- принцип консолидации данных, основанный на приведении всех данных к единой терминологии, обеспечении их единообразной интерпретации и точного сопоставления;
- принцип безопасности данных, основанный на осуществлении организационных и технических мер, предотвращающих повреждение или потерю данных, а также их использование без соответствующих полномочий;

• принцип достоверности и легитимности данных, основанный на использовании в оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности проверенных данных, полученных в установленном порядке;

• принцип экономической целесообразности, основанный на оптимальности и обоснованности финансовых затрат на создание, развитие и эксплуатацию ИР.

Основные направления информатизации МВД России соответствуют общероссийским целям информатизации и приоритетам Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года.

Основные мероприятия по реализации Концепции.

Реализация Концепции обеспечивается выполнением комплекса правовых, научных, организационных, ресурсных и кадровых мероприятий.

Система *правовых мероприятий* включает:

• участие в разработке законодательных, подзаконных и межведомственных актов в области информатизации и информационного взаимодействия;

• совершенствование ведомственной нормативной правовой базы, регулирующей деятельность ОВД в области информатизации.

Система *научных мероприятий* включает:

• формирование научно-технической базы информатизации на основе планирования, проведения и внедрения результатов научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских работ, учета передового опыта в области информатизации правоохранительных органов;

• проведение ведомственных научных конференций по информатизации, привлечение ведущих специалистов в области информационных технологий к выработке основных подходов к информатизации и проведению работ по созданию и внедрению ЕИТКИ и ИР;

• обсуждение результатов информатизации на научно-техническом совете Совета МВД России по науке и передовому опыту.

Система *организационных мероприятий* включает:

• обеспечение исполнения Плана мероприятий по реализации Концепции (приводится в приложении № 2 к приказу МВД России от 04.04.2009 № 280);

- выработку основных показателей и системы оценки информатизации деятельности ОВД, установления на их основе ведомственной статистической отчетности;
- подготовку ежегодного обзора состояния информатизации ОВД для доклада руководству МВД России;
- создание специализированных подразделений МВД России, отвечающих за разработку и реализацию единой политики информатизации, разработку, создание, ввод в действие, управление функционированием и техническое сопровождение ЕИТКИ.

Система *ресурсных мероприятий* включает:

- использование ресурсных механизмов путем включения мероприятий по реализации Концепции в действующие и (или) разрабатываемые федеральные и ведомственные целевые программы, государственную программу вооружений, иные программы и планы, а также систему государственных заказов на продукцию, товары и услуги;
- консолидацию бюджетных средств на создание ИР и ЕИТКИ, имеющих ключевое значение в деятельности ОВД;
- использование в процессе проектирования и внедрения новых информационных систем ранее произведенных капитальных вложений в ЕИТКИ.

Система *кадровых мероприятий* включает организацию подготовки и переподготовки кадров, в том числе:

- развитие системы по подготовке и повышению квалификации на базе ведомственных и общегражданских высших учебных заведений;
- разработку программ обучения, а также необходимых методических материалов;
- организацию профессионального обучения специалистов ОВД в области информационных технологий.

Повышение уровня информатизации МВД России на основе ЕИТКИ призвано обеспечить оперативность формирования, достоверность и полноту сведений, содержащихся в автоматизированных банках данных ОВД, а также повышение эффективности информационной поддержки оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности на всех уровнях управления системы МВД России за счет реализации непосредственного доступа пользователей к хранимой и обрабатываемой информации, создания единых алгоритмов и средств обмена информацией между взаимодействующими системами за счет использования

ЭДиД. Кроме того, предполагается совершенствование процедур и регламентов межведомственного и ведомственного информационного взаимодействия, унификацию данных, сокращение их избыточности и исключение дублирования первичного ввода информации, снижение объема бумажного документооборота; повышение эффективности организационно-управленческой деятельности за счет внедрения ЭДиД и информационной поддержки управления силами и средствами; обеспечение аналитической поддержки оперативно-служебной деятельности, в том числе сокращение времени, повышение результативности и качества принимаемых решений с использованием современных аналитических методов обработки информации.

Реализация Концепции призвана обеспечить и выполнение требований по комплексной защите информации, получение требуемого уровня устойчивости, непрерывности, оперативности и скрытности управления ОВД, повышение качества управленческих решений и сокращение длительности управленческого цикла на основе эффективного использования информационно-технологических и аналитических возможностей ситуационных центров управления; повышение качества и доступности предоставляемых услуг гражданам и организациям, информационной открытости и прозрачности механизмов управления, переход на оказание услуг гражданам и организациям в электронном виде.

Концепция позволит создать базовую инфраструктуру информатизации всех сфер деятельности ОВД; до 2013 г. поэтапно интегрировать создаваемые и модернизируемые ИР системы МВД России и обеспечить к ним санкционированный доступ; реализовать комплекс мероприятий по повышению уровня информационной безопасности ОВД; оптимизировать затраты на информационное обеспечение подразделений системы МВД России; создать требуемые предпосылки и условия для осуществления дальнейшего (после 2012 г.) научно обоснованного интенсивного развития ЕИТКИ.

Проводимые мероприятия по информатизации органов внутренних дел позволят поднять на новый качественный уровень информационное обеспечение процесса раскрытия и расследования преступлений, предотвращения преступлений путем оперативного получения сотрудниками органов внутренних дел, в режиме реального времени, точной

и достоверной оперативно-справочной, розыскной и криминалистической информации, интегрируемой в системе МВД России.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы особенности организационной структуры информационного обеспечения органов внутренних дел?
2. Перечислите подпрограммы информатизации органов внутренних дел.
3. Охарактеризуйте роль и значение учетных систем в деятельности органов внутренних дел.
4. Назовите цели, задачи и принципы Концепции информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России до 2012 г.
5. Дайте характеристику основных условий реализации Концепции информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России до 2012 г. и ее конечных результатов.

Глоссарий

База данных — представленная в объективной форме совокупность самостоятельных информационных материалов (статей, обзоров, расчетов, правовой информации и иных подобных информационных элементов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть созданы, найдены и обработаны с помощью ЭВМ.

Биометрика — раздел биологии, содержанием которого являются планирование и обработка результатов количественных экспериментов и наблюдений с использованием метода математической статистики.

ГАС «Выборы» — единая автоматизированная система, предназначенная для информационного обеспечения деятельности органов, проводящих проведение избирательной кампании по всем видам выборов и референдумов, а также обеспечения достоверности получаемой информации и защищенности информации от несанкционированного доступа и фальсификации.

ГАС «Правосудие» — территориально распределенная автоматизированная информационная система, предназначенная для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

ГАС «Управление» — единая вертикально интегрированная автоматизированная система, включающая центральную информационную систему, ведомственные информационные системы и иные информационные системы, предназначенная для принятия управленческих решений в сфере государственного управления, а также мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий.

Государственная информационная политика — универсальный социальный механизм определения и реализации

целей, задач, принципов, приоритетов и условий в развитии информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также сохранение и укрепление духовной основы общества.

Государственная политика — основанная на праве, легитимном принуждении и необходимом ресурсном обеспечении деятельность государственных органов и должностных лиц по поддержанию функционирования институтов общества и государства, обеспечению безопасности территории и населения, а также по реализации идеологической программы субъекта, обладающего публичной властью.

Данные — информация, представленная в виде, пригодном для обработки автоматическими средствами при участии человека.

Документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Задача государственной информационной политики — желаемый результат деятельности государственных органов и должностных лиц в информационной сфере, связанной с достижением цели государственной информационной политики на определенном, относительно стабильном интервале или в некоторый конкретный момент общественного развития.

Индексирование правовой информации — деятельность по преобразованию в поисковый образ текстов и содержания правовой информации с помощью специального искусственного языка, основанного на использовании соответствующих правовых дескрипторов (ключевых слов и словосочетаний).

Интерактивный режим — диалоговый режим взаимодействия в реальном времени пользователя (оператора) с информационной системой, при котором происходит двусторонний обмен информацией и командами с максимальной скоростью обработки информации.

Информатизация — научно-технически и социально-экономически организованный процесс удовлетворения информационных потребностей на основе использования компьютерной техники, современных телекоммуникационных систем и информационных технологий.

Информатизация судебной деятельности — организованный процесс создания благоприятных условий для

доступа к информации, используемой в судопроизводстве, ее хранения, обработки и передачи в электронной форме на основе ресурсов и услуг судебных информационных систем в целях повышения эффективности правосудия.

Информатика — область научных знаний, изучающих природу, структуру и свойства информации, а также методы и средства сбора, обработки, хранения передачи, обмена, защиты и использования информации с целью удовлетворения информационных потребностей.

Информационная безопасность — состояние защищенности от угроз (опасных воздействий) жизненно важных национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Информационная политика — универсальный социальный механизм определения целей, задач, принципов и условий реализации приоритетов общественного развития в информационной сфере, основанный на конкурентной публичной борьбе субъектов политики и связанный с реализацией общественной поддержки субъектов политики, а также их представлений о содержании общественного блага и путях его достижения.

Информационная система — совокупность баз данных и обеспечивающих их обработку технологий и технических средств.

Информационная среда — совокупность наиболее оптимальных благоприятных организационно-правовых, технических и технологических условий реализации конкретных (ситуационных) информационных потребностей субъектов информационной сферы.

Информационная сфера — пространственно-временная область человеческой деятельности, связанная с поиском, обработкой, хранением (защитой), передачей и использованием информации.

Информационная услуга — человеческая деятельность, направленная на предоставление информационных продуктов в пользование потребителям.

Информационное общество — состояние развития общества, которая характеризуется высокоразвитой информационной культурой, инфраструктурой и массовой информатизацией, широким доступом населения к информационным ресурсам, рынком информационных продуктов

и приоритетным развитием информационного сектора экономики.

Информационно-телекоммуникационная сеть — технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

Информационные ресурсы — массивы документированной информации, имеющие фундаментальную социально-экономическую ценность, систематизированные по отдельным критериям в зависимости от их потребительских свойств и распределенных по уровню доступа.

Информационные технологии — рациональные приемы и способы изменения (преобразования) состояния информации, ее свойств, формы и содержания с целью принятия эффективных управленческих решений и других информационных потребностей.

Информационный интерес — реальные потребности субъекта искать, получать, обрабатывать, передавать и использовать информацию в целях решения различных задач в реальной жизни.

Информационный продукт — информация, представляющая собой результат деятельности, либо обеспечивающая информационную деятельность, созданная и представленная в форме, пригодной для потребления.

Информационный процесс — организованная совокупность последовательных действий, связанных с удовлетворением информационных потребностей.

Информационный товар — информация, созданная и представленная в форме, пригодной для обмена, продажи или потребления.

Информация — образ существующей действительности, отраженный в сознании человека и выраженный в символьной форме с целью ориентации и адаптации в жизни.

Источники угроз информационного безопасности — исходные основания (причины) опасного воздействия на жизненно важные интересы личности, общества и государства в информационной сфере.

Канал сети связи (передачи данных) — часть сети Интернет, соединяющая (связывающая) между собой каждую пару оконечных устройств (терминалов) связи.

Коммутируемая линия связи (dial-up line) — линия связи, устанавливаемая только на время соединения передающего и принимающего коммутирующего устройства,

организуемая в телефонной сети с помощью модемов (модуляторов), преобразующих аналоговый сигнал в цифровую форму (для обработки его средствами ЭВМ) и обратно.

Направления государственной информационной политики — область деятельности государственных органов и должностных лиц по выполнению одной или нескольких задач государственной информационной политики.

Общероссийский государственный информационный центр — государственная территориально распределенная информационная система, обеспечивающая информационное взаимодействие информационных систем органов государственной власти между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами в интересах оказания государственных услуг организациям и гражданам в электронном виде.

Политика — универсальный механизм определения целей, задач, принципов и условий реализации приоритетов общественного развития на основе конкурентной публичной борьбы субъектов политики за овладение и использование публичной власти для достижения политических целей данного субъекта.

Портал (сайт, страница) сети Интернет — технологическая информационно-телекоммуникационная система размещения, представления и использования сетевой информации, а также прямого доступа пользователей к ней.

Правовая информатизация — организованный процесс создания оптимальных условий удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных органов, организаций реального сектора экономики, общественных структур и граждан на основе организации эффективного использования правовых информационных ресурсов с помощью вычислительной техники, телекоммуникационных средств и информационных технологий.

Правовая информатика — междисциплинарная отрасль знаний о закономерностях природы правовой информации и информационно-технологических процессов (формирования и реализации правовой информации) в правовой системе.

Правовая информация — образ правовой действительности, отраженный в сознании властвующего субъекта (правосознании законодателя) и выраженный в форме нормы права.

Правовой дескриптор — ключевое слово или словосочетание (код), предназначенные для описания основного смысла правовой информации, позволяющие найти и определить необходимые сведения, хранящиеся в автоматизированной информационной правовой системе.

Правовой мониторинг — деятельность органов государственной власти по наблюдению, оценке и совершенствованию нормативной правовой информации и практики ее реализации с целью повышения эффективности правовой системы.

Правовой тезаурус — лексико-семантическая совокупность (словарь) ключевых слов, сгруппированных в соответствии с правовой понятийной классификацией и применяемых в качестве лингвистического обеспечения использования автоматизированных систем обработки правовой информации.

Принципы государственной информационной политики — базовые положения, которыми руководствуются государственные органы и должностные лица при выполнении задач государственной информационной политики.

Сеть Интернет — глобальная информационно-телекоммуникационная технологическая система, состоящая из предназначенной для передачи по линиям связи и представленной на портале (сайте) совокупность (массив) информации, доступ к которой осуществляется с использованием организационных, программных и вычислительных средств, а также иных элементов сетевой инфраструктуры.

Ситуационные системы и технологии — рациональные приемы и способы выработки стратегических решений и разработки мер, направленных на решение стратегических задач в сфере управления любой системой.

Ситуационные центры (кабинеты) — комплексы программно-аппаратных и визуально-информационных средств, предназначенных для коллективной интерактивной работы руководителей в различных сферах управления.

Состояние защищенности применительно к информационной безопасности — это сохранение всех элементов информационной системы в первоначальном значении параметров, которое позволяет обеспечить равновесие их существования и устойчивость в развитии.

Справочная правовая система — программный комплекс, включающий массивы систематизированной элек-

тронной правовой информации и обеспечивающий ее рациональный семантический поиск, обработку, анализ и использование.

Судебные информационные системы — совокупность баз данных, обеспечивающих обработку технологий и программно-технических средств, применяемых в судебной деятельности.

Телефонная линия связи (электросвязи) — физическая среда, с помощью которой осуществляется передача сетевой информации (передача данных) между оконечным, телекоммуникационным оборудованием (терминалами).

Угрозы информационной безопасности — это условия и факторы (воздействия) человеческой деятельности, связанные с информацией, информационными системами, информационными процессами, создающие опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Файл — строгая последовательность связанных записей (кластеров), хранящихся в памяти компьютера, и рассматриваемых как единое целое.

Формат — структура информационного объекта, которая определяет способ расположения и представления его элементов.

Цель государственной информационной политики — духовные блага общественного развития и результаты программы деятельности властвующего субъекта в информационной сфере, в том числе по разрешению наиболее острых проблем и противоречий формирования информационного общества.

Экспертная система (ЭС) — прикладная диалоговая система искусственного интеллекта, способная получать, накапливать, корректировать знания в какой-либо предметной области, получать новые знания и на основе этих знаний находить решения практических задач.

Электронная (компьютерная) информация — это образ существующей действительности, созданный и представленный в символьной (двоичной) форме с помощью специально созданного искусственного языка в виде последовательной записи на электронно-вычислительной машине.

Электронная цифровая подпись — реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации

с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Электронное правительство — новая форма деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Электронное сообщение — информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети.

Электронное учебное издание — учебный материал в форме базы данных, имеющий необходимые массивы знаний, встроенный интерфейс, обеспечивающий удовлетворение образовательных потребностей и соответствующий государственному образовательному стандарту.

Электронный документ — это совокупность последовательных записей, сделанная с помощью искусственного языка с использованием электронной цифровой подписи.

Юридическая деятельность — профессиональная деятельность юристов, связанная с созданием и реализацией норм права (правовой информации).

Литература

1. Информатика как наука об информации / под ред. Р. С. Гиляревского. — М., 2006.

2. *Темников, Ф. Е.* Информатика / Ф. Е. Темников // Известия вузов. Электромеханика. — 1963. — № 12; *Михайлов, А. И.* Информатика — новое название теории научной информации / А. И. Михайлов, А. И. Черный, Р. С. Гиляревский // Научно-техническая информация. — 1966. — № 12; *Михайлов, А. И.* Основы информатики / А. И. Михайлов, А. И. Черный, Р. С. Гиляревский. — М., 1968.

3. История информатики и философия информационной реальности : учеб. пособие для вузов / под ред. чл.-корр. РАН Р. М. Юсупова, проф. В. П. Котенко. — М., 2007.

4. *Коган, Л. С.* Человеческая деятельность. (Опыт системного анализа) / Л. С. Коган. — М., 1974. — С. 104—105.

5. *Рубинштейн, Р. И.* Разгаданные письмена / Р. И. Рубинштейн. — М., 1960. — С. 15—17.

6. Русский язык : энциклопедия / 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1998. — С. 34.

7. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. — Т.6. Изобретения и технологии. — М., 2002.

8. *Маклюэн, М.* Галактика Гутенберга : Становление человека печатающего / М. Маклюэн. — М., 2005. — С. 288—295.

9. *Малиновский, Б. Н.* История вычислительной техники в лицах / Б. Н. Малиновский. — Киев, 1995. — С. 46—48.

10. *Ершов, В. В.* Информационное право — базовая дисциплина специальности «Прикладная информатика в юриспруденции» / В. В. Ершов, Д. А. Ловцов // Информационное право. — 2006. — № 3.

11. Словарь иностранных слов. — М., 1988. — С. 201.

12. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 2-е изд., испр. и доп. — М., 1994. — С. 644, 452.

13. *Стрельцов, А. А.* Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические

основы / А. А. Стрельцов ; под. ред. В. А. Садовничего и В. П. Шерстюка. — М. : МЦНМО, 2002. — С. 21—40.

14. *Фатьянов, А. А.* Правовое обеспечение безопасности информации в РФ : учеб. пособие / А. А. Фатьянов. — М., 2001. — С. 8.

15. *Винер, Н.* Кибернетика, или управление и связь в животных и машине / Н. Винер. — М., 1983. — С. 55—56.

16. Введение в философию : учеб. пособие для вузов / Фролов И. Т. [и др.] — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2004. — С. 432—435; *Керимов, Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. — 2-е изд. — М., 2001. — С. 101—108; *Стрельцов, А. А.* Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы / А. А. Стрельцов. — М., 2002. — С. 21—40; *Урсул, А. Д.* Отражение и информация / А. Д. Урсул. — М., 1973. — С. 18—43; Правовая информатика и кибернетика : учебник / под ред. Н. С. Полевого. — М., 1993. — С. 25.

17. *Винер, Н.* Кибернетика и общество / Н. Винер. — М.,1958. — С. 31.

18. *Семилетов, С. И.* Документы и документооборот как объекты правового регулирования : автореф. дис. канд. наук / С. И. Семилетов. — М., 2003. — С. 16.

19. Государственный стандарт Р 6.30—97 «Требования к оформлению документов».

20. Доктрина информационной безопасности РФ, утвержденная Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895 // Российская газета. — 2000. — № 187.

21. *Воройский, Ф. С.* Информатика. Новый систематизированный толковый словарь-справочник / Ф. С. Воройский. — М., 2003. — С. 500.

22. *Советов, Б. Я.* Информационные технологии : учеб. для вузов / Б. Я. Советов. — М., 2005. — С. 45—46.

23. *Аристотель.* Политика. Книга 3. (Г). / Аристотель. — М., 1997. — Т. 1. — (Антология мировой политической мысли). — С. 112.

24. *Вебер, М.* Политика как призвание и профессия. Избранные сочинения / М. Вебер. — М., 1990. — С. 645.

25. *Гольбах, П. А.* Естественная политика или беседы об истинных принципах управления. Избранные произведения / П. А. Гольбах. — М., 1963. — Т. 2. — С. 380.

26. *Манхейм, К.* Идеология и утопия //Диагноз нашего времени / К. Манхейм. — М., 1994. — С. 7.

27. *Strauss, L.* Political Philosophy / L. Strauss. — Six Essays. Indianapolis. — N.Y., 1952. — P. 35.

28. *Morgenthau, H. J.* Politics among Nations / H. J. Morgenthau. — 4th ed. — N. Y., 1967. — P. 11.

29. *Арон, Л.* Демократия и тоталитаризм / Л. Арон. — М., 1993. — С. 54.

30. *Соловьев, А. И.* Политология. Политическая теория и политические технологии / А. И. Соловьев. — М., 2003. — С. 32.

31. Современный толковый словарь русского языка. — СПб., 2003. — С. 566.

32. *Нисневич, Ю. А.* Информация и власть / Ю. А. Нисневич. — М., 2000.

33. Информационная политика / под ред. В. Д. Попова. — М. : РАГС, 2003.

34. *Коротков, А. В.* Государственная политика РФ в области развития информационного общества / А. В. Коротков, Б. В. Кристальный, И. Н. Курносов. — М., 2007.

35. *Василенко, И. А.* Политическая философия / И. А. Василенко. — М., Инфра, 2009.

36. *Алексеев, С. С.* Государство и право / С. С. Алексеев. — М. : Юридическая литература, 1994. — С. 14.

37. Указ Президента РФ от 14.05.2004 № 613 «Положение об Управлении пресс-службы и информации Президента РФ»; Послание Высшего Государственного Совета Союзного государства Парламентскому Собранию Союза Беларуси и России «О положении в Союзном государстве и ходе его строительства», утвержденное постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 02.04.2001 № 3.

38. *Бачило, И. Л.* Информационное право : учеб. пособие / И. Л. Бачило. — М., 2001.

39. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. — 2-е изд., доп. — М. : Знание, 1999. — С. 311.

40. Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, 2000—2008 гг., его политические декларации и заявления, отражающие политическую идеологию субъекта, обладающего публичной властью в России. Сайт Президента РФ : www.kremlin.ru.

41. Стратегия развития информационного общества в РФ // Российская газета. — 2008. — 16 февр.; Концепция

информационной политики судебной системы // Совет судей РФ. — 16.11.2001. № 60.

42. Концепция информационной политики судебной системы // Совет судей РФ. 16.11.2001, № 60.

43. Положение об информационной политике Федеральной антимонопольной службы, утвержденное приказом Федеральной антимонопольной службы от 21.02.2008 № 54.

44. Основные направления государственной информационной политики в Сахалинской области до 2010 года, утвержденные 28.06.2005.

45. *Чернов, А. А.* Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А. А. Чернов. — М., 2003.

46. *Платон.* Собр. соч. / Платон. —М., 1990. — Т. 1. — С. 677.

47. Стратегия развития информационного общества в РФ // Российская газета. — 2008. — 16 февр. — № 34.

48. *Поведская, Е. В.* Человек и новые информационные технологии: завтра начинается сегодня / Е. В. Поведская, А. Д. Масейра. — СПб., 2007.

49. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации».

50. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года».

51. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003.

52. Концепции административной реформы в РФ в 2006—2010 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006—2010 годах (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р).

53. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

54. Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ № 632-р от 06.05.2008.

55. Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами, одобренная распоряжением Правительства РФ от 24.04.2007 № 516-р.

56. Концепция создания единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы управления (сокращенное наименование системы — ГАС «Управление»), одобренная протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30.06.2009 № 90.

57. Концепция региональной информатизации до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.07.2006 № 1024-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

58. *Нарышкин, С. Е.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2006. — № 11.

59. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. — М., 2004. — С. 59—96.

60. *Бачило, И. Л.* Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. — М., 2009.

61. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

62. Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002—2010 годы), утвержденная постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (в ред. постановления Правительства РФ от 10.09.2009).

63. Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной информационной системе ГАС “Управление”».

64. План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р.

65. Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами испол-

нительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р.

67. Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 24.04.2007 № 516-р.

68. Концепция создания единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы управления ГАС «Управление», утвержденная протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30.06.2009 № 90.

69. Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной информационной системе ГАС “Управление”».

70. Концепция региональной информатизации до 2010 года (в ред. постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219.

71. Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта РФ, утвержденная распоряжением за № 871-р Правительства РФ от 3 июля 2007 г.

72. Указы Президента РФ «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы РФ “Выборы”» от 23 августа 1994 г. № 1723 и «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы РФ “Выборы”» от 28.02.1995 № 227.

73. Федеральная целевая программа «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы РФ “Выборы” на 1996—2000 годы», утвержденная постановлением № 1242 Правительства РФ от 18.12.1995.

74. Концепция развития Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» до 2012 года, утвержденная постановлением ЦИК РФ от 25.09.2008 № 132/966-5.

75. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденная указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895.

76. *Могилевский, В. Д.* Методология систем: вербальный подход / В. Д. Могилевский. — М., 1999.

77. *Даль, В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х т. Т. 1. / В. И. Даль. — М., 2002. — С. 67.

78. *Стрельцов, А. А.* Обеспечение информационной безопасности России / А. А. Стрельцов. — М., 2002. — С. 47.

79. *Стрельцов, А. А.* Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности : учеб. пособие / А. А. Стрельцов. — М., 2008. — С. 30—31.

80. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

81. Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

82. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране».

83. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

84. Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

85. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

86. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю».

87. Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности».

88. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

89. Закон Российской Федерации от 21.06.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».

90. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

91. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

92. Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

93. Указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

94. Положение о сегменте информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для федеральных органов

государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, утвержденное приказом ФСО России от 07.08.2009 № 487.

95. Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах государственной власти».

96. *Керимов, Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. — 2-е изд. — М. : Аванта+, 2001.

97. Вопросы кибернетики и права. — М. : Наука, 1967; Правовая кибернетика. Проблемы правовой кибернетики. — М. : Наука, 1970; Правовая кибернетика. — М. : Наука, 1973; и др.

98. *Маковский, А. Л.* Материалы по классификации / А. Л. Маковский, Д. Б. Новиков, А. В. Силкина, А. Н. Симбирцев. — 29.09.1999. — № МКПА-118.

99. *Гаврилов, О. А.* Курс правовой информатики : учебник для вузов / О. А. Гаврилов. — М. : Издательство НОРМА, 2000. — С. 13—14.

100. *Венгеров, А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления / А. Б. Венгеров. — М., 1978. — С. 16—65; *Венгеров, А. Б.* Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки / А. Б. Венгеров // Советское государство и право. — 1977. — № 10; *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. — М., 2000. — С. 306—307, 339—341, 371.

101. *Венгеров, А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления / А. Б. Венгеров. — М., 1978. — С. 16—65.

102. *Керимов, Д. А.* Кибернетика и право / Д. А. Керимов, В. Н. Кудрявцев, А. А. Эйсман [и др.]. — М., 1970; Вопросы кибернетики и права. — М., 1967; Правовая кибернетика. — М. : Наука, 1973; Право и информатика / под ред. Е. А. Суханова. — М., 1990; и др.

103. *Рассолов, М. М.* Проблемы управления и информации в области права / М. М. Рассолов. — М., 1991; *Халфина, Р. О.* Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. — М., 1988; Влияние научно-технического прогресса на юридическую жизнь. — М., 1988; и др.

104. *Гаврилов, О. А.* Математические методы и модели в социально-правовом исследовании / О. А. Гаврилов. — М., 1980; *Рудашевский, Б. В.* Право и моделирование; *Шля-*

хов, А. Р. Использование методов и средств кибернетики в правовой науке и практике // Проблемы методологии и методики правоведения. — М., 1974. — С. 153—165; Основы применения кибернетики в правоведении / под ред. Н. С. Полевого, Н. В. Витрука. — М., 1977; и др..

105. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург, 1993; *Малько, А. В.* Двоичность юридической информации и язык законодательства / А. В. Малько // Правоведение. — 1993. — № 1. — С. 80—88; *Грибанов, Д. В.* Правовое регулирование кибернетического пространства как совокупности информационных отношений : автореф. диссертации / Д. В. Грибанов // Екатеринбург, 2003; *Солдатов, А. С.* Право как инструмент социального управления (информационный аспект) : автореф. дис. юридических наук / А. С. Солдатов. — СПб., 2002; *Невважай, И. Д.* Философия права: проблема рациональности права / И. Д. Невважай // Правоведение. — 1995. — № 3. — С. 67—75.

106. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург, 1993. — С. 27—154; *Черданцев, А. Ф.* Специфика правового отражения / А. Ф. Черданцев // Правоведение, 1973. — № 2. — С. 100—108; *Черданцев, А. Ф.* Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А. Ф. Черданцев / Правоведение. — 1972. — № 3. — С. 12—19.

107. *Кудрявцев, Ю. В.* Нормы права как социальная информация / Ю. В. Кудрявцев. — М., 1981.

108. Там же. — С. 16.

109. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург, 1993. — С. 27, 39, 126—154.

110. *Кудрявцев, Ю. В.* Нормы права как социальная информация / Ю. В. Кудрявцев. — М., 1981. — С. 16—28.

111. Там же. — С. 30—31.

112. *Мотрошилова, Н. В.* Бытие // Введение в философию.

113. *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права / А. Б. Венгеров. — М., 2000. — С. 389—408; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001. — С. 509—511.

114. *Муромцев, С. А.* Определение и основные разделы права / С. А. Муромцев. — СПб., 2004. — С. 62—63.

115. *Ильин, И. А.* Теория права и государства / И. А. Ильин. — М., 2003. — С. 78.

116. *Франчози, Дж.* Институционный курс римского права / Дж. Франчози. — М., 2004. — С. 27—28.

117. *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. — С. 363; *Кудрявцев, Ю. В.* Нормы права как социальная информация. — С. 46—86.

118. *Неновски, Н.* Право и ценности / Н. Неновски. — М., 1998.

119. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике.

120. *Черданцев, А. Ф.* Специфика правового отражения.

121. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001. — С. 611; *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права. — С. 481.

122. Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. В. Бабаева. — Н. Новгород, 1993. — С.475—476.

123. Там же.

124. Теория государства и права / отв. ред. В. Д. Перевалов. — М., 2001.

125. *Нерсесян, В. С.* Общая теория права и государства : учеб. для вузов / В. С. Нерсесян. — М., 1999.

126. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М., 1996.

127. *Пиголкин, А. С.* Толкование нормативных актов / А. С. Пиголкин. — М., 1962; *Лазарев, В. В.* Применение советского права / В. В. Лазарев. — Казань, 1972; *Рикер, П.* Конфликты интерпретаций: очерки о герменевтике / П. Рикер. — М., 1995; *Славская, А. Н.* Личность как субъект интерпретации / А. Н. Славская. — Дубна, 2002; *Малинова, И. П.* Философия правотворчества / И. П. Малинова. — Екатеринбург, 1996; *Малинова, И. П.* Философия права (от метафизики к герменевтике) / И. П. Малинова. — Екатеринбург, 1995; *Черданцев, А. Ф.* Толкование права и договора / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург, 2002; и др.

128. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург, 1993.

129. *Кудрявцев, В. Н.* Общая теория квалификации преступлений / В. Н. Кудрявцев. — М., 2001.

130. *Тарасов, Н. Н.* Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. — Екатеринбург, 2001.

131. *Ильин, И. А.* Теория государства и права / И. А. Ильин. — М., 2003.

132. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. — М., 2008. — С. 64.

133. *Шагиева, Р. В.* Правовая деятельность и ее разновидности в современном российском обществе / Р. В. Шагиева // Журнал российского права. — 2004. — № 10.

134. *Поворова, Е. А.* Соотношение информационного обеспечения и информатизации органов исполнительной власти / Е. А. Поворова // Законодательство и экономика. — 2007. — № 9.

135. Концепция правовой информатизации России, утвержденная указом Президента РФ от 28.06.1993 № 966.

136. *Демидов, А. А.* Публичные центры правовой информации / А. А. Демидов // Информационное право. — 2007. — № 4.; *Юдин, В. Г.* Состояние и проблемы развития сети публичного доступа к правовой информации. — Официальный сайт «Государственная система распространения правовых актов в электронном виде» : [электронный ресурс] http//pravo.msk.rsnet.ru.

137. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313.

138. Положение о Департаменте правовой информатизации, утвержденное приказом Минюста России от 11.01.2001 № 7.

139. Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29.11.2000 № 904.

140. Порядок предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре, утвержденный приказом Минюста России от 20.12.2005 № 244.

141. *Москвин, С. С.* Проблемы исследований в области использования вычислительной техники для организации ИПС нормативных материалов / С. С. Москвин // Правовая кибернетика. — М., 1973. — С. 34—35.

142. *Гафинова, И. Н.* Режим и порядок работы ИПС «Право-1» / И. Н. Гафинова, Л. О. Литвинова, С. С. Москвин, И. В. Трофимова // Правовая кибернетика. — М., 1973. — С. 43—54.

143. Компьютерные технологии в юридической деятельности : учеб. и практ. пособие / отв. ред. Н. С. Полевой, В. В. Крылов. — М. : БЕК, 1994.

144. Сайт компании «Гарант» : [электронный ресурс] http://www.gara№t-ufa.ru/s_history.htm.

145. Газета «КомпьютерПресс». — 2005. — № 7.

146. Официальный сайт Федерального государственного учреждения «Научный центр правовой информации» при Минюсте России : [электронный ресурс] http://www.scli.ru/bd/etalo№.php.

147. *Юдин, В. Г.* Состояние и проблемы развития сети публичного доступа к правовой информации / В. Г. Юдин. Сайт «Государственная система распространения правовых актов в электронном виде» : [электронный ресурс] http://pravo.msk.rs№et.ru/.

148. Сайт Информационного центра «КАДИС» : [электронный ресурс] http://www.kadis.ru/guide/№ews/82507.

149. *Захарова, И. Г.* Технология работы с правовыми базами данных : учеб. пособие / И. Г. Захарова. — М., 2010. — С. 17—20.

150. *Перевалов, В. Д.* Теория государства и права : учебник / В. Д. Перевалов. — М., 2008. — С. 168; Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2006. — С. 307.

151. Порядок использования комплексов технологических электронных систем при проведении мероприятий Совета Федерации, утвержденный распоряжением председателя Совета Федерации от 06.05.2005 № 205рп-СФ.

152. *Михайловский, М. Г.* Правовое регулирование информационного обеспечения законодательной деятельности Совета Федерации / М. Г. Михайловский // Информационное право. — 2007. — № 4.

153. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ : [электронный ресурс] официальный сайт Федерального Собрания.

154. Материалы официального сайта Совета Федерации в сети Интернет.

155. Официальный сайт Челябинского областного суда.

156. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ 2010 г.

157. Общая концепция информационной системы Конституционного Суда РФ, утвержденная руководителем Секретариата Конституционного Суда РФ 04.10.2007; Концепция информатизации Верховного Суда РФ, утвержденная председателем Верховного Суда РФ 19.11.2008; Концепция создания Единой автоматизированной информационно-коммуникационной системы арбитражных судов РФ (ЕАИКС АС РФ), утвержденная председателем Высшего Арбитражного Суда РФ 09.03.2005.

158. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ».

159. Отчет Генерального директора Судебного департамента А. В. Гусева VII Всероссийскому съезду судей о деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2005—2008 гг.

160. Приказ Минобрнауки России от 04.05.2010 № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) "бакалавр")».

161. Концепция информатизации Верховного Суда РФ, утвержденная приказом председателя Верховного Суда РФ от 19.11.2008 № 13-П.

162. Концепция создания Единой автоматизированной информационно-коммуникационной системы арбитражных судов РФ (ЕАИКС АС РФ), утвержденная председателем Высшего Арбитражного Суда РФ 09.03.2005.

163. Концепция создания автоматизированной системы информационного обеспечения органов прокуратуры РФ (АСИО «Прокуратура»). — Материалы сайта НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ.

164. *Егоров, В. А.* Информационные технологии предварительного расследования преступлений / В. А. Егоров // Российский следователь. — 2006. — № 6.

165. Пресс-служба ГИАЦ МВД России : [электронный ресурс] http://www.mvd.ru/news/31439.

166. Приказ МВД России от 08.12. 2009 № 925 «Вопросы Главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел РФ».

167. Пресс-служба ГИАЦ МВД России : [электронный ресурс] http://www.mvd.ru/news/31439.

168. *Чубукова, С. Г.* Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учеб. пособие / С. Г. Чубукова, В. Д. Элькин / под ред. М. М. Рассолова, В. Д. Элькина. — 2-е изд., испр., доп. — М. : Контракт, 2007.

169. Приказ МВД России от 26.09.2006 № 763 «Об утверждении структуры интегрированной мультисервисной телекоммуникационной системы органов внутренних дел».

170. Программа МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел» / Организация правовой работы в системе МВД России. Сборник правовых актов и методических документов». — М., 2006. — Т. 2.

171. Приказ МВД России от 17.11.1999 № 643 «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации».

172. *Барковская, Е. Г.* Концепция создания криминалистических учетов на основе баз данных биометрии человека / Е. Г. Барковская // Общество и право. — 2009. — № 1.

173. *Белов, О. А.* Информационное обеспечение раскрытия и расследования преступлений : автореф. дис. канд. юридич. наук / О. А. Белов. — М., 2007. — С. 24.

174. Пресс-служба ГИАЦ МВД России : [электронный ресурс] http://www.mvd.ru/news/31439/

175. Сайт Тюменского института МВД России : [электронный ресурс] http://mvd.from-tyumen.ru/.

176. *Юсупов, Р. М.* Концептуальные основы региональной информационной политики / Р. М. Юсупов, В. П. Заболотский, В. Б. Наумов, А. А. Демидов / под общ. ред. Р. М. Юсупова. — СПб., 2006.

177. Глоссарий по информационному обществу / под общ. ред. Ю. Е. Хохлова. — М., 2009.

178. *Ершова, Т. В.* Информационное общество — это мы / Т. В. Ершова. — М., 2008.

179. *Кривых, В. Д.* От компьютера к «электронному региону». Опыт формирования информационного общества в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : монография / В. Д. Кривых, Н. Р. Маслова. — Екатеринбург, 2009.

180. *Бачило, И. Л.* Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. — М., 2009.

181. *Тихомиров, Ю. А.* Вводить мониторинг права / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. — 2004. — № 3.

182. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». — М. : Совет Федерации, 2008.

183. *Горохов, Д. Б.* Правовой мониторинг: концепция и организация / Д. Б. Горохов, Е. И. Спектор, М. Е. Глазкова / Журнал российского права. — 2007. — № 5.

184. Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. — М., 2009.

185. Горохов, Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы / Д. Б. Горохов // Законодательство и экономика. — 2009. — № 7.

186. *Горохов, Д. Б.* Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова // Журнал российского права. — 2008. — № 4.

187. Методические рекомендации по информационному обеспечению проведения правового мониторинга. — М., 2010.

188. *Гаврилов, О. А.* Компьютерные технологии в правотворческой деятельности : учеб. пособие / О. А. Гаврилов. — М., 1999.

Литература для самостоятельного изучения

Нормативные акты

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 07.02.2008 г. № Пр-212.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 09.09.2000 № Пр-1895.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р.

Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р.

Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ 06.05.2008 № 632-р.

Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной информационной системе ГАС "Управление"».

Постановление Правительства РФ от 18.12.1995 № 1242 «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" на 1996—2000 годы».

Концепция региональной информатизации до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.07.2006 № 1024-р.

Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со

служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах государственной власти».

Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 03.07.2007 № 871-р.

Указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

Приказ ФСО России от 07.08.2009 № 487 «Положение о сегменте информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Концепция развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2012 года, утвержденная постановлением ЦИК России от 25.09.2008 № 132/966-5.

Учебники и учебные пособия

Бачило, И. Л. Информационное право : основы практической информатики : учеб. пособие / И. Л. Бачило. — М., 2001.

Бачило, И. Л. Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. — М., 2009.

Гаврилов, М. В. Информатика и информационные технологии : учеб. для вузов / М. В. Гаврилов. — М., 2006.

Гаврилов, О. А. Курс правовой информатики : учебник для вузов / О. А. Гаврилов. — М. : Издательство НОРМА, 2000.

Захарова, И. Г. Технологии работы с правовыми базами данных : учеб. пособие / И. Г. Захарова. — М., 2010.

Егоров, А. В. Информационные системы в юриспруденции / А. В. Егоров, Э. М. Котов. — Ростов н/Д, 2008.

История информатики и философия информационной реальности : учеб. пособие для вузов / под ред. Р. М. Юсупова, В. П. Котенко. — М., 2007.

Морозов, Н. П. Справочные правовые системы / Н. П. Морозов, С. Б. Чернокнижный. — СПб., 2003.

Перевалов, В. Д. Теория государства и права : учебник / В. Д. Перевалов. — М., 2008.

Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2006.

Правовая информатика : учебно-методический комплекс. — М. : РАП, 2007.

Советов, Б. Я. Информационные технологии : учебник для вузов / Б. Я. Советов. — М., 2005.

Стрельцов, А. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности : учеб. пособие / А. А. Стрельцов. — М., 2008.

Чубукова, С. Г. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учеб. пособие / С. Г. Чубукова, В. Д. Элькин. — М., 2008.

Фатьянов, А. А. Правовое регулирование электронного документооборота : учеб. пособие / А. А. Фатьянов. — Библиотека «Российской газеты». Вып. 21. — М., 2005.

Дополнительная литература

Волкова, О. Н. Вопросы правового регулирования отношений при использовании Государственной автоматизированной информационной системы РФ «Выборы» в избирательных процессах / О. Н. Волкова. — НТИ, сер. 1. — 2001. — № 9.

Введение в философию : учеб. пособие для вузов / Фролов И. Т. [и др.] — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2004.

Винер, Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. — М., 1958.

Влияние научно-технического прогресса на юридическую жизнь. — М., 1988.

Гаврилов, О. А. Информатизация правовой системы России / О. А. Гаврилов. — М., 1998.

Глоссарий по информационному обществу / под общ. ред. Ю. Е. Хохлова. — М., 2009.

Ершов, В. В. Информационное право — базовая дисциплина специальности «Прикладная информатика в юри-

спруденции» / В. В. Ершов, Д. А. Ловцов // Информационное право. — 2006. — № 3.

Ершова, Т. В. Информационное общество — это мы / Т. В. Ершова. — М., 2008.

Информационная политика / под ред. В. Д. Попова. — М. : РАГС, 2003.

Исаков, Б. В. Современные информационные технологии в законотворчестве / Б. В. Исаков // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование : сб. трудов науч.-метод. семинара (11—16 сентября 2000 г.). — Н. Новгород, 2001. — Т. 1.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. — М., 2004.

Информатика в терминах и определениях российского законодательства / под ред. В. А. Никитова. — М., 2000.

Коротков, А. В. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества / А. В. Коротков, Б. В. Кристальный, И. Н. Курносов. — М., 2007.

Кривых, В. Д. От компьютера к «электронному региону». Опыт формирования информационного общества в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : монография / В. Д. Кривых, Н. Р. Маслова. — Екатеринбург, 2009.

Ловцов, Д. А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота / Д. А. Ловцов // Информационное право. — 2005. — № 2.

Ловцов, Д. А. Обеспечение единства судебной системы России в инфосфере : концептуальные аспекты / Д. А. Ловцов, В. А. Ниесов // Российское правосудие. — 2006. — № 4.

Лопатин, В. Н. Информационная безопасность России : Человек. Общество. Государство / В. Н. Лопатин. — СПб., 2000.

Михайлов, А. И. Информатика как наука об информации / А. И. Михайлов, А. И. Черный, Р. С. Гиляревский. — М., 2007.

Морозов, А. В. Правовая информатика : монография / А. В. Морозов. — М., 1999.

Новый систематизированный толковый словарь-справочник. — М., 2003.

Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. — М., 2009.

Социальная информатика: Основания, методы, перспективы / отв. ред. Н. И. Лапин. — М., 2006.

Стрельцов, А. А. Государственная информационная политика: основы теории / А. А. Стрельцов. — М., 2010.

Халипова, Е. В. Правовая информатика: коэволюция и интеграция / Е. В. Халипова. — М., 1998.

Шебанов, А. Ф. Правовая информация / А. Ф. Шебанов, А. Р. Шляхов, С. С. Москвин. — М., 1974.

Юсупов, Р.М. Концептуальные основы региональной информационной политики / Р.М. Юсупов, В. П. Заболотский [и др.] ; под общ. ред. Р. М. Юсупова. — СПб., 2006.

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии
с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться
по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Учебное издание

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
В ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Учебник для бакалавров

Под общей редакцией *П. У. Кузнецова*

Редактор *Е. В. Рудакова*
Корректор *Н. Н. Вохман*
Художественное оформление *А. И. Гиренко*
Компьютерная верстка *Н. М. Понятовская*

Формат 84×108 $^{1}/_{32}$.
Гарнитура «Petersburg ». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 22,16. Доп. тираж 2000 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru

Содержание