



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**А.К. Жарова**  
**И.Л. Бачило**

Организационно-правовые  
институты гражданского общества  
в информационной среде

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Jarova\\_Bachilo.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Jarova_Bachilo.pdf)

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ  
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А.К. Жарова, И.Л. Бачило

# Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде<sup>1</sup>

## 7.1. Институты гражданского общества на пути перехода к информационному обществу

Процессы информатизации непосредственно затрагивают функционирование ключевых институтов гражданского общества. Развитие любого общества в значительной степени определяется идеологической и социально-политической информацией. Ведь именно этими видами информации оперируют такие ключевые структуры гражданского общества, как некоммерческие организации, СМИ, политические партии, различные клубы и ассоциации, лоббистские группы. Именно эти структуры являются источниками информации, непосредственным образом влияющей на развитие общества. Можно даже сказать, что общественность — прототип гражданского общества — создается посредством медиасферы, горизонтальных информационных связей между субъектами, т.е. посредством обмена информацией<sup>2</sup>.

Возрастающая роль информации в жизни обществ и государств заставляет говорить о феномене информационного общества, которое рассматривается с различных точек зрения: в качестве экономического, технологического, культурного феномена. Многие авторы, анализируя соотношение гражданского и информационного общества, приходят к выводу, что это далеко не одно и то же: информационное общество может быть даже враждебно обществу гражданскому, поскольку оно высвобождает процесс принятия решений из-под политического контроля

---

<sup>1</sup> Глава подготовлена в рамках работы по гранту РФФИ «Моделирование информационного пространства».

<sup>2</sup> Плискевич Н. М. Российское гражданское общество сегодня // Общественные науки и современность. 2002. № 6.

и делегирует его элитам, находящимся вне гражданского общества<sup>3</sup>. В связи с развитием новых информационных технологий потоки информации определенным образом структурируются. Как электронные средства связи, так и СМИ в целом перешли к более специализированным локальным рынкам. Примером может служить увеличение количества телеканалов или распространение тысяч онлайн-овых дискуссионных групп. Такой переход к более узким группам улучшил качество коммуникации, однако он еще более фрагментирует гражданское общество. В результате граждане имеют все меньше общего культурного опыта, что снижает их способность к объединению и совместной работе как политического сообщества<sup>4</sup>.

Однако не вызывает сомнений, что именно информационный фактор постепенно превращается в ключевой механизм модернизации политических отношений и обеспечения взаимодействия между властью и обществом. В полной мере это относится к деятельности *политических партий*. Согласно одной из концепций гражданского общества, его институциональная структура включает не только разного рода «социальные движения» и другие непартийные общественные организации, но и политические партии, точнее, их непарламентские структуры или, как их иногда называют, «массовые партии» (в отличие от парламентских фракций или «партий», являющихся органической частью государства)<sup>5</sup>. Однако такое разделение на «массовые» партии и партии, заседающие в парламенте, представляется дискуссионным. Политические партии как таковые являются важнейшим элементом гражданского общества. Однако автором ряда работ отмечается снижение их роли в последнее время, и усиление роли некоммерческих общественных ассоциаций<sup>6</sup>.

Конституцией РФ провозглашены принципы свободы слова и печати (ст. 29), одновременно Основной закон возлагает на государство обязанность информирования населения по вопросам, затрагивающим права и свободы (ст. 24). Статья 16.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1

---

<sup>3</sup> Splichal S., Calbrese A., and Sparks C. (Eds.). *Information Society and Civil Society*. West Lafayette, IN: Purdue University Press, 1994. P.73.

<sup>4</sup> Балуев Д. Г. *Информационная революция и современные международные отношения: Учебное пособие*. Нижний Новгород, 2001.

<sup>5</sup> *Гражданское общество, свобода, ответственность // Социально-гуманитарные знания*. 2003. № 3.

<sup>6</sup> Пляйс Я. *Тема гражданского общества в диссертациях российских докторов и кандидатов политических наук (1998—2001) // Россия и современный мир (Москва)*. 2003. № 1.

«О средствах массовой информации»<sup>7</sup> определяет правовые условия приостановления выпуска СМИ за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах.

Правовые нормы, касающиеся информационной деятельности политических партий, содержатся в Федеральном законе от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>8</sup>. Например, подп. «а» п. 1 ст. 26 Закона предусматривает право партии свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи.

Сам вопрос о включении политических партий в гражданское общество представляется многим специалистам на Западе дискуссионным, потому что, победив на выборах (федеральных или на уровне отдельных регионов), политические партии оказываются интегрированными во властные структуры. Взаимоотношения же государства, политической власти, с одной стороны, и (не всегда однозначно понимаемого) гражданского общества, с другой, этими авторами рассматриваются изначально как противостояние и никак иначе. Некоторая часть авторов (К. Гаджиев, А. Галкин и др.) понимают гражданское общество, как особую «внегосударственную» сферу социума. Такой подход представляется довольно спорным, хотя бы потому, что роль государства, и, в частности, его финансовых ресурсов в формировании структур гражданского общества (в лице некоммерческих организаций) весьма велика, в том числе и в западных странах. Например, в США государственные средства составляют 30, 5%, в Бельгии — 76, 8%<sup>9</sup>.

В большинстве развитых государств формирование гражданского общества носило объективный и в значительной степени стихийный характер, а содержание и структура этого типа общества определялись национально-историческими, этноконфессиональными и даже

---

<sup>7</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 24.07.2007) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 24. Ст. 2256; № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4; 1998. № 10. Ст. 1143; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3333; 2001. № 32. Ст. 3315; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; Ст. 3033; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2708; № 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; № 43. Ст. 4412; 2007. № 31. Ст. 4008.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 26.04.2007) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574; № 50. Ст. 4855; 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 13; № 29. Ст. 3124; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; № 18. Ст. 2118.

<sup>9</sup> Бегишев В. «Тихий» сектор // Россия (Москва). 2004. 16 дек. № 54. С. 6.

традиционными, а также географическими и климатическими условиями жизни<sup>10</sup>. Западное гражданское общество создавалось в условиях длительной политической эволюции. Известный исследователь Э. Геллнер обозначил период нормального функционирования гражданского общества на Западе только с 1945 г.<sup>11</sup>

Обсуждая вопрос о соотношении гражданского общества и государства, некоторые авторы идут еще дальше, утверждая, что «сам факт бытия государства является одновременно свидетельством существования и гражданского общества». Гражданское общество и государство представляют собой единство и борьбу противоположностей<sup>12</sup>.

Вряд ли можно согласиться с мнением о том, что «автономия и обособленность гражданского общества (по существу — его свобода) от публично-правовых институтов государства основываются прежде всего на его экономической самостоятельности»<sup>13</sup>.

Применительно же к российским условиям подход, направленный на противопоставление государства и гражданского общества, представляется тем более неверным в силу специфики российского гражданского общества (фрагментированная политическая культура переходного характера). Некоторыми исследователями отмечается, что российское общество еще мало способно к самоорганизации и структурированию в соответствии с идеалами и интересами разных социальных групп и слоев, и это отличает его от современного западного гражданского общества<sup>14</sup>.

Именно поэтому государство не может не содействовать формированию гражданского общества. Для этого необходимо, в числе прочего, способствовать росту его влияния на происходящие в стране политические процессы посредством контроля разнообразных структур гражданского контроля (за деятельностью государства и его чиновников).

---

<sup>10</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» / Под ред. А. Г. Кучерены // М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.

<sup>11</sup> Геллнер Э. Условия свободы: гражданское общество и его исторические соперники. М., 1995. С. 23.

<sup>12</sup> Поздняков Э. Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность // Политический класс. 2006. № 10.

<sup>13</sup> Биктасов О. К., Щербаковский Г. З. Взаимодействие государства и гражданского общества в условиях интеграции в международную правовую систему: некоторые вопросы истории и теории // История государства и права. 2006. № 6.

<sup>14</sup> Кара-Мурза С., Телегин С., Александров А., Мурашкин М. На пороге «оранжевой» революции // <http://bookap.by.ru/psywar/orangrev/gl33.shtm>.

Вместе с тем, деятельность структур гражданского общества, в том числе и политических партий, должна быть направлена на интеграцию российского общества, а не на его раскол по признаку политических пристрастий, по национальному признаку или как-то иначе. Развитое гражданское общество не может не иметь достаточно высокой степени социальной солидарности.

Индивид на сегодня оказался фактически отчужденным от участия в делах государства, являясь во многом пассивным наблюдателем. Этому способствовали существенные изъяны формировавшейся в России в 1990-х годах политической системы.

В этот период образовалось множество политических партий, которые с полным на то основанием можно было назвать «диванными». Они зачастую создавались под одного лидера (были и более вопиющие случаи, когда одним человеком создавалось несколько политических партий «про запас», с целью последующей перепродажи того или иного партийного «бренда»). Такая ситуация является плохой пародией на гражданское общество, и с конца 1990-х годов маятник качнулся в обратную сторону. Избирательное законодательство последовательно ужесточается, и в настоящее время выстроена внешне весьма устойчивая система, в рамках которой, однако, деятельность политических партий поставлена в весьма сложные условия.

Так, процесс регистрации новой политической партии является довольно затруднительным делом и оказывается зависимым от воли чиновника, который может отказать в регистрации по чисто формальным основаниям. Достаточно указать лишь на такой момент: документы, подаваемые на регистрацию, в том числе списки избирателей, возврату не подлежат, и в случае нахождения хотя бы одной-двух формальных неточностей, всю колоссальную работу приходится проделывать заново. Вряд ли такая система способствует развитию гражданского общества в России, неотъемлемой частью которого являются политические партии.

Современными российскими политическими партиями широко используются различные приемы, способы и средства информирования о себе. В своей деятельности они используют печатные и аудиовизуальные СМИ, а в последнее время деятельность любой политической партии невозможно представить себе без использования сетевых информационных ресурсов — интернет-сайтов, персональных дневников (блогов) и т. д.



Необходимо отметить, что информационная деятельность является не только правом, но и обязанностью политической партии по отношению к органам государственной власти, осуществляющим мониторинг ее деятельности (ст. 22, 27 Федерального закона «О политических партиях»).

В избирательном процессе на партии также лежит информационная обязанность в виде публикации предвыборной программы политической партии, выдвинувшей и зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), не менее чем в одном государственном или муниципальном печатном издании, а также в сети Интернет не позднее чем за 10 дней до дня голосования (ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 24.07.2007)<sup>15</sup>).

В условиях становления информационного общества роль СМИ (в том числе электронных — о них речь идет в отдельной главе) существенно возрастает при проведении выборов в органы государственной власти федерального и регионального уровня, а также в органы местного самоуправления.

В ходе проведения избирательной кампании СМИ выполняют две важнейшие функции: дают возможность кандидатам и партиям рассказать о своей политике и программе, а избирателям — получить достоверную информацию и сделать осознанный выбор. Однако реальные российские условия от этого далеки, особенно в регионах. Установленную законодателем формулу, когда под информационным обеспечением выборов подразумевается информирование избирателей и предвыборная агитация, вряд ли можно считать удачной, так как «информирование» и «информационное обеспечение» — довольно близкие по сути понятия, означающие «сообщение, осведомляющее о положении дел, о состоянии чего-нибудь». Напротив, агитация принципиально отличается от этих понятий тем, что предполагает активную деятельность по распространению политических идей через СМИ или в устных выступлениях с целью оказания воздействия на широкие массы<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27 (ч. 2). Ст. 2711; Ст. 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35. Ст. 3607; № 50. Ст. 4950; 2005. № 27. Ст. 2708; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; Ст. 3125; № 31 (ч. 1). Ст. 3427; № 50. Ст. 5303; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; № 6. Ст. 681; № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 18. Ст. 2118; № 31. Ст. 4008; Ст. 4011.

<sup>16</sup> Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы // СПб.: Юридический центр Пресс. 2003. С. 214—215.

Информирование избирателей о ходе предвыборной кампании, согласно действующему законодательству, должно быть объективным и достоверным<sup>17</sup>. Объективность выражается в том, что информационные сообщения не должны сопровождаться какими-либо редакционными комментариями, идти в самостоятельном информационном блоке. Что касается достоверности, то Закон РФ «О средствах массовой информации» содержит общую обязанность журналиста проверять достоверность сообщаемой (распространяемой) им информации (п. 2 ст. 49).

На практике политические партии не в полной мере используют предоставленные им законом возможности осуществления информационной деятельности: даже не все из них имеют собственные интернет-сайты, не всегда адекватно и своевременно информируют потенциальных избирателей о декларируемых ими конституционных целях; доступ к программным и уставным документам политических партий широкой общественности затруднен. До недавнего времени различные радикальные и маргинальные группы были более представлены в Интернете, нежели относительно крупные политические партии, имеющие больший доступ к традиционным СМИ и претендующие на представительство в органах законодательной власти федерального и регионального уровня. Между тем положение начинает кардинально меняться: Интернет уже стал элементом политической борьбы, а избиратели, регулярно пользующиеся всемирной глобальной сетью, доверяют ей не меньше, чем традиционными СМИ (по данным ВЦИОМ). Стоит обратить внимание на то, что Интернетом пользуется в первую очередь молодая и образованная часть населения, и около 40% избирателей не имеют четких политических представлений<sup>18</sup>.

*Неправительственные организации* занимают существенное место в структуре гражданского общества, можно даже сказать, представляют собой его несущую конструкцию. Изменения, внесенные в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>19</sup> в 2006 г., вызвали широкий

---

<sup>17</sup> Пункт 2 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>18</sup> Смысл. 2007. № 15. С.120.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 01.12.2007) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5031; 2006. № 3. Ст. 282; № 6. Ст. 636; № 45. Ст. 4627; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; Ст. 39; № 10. Ст. 1151; № 22. Ст. 2563; № 27. Ст. 3213; № 49. Ст. 6039; Ст. 6061.



общественный резонанс. Это связано в немалой степени с возрастающим влиянием неправительственных организаций на формирование общественного мнения, что, в свою очередь, связано прежде всего с информационной деятельностью. Распоряжением Президента РФ от 30.06.2007 № 367-рп<sup>20</sup> предусмотрено выделение значительных по российским меркам сумм на поддержку проектов ряда неправительственных организаций. Подобная практика характерна и для ряда других государств, в том числе США, так что в этом случае обвинения в адрес государства в «прикармливании» гражданского общества и его институтов вряд ли обоснованны.

Одной из главных задач неправительственных организаций, гражданского сектора представляется привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, выработка механизмов ее корректировки в целях наиболее полного соответствия интересам различных социальных групп населения. Здесь очень важно нахождение оптимального баланса: вряд ли общественности может быть предоставлено право принятия решений и государственным служащим не может быть отведена роль советников. Но и противоположная точка зрения неприемлема: предоставление общественности только «совещательной функции» без возможности оказывать какое-либо влияние на принятие решений<sup>21</sup>.

Одной из основных целей программы «Электронная Россия» является расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти, обеспечение непосредственного участия институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления<sup>22</sup>. Весьма важным в этом отношении является также институт Общественной палаты РФ, а также Общественные палаты в субъектах РФ. Главной задачей Общественной

---

<sup>20</sup> Распоряжение Президента РФ от 30.06.2007 № 367-рп «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3428.

<sup>21</sup> Ноздрачев А. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // <http://www.businessmix.ru/comm.php?id=8825>.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О Федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002 —2010 годы)”» (в ред. от 15.08.2006) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; № 41. Ст. 3991; 2004. № 31. Ст. 3268; 2006. № 37. Ст. 3875.

палаты РФ, согласно Федеральному закону<sup>23</sup>, является «согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития». Задача институтов гражданского общества — быть связующим звеном, которое обеспечивало бы эффективное взаимодействие граждан как с государством, так и с бизнесом, в том числе в информационной сфере. На сегодня ситуация зачастую складывается так, что, например, информация, размещаемая на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления, не рассматривается гражданами в качестве социально значимой и, наоборот, то, что волнует граждан в первую очередь, находится на периферии внимания чиновников<sup>24</sup>. Для исправления существующей ситуации «информационного неравенства» необходимо активное участие самих граждан.

Вовлечение граждан в различные сферы общественной и социальной жизни происходит с помощью разнообразных механизмов, которые не практикуются государственными органами в силу их правового статуса. Например, органы исполнительной власти не практикуют проведение опросов общественного мнения, в то время как такие опросы, как правило, дают беспристрастные оценки деятельности конкретных должностных лиц, эффективности выполнения тех или иных решений государственных органов. При этом не происходит непосредственного вовлечения граждан в процесс принятия решений, однако всегда важно знать их мнение, особенно в тех случаях, когда речь идет о решениях, затрагивающих непосредственно жизнь населения, в частности, касающихся ЖКХ, государственных и иных публичных услуг: телефонных компаний; социальных служб и т.д. Многочисленные конфликты в Москве и других регионах, связанные с так называемой точечной застройкой, показывают крайнюю необходимость выработки эффективных механизмов учета общественного мнения. Существующие положения об экспертных и консультативных советах при тех или иных министерствах и ведомствах имеют по большей части декларативный

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2007) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2006. № 1. Ст. 6; 2007. № 27. Ст. 3216.

<sup>24</sup> Интервью члена Общественной палаты РФ Е. Дьяковой журналу «УРФО» // <http://eos.ru/eos/226177>.

характер. Возможно, положения об органах исполнительной власти следовало бы дополнить, по крайней мере, рекомендательными нормами о проведении опросов общественного мнения. Был бы и общий нормативный правовой акт, определяющий способы и формы опросов и требования к ним.

Важно, чтобы результаты таких опросов не подгонялись под заранее принимаемые решения. Взаимодействие органов государственной власти с неправительственными организациями и независимыми социологическими службами предоставило бы здесь, как представляется, необходимые гарантии. Определенные подвижки в этом направлении имеются. Так, Институтом общественного проектирования был объявлен открытый конкурс проектов некоммерческих неправительственных организаций, имеющих социальное значение, в сфере проведения социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества «Проблемы развития современного российского общества»<sup>25</sup>.

Другим способом вовлечения граждан в реализацию государственной политики можно назвать обращения. Их можно рассматривать как особую форму информационных контактов, возникающих по инициативе граждан. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы предусмотрено ст. 33 Конституции РФ. Такие обращения могут отражать не только проблему, возникшую у конкретного гражданина, но и представлять мнение более широких слоев населения и социальных групп. Задачей гражданского общества, его структур является повышение информационной грамотности населения, создание необходимых механизмов для более эффективного учета мнений и обращений граждан в процессе функционирования органов государственной власти.

Конкретные формы участия, предназначенные для получения согласия со стороны общественности на решение органами исполнительной власти определенных вопросов, законодательно точно не определены. Если в случаях, связанных с получением информации, органы исполнительной власти имеют дело с гражданами как индивидуумами, то в случаях, связанных с получением согласия общества на принятие решений, осуществление определенных мероприятий,

---

<sup>25</sup> Открытый конкурс «Проблемы развития современного российского общества» // <http://www.inop.ru/page143>.

органы исполнительной власти имеют дело уже с объединениями (определенными сообществами граждан), т.е. со структурами гражданского общества. В ряде государств организационно-правовые формы участия граждан в государственном управлении весьма разнообразны. В частности все большее значение приобретает общественная экспертиза решений органов исполнительной власти. Например, экологические общественные объединения имеют право рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы; могут требовать ее назначения. В последнее время расширяется практика проведения независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов с привлечением саморегулируемых организаций. В США имеется практика, при которой правительством страны поддерживается специализированный сайт [Regulations.gov](http://www.regulations.gov)<sup>26</sup>. На данном сайте каждый гражданин США может ознакомиться с проектом ведомственного нормативного акта в области регулирования, опубликовать свое мнение и свои комментарии по поводу рассматриваемого проекта, ознакомиться с мнением других граждан, изучивших проект и обсудить его на форуме.

Эта практика основывается на обязательной открытой публикации комментариев общественности по проектам нормативных актов органов исполнительной власти, предусмотренной еще Законом об административной процедуре США (Administrative Procedure Act)<sup>27</sup>. С вступлением в силу данного документа стали формироваться новые механизмы публичных консультаций органов исполнительной власти с гражданами и структурами гражданского общества при подготовке проектов нормативных правовых актов и другого рода решений. Все социально значимые решения исполнительных органов целесообразно пропускать через механизм общественного согласования, включающий в себя изучение общественного (профессионального) мнения, общественную экспертизу и т.д. Проведение экспертизы по заказу соответствующего государственного органа независимыми саморегулируемыми организациями, центрами, институтами и т.п. признается научной общественностью наиболее объективным методом апробации управленческих решений. По всем вопросам, касающимся изменения качества жизни граждан, — экология, охрана здоровья,

---

<sup>26</sup> <http://www.regulations.gov>.

<sup>27</sup> Federal Administrative Procedure Act // [http://biotech.law.lsu.edu/Courses/study\\_aids/adlaw](http://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw).

социальная помощь и поддержка, личная безопасность и т.д. — проведение общественной экспертизы целесообразно сделать обязательной. Это важно также для формирования полноценной системы контроля за принимаемыми решениями, который следует рассматривать в качестве необходимой составляющей любой управленческой деятельности.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» Палата вправе по решению своего Совета проводить экспертизу проектов нормативно-правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов, а также органов местного самоуправления. Однако не меньшее значение имеет проведение общественных экспертиз не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта РФ и ниже — вплоть до отдельного муниципального образования.

Подобная практика получает все большее распространение и в нашей стране. Например, в 2002 г. Международным фондом политико-правовых исследований «Интерлигал», Общероссийской коалицией общественных объединений «Мы граждане», совместно с Пермским областным центром развития политической культуры был подготовлен пилотный проект «Гражданская экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов и программ: отработка и распространение технологии». Данный проект реализовывался Пермским областным научно-методическим центром развития политической культуры. Подобные проекты осуществляются и в ряде других регионов.

Повышение информированности граждан о готовящихся законопроектах в различных сферах следует считать одной из важнейших задач. Это особенно необходимо в условиях фактической, а не «юридической» недоступности для граждан правовой информации ввиду обилия актов, многочисленных изменений, противоречий и невозможности четко определить приоритетность действия норм одного акта по сравнению с нормами других. Речь идет о принципе более широкого вовлечения институтов гражданского общества в процессы государственного управления. А это невозможно осуществить без широкого внедрения и применения новых информационных технологий. Формирование в России открытого информационного пространства на основе развития информационных электронных ресурсов органов

государственной власти является важным элементом построения гражданского общества<sup>28</sup>.

Важной проблемой является недостаточная связь между различными сегментами гражданского общества: между неправительственными организациями и СМИ, между ними и политическими партиями, между ними и бизнесом. Взаимодействие всех этих структур с государством также могло бы быть более эффективным, так как неправительственные организации могут действовать в более широком коридоре возможностей, нежели официальные государственные структуры. Достаточно универсальную модель такого взаимодействия в общем виде можно представить следующим образом:

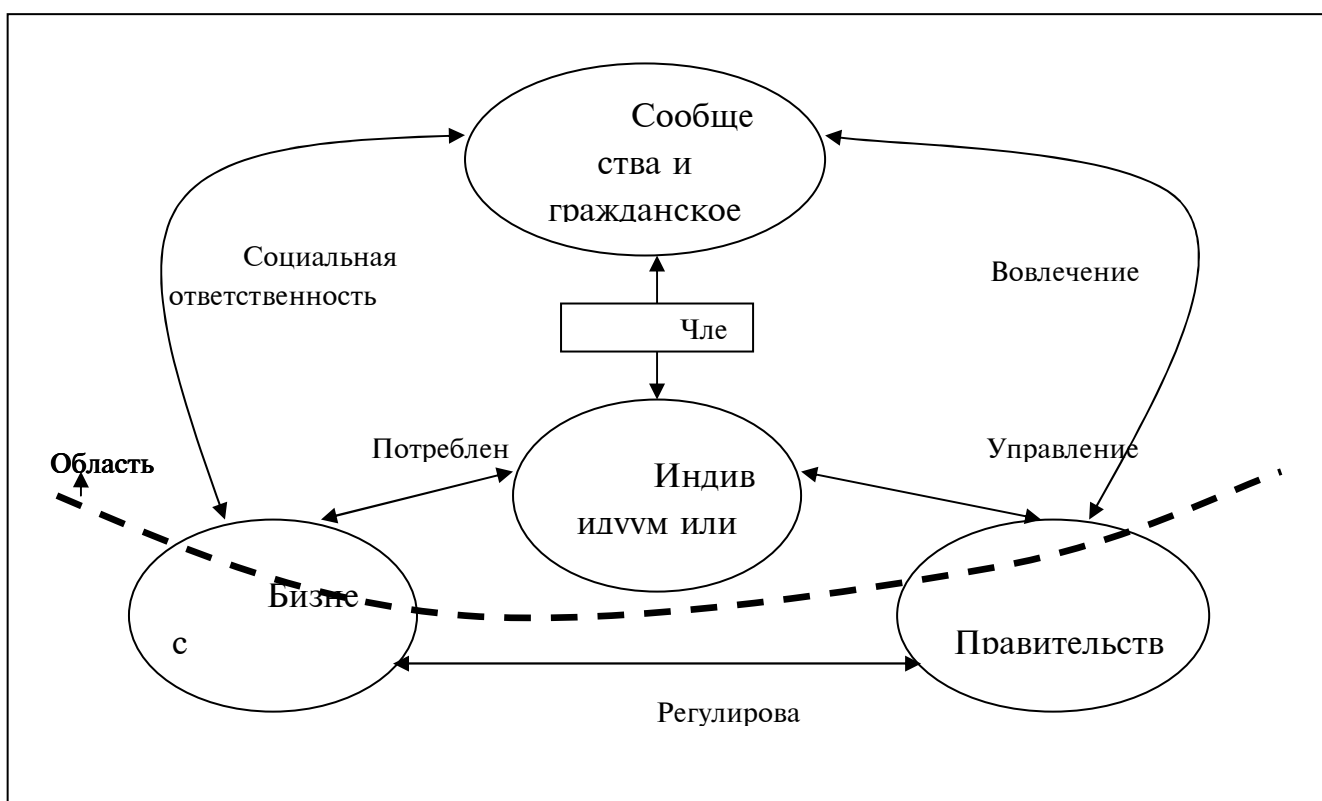


Рис. 3. Модель взаимоотношений гражданского общества, бизнеса и государства<sup>29</sup>

<sup>28</sup> См. на сайте Института развития свободы информации // [http://www.svobodainfo.org/info/page/\\_toc118000566?tid=633200038](http://www.svobodainfo.org/info/page/_toc118000566?tid=633200038).

<sup>29</sup> Тейлор У. Растущая роль гражданского общества в информационном обществе. Участие австралийского гражданского общества в процессе подготовки Всемирного саммита по информационному обществу // [http://confifap.cpic.ru/upload/conf2005/reports/doklad\\_642.doc](http://confifap.cpic.ru/upload/conf2005/reports/doklad_642.doc).



Динамика показателей развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и высоких технологий в России не позволяет рассчитывать на существенные изменения в ближайшем будущем без целенаправленных совместных усилий органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества<sup>30</sup>.

Роль и место бизнеса во взаимоотношениях с государствами и гражданами является предметом многочисленных дискуссий. Однако, в любом случае, ключевым ресурсом современного развития следует признать знание, а экономику постиндустриального общества — экономикой знания. Использование информационных технологий в системах управления развитием бизнеса предприятий отвечает потребности современной организации обеспечивать нарастающие темпы развития бизнеса, появление новых форм интеграции предприятий в общественном производстве. Интеграция задач в осуществлении функций инновационного управления в научных исследованиях, производственных, маркетинговых и социальных программах самих предприятий реализуется в нововведениях на основе внедрения информационных технологий и средств программного обеспечения<sup>31</sup>. ИКТ-компании в плане капитализации являются одними из самых перспективных. Вклад ИКТ-сектора в ВВП России сохраняется на достаточно высоком уровне около 5%. Сектор не только вносит весомый вклад в экономику страны, но и является базой для создания инновационной экономики. Новая бизнес-среда мотивирует ее участников к поиску новых решений, адекватных реалиям информационного общества. Для развития любого успешного производства необходимо использовать инновационные методы и технологии опережающего воздействия на рынок. Корпус новых технологий опережающего воздействия на рынок в западных странах уже получил название High-hume — гуманитарных или креативных технологий (в противовес традиционным High-tech технологиям)<sup>32</sup>.

High-hume базируются на обычных информационных и коммуникативных технологиях. Их особенность состоит в том, что упор делается на интерактивную, перцептивную и креативную составляющие

---

<sup>30</sup> Стратегия развития информационного общества в России (проект) // <http://www.kremlin.ru/text/docs/2007//07/138695.shtml>.

<sup>31</sup> Камаева Г. А. Инновационные аспекты управления в условиях информационного рынка // <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2004/issue2/econom7.html>.

<sup>32</sup> См., например: Монахова Е. Между high tech и high hume // Секрет фирмы. 2007. 17 марта.

коммуникации. Отличительная черта креативных технологий — высочайшая изменчивость и адаптивность к условиям среды, максимальная эффективность и скорость прогресса на единицу вложенного ресурса. Уже одно это делает их весьма привлекательным объектом для вложения средств.

В арсенал креативных технологий, опирающихся на идеологию и законы информационного общества, входят: маркетинг, реклама, PR, дизайн, web-разработки, на стыке находятся консалтинговая, управленческая и другие сферы человеческой деятельности.

## **7.2. Институт борьбы с информационным неравенством**

Новые возможности, предоставляемые современными информационными технологиями, доступны далеко не всем. В конце XX в. появилось еще одно, новое измерение бедности, так называемая «информационная бедность». Это понятие было введено в 1997 г. Программой развития ООН. Оно отражает рост социальной дифференциации населения по новому принципу — принципу возможностей доступа к ИКТ. В условиях развития глобального информационного общества доступ к ИКТ означает и доступ к информации и знанию. Нельзя игнорировать эту проблему, общую для всех городов и стран, вступивших и вступающих на путь информатизации.

Появившийся новый вид социального неравенства, порождаемый отсутствием доступа к современным ИКТ, требует действий властей по его ликвидации. Для его преодоления должна быть разработана специальная программа по организации точек публичного доступа к ИКТ как средство приобщения к телематике тех слоев населения, которые иначе остались бы за бортом информационного общества. Необходимо развивать общественно доступные информационные услуги и точки публичного доступа к ним (в библиотеках, на вокзалах, в поликлиниках, торговых центрах и пр.), районные интернет-кафе и общественные центры доступа к современным технологиям.

«Информационное неравенство можно определить как неравные возможности с точки зрения доступа, использования и производства информации и знания, а также использования ИКТ для развития. Этот вид неравенства отражает сочетание общих социально-экономических проблем и конкретных проблем недостаточного развития

инфраструктуры, относительно высокой стоимости доступа к ней, слабого развития национального и местного информационного наполнения (т.е. контента), неспособности основной массы людей извлекать преимущества из информационно-интенсивной деятельности. Эта проблема является общей для всех городов и стран, вступивших на путь движения к информационному обществу»<sup>33</sup>.

Важность проблемы признана всеми государствами и международными организациями в Окинавской хартии глобального информационного общества.

В условиях развития глобального информационного общества доступ к ИКТ означает доступ к информации и знанию. Нельзя игнорировать эту глобальную проблему информатизации.

В 2001 г. в Москве была принята Концепция движения Москвы к информационному обществу, которая явилась платформой для разработки Городской целевой программы «Электронная Москва»<sup>34</sup>. В целях создания условий информационного обеспечения Комплекса социальной сферы Правительства Москвы и его структурных подразделений, а также для реализации Концепции движения Москвы к информационному обществу, была создана рабочая группа по развитию и использованию информационно-коммуникационных технологий в Комплексе социальной сферы Правительства Москвы<sup>35</sup>.

В 2004 г. начаты работы по интеграции городских информационных ресурсов (создание Метасистемы «Электронная Москва»); по подключению учебных заведений к сети Интернет (за счет средств федерального и городского бюджетов уже подключено около 1500 учебных заведений); по совершенствованию и развитию Системы обеспечения безопасности города, а также выработан Перечень приоритетных направлений и проектов Городской целевой программы «Электронная Москва» на 2005—2007 годы. К ним относится создание Метасистемы «Электронная Москва» (МЭМ), т. е. создание системы общегородских классификаторов и справочников; модели

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства Москвы от 28.09.2004 № 670-ПП «О Концепции создания городской интегрированной системы районных социально ориентированных информационных ресурсов и услуг (проект “Инфоград”») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 59.

<sup>34</sup> Утв. Законом города Москвы от 09.07.2003 № 47 «О городской целевой программе “Электронная Москва”» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 8. Ст. 190.

<sup>35</sup> Распоряжение первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы от 07.05.2003 № 265-РЗМ «О создании рабочей группы по развитию и использованию информационно-коммуникационных технологий» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 29.

интеграционного информационного ресурса пространства Москвы; городского информационного портала; программно-технический комплекс МЭМ; удостоверяющего центра электронной цифровой подписи; защищенного центра резервного хранения данных; мониторинга информационной безопасности.

Одной из основных задач Городской целевой программы «Электронная Москва» является обеспечение доступа к социально-значимой информации и базовым информационно-коммуникационным услугам для всех жителей гор. Москвы, независимо от пола, возраста и социально-экономического положения.

Для этого в рамках Городской целевой программы «Электронная Москва» реализуются такие проекты, как «Развитие системы центров общественного доступа к современным ИКТ», «Среда электронного взаимодействия», обеспечение работы органов исполнительной власти и организаций гор. Москвы в режиме «одного окна», реализация проекта создания городской интегрированной системы районных социально-ориентированных информационных ресурсов и услуг (проект «Инфоград»), «Система городских порталов» и др.

Решение проблемы информационного неравенства в городе с развитой информационно-коммуникационной инфраструктурой в значительной степени определится обеспечением возможности доступа всех жителей города к необходимой информации о деятельности органов исполнительной власти и городских организаций.

Одно из направлений решения этой проблемы — разработка системы доступа к ИКТ посредством центров общественного доступа.

К моменту подготовки Городской целевой программы «Электронная Москва» сложилась противоречивая ситуация: с одной стороны, возникли новые важные задачи информатизации, а с другой — их решение невозможно организовать в рамках традиционного формата управления информатизацией, ориентированного на создание разрозненных отраслевых («вертикальных») информационных систем.

В связи с этим появилась необходимость разработки программы информатизации нового типа, которая ориентирована на реализацию важных приоритетов современного этапа движения к информационному обществу. Был сформулирован ключевой принцип Городской целевой программы «Электронная Москва» — при всей важности «вертикальных» подпрограмм, весь спектр которых полностью представлен в Программе, основной акцент на первом этапе должен быть сделан на обосновании и

реализации системы интеграционных («горизонтальных») и обеспечивающих подпрограмм и мероприятий. Задержка в их реализации приведет к усугублению ситуации, еще большему обособлению систем и, как следствие, невозможности их взаимодействия или сверхвысоким затратам на обеспечение этого взаимодействия. Осложнится также решение задачи по обеспечению возможности использования элементарных информационных услуг социально необеспеченными слоями населения.

К «горизонтальным» мероприятиям Городской целевой программы «Электронная Москва» относятся:

совершенствование нормативно-правовой базы;

создание общесистемного обеспечения (среда электронного взаимодействия, унифицированные технологические решения, система информационной безопасности);

развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры (система городских порталов, межотраслевые системы и ресурсы, система безопасности города, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры);

преодоление информационного неравенства.

Результаты реализации «горизонтальных» подпрограмм и мероприятий должны стать фундаментом для вертикальных (отраслевых) подпрограмм и мероприятий Городской целевой программы «Электронная Москва», предусматривающих развитие ИКТ во всех областях жизни города<sup>36</sup>.

На федеральном уровне поддержка электронной промышленности осуществлялась в рамках программы «Развитие электронной техники в России»<sup>37</sup>, в соответствии с которой в апреле 2002 г. Президент РФ подписал новый документ под названием «Основы политики Российской Федерации в области развития электронной компонентной базы на период до 2010 г.». Этой проблемой много занималось и Правительство Москвы, частью которой, как мегаполиса, является Зеленоград — база

---

<sup>36</sup> Постановление Правительства Москвы от 14.10.2003 № 870-ПП «О Комплексной городской программе “Система навигации и телематики для городского управления и населения на 2003—2005 годы”» (в ред. от 31.10.2006) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 66; 2004. № 63; 2006. № 59; № 65.

<sup>37</sup> Утв. Указом Президента РФ от 26.06.1995 № 637 «О Федеральной целевой программе “Развитие электронной техники в России”» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2547.

электронной науки и промышленности. В 1997 г. «с целью сохранения и развития центра электронной промышленности в городе Москве и стимулирования инновационных и инвестиционных процессов в этой отрасли» была создана территориально-промышленная зона с особым статусом на базе предприятий электронной промышленности города Зеленограда (особая зона). В формирование этого направления в начале 2002 г. одобрена Городская целевая программа развития территориальной единицы особого назначения «Особая экономическая зона “Зеленоград” на 2002—2006 годы», а в марте 2002 г. Московская городская Дума приняла закон «О территориальной единице с особым статусом “Особая экономическая зона “Зеленоград”».

Одним из важных направлений в сфере ИКТ является конвергенция телекоммуникационных и традиционных информационных технологий с интернет-технологиями. Это, например, объединение телефонной связи с возможностями Интернета, создание устройств конвергенции телевизионных приемников и персональных компьютеров (Web-TV), направленных на создание интерактивного телевидения с использованием обратной связи телевизионно-компьютерного устройства с телестудией через Интернет.

В Москве также появились первые реализации проектов, направленных на конвергенцию существующих традиционных технологий с интернет-технологиями, в первую очередь — IP-телефония в Интернет и с помощью Интернета; телевизионное вещание через Интернет (например, проект канала «ТВ-Центр» и компании Sun Microsystems); IP-радио (вещание радиостанций через Интернет, например, проект радиостанции «Говорит Москва» и Научно-образовательной сети FREEnet); создание устройств конвергенции телевизионных приемников и персональных компьютеров (например, проект «Телеком» компании «Рикор-Электроникс»); интеграция СМИ и Интернет (интерактивное телевидение, виртуальные издательства); интерактивные применения мультимедиа (видеоконференции, дистанционный мониторинг, дистанционные обучение и образование, телемедицина); перенос в Интернет деловых операций и стандартов (электронная коммерция во всех ее разновидностях).

Предполагалось, что число пользователей Интернета по новым сетям доступа, создаваемым в рамках Программы, вырастет в 2003—2007 годах с 8,8 до 595,0 тыс. абонентов.



В России к 2006 г. планировалось: создание условий для подключения к сети Интернет всех средних школ и учреждений специального образования; развитие системы общественного доступа к сети Интернет за счет использования инфраструктуры бюджетных организаций: учебных заведений, библиотек, организаций федеральной почтовой связи; внедрение технологий дистанционного образования; развитие общедоступных справочных и образовательных порталов, электронных библиотек; совершенствование законодательства об электронной подписи<sup>38</sup>.

Как показывает зарубежный и уже накопленный отечественный опыт, массовая домашняя компьютеризация служит эффективным инструментом развития и удовлетворения разнообразных социальных и личностных потребностей людей — от дошкольника до пенсионера, независимо от их социального статуса, доходов и физического состояния. Домашняя компьютеризация рассматривается как необходимая ступень формирования информационного общества. Она должна привести к созданию нового информационного компонента социальной инфраструктуры, к существенному расширению сферы социально значимых услуг для населения.

В настоящее время для создания аналогов центров общественного доступа в промышленно развитых странах используются два основных подхода:

1. Самостоятельная организация, специализирующаяся на предоставлении услуг доступа к информационным технологиям и ресурсам.
2. Подразделение организации, предоставляющей широкий спектр услуг.

В рамках этих двух подходов можно выделить пять основных типов центров:

- общедоступные центры;
- центры, ориентированные на обслуживание конкретных групп населения;
- многоцелевые центры, предоставляющие заданный набор услуг;
- сети муниципальных технологических центров;
- информационные киоски.

---

<sup>38</sup> Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу 2003—2005 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 15.08.2003 № 1163-р // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3396.

*Общедоступные центры.* Эти центры обеспечивают обучение и доступ к вычислительным ресурсам, информационным и телекоммуникационным технологиям и услугам, включая технологии видео-конференц-связи. Центры данного типа в США обслуживают всех жителей данного региона, без каких-либо ограничений. Уровень обслуживания и программы обучения определяются главным образом объемами финансирования. В большинстве случаев такого рода центры являются самостоятельными организациями, хотя имеются примеры их функционирования в виде структурных подразделений других организаций.

*Центры, ориентированные на обслуживание конкретных групп населения.* Эти центры в организационном и техническом отношении ориентированы на обслуживание определенных категорий населения. Примером могут служить центры Объединения по обслуживанию бездомных семей (Consortium for Services to Homeless Families), действующие в Вашингтоне и других городах США. Их основное назначение — обеспечить доступ к информационным ресурсам, облегчающим поиск работы и постоянного жилища.

*Многоцелевые центры,* такие как сеть компьютерных клубов USES на юге США, наряду с доступом к информационно-коммуникационным ресурсам и услугам предоставляют ряд социальных услуг, не связанных с ИКТ, таких как доставка товаров на дом, продажа транспортных билетов, трудоустройство. Для этих центров характерно обслуживание различных социальных групп населения на сравнительно небольших территориях.

*Сети муниципальных технологических центров.* Основной особенностью сети такого рода центров является то, что их деятельность направлена на осуществление конкретной региональной программы обучения навыкам использования информационных технологий. Примером может служить программа «Информационные технологии в образовании» (Technology-In-Learning) в США, в выполнении которой наряду с головным специализированным центром участвуют вспомогательные центры, созданные на базе школ и других муниципальных учреждений.

*Информационные киоски (инфоматы).* Инфомат представляет собой отдельно стоящую конструкцию, все компоненты которой заключены в стальной короб современного вида, обеспечивающий их надежную защиту. Инфоматы могут находиться внутри здания или снаружи, примыкать к остановкам общественного транспорта. В полную

комплектацию инфомата входит плоский сенсорный экран, компьютер, принтер, установка для чтения кредитных карт, аудио-колонки и дополнительное защитное стекло для сенсорного экрана. В Великобритании сеть инфоматов насчитывает 400 единиц (из них 200 — в Лондоне), в Швеции их около 50, в Бразилии в 2003 г. установлены первые 10 инфоматов.

Центры обеспечения публичного доступа к ресурсам и сервисам Интернета создаются в течение ряда лет в Российской Федерации.

На территории страны существуют две развитые сети центров общественного доступа:

классы открытого доступа Университетских центров Интернета;  
пункты общественного доступа, создаваемые в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия».

Университетские центры Интернета создавались на базе центров Интернета государственных университетов, а пункты общественного доступа — преимущественно на базе библиотек и региональных органов исполнительной власти.

В результате реализации совместной программы Института «Открытое Общество», Правительства РФ и администраций ряда регионов в 1996—1999 годах были созданы 33 Университетских центра Интернета. Университетский центр Интернета представляет собой телекоммуникационную систему, обеспечивающую одновременный доступ к ресурсам Интернета для значительного числа пользователей.

Основными задачами Университетских центров Интернета являются:

- 1) поддержка эффективного доступа в Интернет для десятков пользовательских рабочих мест;
- 2) создание общедоступных региональных информационных ресурсов и их эффективное представление в Интернете.

В связи с неразвитостью инфраструктуры Интернета в регионах России, на Университетские центры Интернета возложены функции телекоммуникационных центров университетских и региональных некоммерческих сетей. Поэтому Университетские центры Интернета проектировались как многофункциональные системы, способные одновременно решать указанные задачи. В состав каждого из них входят: телекоммуникационный центр; веб-лаборатория; класс открытого доступа.

«В настоящее время в городе Москве накоплен значительный опыт создания и функционирования пунктов доступа к информационно-коммуникационным технологиям. На базе школ и колледжей созданы компьютерные классы, многие из которых подключены к Интернету. В префектурах административных округов и управах районов установлены информационные киоски и персональные компьютеры для посетителей»<sup>39</sup>.

Развивалось и международное сотрудничество, в частности, в 2004 г. подписан Меморандум о сотрудничестве между гор. Сеул (Республика Корея) и гор. Москвой (Российская Федерация) в области использования информационных технологий а также *Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 годы)*<sup>40</sup>. Стратегия содействует взаимосотрудничеству в том числе и в развитии информационных систем «Европейское информационное общество», в сфере науки и техники, защиты прав интеллектуальной собственности. Этому направлению посвящены несколько разделов указанного документа.

В ходе реализации Программы в 2004—2005 годах определены приоритетные направления информатизации города и обеспечена концентрация усилий на их реализацию. Также выполнены основные работы по техническому оснащению служб «одного окна» территориальных органов исполнительной власти; разработана система мониторинга работы служб с обращениями граждан; организовано информационное взаимодействие служб «одного окна» с использованием электронно-цифровой подписи; созданы базы данных ведения реестров служб, документов и регламентных схем «одного окна»; начато внедрение технологий единой системы электронного документооборота Правительства Москвы; разработаны концепция информационной

---

<sup>39</sup> Постановление Правительства Москвы от 13.05.2003 № 367-ПП «О городской целевой программе “Электронная Москва”» (в ред. от 13.12.2005) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 35; № 60; 2004. № 39; № 48; 2005. № 16; № 27; 2006. № 1; постановление Правительства Москвы от 30.08.2005 № 651-ПП «О ходе реализации городской целевой программы “Электронная Москва” и задачах на 2006—2007 гг.» (в ред. от 30.05.2006) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 51; 2006. № 22; № 35; постановление Правительства Москвы от 03.08.2004 № 526-ПП «О мероприятиях по реализации Городской целевой программы “Электронная Москва”» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 48.

<sup>40</sup> Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 годы). Хельсинки, 22 октября 1999 г. // Дипломатический вестник. 1999. № 11. С. 20—28.

безопасности, техническое задание на создание комплексной системы информационной безопасности гор. Москвы и технико-экономическое обоснование реализации базовых технологий по обеспечению информационной безопасности; разработана концепция и техническая документация системы центров общественного доступа к современным ИКТ.

В свете проблемы обеспечения безопасности информационных технологий в 2004 г. впервые введен Государственный стандарт РФ — ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-1-2002 «Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Часть 1. Введение и общая модель»<sup>41</sup>.

Обеспечение безопасности информационных технологий представляет собой комплексную проблему, которая решается в направлениях совершенствования правового регулирования применения информационных технологий, совершенствования методов и средств их разработки, развития системы сертификации, обеспечения соответствующих организационно-технических условий эксплуатации. Ключевым аспектом решения проблемы безопасности информационных технологий является выработка системы требований, критериев и показателей для оценки уровня безопасности информационных технологий.

ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408 содержит общие критерии оценки безопасности информационных технологий.

ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-1 устанавливает общий подход к формированию требований и оценке безопасности (функциональные и доверия), основные конструкции (профиль защиты, задание по безопасности) представления требований безопасности в интересах потребителей, разработчиков и оценщиков продуктов и систем информационных технологий. Требования безопасности объекта оценки по методологии Общих критериев определяются исходя из целей безопасности, которые, в свою очередь, основываются на анализе назначения объекта оценки и условий среды его использования (угроз, предположений, политики безопасности).

---

<sup>41</sup> Государственный стандарт Российской Федерации. Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Часть 2. Функциональные требования безопасности. Принят постановлением Госстандарта РФ от 04.04.2002 № 133-ст // М.: ИПК «Издательство стандартов», 2002.

Несмотря на активную работу в этом направлении остается множество нерешенных проблем, к которым можно отнести: обеспечение прозрачности деятельности государственных органов; проблему учета интересов общества в целом, а не интересов отдельных лиц, властных структур, организаций или секторов экономики; широкую обсуждаемость; регулярный обмен информацией между всеми субъектами информационного общества; постепенность и поэтапность осуществления всех мероприятий, направленных на развитие информационного общества.

Переход к информационному обществу должен рассматриваться как необходимое условие разрешения названных проблем, как инструмент преодоления трудностей социальной, политической и духовной жизни, как фактор интеграции общественного сознания, наконец, как средство социально-экономического выравнивания уровня жизни людей.

В обеспечении процесса перехода к информационному обществу ведущая роль принадлежит органам власти и управления, которые должны выступать в качестве катализатора происходящих перемен в интересах развития общества и личности, координатора деятельности различных участников процесса перехода к информационному обществу.

### **7.3. Правовые проблемы «электронного правительства»**

Реализация рационального использования всех возможностей ИКТ в системе органов государственной власти — катализатора позитивных импульсов структур гражданского общества, с одной стороны, гаранта их баланса, а также силы, обладающей механизмами предотвращения и необходимой реакции на форс-мажорные ситуации — с другой, предопределяет специальные функции этих органов по обеспечению управления процессами инноваций на основе ИКТ. Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, других институтов гражданского общества, реализующих волю общества в области его жизнеобеспечения и создания условий его безопасности сегодня немислимы без использования потенциала информационных технологий, использования знаний, всех форм информационных ресурсов.

В поиске организации применения средств ИКТ и информационных ресурсов в новом управлении были разработаны методы информатизации систем государственного управления. Первые шаги в



этом направлении носили локальный характер и каждый орган и организация запасались вычислительной техникой. Создавали свои базы данных. Но очень скоро стало понятно, что это путь, который не ведет к «виртуальной реальности». В итоге — во многих странах разработаны стратегии, концепции, доктрины обеспечения цифровой эпохи управления. В Европе действует программа «Электронная Европа». Комиссия Европейского сообщества определяет электронное правительство, как *«использование ИКТ в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов и укрепления поддержки для государственной политики»*. В США в этом направлении реализуется серия программ и принят закон об электронном управлении или электронном правительстве<sup>42</sup>. В этом законе электронное правительство представлено, как *«деятельность по использованию органами власти интернет-приложений и других информационных технологий, интегрированных с процессами, которые используют данные технологии для того, чтобы улучшить доступ и распространение государственной информации и услуг гражданам, другим государственным организациям или внести улучшения в деятельность органов власти, в частности в результативность и эффективность, качество услуг и преобразований»*.

Из данных определений вытекает справедливое заключение о том, что при рассмотрении информационных процессов на основе ИКТ в системе государственного управления «определяющим уже являются не ИКТ, а принципы и технологии управления как часть государственного администрирования. Этот подход основан на понимании электронного правительства как средства для улучшения управления»<sup>43</sup>. Этот вывод стоит отметить особо, так как с самого начала интерпретации задач федеральной целевой программы и понимания значимости «электронного правительства» сектор информационного права ИГП РАН занимал именно такую позицию<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Надо заметить, что в России не совсем гладко принимается термин «электронное правительство», введенное через перевод источников США. См.: Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation (2004) 15 of the committee of Ministers to member states on electronic governance (e-governance) // <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849061>.

<sup>43</sup> Коротков А. В., Кристальный Б. В. Курносов И. Н. Указ соч. С. 215.

<sup>44</sup> Концепция развития информационного законодательства в Российской Федерации // Государство и право. 2005. № 7. С. 47—61.

В книге А. В. Короткова и других авторов предложено такое определение «электронного правительства»: *«государственное управление с использованием ИКТ для оказания государственных услуг, совершенствования взаимоотношений с гражданами и организациями, между органами государственной власти, а также внутренних процедур деятельности»*<sup>45</sup>.

Сравнивая эти три определения, можно отметить следующее.

1. В определении Конвенции Европейского сообщества:

- а) отделяется государственное управление и использование ИКТ;
- б) подчеркивается связь технологий с организационными изменениями и новыми навыками (позволим думать, что это связь с административной реформой);
- в) определяется цель — улучшение услуг и поддержка государственной политики.

2. В варианте США:

- а) определяется как использование органами власти информационных технологий, а также выделяются две области деятельности — государственное управление и инновационные процессы в их системе;
- б) указывается цель — улучшить доступ и распространение государственной информации и услуг, а также внести улучшения в деятельность органов власти.

3. В российском варианте:

- а) обозначена одна область — государственное управление с использованием ИКТ, что отличает его от первых двух определений;
- б) цели (заметим, что не одна цель) — оказание государственных услуг (очевидно, электронных), взаимоотношения с гражданами, организациями и между самими органами, а также совершенствование внутренних процедур деятельности (прежде всего — делопроизводство и документооборот).

Таким образом, контакт государственного управления с «электронным правительством» предусматривает в общей сложности четыре области инноваций: оказание государственных услуг гражданам и организациям; распространение государственной информации; взаимоотношения между самими органами власти; электронизация внутренней деятельности органов власти. Не во всех определениях

---

<sup>45</sup> Коротков А. В. Указ. соч. С. 216, 290.

отражен весь этот комплекс задач. Однако общим является участок оказания услуг.

В России реализуется Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002—2010). Об этом сказано и написано множество трудов и отчетов. Лейтмотивом многих публикаций остается восторг относительно успехов других стран в этой области и весьма скромная характеристика достигнутых результатов в своей стране. Считается, что полностью мобилизованы возможности ИКТ для целей электронного правительства в Австрии, Ирландии, США, Канаде, Великобритании. Частично этот процесс завершен во Франции, Сингапуре, Финляндии, Голландии, Японии. В других странах ИКТ используется «без определенных целей»<sup>46</sup>.

Ознакомление с зарубежным опытом показывает (да и руководствуясь элементарной логикой связи средств ИКТ и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, да и любой иной деятельности реально существующих структур живого общества, корпоративных и частных организаций, можно сделать вывод), что пока не наступил момент ликвидации любых человеческих альянсов и замены их электронными. Хотя многие функции, операции и процессы уже сегодня выполняются в электронной форме, инфраструктура внутренней конституции государства, как и сами конституционные акты, пока не меняются кардинально. Изменения, связанные с инновациями на основе ИКТ, самым жестким образом связаны с архитектурой структуры государственного управления и, естественно — с административными реформами, которые неизбежны и под влиянием развития информационного общества, и под влиянием вызревания и развития гражданского общества. Мифом являются убеждения, что в иных странах «построено гражданское общество». Гражданское общество — живой организм и он будет развиваться, меняться постоянно.

Как же инновации на основе ИКТ вносятся в государственный аппарат и постепенно меняют его методы и приемы работы, как усиливаются его административные, организующие функции?

Ответить на поставленный вопрос можно только путем уяснения — в каких формах и в каких целях осуществляется деятельность органов государственной власти и иных субъектов управления с использованием потенциала ИКТ и информационных ресурсов страны.

---

<sup>46</sup> Указ соч. С. 185.

За последнее время у организаторов государственного управления центр внимания сместился к феномену «услуг» за счет ослабления внимания к категории «функции», как основной организационной характеристике деятельности органов государственной, особенно органов исполнительной власти. Объяснение этому можно найти в том, что демократизация общества концентрирует внимание на правах человека и их гарантиях. Взаимодействие органов власти и гражданина, как правило, реализуется на площадке оказания услуг конкретному человеку и на основе индивидуальных правовых актов. Уплотнение работы аппарата управления, стандартизация форм взаимодействия органов исполнительной власти и граждан возможны только на основе стандартизации услуг, которые оказывают названные органы. Нужны общие правила — административные регламенты, инструкции, формы. Нужна типизация услуг по ряду признаков, а также укрупнение процедур оказания услуг по определенным целям и проблемам. Информатизация предложила форму «одного окна» — объединение работы ряда органов одновременно для решения проблемы, которая исходит от гражданина или группы граждан, а также от отдельных организаций. Это психологически сосредоточило внимание структур управления на услугах. Однако при этом из «ванны управления» выплеснули очень важный элемент — функции.

Проблема функций в юридической литературе изучена давно и связана она с определением того, *что* должен делать орган, чтобы решить поставленные перед ним задачи и соответствовать своей роли в системе государственного управления. Иными словами, *функция — это прием целевой локализации органа государственной власти в пространстве государственного управления*. Только в пределах своих функций, которым соответствуют и полномочия органа, он может оказывать государственные услуги. Перестановка мест главенства между функциями и услугами представляется неудачной. Не услуги определяют функции органа и его аппарата, а функции определяют круг оказываемых услуг гражданам и организациям по своему профилю компетенции. Это стало хорошо понятно в ходе административной реформы и нашло отражение в постановлении Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения

государственных функций и административных регламентов государственных услуг» (в ред. от 29.11.2007)<sup>47</sup>.

В связи с такой постановкой вопроса нелишне вспомнить об основных элементах правового статуса органа исполнительной власти<sup>48</sup>. Они включают:

а) установление назначения органа и его места в системе исполнительной власти;

б) нормативное закрепление цели его образования, определение сферы ведения и деятельности;

в) формулирование его задач и функций, которые при их реализации дробятся на подфункции и операции;

г) установление полномочий (прав и обязанностей) по осуществлению задач и функций в системе отрасли или сферы ведения;

д) наделение его правом принимать соответствующие виды нормативных правовых актов и установление порядка принятия решений;

е) нормативное закрепление ответственности руководителя органа и его должностных лиц за нарушение законности в деятельности органа исполнительной власти;

ж) установление порядка формирования структуры органа, его штатов, финансирования, порядка ликвидации.

Все эти элементы правового статуса должны присутствовать в комплекте документов по образованию органа исполнительной власти, а также органа местного самоуправления, и включаться в систему правовой информации. Эти требования к правовому статусу органов исполнительной власти являются аксиоматическими. Их несоблюдение влечет сбой в работе не только конкретного органа, но всей системы; пагубно влияет на формирование информационных систем и их взаимодействие в информационном поле государственного управления. Такие требования были сформулированы еще в 70-х—80-х годах прошлого столетия<sup>49</sup> и соответствуют международной практике сегодняшнего дня.

---

<sup>47</sup> СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285.

<sup>48</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 147—148.

<sup>49</sup> См.: Бачило И. Л. Функции органов государственного управления. М., 1976; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития: Коллективная монография. М., 1998.; История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003;

Однако к настоящему времени в связи с развитием информатизации общества появилась возможность представить отдельные группы однотипных функций и операций (исполнительных, а не нормотворческих), как *услуги населению или организациям* по функциям группы (блока) органов исполнительной власти. И это ставит проблему более глубокого рассмотрения природы услуг в системе исполнительной власти, в публичной сфере в целом.

Уильям Бернар, говоря о практике США, отмечает: «Ведомства также консультируют граждан по вопросам соблюдения административных актов. Когда такие консультации верны, это является *серьезной услугой населению* (выделено нами). Когда же они неверны, то ведомства всеми силами будут защищать свою позицию, чтобы сохранить доверие граждан, насколько это возможно. Однако совершенно очевидно, что в целом они не обязаны это делать»<sup>50</sup>. Такой конец фразы объясняется тем, что по американской практике (решение Верховного суда США 1990 г.) действует правило, согласно которому «лишение стороны права возражения по причине ее предшествующего поведения не действует в отношении правительственных ведомств».

Вопрос о критериях разграничения функций органов исполнительной власти и местного самоуправления и услуг этих органов, а также выяснение особенностей услуг гражданско-правового характера требует исследований. М. А. Краснов справедливо отмечает, что «нет ясной концепции государственных услуг»<sup>51</sup> и приводит формулировки указов Президента РФ № 314 и № 649 от 2004 г.<sup>52</sup> В первой редакции был сделан акцент на оказание услуг, имеющих исключительно общественную значимость и на «неопределенный круг лиц», которым эти услуги оказываются. Во втором случае государственные услуги определены как «предоставление федеральными органами

---

Информационные проблемы в сфере административной реформы: Сб. статей. М. 2005; Краснов М. А. К оценке первого этапа административной реформы / В кн.: Реформы и право. М., 2006.

<sup>50</sup> Бнонар У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2007. С. 344.

<sup>51</sup> Краснов М.А. Указ. соч. С. 99.

<sup>52</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 24.09.2007) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023; 2005. № 47. Ст. 4880; № 52 (ч. 3). Ст. 5690; 2007. № 8. Ст. 978; № 40. Ст. 4717; Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 24.09.2007) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023; № 31. Ст. 3234; № 38. Ст. 3775; № 42. Ст. 4107; № 47. Ст. 4635; № 49. Ст. 4889; 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3136; № 37. Ст. 3740; № 41. Ст. 4119; 2006. № 20. Ст. 2162; № 27. Ст. 2920; 2007. № 7. Ст. 862; № 12. Ст. 1374; № 40. Ст. 4717.



исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».

Сравнение этих двух формулировок как раз и говорит о том, что есть *услуги, оказываемые органами исполнительной власти непосредственно*, как элемент их правового статуса наряду с определением их функций, *имеющих общественную значимость* (Указ № 314), и есть *услуги, которые могут быть переданы на исполнение другим субъектам* (Указ № 649). Это очень важно для организации сферы информационных услуг, так как структуры «электронного правительства» призваны обеспечить обе сферы государственных услуг, равно как и функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. От этого зависит ясность построения информационной инфраструктуры. В одних случаях будут выстраиваться информационные системы, концентрирующие информацию для «неопределенного круга» пользователей, в других — информационные системы по принципу «одного окна» или в индивидуальном порядке соответствующим органом исполнительной власти. Повышение информационной и правовой грамотности граждан и государственных структур, в том числе и относимых к «электронному правительству» — залог снижения конфликтности в обществе<sup>53</sup>.

«Электронное правительство» выполняет огромный комплекс задач, функций и операций в процессе инновационной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые по своему правовому положению отправляют конституционно определенные роли в управлении жизнью страны и консолидации гражданского общества. Координация деятельности «электронного правительства» и деятельности всех структур государства и других институтов гражданского общества — самая непосредственная задача всей системы, всех уровней «электронного правительства».

---

<sup>53</sup> Васильева С. В. Конфликты между гражданами и органами публичной власти / В кн.: Реформы и право. С. 276—288.