

**Павлов Валерий Дмитриевич**

Магистрант

**Направление:** Государственное муниципальное управление

**Магистерская программа:** Государственное муниципальное управление

**Государственное правовое регулирование информационного общества в Российской Федерации**

**Аннотация.** Статья посвящена обзору норм российского законодательства, регулирующих условия развития информационного общества в Российской Федерации. В ходе исследования установлено, что за два десятилетия в РФ была создана объемная и разветвленная нормативно-правовая база государственного регулирования данной сферы деятельности общества, которая постоянно изменяется, но все еще далека от совершенства, требует дальнейшего всестороннего системного анализа. Актуальность исследования обусловлена становлением информационного правового общества в Российской Федерации, развитием информационно-коммуникационных технологий как составной части информационных ресурсов и их влиянием на политический и экономический рост. Проведенное исследование показывает, что данный вопрос остается дискуссионным и актуальным.

**Ключевые слова:** государственная власть, государственная информационная политика, информационное пространство, информационные ресурсы, информационное общество, социальная среда, информационная экономика, информационные технологии (ИТ), государственное регулирование, единое информационное пространство.

Значение информации в современном обществе трудно переоценить. В настоящее время информатизация общества проходит достаточно стремительно, а в сфере публичного управления заметно увеличивается поток

самой разнообразной информации, совершенствуются средства и способы ее передачи, обработки и хранения.

Основным актом современного этапа информатизации является принятая правительством Российской Федерации государственная программа – «Информационное общество РФ (2011–2020 годы)», в которой предусмотрены мероприятия нормативно-правового регулирования и определены программные цели и конечные результаты ее выполнения. Анализ нормативно-правовой базы, регулирующий процессы информатизации, рассмотрен в плане взаимодействия России на международном уровне и со странами СНГ. Считаем, что данное исследование послужит базой для дальнейших рекомендаций в выработке государственной стратегии построения информационного общества и вовлечения информационных ресурсов в процесс воспроизводства и позволит провести системно-комплексный анализ нормативной базы государственного регулирования инновационной, интеллектуальной видов деятельности.

Государственное регулирование в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) является базой для перехода к информационному обществу. Оно формировалось как одно из направлений общего курса реформирования экономической системы страны. Исходя из хронологии принятия нормативно-правовых актов и их форм, а так же смыслового содержания, процесс государственного регулирования формирования информационного общества и информационной экономики предлагается разделить на три этапа:

1. Зарождение федеральной политики информатизации: президентские указы 1993–1995 гг.

2. Развитие федеральной политики информатизации: правительственные решения 2002–2010 гг.

3. Становление системы государственного регулирования перехода к информационному обществу 2010–2020 гг.

На первом этапе в Президентском указе [1] был введен ряд ключевых понятий таких, как «информатизация общества», «информационные системы», «единое информационное пространство» и т.п. Под «информатизацией» с правовой точки зрения в «Концепции...» предлагалось понимать процесс создания условий для максимально полного удовлетворения соответствующих информационных потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан на основе эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных ИКТ. В документе указывалось, что процесс информатизации должен быть предметом, имеющим цели и задачи специальной государственной политики, с учетом интересов регионов, потенциала международного сотрудничества и реальных возможностей индустрии информатизации. Результатом этого процесса должно стать создание общегосударственной многоуровневой информационной системы, интегрированной с помощью телекоммуникационных сетей и способной к эволюции, как в целом, так и в отдельных компонентах.

В указах [2] акцентировалась необходимость научно-методического, информационного, лингвистического, технического, кадрового, правового и финансового обеспечения функционирования указанной системы, предусматривались этапы ее становления и развития.

Документы [3] продолжили развитие правовой информатизации в международном плане и в вопросах взаимодействия России со странами СНГ. На их основе появился проект «Концепции создания в рамках Содружества Независимых Стран межгосударственной системы правовой информатизации», которая определила принципы и этапы создания этой системы в 1994–2000 гг. В рамках данной «Концепции» предполагалось решить следующие задачи:

- формирования и ведения информационно-правовых баз данных;
- поиска и выдачи правовой информации по запросам пользователей;

- организации информационно-правового взаимодействия между системами правовой информации разных уровней, а так же с внешними базами данных;
- поэтапного создания интегрированной системы коммутации;
- создания методологических, консультативных и обучающих центров правовых проблем;
- формирования распределенных полнотекстовых баз данных правовой информации;
- сбора, хранения и ведения межгосударственных классификаторов и систем кодирования правовой информации. Важно подчеркнуть, что определялся состав, содержание правовой информации, подлежащей обмену, периодичность ее поступления от источников, объемно-временные характеристики, средства и виды носителей.

В Президентском указе [4] рассматривались вопросы обеспечения свободы получения гражданами информации о деятельности всех ветвей органов власти, и предписывалось должностным лицам осуществлять свою деятельность на следующих принципах информационной открытости: обеспечение доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающий личные интересы граждан; систематического информирования граждан о предполагаемых и принятых решениях; осуществления гражданами контроля соответствующей деятельности государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений; создания условий для обеспечения и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение.

© Документом [5] предписывалось сосредоточить внимание на семи основных направлениях государственного регулирования формирования и развития, качественно новых социально-экономических отношений в формирующемся информационном обществе: создание и развитие федеральных и региональных систем и сетей информатизации с обеспечением их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве

России; формирование информационных ресурсов государства как национального достояния; защита интересов национальной безопасности в сфере информатизации; обеспечение единства государственных стандартов в сфере информатизации, их соответствия международным рекомендациям и требованиям; осуществление единой государственной научно-технической и промышленной политики в сфере информатизации, отвечающей современному мировому уровню; поддержка проектов информатизации, обеспечивающих развитие информационных сетей и систем; привлечение иностранных инвестиций и создание механизмов стимулирования негосударственных структур в разработке и реализации проектов информатизации.

Этот же указ регламентировал конкретные вопросы кадрового обеспечения и преобразования организационной структуры регулирования процессом информатизации, включая создание специализированного Комитета при Президенте РФ по политике в сфере информатизации (Роскоминформ). Работа этого нового комитета регламентировалась президентским указом [6], в котором было утверждено положение о Роскоминформе. Определены его функции по координации деятельности структур на федеральном и региональном уровнях по реализации политики информатизации в РФ. Заметим, что Роскоминформ был одновременно подчинен Президенту и Правительству РФ, ему предписывалось выполнять следующие функции:

- принимать участие в разработке и проведении государственной политике в сфере информатизации;
- готовить предложения относительно национальных приоритетов этой сфере;
- разрабатывать проекты законодательных и нормативных актов РФ по вопросам информатизации;
- проводить экспертизу государственных информационных, автоматизированных, информационно-вычислительных систем и сетей, систем баз и банков данных (кроме специализированных и защищенных), а так же обеспечивать контроль их создания и использования;

- разрабатывать рекомендации по обеспечению единой государственной политике в области сертификации средств и систем в сфере информатизации;
- координировать деятельность по разработке федеральных программ в этой сфере и участвовать в их реализации;
- готовить предложения по совершенствованию механизмов регулирования рынка информационных услуг;
- осуществлять функции государственного заказчика в отношении федеральных систем информатизации (кроме правовой информатизации);
- обеспечивать международное сотрудничество в сфере информатизации.

Организационным вопросам был посвящен президентский указ [7], в нем было принято решение о создании новой структуры – Главного управления информационных ресурсов органов государственной власти РФ в структуре Федерального агентства правительственной связи и информатизации при Президенте РФ. В следующем президентском указе [8] впервые была поставлена задача об интеграции федеральных и региональных информационно-телекоммуникационных систем в единое информационное пространство РФ, основанное на международных стандартах с учетом требований национальной информационной безопасности.

Результатом развития первого этапа формирования законодательной и нормативной базы формирования информационного пространства и общества стала «Концепция...» [9]. В этом документе нашли отражение наиболее важные содержательные, организационные и правовые аспекты становления нового информационного пространства страны в тот период времени:

- сформулированы основные направления соответствующей государственной политики;
- рассмотрены проблемы формирования и использования разнообразных информационных ресурсов;
- определены задачи развития информационной инфраструктуры;
- уточнены особенности формирования и использования информационной среды органов государственной власти;

– обоснованы требования к формированию правовой основы, в том числе в отношении законодательного обеспечения единого информационного пространства России;

– выделены основные принципы защиты информации и обеспечения информационной безопасности;

– очерчены вопросы организации и координации работ по формированию и развитию единого информационного пространства;

– затронуты ключевые аспекты международного сотрудничества;

– очерчен комплекс мер по реализации, данной концепции.

Окончание первого этапа развития государственной политики информатизации ознаменовано принятием первого федерального закона в этой области – Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» № 24 – ФЗ от 20 февраля 1995 г. [10]. Данный закон был призван урегулировать правоотношения по следующим аспектам:

1. Формирование и использование информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации.

2. Создание и использование информационных технологий и средств их обеспечения.

3. Защита информации, прав субъектов, участвующих в информатизации информационных процессах.

В данный федеральный закон было внесено десять поправок согласно № 15 – ФЗ от 10 января 2003 г., действовал до 8 августа 2006 г., когда был принят новый федеральный закон по той же тематике. Исходя из проблематики перечисленных указов и хронологической последовательности их применения, сложно говорить о продуманной и системной государственной политике применительно к первой половине десятилетия 1990-х годов. «Это были совершенно разрозненные, фрагментарные решения, отражавшие трудные, во многом хаотичные поиски начального этапа концептуального осмысления

содержания государственной политики информатизации, определения целей и задач, выбора путей и механизмов ее реализации» [11].

Вторым этапом развития федеральной политики информатизации характеризовался доминирующей ролью правительства страны. Принятие ряда стратегически важных концептуальных законодательных документов свидетельствовало о том, что государственная исполнительная власть определилась с целями и задачами государственного регулирования информатизации страны. Принятая и утвержденная Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [12] стала программно-стратегическим документом, которая не избежала многочисленных доработок и уточнений. Последняя редакция документа от 10 сентября 2009 г. учитывала негативный опыт реализации программы в 2002–2008 гг., и появления новых приоритетов и задач развития информатизации в стране на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Впервые в обновленной программе была обозначена тема «электронного правительства», как активного объекта государственного регулирования. Главной программной целью стало формирование «инфраструктуры электронного правительства» и решение соответствующих задач:

- расширение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти;
- повышение оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрение единых стандартов обслуживания населения;
- роста результативности межведомственного взаимодействия и внутренней организации органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами власти информационных и телекоммуникационных технологий;
- повышение эффективности систем информационно-аналитического обеспечения государственного управления, обеспечения оперативности и полноты контроля деятельности органов государственной власти.



Нужно отметить, что в этот период происходило несистематизированное количественное наращивание массива документов.

Следующим шагом федеральной исполнительной власти в направлении расширения информатизации государственного управления стала одобренная «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» [13]. В редакции от 10 марта 2009 г. данный документ определил основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с поставленными задачами модернизации государственного регулирования и управления.

При реализации «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» [14] ставились следующие задачи:

- разработать необходимые нормативные правовые и нормативно-технические документы, регламентирующие порядок использования ИКТ как для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, так и для предоставления государственных услуг;

- подготовить типовые ведомственные технологические решения о поддержке предоставления государственных услуг и обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти на основе ИКТ (провести апробацию таких решений);

- завершить проектирование и создание действующих прототипов и опытных участков межведомственных компонентов «электронного правительства». Следующим ключевым моментом стало принятие № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [15], который сменил аналогичный законодательный акт 1995 года. По оценкам экспертов Федеральный закон №149-ФЗ оказался лаконичнее прежнего, но не определил действенных механизмов его реализации.

Одно из ключевых мест в череде законодательных актов занимает «Стратегия развития информационного общества» [16]. В этом документе

впервые прямо говорится об «информационном обществе» как целевой установке государственной политики в области использования и развития ИКТ.

Рассмотренные выше нормативно – правовые акты, определили государственные решения по основополагающим вопросам формирования «электронного правительства», но это не весь спектр воздействий на сферу ИКТ в контексте официально заявленного перехода к «информационному обществу». За прошедший период принимались так же решения на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях по специальным вопросам информатизации.

Важнейшим документом нового этапа информатизации стала государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [17], в которой предусмотрены основные меры правового регулирования и определены программные цели и конечные результаты (индикаторы) ее выполнения. Эти меры можно сгруппировать в три базовых блока.

Первый блок – корректировка и внесение изменений в ряд уже действующих федеральных законов. Изменение федеральных законов и нормативно-правовых актов производится в целях использования электронного документооборота и электронной подписи, и как следствие этого должна модифицироваться классификация расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Второй блок – разработка проектов новых федеральных законов, который регламентирует вопросы создания и использования электронных документов, обращающихся при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления административных процедур с использованием ИКТ.

Третий блок – внесение изменений в ряд уже существующих правительственных решений.

Как отмечает А. Швецов [18] в для совершенствования нормативно-правой базы государственной политики информатизации необходимы следующие первоочередные действия:

1. Проведение полной инвентаризации нормативно-правой базы (НПБ) в данной сфере деятельности.

2. Упорядочение и кодификация НПБ, придание ей более четкой структуры, а именно снятие противоречий, ликвидация параллелизма и дублирования нормативных актов.

3. Улучшение структуры НПБ в отношении «элиминирования» подзаконных актов, т. е. обеспечение четкого взаимодействия федерального и регионального законодательств.

4. Составление на период бюджетного планирования (три года) нормотворческой работы в сфере информатизации.

5. Содержательное развитие НПБ информатизации и информационной инфраструктуры.

6. Установление реальной и жесткой ответственности за исполнение решений государственных органов власти в сфере информатизации.

В программном документе Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)», в которой предусмотрены основные меры правового регулирования и выделены программные цели и конечные результаты ее выполнения. В документе «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» определены целенаправленные усилия по снятию институциональных барьеров для экономического роста. В условиях стремительного изменения информационных технологий государство в экономике должно заниматься улучшением инвестиционного климата, повышением инвестиционной привлекательности страны, развитием конкурентной среды, выработкой и поддержанием понятных и выполнимых правил игры для участников рынков. Следовательно, создание стройной системы НПБ развития информационного общества должна быть вписана в работу конкурентных рынков информационных товаров и услуг, содействовать рыночному перераспределению информационных ресурсов.

## Литература

1. Указ Президента РФ от 28.06.1993 г. № 966 «Концепция правовой информатизации России» (в ред. от 22.03.2005г.) // Собрание законодательства РФ. 1993. № 27. Ст. 2521. 5 июля.
2. Указ Президента РФ от 23.04.1993 г. №477 «О мерах по ускорению создания центров правовой информации» (в редакции от 22 марта 2005г.) // Собрание законодательства РФ. 1993. №17. Ст. 1473. Ст. 1709.
3. Указ Президента РФ от 12 мая 1993 г. № 663 «О мерах по созданию единого эталонного банка данных правовой информации» // Собрание законодательства РФ. 1993. № 20. Ст. 1759. 15 мая.
4. Указ Президента РФ от 19 октября 1993г. №1665 «Об информационно-правовом сотрудничестве Российской Федерации с государствами-членами Содружества Независимых Государств» // Собрание законодательства РФ. 1993. № 43. Ст. 4108. 25 октября.
5. Указ Президента РФ от 27.12.1993 г. №2293 «Вопросы формирования единого информационно-правового пространства Содружества Независимых Государств» // Собрание законодательства РФ. 1993. №1. Ст. 19. 3 января.
6. Указ Президента РФ от 31.12.1993 г. №2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» (в ред. от 1.09.2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74. 10 января.
7. Указ Президента РФ от 20.01.1994 г. №170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» (в редакции от 9 июля 1997г.) // Собрание законодательства РФ.1994. №4. Ст. 305. 25 января.
8. Указ Президента РФ от 17.02.1994 г. №328 «Вопросы деятельности Комитета при Президенте Российской Федерации по политике информатизации» (в ред. от 9.07.1997 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 3096. 31 июля.
9. Указ Президента РФ от 21.02.1994 г. №361 «О совершенствовании деятельности в области информатизации органов государственной власти

Российской Федерации» (в ред. от 1.07.2003г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 9. Ст. 699. 28 февраля.

10. Указ Президента №1390 от 1.07.1994 г. «О совершенствовании информационно-коммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45125/cb5275d340d360ecf8851566f10f68ef6562b73c/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45125/cb5275d340d360ecf8851566f10f68ef6562b73c/) (дата обращения: 01.10.2018).

11. «Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов» № Пр-1694 от 23.11.1995 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=240699#05306710069236311> (дата обращения: 01.10.2018).

12. Федеральный закон от 20.02.1995 г. №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609 (утратил силу). 20 февраля.

13. Швецов А.Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и в России. Статья 3. Государственная политика информатизации: правовые и организационные аспекты // Российский экономический журнал. 2011. №1.

14. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. №65 «Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (в ред. от 9.06.2010 г. № 403) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 25. Ст. 3166. 21 июня.

15. Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 г. №1244-р «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 год (в ред. от 10.03.2009г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3981. 4 октября.

16. Распоряжение Правительства РФ от 6.05.2008 г. №632-р «Концепции формирования в Российской Федерации электронного

правительства до 2010 года» (в ред. от 10.03.2009 г. №219) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2372. 19 мая.

17. Федеральный закон от 27.06.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции от 27 июля 2010г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (часть I). Ст. 3448. 31 июля.

18. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 7.02.2008 г. №Пр-212) // Российская газета. 2008. № 34. 16 февраля.

© Бюллетень магистранта 2018 год №5