



УДК 004:34

*И.Л. Бачило, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук*

### **О ВЕКТОРАХ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ**

*Рассматриваются современные проблемы информационного права в контексте ее взаимодействия с иными отраслями права. Изучаются вопросы включения информационного права в исследование процессов эволюции государственных и правовых институтов, исследования векторов эволюции государственных и правовых институтов в условиях информатизации, предлагаются основные направления развития и совершенствования информационного законодательства.*

*The article deals with modern problems of information law, in the context of its interaction with other branches of the law. Is also considering the questions of information law in the study of the processes of evolution of state and legal institutions, are researching of the vectors of evolution of state and legal institutions in the information, also are propose basic lines of development and improvement of information legislation.*

Научное обсуждение проблем трансформации институтов современного общества идет уже давно и затрагивает буквально все стороны жизни общества. Волны цифрового века медленно, но неуклонно воздействуют на экономику, политику, этносоциальные структуры и все настоятельнее формулируют вызовы к организации и устройству жизни общества в новых условиях.

Государство и право – древнейшие институты организации и реализации властных рычагов и инструментов удержания определенного порядка в рамках геополитических систем. Они имеют свою историю и принципы организации, но эволюция касается и этих сторон жизни социума. Власть, политика, управление, правосудие в масштабах отдельных государств, их союзов, в планетарном масштабе оказываются в двойной зависимости от общей глобализации и в значительной мере от глобализации информационной сферы.

Эта двойная связь государства и права с силами технического и более технологического прогресса выражена в том, что сами системы названных институтов в условиях глобализации и волн информатизации оказываются между Сциллой и Харибдой нового витка истории. С одной стороны, традиционно сохраняя имидж «верха» в устройстве жизни общества, властные структуры избирательно относятся к инновации своей собственной системы, с другой – вынуждены управлять организацией процессов жизни социума, охваченного устремлениями к преодолению накопившихся неравенств, устоев и правил эпохи индустриальной и постиндустриальной – симбиоза господства финансового империализма, рынка и силы однополярного мира. Эта вторая сторона современного общества ставит вопросы и формирует вызовы государству и праву быстрее, чем эти институты меняются сами. Объективно существующие противоречия в разных формах присутствуют и на уровне мира, и на уровне отдельных стран и государств. Эти же проблемы касаются и правовой системы, которая обязана обеспечить самоорганизацию в новых условиях и одновременно не терять роли в обеспечении гаранта прав человека и контроля состояния законности в обществе с учетом его динамики. Наука гуманитарная, и в ее числе правовая, призвана дать ответы на вызовы социума в более быстром темпе, чем это случалось в предыдущие столетия. Философы, политики, юристы, социологи, психологи и все мыслящие силы ищут «дорожную карту» удержания планеты в согласии на пути поиска новых балансов разных народов, государств, культур.

Наука информационного права – молодая и пока малозаметная площадка для обсуждения этих глобальных и весьма сложных процессов, получивших импульс от раздвижения границ пространства и уплотнения времени до нулевых показателей в движении информации. Человек оказывается под ударами настоящего информационного цунами, ломающего подчас ужасающий хлам, накопленный историей империй, верховенства силы, власти имущих, и освобождающего сознание для понимания возможностей в области самоорганизации социума. Столк-

новение сил фрустрации и созидания в решении проблем в этом сложном переходном периоде истории объясняет внимание к выработке понимания векторов эволюции государственных и правовых институтов и в масштабе отдельных государств.

Естественно, в данном случае речь идет о процессах в системах государственного управления и системе права Российской Федерации с учетом опыта других государств и их международных ассоциаций. Эти проблемы являются предметом не только какой-либо одной отрасли права, например теории права, конституционного или информационного. Это проблема всех отраслей права в системе национального, международного и зачатков глобального планетарного права.

И все же в данном случае формулируем и обсуждаем тему в рамках информационного права. Отмечу несколько вопросов, без обсуждения которых продвижение в общем процессе поиска понимания эволюционных изменений комплексных институтов «государственное управление» и «правовое регулирование» в условиях информационного общества бесполезно.

Тектонические изменения в жизни социума и его основной ячейки – человека в условиях развития информационного общества в жизни всегда конкретны. Реакция системы права и ее рычагов в соответствии со своей природой – действовать при наличии определенной ситуации: юридического факта или их множества по определенным зонам правоотношений – понятна. Но в сочетании этой роли с ожидаемой реакцией на факты глобального масштаба правовая система задерживается и часто оказывается в ситуации неопределенности. Последнее весьма существенно отражается на эффективности и качестве обеспечения прав, свобод, удовлетворения потребностей и человека и общества в целом; на таких постулатах международного сотрудничества как безопасность, суверенитет, юрисдикция национальной системы права. Политика и практика государственного управления реагирует на вызовы формирования и развития информационного общества на основе концепций, программ, планов и мобилизации к их реализации. Сегодня имеем Стратегию развития информационного общества, Стратегию национальной безопасности, программы по информатизации судебной системы, включение ИТ в самые разные области жизни общества. Тема электронного государства, электронного правительства, электронного парламента вплоть до развития «электронного гражданина» присутствует и дает определенные, но пока не системные сдвиги. Можно констатировать, что Институт государства и права РАН своевременно реагировал на смену информационно-технических факторов развития общества. Сектор информационного права, выросший из научной группы по правовым проблемам АСУ (1975–1999 гг.), фактом своего появления в системе научных исследований и выработки конкретных предложений в области развития информационного законодательства подтверждает плодотворность связи «физиков и лириков». Заметным острым научным изучением процессов информатизации является и действующий более 10 лет международный семинар-конференция по проблемам информационного права, в рамках которого может быть сформирована как бы самостоятельная информационно-правовая секция Ассоциации юристов России. Участники этого семинара-конференции – специалисты университетов, институтов РФ с привлечением юристов стран СНГ, Франции и других государств вносят свой вклад в разрешение вышеозначенных проблем. Нельзя не отметить значения работ в области методологических проблем работ профессора П.У. Кузнецова, ученого и практика В.Б. Наумова, профессора В.Б. Исакова, ряда молодых исследователей, работы которых представлены в публикациях материалов упомянутого семинара. Работы данной ассоциации специалистов по теме семинара, посвященной проблеме эволюции государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества.

Концепция, выдвинутая сектором информационного права Института государства и права РАН о развитии информационного законодательства в 2005 г., и развитие ее положений о взаимодействии информационного общества с другими параметрами общества в условиях информатизации позволили выйти на новый этап научно-практического обобщения. Работы 2005–2009 гг. формулируют тезис, который может рассматриваться и как аксиома определения векторов эволюции общества в условиях информатизации: информационное общество может быть таковым только при условии, что оно является одновременно гражданским, социальным, демократическим, правовым. Только при этих условиях российское информационное общество может быть реально сильным и занимать соответствующее место в системе международного сотрудничества государств.

Во многих работах все большее внимание уделяется философским, методологическим вопросам понимания современного права и на этой основе – конкретным отраслям права, включая и информационное. Практическая значимость этих исследований прежде всего касается таких

концептов, как «право» и «государство»; «право» и «закон». Разрыв в закономерной органической дихотомии этих суперинститутов общества, обозначившийся достаточно ярко за годы перестроек и кризисов, усиленный идеологией «поменьше государства», нанес существенный урон как государственным институтам, так и правовой системе. Заметным стало явление, обозначенное как правовой нигилизм. В таких условиях ожидать эффективной отдачи от множества законов и иных нормативных правовых решений трудно. И это подтверждается усиленной мобильностью законодательства, его изменениями по ситуациям, снижением качества правоприменения.

Внимание к проблемам государственности, социальности, демократичности жизни общества, которое сегодня обозначается все более четко, свидетельствует о начале преодоления названного модой взаимного отчуждения государства и правового порядка, а также идеи узкого понимания гражданского общества, ведущей к противопоставлению позиций государства (власти) и граждан.

Предложено и постепенно усваивается определение гражданского общества как такого состояния общества, которое позволяет консолидировать энергетику государственных и правовых институтов со всеми институциями социума, создающего условия для роста его синергетики и реальных рычагов самоорганизации, определяет содержание, смыслы, методы формирования общества социального, демократического и правового. Эта трактовка гражданского общества, социально более обоснованная, чем ориентированная только на общественные организации и преимущественно на правозащитные, реально развивается сегодня в рамках информационного права, становится все более зримой как в области политики государственного управления, так и в перестройке сознания граждан и их разных ассоциаций. Такой взгляд на связанность названных векторов развития российского общества на базе потенциала ИКТ поднимет на должную высоту социально значимые факторы, во-первых, и создает необходимую ориентацию на эти характеристики общества как условий формирования самоидентификации социума страны, во-вторых. Без учета этих обстоятельств невозможно обеспечить ожидаемый ответ на вызовы современного глобального и информационного общества.

Приметой времени стали заметные повороты большой науки к вопросам судьбы многих институтов государства и права, институтов прав человека, безопасности общества в целом. Наблюдаем серьезные подвижки в философии права, методологии исследования государственно-правовых процессов и их обновления в ходе программ инноваций по всему фронту. Публикации философов права, теоретиков права, крупные аналитические труды практиков-юристов РФ отвечают объективному ходу явлений и процессов, взрывающих застой в жизни интеллекта социума [1].

Абсолютно верно утверждение, что создать гражданское общество по какому-то образцу невозможно. Общество само вызревает при определенных условиях в своей гражданственности и смене своего состояния. Но создавать условия для такого вектора развития могут и должны институты государства и права при самом активном участии всех структур гражданского общества на каждый данный момент его жизни. Отсюда необходима оценка развития таких векторов информационного общества, как его социальные и демократические параметры. Важно ощутить органическую связь этих компонентов развития социума и их взаимозависимость в реальных социальных, экономических и иных процессах. В публикациях работ участников нашего теоретического семинара-конференции за 2009–2011 гг. и в личных работах специалистов – участников семинара эти процессы подлежат наблюдению и оценке. Сегодня можно видеть формирование такого взаимодействия разных компонентов развития общества на конкретных примерах. Завершилась как бы первая волна установления связи роли и функций государства (системы власти) в создании условий для реализации такой важной функции как предоставление государственных и муниципальных услуг населению и организациям. Информационные системы в самых различных формах (государственный центр предоставления услуг, межфункциональные центры, региональные центры доступа к информации, системы «одного окна») расширяют свои возможности. И это только одно из направлений реального применения потенциала ИКТ и развития информационного общества. Этап работы в этом направлении дал колоссальные результаты для понимания роли права в области трансформации института прав человека и гражданина, конституционно закрепленных в общей форме. Выстроилась новая линейка жизни права и закона. Она может быть представлена алгоритмом: право – закон – правоприменение – субъективные права – контроль и защита гарантий прав конкретного лица. Но при этом остается фронт государственных функций в области обеспечения социально-экономической базы для необходимого уровня развития подлинно социального государства и объединяемого им общества. Государ-

ство в целом должно быть социальным, и это состояние дает полноценную базу для сервисных функций и услуг.

Не менее сложная картина в области развития демократических институтов Российской Федерации. Это второй ключевой вектор развития общества на стадии его становления как информационного. И здесь видим дихотомию информационного и демократического. Определенная база информатизации общества создает стимулы для развития демократических институтов. А следом или сразу же эти институты ставят задачи для ИКТ и всех механизмов реализации его потенциала и обостряют проблемы информационной безопасности.

Время, когда уже видим лик цифровой эпохи, наступило. Образно выраженное словами русского поэта-математика В. Хлебникова это время, когда «лик числа, одно и то же дерево» выступает в «трех плоскостях: 1) времени, 2) пространства, 3) множества или толп» [2, с. 40].

Наступила пора включения ИКТ в развитие нового уровня институтов демократий: э-выборы, э-парламент, э-законодательство и определения их легитимности в современном обществе, проходящем сложный переходный этап по пути к более высокому уровню цифровой эпохи. Этот переходный период в жизни общества Российской Федерации характеризуется активностью государственных инициатив, направленных на реализацию инноваций на основе ИТ, активностью создателей программного обеспечения для соответствующих систем э-демократии, а также активностью конкретных демократических структур в составе гражданского общества. Примером могут быть непрерывные форумы, конгрессы, конференции, обсуждающие состояние конкретных областей ИКТ ресурсов, а также реального состояния институтов гражданского общества. Обсуждаются варианты формулирования требований к взаимодействию ИТ с реально действующими институтами демократии и их включения в сетевое информационное пространство. Одновременно обновляются формы взаимодействия ИТ со всеми институтами гражданского общества, включая государственные и правовые.

Общим в части взаимодействия разработчиков программного обеспечения с пользователями ИТ является вывод об установлении более тесных контактов между организациями, создающими свои информационные системы и автоматизированные системы, и их пользователями. Фиксируются позиции решений съездов и Конгресса по электронной демократии. Конкретно поставлены вопросы, которые касаются условий разработки программного обеспечения для систем государственной власти и местного самоуправления, для целенаправленных систем по отдельным задачам развития демократизации общества. Эти задачи и параметры ПО должны определяться заказчиком и изготовителем программного обеспечения совместно и оформляться договорами с указанием общих и особенных условий.

Большое внимание уделяется обсуждению и рекомендациям в части выбора наилучших способов обработки данных для государственных ИС. Здесь на первом плане проблемы эффективности и безопасности аутсорсинга как в области обработки информации по предоставлению государственных и муниципальных услуг, так и использования облачных технологий. В целом ситуация позволяет зафиксировать продвижение от общей постановки вопроса о расширении фронта использования электронной техники и средств согласно ФЦП «Электронная Россия», к более предметному взаимодействию государственных институтов между собой на основе интеграции информационных ресурсов и их конкретного использования в процессе взаимодействия государственных и муниципальных органов между собой и с другими структурами общества. В центре внимания становятся проблемы обновления системы государственного управления.

Стратегия развития информационного общества, План ее реализации до 2020 г. активно подкрепляются решениями Президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации, ориентирующими на предметное использование потенциала ИКТ, усиление отечественных разработок программного продукта и его использование в инновационных процессах. Это касается всех институтов управления и обеспечения потребностей производства, экономики, социальной сферы, культуры. Создаются новые шаги к обеспечению реальной связи концепций и прогнозов с практикой инноваций в области совершенствования институтов государственного управления, институтов судебной системы, повышения уровня ответственности административного аппарата на всех уровнях.

Реализуется шаг от электронного государства как суммы действий недостаточно согласованных структур в области устройства сетевых коммуникаций (что очень важно само по себе) к пониманию проблемы электронного управления как процесса функционирования всех институций на основе усвоения потенциала ИКТ.

И здесь открывается большое поле в связи с новым этапом административной реформы. Активизирована проблема обеспечения действенности ГАС «Управление», предусмотренной еще в 2008 г. Утверждено новое положение об этой интеграционной информационной системе, определены ее задачи.

Переплетение взаимодействия параметров информационного социального и гражданского общества выявляют реальный интерес к формированию нового уровня развития правового государства и правовой культуры всего общества. Это возлагает большую ответственность на то содружество юристов, которое представлено ежегодным международным семинаром-конференцией, в работе которого принимают активное участие не только ученые России, но и представители государств СНГ, Франции, где также актуальны вопросы эволюции правовых институтов.

2011 г. позволил ощутить реальные сдвиги в области демократических процессов. Политика и право ищут и находят возможные сегодня решения включения разных категорий населения независимо от их статуса и положения в различные формы участия в общественной и государственной жизни страны. Здесь широчайшее и не самое легкое поле для юридически грамотных решений. Волна политической активности разных категорий субъектов, пока выражаемой в желаниях и требованиях к «власти» и меньше к самим себе, очень яркий признак оживления сознания и поиска плодотворных решений организации взаимодействия всех институций и институтов общества гражданского.

Если следовать системе уже сложившихся институтов информационного права, то видится следующий ряд основных направлений законотворчества.

1. На первом месте окажется область упорядочения права на информацию. Здесь главное – оформление нормативной основы общего права с учетом Конституции РФ и перевода его всех форм реализации на уровень легитимных процедур, создание поля гарантий и порядка для реализации субъективных прав разных субъектов, действующих в информационной среде. Здесь нужен ФЗ «О праве на информацию».

2. Не менее значимым является участок правового регулирования ресурса ИКТ в совокупности информационных ресурсов, производства и эксплуатации программного обеспечения, сетевых коммуникаций и других технологических компонентов инфраструктуры информатизации.

Правовое оформление политики в этой области требует соответствующих законодательных актов и установления легитимности стандартов, программ, приложений. Это касается как свободного программного обеспечения, так и других, менее открытых способов обработки ИР; упорядочения работы с электронным документом с учетом градаций использования видов ЭП и налаживания единой системы документооборота в публичном и, по возможности, в корпоративном и частном секторах отношений. Здесь в центре внимания ФЗ «Об информационном взаимодействии ОГВ и ОМСУ», который мог бы поглотить и сбалансировать множество подзаконных актов и создать новую нормативно-правовую основу для правотворчества на единой методологической платформе и улучшить состояние правоприменения.

Необходим и ФЗ «Об организации АСУ и ИС» с учетом сфер их использования и обеспечения технологического взаимодействия в информационном пространстве России, развития этого закона в ряде НПА по отдельным общегосударственным («Выборы», «Управление», «Статистика», «Население», «Правовой мониторинг», «Услуги» и т. д.) и региональным АСУ.

Представляется возможным создание законодательной платформы для организации отечественного рынка продукции ИКТ и контроля за использование ресурса ИКТ.

3. Институт обеспечения безопасности в целом и обеспечения информационной безопасности особенно может быть укреплен за счет НПА, регулирующих включение ресурса ИКТ на основе учета и оценки эффективности инфокоммуникационных инноваций, обеспечения адекватности и защищенности информационных ресурсов, ответственности лиц и организаций в данной функциональной области. Проблемы ОИБ должны получить отражение в базовых законах информационного законодательства (ФЗ «Об информации...», «О праве на информацию», «О персональных данных» и др.). Здесь все более актуальными становятся вопросы борьбы с киберпреступностью, поиском контактов с зарубежным и международным опытом протivoборства с преступностью в интернете.

Комплексный подход к обеспечению правовой основы развития информационного общества нуждается в консолидации многочисленных концепций на этот счет с учетом органической связи развития информационных, гражданских, социальных, демократических векторов развития современного общества. Организация и правовая база «Электронного правительст-

ва» (управления), «Открытого правительства» и конституционно определенной системы государственного управления и местного самоуправления должны иметь легитимную основу системного взаимодействия.

4. Упорядочение согласованности всех направлений создания и использования ресурса ИКТ в Российской Федерации обязывает иметь единый государственный центр управления развитием информационного общества, координирующий и гармонизирующий деятельность всех органов исполнительной власти в Российской Федерации, государственные и привлекаемые к этой области негосударственные и зарубежные организации.

6. Проблемы массовых коммуникаций, состояния сегментов интернета, в которых представлены ресурсы РФ, включая СМИ, сайты, порталы и пр., требуют наблюдения, оценок с точки зрения формирования современной креативной личности человека, организации рейтингов оценки эффективности ИКТ РФ, и особенно, параметров формирования «человеческого капитала», безопасности информационной среды для сознания и поведения массового пользователя. Электронная «четвертая власть» должна формироваться и действовать как измеритель «температуры» с учетом подвижек в институтах общества в глобальном масштабе.

В реализации основных направлений развития информационного законодательства, учитывая комплексность методов правового регулирования, важное значение имеют связи этой отрасли с другими подсистемами российского права. Информационное законодательство находится в самом тесном контакте с отраслями публичного и гражданско-правового регулирования. Тема контакта информационного правотворчества должна постоянно находиться в рабочем контакте с административным и гражданским законодательством и учитывать правоотношения, реализуемые в информационной сфере, с отраслями законодательства, ориентированного на упорядочение институтов интеллектуальной собственности, авторского права, оформления аутсорсинга, офшора и т. д. Не менее актуальны и проблемы контактов информационного права с опытом развития зарубежного законодательства и практика его применения. Эти темы требуют специального разговора и исследований. Животрепещущими остаются и проблемы правовой семантики, юридический терминов и дефиниций. И эти вопросы также находятся в числе первоочередных.

#### Библиографические ссылки

1. Марченко, М.Н. Государство и право в условиях глобализации / М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2011.
2. Хлебников, В. Отрывок из Досок судьбы / В. Хлебников // Библиотека Романовского музея. М., 1922.

Дата поступления в редакцию: 25.09.2012

УДК 349.2(477)

*О. В. Лавриненко, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права и процесса Донецкого юридического института МВД Украины*

### **ПРИНЦИПЫ КАК ОСНОВНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА: ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ДИСКУРС**

*Осуществлен общий обзор существующих научных подходов к характеристике принципов как основных детерминант развития и усовершенствования современного позитивного права.*

*In article the general review of existing scientific approaches to the characteristic of principles as cores a determinant of development and improvement of a modern positive law is carried out.*

Принципы права являются одной из «наиболее актуальных проблем, волнующих юриспруденцию... Поэтому принципы должны быть объектом особенного внимания правоведов» [8, с. 4]. Вместе с тем современный процесс развития научного познания в силу его сложной и многослойной структуры – процесс «нелинейный, характеризующийся разнонаправленностью изменения форм научного знания, в котором постоянно возникают новые точки роста, нововведения и центры изменения...» [6, с. 4–5]. Потому надлежало выяснение сущности, реальной роли и разнообразных аксиологических характеристик принципов позитивного права в целом