

# РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

## IMPLEMENTATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION FUNCTIONS OF THE STATE: PROBLEMS AND SOLUTIONS

*M. Borisevich*

### Annotation

This article examines the main approaches to understanding information functions of the state and historical moment of its emergence in the system of state functions, it justifies the preference of the consideration of this function as it is information and communication in modern processes of disintegration and atomization of society, and suggests some ways of development of the feedback system for the transmission of information from the public to the government.

**Keywords:** information function of the state, information and communicative function of the state, the emergence of information and communication functions of the state, electors' mandates.

**Борисевич Михаил Михайлович**

*К.юр.н., профессор, зав. каф. "Государственно- и гражданско-правовые дисциплины" Московского государственного машиностроительного университета*

### Аннотация

В настоящей статье исследуются основные подходы к пониманию информационной функции государства и историческому моменту ее возникновения в системе функций государства, обосновывается предпочтительность рассмотрения этой функции в качестве именно информационно-коммуникативной в условиях современных процессов дезинтеграции и атомизации социумов, а также предлагаются некоторые пути развития системы обратной связи по передаче информации от общества к государству.

### Ключевые слова:

Информационная функция государства, информационно-коммуникативная функция государства, возникновение информационно-коммуникативной функции государства, наказания избирателей.

**П**роблема функций государства является сегодня предметом исследования многих ученых [1–3]. Не утихают споры о границах вмешательства государства в жизнь общества и в экономику, о путях взаимодействия государства и гражданского общества, о преодолении отчуждения гражданина от права, о механизмах легитимации государственной власти. И во всех этих проблемах в той или иной мере задействованы механизмы реализации информационно-коммуникативной функции государства.

Информационно-коммуникативная функция государства – одна из наименее исследованных функций (особенно по сравнению с правоохранительной функцией), хотя и в этой сфере сегодня появляются научные работы, причем в них нередко эта функция названа просто "информационной" [4–7].

При этом предлагаются различные трактовки содержания информационной функции государства. Например, В.И. Чамуров утверждает, что "информационная функция государства – это направление правового воздействия на общественные отношения, выражающееся в деятельности государства по упорядочиванию информационного потока, посредством которого осуществляется информирование субъектов права, а также деятельность государства по урегулированию информационных отношений, в организации управления обществом" [8].

По мнению А.Н. Васениной, "информационная функция имеет в качестве конечного результата достижение одной из важнейших целей бытия государственной власти – управление информационной сферой общества. Сущность информационной функции заключается в создании и контроле информационного обмена (информационного рынка) внутри общества, определение параметров его внешних взаимодействий. Государство производит информацию и распространяет ее в дозируемых им объемах, что определяется характером соответствующего исторического периода и наличествующей властно-управленческой конъюнктуры" [4].

Н.Н. Федосеева формулирует следующее определение информационной функции государства: это "направление его деятельности по развитию информационной сферы, которое охватывает всю совокупность отношений, связанных с созданием, хранением, обработкой, передачей информации во всех областях жизни – экономической, политической, социальной, правовой, научной, образовательной, управленческой и т. п. Информационная функция является на современном этапе развития одной из основных функций каждого государства" [9]. Также Н.Н. Федосеева предлагает понимать информационную функцию государства в широком и узком смысле. В широком понимании информационная функция – это самостоятельная основная функция государства, у кото-

рой можно выделить две главные субфункции – субфункцию информационного обеспечения деятельности государства в целом, его органов, учреждений, должностных лиц и субфункцию информационного обслуживания граждан, то есть деятельности государственных и общественных органов, организаций, учреждений, должностных лиц по удовлетворению потребностей и законных интересов граждан в получении необходимых сведений, сообщений, знаний, касающихся политических, экономических, социально-культурных и социально-бытовых сторон жизнедеятельности государства, личности, общества. В узком понимании информационная функция – это субфункция каждой основной функции государства – экономической, политической, социальной, так как осуществление любой государственной функции немислимо без информационного компонента [9].

Необходимость выделения информационной функции автор объясняет объективными закономерностями становления и развития современного информационного общества. По ее мнению, "реальность высокотехнологического XXI в. диктует свои правила развития современного общества, в том числе и в сфере права. Существующие тенденции позволяют говорить о начале формирования единой системы общественных отношений в сфере использования информационных технологий, которая предназначается как для поддержания существующих отношений, так и для формирования структуры нового информационного технологического общества и его интеграции в мировое информационное пространство. Одним из таких новых направлений деятельности современного Российского государства является реализация информационной функции, вставшей в один ряд с такими важными направлениями государственной деятельности, как социальное, экономическое и политическое" [9].

Того же подхода к информационной функции государства придерживается и Ж.А. Павленко, отмечая, что "всевозрастающая роль информации в социальном и государственном управлении, бурное развитие информационно-телекоммуникационного прогресса и достигнутый уровень информатизации органов государственной власти позволяют современным ученым уже сегодня говорить о новой функции государства – информационной" [10] и подчеркивая, что "государство и общество как две сверхсложные социальные системы не могут эффективно взаимодействовать без информационного обмена. Ключевая роль в этом процессе принадлежит государству, которое, осуществляя управление социальными процессами, должно быть информационно открытым для других субъектов общественных отношений. В связи с этим актуализируется проблема научного анализа информационной функции государства" [10].

Вместе с тем, как видится, более аргументированной является позиция, согласно которой информационная функция присуща государству с начальных исторических этапов его возникновения, только ее реальное наполне-

ние эволюционировало под воздействием потребностей времени. Например, как считает Ю.Т. Просвирнин, "с момента своего возникновения государство осуществляло сбор, хранение, обработку и распределение информации по различным направлениям деятельности: для принятия управленческих решений, проведения бюджетной, налоговой политики, осуществления разведывательной и контрразведывательной деятельности, охраны правопорядка и т. п. Таким образом, информационная функция всегда существовала как функция государственных органов, то есть как реализация компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества" [11].

С этой точки зрения более взвешенный подход рассматривает не возникновение информационной функции государства в современных условиях, а ее интенсификацию. Например, В.И. Чамуров отмечает, что "За последние два десятилетия информационные технологии радикально изменили способы фиксации и передачи информации, в связи с чем информационная функция Российского государства получила значительное развитие. Повсеместное использование новых средств и способов хранения и передачи информации позволило перейти на новый этап развития общества. Компьютер и Интернет стали основой для социальных изменений, ставших широко известными как "информационный век", "электронный век" или "мультимедийная революция". Глобальный характер сети Интернет оказал влияние не только на сферу бизнеса, но и, в не меньшей степени, на систему государственного управления. В большинстве современных государств эффективно действуют системы "электронного правительства" (e-Government) и осуществляются попытки введения "электронного правосудия" (e-Justice)" [12].

Кроме того, на наш взгляд, точнее все же использовать термин "информационно-коммуникационная" функция, а не "информационная", поскольку он подчеркивает не только функцию права как передатчика информации (например, от государства обществу и в обратном направлении), но и как механизма коммуникации между различными сегментами общества, участвующего в формировании в обществе системы коммуникаций, т.е. общения. А значит, эта функция напрямую связана с интегративной функцией государства.

Сегодня, когда по ряду признаков можно отметить изменение мировой тенденции глобализации на обратную тенденцию дезинтеграции, атомизации современного общества, как в масштабе региональных интеграционных объединений (дискуссия о выходе Великобритании из Европейского Союза), так и в локальных рамках отдельного социума (кризис политики европейского мультикультурализма ввиду проблемы беженцев и угроз безопасности), информационно-коммуникативная функция государства выходит на первый план.

На наш взгляд, эта функция включает три аспекта: два центральных звена и одно промежуточное.

Прежде всего, информационно-коммуникативная функция государства реализуется посредством передачи социально и государственно значимой информации от государства обществу. Важнейшим инструментом такой передачи выступает право, в котором аккумулирована информация не только о повелениях государства в отношении общества, но и о состоянии общества в тот или иной исторический момент. Не случайно по памятникам права историки спустя века восстанавливают картины общественной и государственной жизни того или иного периода.

Второй аспект информационно-коммуникативной функции заключается в переносе информации от общества к государству. Такая информация может переноситься различными путями, от голосования на референдуме (например, таким образом граждане донесли информацию о желаемых контурах государственного развития при принятии на всенародном голосовании в декабре 1993 новой Конституции) до публичных слушаний, опросов граждан, митингов и демонстраций, обращений в органы государственной власти и т.д.

В известной мере сама деятельность представительных органов власти также встроена в этот механизм обратной связи – ведь депутаты – это часть народа, к тому же они являются представителями остальной части народа, в парламенте не заседающей.

Наконец, коммуникативный элемент проявляется в процессе движения информации по потокам прямой и обратной связи между государством и обществом. Следовательно, его можно рассматривать как промежуточное звено в процессе реализации информационно-коммуникационной функции государства.

Важнейшую роль в осуществлении информационно-коммуникационной функции государства выполняет право. В целом можно даже сказать, что информационно-коммуникационная функция государства в чем-то производна от информационно-коммуникационной формы самого права, которая имманентно ему присуща в виду того, что право изначально по своей сути есть знаковая система, изобретенная для передачи от государства обществу информации о запретах совершения определенных наказуемых деяний.

Однако право, в силу того, что является нормативной системой, переносит информацию, прежде всего, от государства к обществу. Хотя оно может закреплять различные формы переноса информации в обратную сторону (от общества государству), само непосредственно в этом процессе не участвует, ограничиваясь лишь его регулированием.

Здесь, на наш взгляд, кроется одна из причин, по которой механизмы прямой связи от государства к обществу развиты в целом намного более, нежели механизмы обратной связи от общества государству. А такая ситуа-

ция чревата тенденциями отчуждения общества от государства, падения доверия к государственным институтам и снижения уровня легитимации государственной власти.

Следовательно, механизмам обратной связи государству необходимо уделять повышенное внимание и не рассчитывать в полной мере на самоорганизацию гражданского общества (хотя, разумеется, в определенной доле и она присутствует).

Для поддержания и упрочнения этой связи считаем целесообразным возродить в современных условиях институт наказов избирателей, который существовал в советский период и сегодня частично возрожден на уровне отдельных субъектов Российской Федерации (например, в Республике Алтай, Томской области, Челябинской области, Новосибирской области, Тюменской области, Краснодарском крае, Республике Бурятия [13]).

Как отмечают исследователи, "законы о наказаниях определяют их как поручение, предложение. Важнейшим признаком для признания предложений избирателей наказами является их общественная значимость. Их цель – улучшение деятельности органов местного самоуправления по вопросам экономического, социального и политического развития, удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей муниципального образования. В реализации наказов должно быть заинтересовано население всего избирательного округа или его части. Их выполнение не должно противоречить интересам местного сообщества муниципального образования" [14].

В.В. Комарова определяет наказания как регулятивную форму непосредственного народовластия при осуществлении государственной и местной власти, форму контроля и форму реализации конституционного права непосредственного участия граждан в управлении делами государства и общества; составную часть императивного мандата, задачей которой является коррекция персонального состава властных органов и направления его деятельности [15].

Полагаем, что целесообразно закрепить наказания в качестве обязательной формы коммуникации между обществом и государством для всех субъектов Российской Федерации, а также ввести данный институт на федеральном уровне. Эта мера в преддверие нового федерального электорального цикла позволит укрепить доверие граждан государству и повысить качество информационного обмена в системе общество-государство.

Еще одной проблемой в реализации информационно-коммуникационной функции государства, на наш взгляд, является рассеянность норм, регулирующих информационные отношения, между различными отраслями и подотраслями законодательства, устанавливающими правовую режим информации, правовые основы информатизации осуществления государственной власти (электронное правительство, электронное правосудие), информационные технологии, нормы о деятельности орга-

низаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, порядок передачи информации от общества государству и т.д.

Таким образом, отсутствует целостная, системная картина правового регулирования информационных отношений в обществе, которые оказываются раздробленными по различным каналам передачи информации, зачастую возникающими хаотично и противоречиво (например, оказывается не всегда четко понимаемым баланс между свободой информации и тайной частной жизни, между публичными и частными интересами в информационно-коммуникационной сфере).

В связи с изложенным представляется важным предложить обсудить на экспертном и государственном уровне вопрос о разработке и принятии Информационного кодекса Российской Федерации, в котором эти и иные вопросы правового регулирования информационных отношений получили бы свое целостное и системное решение.

Наконец, в качестве еще одной проблемы можно назвать то, что правовое регулирование информационных

отношений, как более консервативная сфера, в настоящее время, на наш взгляд, несколько отстает от динамики развития самих информационно-коммуникационных отношений. Например, недостаточно ясен правовой режим социальных сетей, правовой режим обмена информацией в сети "Интернет" в целом, нуждаются в дальнейшем развитии правовые механизмы защиты персональных данных в сети "Интернет", авторских прав на произведения, размещаемые в сети "Интернет" и т.д.

В связи с этим, полагаем, в случае принятия Информационного кодекса Российской Федерации информационным отношениям, опосредуемым при помощи информационно-коммуникационной сети "Интернет" в нем должно быть уделено особое внимание (например, посвящена отдельная глава).

Учитывая изложенное, считаем целесообразным нормы, регулирующие самостоятельную и крайне важную функцию государства – информационно-коммуникационную, – рассматривать в качестве самостоятельной отрасли российского права – информационного права.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гранат Л.В. Современный подход к происхождению, понятию, сущности и функциям государства // Исследования теоретических проблем правового государства. Труды Академии. 1996;
2. Меркулов М.М. Генезис системы представлений о функциях государства как основы современного понимания экологической функции государства // Проблемы правового регулирования экологических отношений: история и современность. Материалы научно-практической конференции (август 2002 г.). Ставрополь, 2002;
3. Ткачев В.С. Соотношение понятий "функция государства" и "функция права" // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора, доктора юридических наук, заслуженного деятеля высшей школы Юрия Данилова. Челябинск. 2014;
4. Васенина А.Н. Информационная функция современного Российского государства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007;
5. Просвирнин Ю.Г. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3;
6. Федосеева Н.Н. Информационная функция в системе функций государства // Информационное право. 2008. № 4;
7. Хурзокова О.Х. Информационные функции государства. Понятие и виды // Право и суд в современном мире: Материалы VII ежегодной международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Челябинск, 2010 г.;
8. Чамуров В.И. Роль информационной функции в системе функций современного российского государства // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 11.
9. Федосеева Н.Н. Информационная функция в системе функций государства // Информационное право. 2008. № 4.
10. Павленко Ж.А. Понятие информационной функции государства // Проблемы законности. 2011. № 117.
11. Просвирнин Ю.Т. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 41.
12. Чамуров В.И. Информационная функция Российского государства в сфере арбитражного судопроизводства // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2013. Вып. 1.
13. Васюткин Н.Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2.
14. Нудненко Л.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления России // Известия Алтайского государственного университета. 2002. № 2.
15. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: Формула права, 2006. С. 384.