

СОЛДАТКИНА Оксана Леонидовна

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ
РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2010

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель –

Малько Александр Васильевич

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Официальные оппоненты:

Мордовец Александр Сергеевич

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

Корсакова Светлана Владимировна

кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация –

**Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Гамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина»
(Институт права)**

Защита состоится 4 апреля 2011 г. в 16 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу 410056, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Автореферат разослан «___» _____ 2011 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат юридических наук

О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное общество переживает эпоху глобальных изменений — происходит его структурная трансформация. Количество, качество и степень использования информации становятся факторами, определяющими уровень развития государства и существенно влияющими на его статус в мировом сообществе. Это означает, что появляется новый социальный порядок — информационное общество, в котором созданы все условия для удовлетворения информационных потребностей граждан, организаций и государства, а большинство работающих либо занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, либо не в состоянии выполнять свои производственные обязанности без этих процессов. Безусловно, переход к информационному обществу является одним из наиболее значимых процессов, происходящих в современном мире.

Россия, вслед за целым рядом других стран, приступила к строительству информационного общества¹. Необходимость качественных изменений при работе с информацией признана на самом высоком уровне, и в этом направлении ведется активная работа. Так, в 2002 г. Правительством РФ была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия 2002–2010 гг.», которая дала мощный толчок развитию информационного общества в субъектах Российской Федерации; сейчас на смену ей Распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р утверждена государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)»; также намечены пути формирования структуры электронного правительства. В рамках реализации этих программ в 2010 г. запущен портал государственных услуг; идет внедрение судебных информационных систем; регулярно проводятся эксперименты по организации виртуальных общественных приемных на сайтах органов государственной власти.

¹ См.: *Голоскоков Л.В.* Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 98.

Компьютеризация и информатизация — неперенные атрибуты информационного общества — затрагивают все сферы общественной жизни и экономической деятельности, что влечет за собой неизбежность обогащения права вообще и правовой политики в частности целой палитрой отвечающих современным тенденциям развития средств, важнейшим из которых являются информационные ресурсы.

Темпы накопления ресурсов информации сейчас огромны, развитие каналов связи делает их доступными. Эти факты, помимо несомненного положительного потенциала (к примеру, посредством информационных ресурсов сети Интернет можно существенно повысить качество оказания государственных услуг населению), имеют и негативные последствия (так невозможность осуществления контроля содержания ресурсов сети Интернет влечет за собой появление в свободном доступе сайтов с информацией противоправного содержания). Именно поэтому важно осознанно подходить к процессу накопления и использования информационных ресурсов.

В свете проходящих в современном мире процессов удивительным представляется то, что в рамках исследований, посвященных правовой политике, призванной устанавливать ориентиры общественного развития, совсем не уделяется внимания такому мощному и эффективному средству, как информационные ресурсы. Конечно, тематические ресурсы создаются и накапливаются, но отсутствует системность их развития.

Между тем, грамотное использование ресурсов информации открывает перед субъектами правовой политики массу возможностей. К таковым относятся и автоматическое планирование деятельности, и использование экспертных систем, выполняющих часть рутинной работы, и налаживание диалога между наукой и практикой «в режиме реального времени». Информационные ресурсы могут применяться как вспомогательное средство для внутренних процессов правовой политики, так и для опубликования наиболее важных ее положений. Последнее может сделать стратегию правового развития государства более прозрачной и по-

нятной обычному человеку, а это именно то, чего так не хватает российской правовой политике.

Все приведенные выше факты определили стремление автора осуществить общетеоретический анализ рассматриваемой проблемы, а также обусловили актуальность диссертационной работы и круг рассматриваемых вопросов.

Степень разработанности проблемы. Отдельные составляющие элементы избранной для диссертационного исследования темы получили отражение в довольно значительном количестве научных работ.

Тема правовой политики в российской юридической науке относительно новая, но за последние двадцать лет получившая существенное развитие. Вопросам правовой политики в своей научной деятельности в той или иной степени уделяли внимание С.С. Алексеев, С.Ф. Афанасьев, О.В. Белянская, Ю.Ю. Ветютнев, Н.Н. Вопленко, О.А. Гаврилов, В.А. Затонский, А.А. Зелепукин, Н.В. Исаков, А.П. Коробова, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.В. Нырков, Р.В. Пузиков, В.М. Пучнин, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, Е.В. Скурко, К.А. Струсь, В.В. Субочев, В.С. Хижняк, Н.И. Химичева, О.И. Цыбулевская, К.В. Шундилов и др.

Теоретических разработок по формам реализации правовой политики гораздо меньше. Исключение составляет правотворческая политика — число исследований этой формы велико. Существенно хуже ситуация с работами по правоприменительной политике; проблемам же правоинтерпретационной, правообучающей и доктринальной форм реализации правовой политики посвящены лишь отдельные труды.

Исследованию информационных ресурсов на правовом поле, а также вопросам информационного общества, в разной степени уделяли внимание И.Л. Бачило, В.Г. Белов, О.А. Гаврилов, Л.В. Голоскоков, И.А. Демина, Н.Н. Ковалева, В.А. Копылов, И.В. Лескова, В.Н. Лопатин, И.Р. Маслова, И.А. Негодаев, Т.А. Полякова, С.И. Семилетов, Э.П. Семилюк, А.А. Стрельцов, М.А. Федотов, Е.В. Холодная и др.

Следует отметить, что в этой сфере ситуация с научной проработкой примерно похожа на положение в области исследований правовой политики — есть множество общих изысканий в сфере информационного общества; меньше внимания уделяется использованию информационных ресурсов вообще и в праве в частности; проблематика информационных ресурсов в правовой политике не затрагивается вовсе.

Цель диссертационного исследования заключается в системном общетеоретическом анализе сущности и специфических качеств информационных ресурсов как важнейшего из средств правовой политики в современном обществе.

Исходя из поставленной цели, в диссертационном исследовании предполагается решить *следующие задачи*:

- вывести дефиницию правовой политики как вида деятельности, исследовать ее цели и средства, в том числе, учитывая требования процесса построения информационного общества;
- сформулировать определение понятия «информационный ресурс»;
- выделить признаки информационного ресурса;
- проанализировать положительные и отрицательные тенденции, вызванные быстрым накоплением информационных ресурсов с целью установить их социальное значение;
- изучить структурные элементы информационных ресурсов;
- установить основания для классификации информационных ресурсов и разбить их на виды;
- рассмотреть состояние информационного законодательства в той его части, которая касается информационных ресурсов и их нормативного определения;
- исследовать необходимость установления правового режима информационных ресурсов;
- проследить особенности информационных ресурсов применительно к различным формам реализации правовой политики;

– наметить пути оптимизации правовых ресурсов правотворческого, правоприменительного, правоинтерпретационного, доктринального, правообучающего видов правовой политики.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с информационными ресурсами, рассматриваемыми как средство правовой политики и форм ее реализации.

Предмет исследования составляют все виды информационных ресурсов в их приложении к процессу повышения эффективности правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, правообучающей и доктринальной форм реализации правовой политики.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные акты, системные проекты и концепции, послания Президента РФ, официальные статистические данные.

Методологическая основа исследования. Цель и задачи настоящего исследования обусловили необходимость использования различных методов изучения правовых явлений. Методологической базой работы является диалектико-материалистический метод познания правовой действительности, наряду с которым использовался ряд других общенаучных методов.

Особое место в работе занимает метод системного анализа, на основе которого построены оптимизирующие направления развития информационных ресурсов правовой политики. Некоторые инструменты этого метода исследований применены при изучении вопроса целей правовой политики.

Также диссертант активно использовал методы анализа и синтеза (например, для всестороннего исследования сущности информационного ресурса), логический (при составлении дефиниций ключевых понятий), моделирования и прогнозирования (в сочетании с системным методом использовались для определения путей повышения эффективности правовой политики посредством информационных ресурсов).

Помимо этого в работе применялись частнонаучные методы (социологический, статистический, формально-юридический и др.).

Теоретическую основу работы составила специальная юридическая литература (как общетеоретического характера, так и отраслевых направлений). Автор опирался на работы ученых, разрабатывающих вопросы использования информационных ресурсов в том числе на правовом поле (И.Л. Бачило, Н.Н. Ковалева, В.А. Копылов, В.Н. Лопатин, С.И. Семилетов, М.А. Федотов и др.), а также исследователей, чьи работы посвящены проблемам правовой политики и ее отдельных видов (Н.Н. Вопленко, О.А. Гаврилов, Л.В. Голоскоков, А.А. Зелепукин, Н.В. Исаков, А.П. Коробова, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Р.В. Пузиков, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, В.В. Субочев, К.В. Шундиков). Также использовались имеющие непосредственное отношение к различным аспектам информационных ресурсов и правовой политики труды по информатике (включая правовую ее разновидность), системному анализу, психологии, социологии и т.д.

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертация представляет собой первое комплексное монографическое исследование понятия «информационный ресурс» как средства российской правовой политики. Специфика исследования заключается в детальном анализе ключевого понятия с позиции общей теории права, а также в интеграции разработок по двум разным направлениям исследований: проблеме повышения эффективности российской правовой политики и задаче сознательного, обоснованного применения информационных ресурсов.

Сформулированы авторские определения понятий «правовая политика», «информационный ресурс», «правотворческая политика», «правоприменительная политика», «правоинтерпретационная политика», «правообучающая политика», «доктринальная политика», выделяются их признаки. Новизной отличается подход к систематизации целей правовой политики.

В рамках исследования диссертантом осмысливаются происходящие в стране в последние десятилетия информационные процессы, их положительные и отрицательные результаты. На основе теоретических обобщений и анализа современ-

ной правовой ситуации автором формулируются собственные предложения и рекомендации по оптимизации информационных ресурсов российской правовой политики.

На защиту выносятся следующие основные теоретические положения:

1. Правовая политика представляет собой деятельность государства, индивидов, их объединений, включая все общество, по созданию и реализации стратегических правовых идей в целях формирования правовой государственности. В число основных целей правовой политики, в качестве которых сейчас обычно рассматриваются построение гражданского общества и формирование правовой государственности, в свете идущих во всем мире глобальных процессов необходимо включить создание информационного общества и электронного государства. Соответствующим образом расширяется и круг подцелей, уточняющих магистральные. Однако, несмотря на несомненную важность процесса целеполагания, использование неправильно подобранных средств ведет к превращению целей в декларацию о намерениях. Поэтому, расширяя число целей правовой политики, необходимо скорректировать и инструментарий по их достижению.

2. Информационный ресурс — это представленный в виде отдельных документов и/или их массивов системообразующий элемент человеческой деятельности, являющийся источником информации или средством для получения отдельными физическими лицами и организациями знаний, формируемых в результате деятельности различных структур общества. Минимальная структурная единица информационного ресурса — документ. Его признаки составляют: нематериальность содержательной части; наличие материального носителя с определенными физическими свойствами; присутствие в документе реквизитов, позволяющих идентифицировать зафиксированную информацию; способность и предназначенность фиксированной информации к передаче во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования; возможность восприятия зафиксированной информации органами чувств человека при ее записи или употреблении (непосредственно или с помощью инструментальных или программно-аппаратных средств в любой момент времени). Социальное значение информаци-

онных ресурсов состоит в том, что они являются необходимым условием эффективной деятельности во всех сферах жизни общества, мерой его развития; негативные последствия их неправильного использования велики, поэтому важно подойти к открывающимся возможностям и последствиям осознанно. Правовая политика, как один из аспектов деятельности общества, не является исключением из правил. Следовательно, ее эффективность все больше будет зависеть от применения информационных ресурсов как средства ее формирования и осуществления.

3. В качестве элементов структуры информационного ресурса выделяются: информация как основа; информационные технологии, представленные в документированной форме; документы, в том числе и электронные, как элементарная единица при условии, что они обладают определенными свойствами (потенциальность, дискретность, интенциональность, креативность, коммутативность, аутентичность, идентифицируемость, правовая сила и правовой режим).

4. Классификацию информационных ресурсов можно проводить по следующим основаниям: содержательной части (правовые, политические, социальные, технические, исторические, финансовые и т.д.); виду материального носителя (отпечатанные (написанные) на бумаге, сохраненные во внешней памяти компьютера, записанные на магнитной ленте или фотопленке); способу организации хранения и использования (традиционные, электронные); способу восприятия индивидами (воспринимаемые непосредственно или при помощи инструментальных приспособлений, а также программно-аппаратных средств); режиму доступа (ограниченного, свободного или частично ограниченного доступа); виду собственности (государственные, частные, национальные, глобальные, принадлежащие субъектам Федерации, принадлежащие организациям и т.д.), наличию способности к передаче во времени и пространстве (стационарные, мобильные).

5. Необходимо вернуть в действующее законодательство термин «информационный ресурс», дать ему нормативное определение и установить его правовой режим. В качестве элементов правового режима предлагается выделить документирование информации, включая установление этапов процесса документирования; право собственности на информационные ресурсы как способ обособления

информации (интеллектуальная собственность и собственность на материальный носитель); категория информации по доступу к ней и в зависимости от порядка ее предоставления или распространения; порядок правовой защиты информационного ресурса в трех аспектах (определение видов угроз для информационного ресурса, наделение обладателя информационного ресурса обязанностями по его защите, установление ответственности за правонарушения в сфере информации); определение субъекта права собственности или исключительного права, его прав и обязанностей.

6. Правотворческая политика представляет собой деятельность государства, индивидов, их объединений, включая все общество, направленную на определение стратегии и тактики правотворческой деятельности с целью повышения ее эффективности. Анализ потребностей правотворческой политики в ресурсах информации обуславливает направления их оптимизации, а именно: документирование информации (в электронном виде) и внутреннее структурирование информационных ресурсов с целью их дальнейшего вовлечения в процесс автоматизированной обработки; стандартизация внешнего вида информационных ресурсов; постепенное «сращивание» внутренних и внешних ресурсов информации; обеспечение достаточности информационных ресурсов при отсутствии их избыточности; повышение интерактивной составляющей. Результатирующей в ходе оптимизации информационных ресурсов правотворческой политики должна стать единая децентрализованная информационная система (с заданными свойствами), построенная на основе общегосударственного портала в сети Интернет. Такая система снимает множество вопросов, связанных с повышением эффективности правотворческой политики, но при ее создании необходимо помнить, что начинать надо с концептуального (этот факт должен найти свое отражение в той части концепции правовой политики, которая касается основных мер, направленных на преодоление недостатков правотворческой политики) и организационного уровней, включая устранение пробелов в законодательстве.

7. Правоприменительная политика есть деятельность государства, индивидов, их организаций (в том числе и международных), направленная на определе-

ние стратегии реализации права в рамках действующего законодательства и на основе уже существующей правоприменительной практики. Работы в области создания информационных систем правоприменительной практики, составляющей основу содержания тематических информационных ресурсов, уже ведутся. Более того, большая их часть уже существует в электронном виде, в том числе и в сети Интернет. Направления оптимизации должны заключаться в основном в унификации внешней формы и внутренней структуры ресурсов, а так же активного привлечения таких средств глобальной сети, как видеоконференции и тематические форумы. Отдельный интерес при формировании системы информационных ресурсов представляет наличие обучающих ее использованию программ, адаптированных под разные социальные группы.

8. Правоинтерпретационная политика представляет собой деятельность специально уполномоченных государством субъектов, направленную на унификацию понимания смысла и содержания истинных целей и задач законодателя, выраженных им в нормах права. В данный период времени информационные ресурсы этой формы реализации правовой политики отличаются крайней разбросанностью и разнородностью; в основе оптимизации их массива лежит унификация внутренней структуры.

9. Доктринальная политика — это деятельность ученых-юристов, направленная на определение концептуальных основ правовой политики и, как следствие, повышение ее перспективности, а также на осуществление экспертиз проектов нормативных правовых актов. В качестве информационной основы этого вида правовой политики уместно рассматривать ресурсы научной информации, основной тенденцией в развитии которой является последовательный переход в электронно-сетевую форму и решение задачи повышения информационной культуры научных деятелей. Именно такой курс оптимизации информационных ресурсов будет способствовать повышению эффективности доктринальной политики.

10. Правообучающая политика есть целенаправленная деятельность государства, связанная с определением стратегии подготовки квалифицированных юридических кадров и повышения общего уровня правовой культуры широких слоев

населения в рамках основных принципов внутригосударственной и международной правовой политики. Структура правообучающей политики неоднородна, в ней можно выделить два самостоятельных направления: специально-обучающее и информационно-воспитательное. Для информационного обеспечения обучающей формы реализации правовой политики характерно, что помимо содержательной компоненты особый смысл приобретает способ подачи информации. Как следствие, и для специально-обучающей, и для информационно-воспитательной правовой политики оптимизация информационных ресурсов лежит в области оформления их в специальные обучающие комплексы — отличаться будут способы передачи знаний и формы их представления. Так, для информационно-воспитательной составляющей можно порекомендовать проведение широкомасштабной информационной кампании с использованием всех способов трансляции знаний, а также создание специальным образом защищенных обучающих ресурсов для детей и подростков (печатных, на радио, на телевидении и в сети Интернет); для специально-обучающего направления наиболее подходящей формой подачи материала является создание интегрированных в сайты учебных заведений систем управления обучением, подходящих и дистанционному, и традиционному образовательным процессам.

Научное и практическое значение работы. Проблема повышения эффективности правовой политики государства не может быть решена без использования хорошо подобранного арсенала средств ее формирования и осуществления. Информационные ресурсы, представляющие собой действенное и отвечающее духу времени средство достижения целей, должны занять свое место среди инструментов правовой политики — это лишь вопрос времени.

Важно помнить, что это действенное средство еще и потенциально опасно. Его угрозы не лежат на поверхности, но, накапливаясь, могут привести к весьма негативным последствиям, в том числе и в глобальном масштабе. Быстрый и стихийный рост объема информации делает процесс бесконтрольного и неосознанного использования информационного ресурса как средства еще более опасным, а его внимательное, всестороннее, системное изучение — актуальным.

Научное значение выполняемого исследования заключается, прежде всего, в избранной тематике. Теоретические обобщения, связанные с раскрытием сущности, признаков и классификацией информационных ресурсов с точки зрения правовой политики, займут свое место в исследованиях правовых аспектов построения информационного общества (эта тема не теряет своей остроты уже много лет) и будут способствовать дальнейшему развитию теории правовой политики. Анализ современного состояния информационного массива различных форм реализации правовой политики и оценка тенденций их развития, помогут систематизировать имеющуюся информацию и выработать соответствующие рекомендации.

Практическая значимость работы обусловлена формулированием на основе системного анализа конкретных предложений по определению путей оптимизации информационного массива правотворческой, правоприменительной, интерпретационной, доктринальной и правообучающей политики, которые могут использоваться в соответствующих видах деятельности. Также в работе высказан ряд предложений по добавлению некоторых положений в проект концепции правовой политики Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования способны оказать практическую пользу в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, отраслевых юридических дисциплин (например, информационного права и правовой информатики), при написании курсовых, дипломных работ.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории государства и права Саратовской государственной академии права. Основные теоретические выводы и положения диссертации нашли отражение в статьях автора, опубликованных, в том числе, в журналах, включенных ВАК Министерства образования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Отдельные положения диссертации использовались автором в процессе преподавания курса «Правовая информатика» в Юридическом институте предпринимательства и агробизнеса.

Структура диссертации обусловлена целью и логикой исследования и включает в себя введение, три главы, две из которых подразделены на параграфы, заключение и библиографию.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной проблематики; дается общая характеристика степени ее научной разработанности; определяются объект и предмет, цели и задачи диссертации; раскрываются методологические и теоретические основы исследования; обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Глава I — «Правовая политика современной России: понятие, цели и средства», носит общетеоретический характер и посвящена определению понятия «правовая политика», а также исследованию вопросов постановки целей в российской правовой политике и обеспечению их соответствующими средствами.

Анализ наиболее распространенных взглядов ученых на проблему сущности правовой политики показывает, что это понятие наделяется разным смысловым содержанием, но чаще всего правовую политику рассматривают как деятельность определенных субъектов.

Определение разбираемому понятию дается на основе изучения его структурных элементов. Согласно ему, правовая политика представляет собой деятельность государства, индивидов, их объединений, включая все общество, по созданию и реализации стратегических правовых идей в целях формирования правовой государственности.

В свете данной дефиниции правовой политики как вида деятельности одним из ключевых является вопрос ее целей. Исследование с позиции системного ана-

лиза позволяет определить в качестве магистральных целей построение информационного гражданского общества и электронного правового государства.

Поставленные цели нуждаются в детализации. Такое уточнение осуществляется посредством построения системы целей «второго уровня» на основе анализа структуры и свойств понятий «информационное общество», «гражданское общество», «электронное государство» и «правовое государство».

Однако как бы не было велико значение целей в правовой политике, сами по себе они не являются гарантией эффективной деятельности — связано это с тем, что их воплощение в жизнь происходит при помощи активного труда, в процессе которого применяются соответствующие средства. К сожалению, российская правовая политика все еще испытывает недостаток средств.

Природа понятия «средства» неоднозначна. С точки зрения практической деятельности категория «средство» связывает идеальное (цель) с реальным (результат). Арсенал средств со временем расширяется, образуя все более разветвленные «деревья» средств. Классификацию средств человеческой практики можно проводить по различным основаниям (сфере применения, сущности явлений, функциям, характеру целей, значению и проч. категориям).

Глава 2 «Информационные ресурсы как одно из важнейших средств формирования и осуществления российской правовой политики» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе — «Понятие, признаки и социальная значимость информационных ресурсов» — отмечается, что все аспекты перехода к информационному обществу нуждаются в тщательной научной разработке. Процесс подобного преобразования общества ведет необходимость обогащение права вообще и правовой политики в частности целой палитрой новых, отвечающих современным тенденциям средств, важнейшим из которых являются информационные ресурсы.

Однозначного подхода к определению понятия «информационный ресурс» еще не выработано. На основе изучения сущности рассматриваемого явления, «информационный ресурс» можно определить как представленный в виде отдель-

ных документов и/или их массивов системообразующий элемент человеческой деятельности, являющейся источником информации или средством для получения отдельными физическими лицами и организациями знаний, формируемых в результате деятельности различных структур общества.

С точки зрения правовой характеристики объекта важно выделить его признаки. В случае информационных ресурсов это: нематериальность содержательной части документа; наличие материального носителя и реквизитов, позволяющих идентифицировать зафиксированную информацию; способность и предназначенность фиксированной информации к передаче во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования; определенной форме объективного представления информации; потенциальная возможность восприятия зафиксированной информации органами чувств человека.

Исходя из правовой тематики исследования, представляется необходимым оценить социальное значение информационных ресурсов. Внимательно изучив признаки информационного общества можно прийти к выводу, что количество и качество информационных ресурсов становятся определяющими факторами уровня развития страны и ее статуса в мировом сообществе; негативные последствия их неправильного использования велики, поэтому важно подойти к открывающимся возможностям и последствиям осознанно. Правовая политика, как один из аспектов деятельности общества, не является исключением из правил: и уровень, и скорость ее развития чем дальше, тем больше будут зависеть от применения информационных ресурсов как средства ее формирования и осуществления.

Во втором параграфе — «Структура и виды информационных ресурсов» — понятие информационного ресурса рассматривается как комплексное, что традиционно связано с выделением для познания структурных элементов.

Первый из них — информация. Его взаимосвязь с понятием «информационный ресурс» является одной из самых серьезных проблем, затрудняющих любые научные исследования в информационной сфере. Здесь можно использовать следующий подход: понятие и термин «информация» сохраняются только для био-

сферной стадии информационного развития материи. При переходе информации в знания возникает некоторая творческая составляющая освоения информации, на которой все виды информации превращаются в ресурс деятельности по освоению мира. При таком подходе к восприятию понятий «информация» и «информационный ресурс» становится ясно, что информация может рассматриваться как структурный элемент информационного ресурса, т.к. является его основой, источником и наполнением.

Ряд ученых выделяет в качестве структурного элемента рассматриваемого понятия информационные технологии. Рассматривая их на правовом поле общественных отношений, можно прийти к выводу, что необходимой для их нормативного определения формой будет документальная. Тогда для включения информационных технологий в структуру информационного ресурса, необходимо, чтобы они были приведены к документальной форме.

Не подлежит сомнению необходимость рассмотрения документа как структурной единицы информационного ресурса. Нужно лишь уточняется, сущность понятия документ. Оно нормативно определено как материальный носитель, и как содержащаяся информация, при этом акцент поставлен на содержательную часть. Это определение достаточно, если существуют четкое понимание, что есть материальный носитель и реквизиты. С точки зрения формальной логики материальный носитель — это объект материального мира, на котором фиксируется и сохраняется содержательная часть документа; реквизит — это обязательные сведения, которые должны содержать документ, чтобы обладать подлинной юридической силой, служить основанием совершения операций.

В связи с широким распространением сети Интернет особое внимание необходимо уделить такой форме представления документированной информации как электронная. Для включения в структуру информационных ресурсов электронный документ должен представлять собой файл (или их связанную совокупность) с атрибутами, зафиксированный на различных носителях.

Среди проблем практического использования информационных ресурсов не последнее место занимает и вопрос их классификации. Подходы к классификации

в литературе встречаются разные. Используя признаки информационного ресурса как основания для его классификации, можно разделить информационные ресурсы по виду содержательной части (правовые, политические, технические и т.д.); по виду материального носителя (напечатанные или написанные на бумаге и сохраненные в виде файлов во внешней памяти компьютера); по способу организации хранения (традиционные и электронные); по способу восприятия (непосредственно или опосредованно воспринимаемые); по статусу содержащейся информации и соответственно режиму доступа (свободно, полностью или частично ограниченного доступа); по собственнику (государственные, частные, глобальные и т.д.); по наличию способности к передаче во времени и пространстве (стационарные и мобильные).

Третий параграф — «Правовой режим информационных ресурсов» посвящен вопросам формирования информационного общества с точки зрения корректирования нормативной базы, регулирующей этот вид отношений. Несмотря на определенные положительные тенденции в этой сфере, информационное законодательство сейчас представляет собой большой массив не всегда согласованных между собой актов; есть и большое количество пробелов. Это касается и нормативного закрепления понятия информационного ресурса.

Между тем, независимо от законодательного определения, информационные ресурсы составляют объект отношений граждан, организаций, государства; их количество постоянно увеличивается. Согласимся с Е.В. Ильговой: отказавшись от законодательного закрепления категории «информационный ресурс» законодатель делает невозможным формирование единого информационного пространства¹.

Однако, для включения информации в сферу гражданского оборота, одного законодательного определения недостаточно — надо также установить правовой режим информационных ресурсов.

¹ См.: Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

Анализируя встречающиеся в федеральном и региональном законодательстве (в том числе в некоторых недействующих ныне законах) элементы правового режима информационного ресурса, можно прийти к выводу, что существует ряд требований, без учета которых он не может получить полноценные гарантии в процессе взаимодействия субъектов по поводу конкретных объектов данного вида ресурсов. К таковым относятся: документирование информации (с указаниями относительно процесса документирования — в общем виде должен состоять из трех этапов: фиксация информации на материальном носителе, придание определенной формы информационному содержанию, наделение информации реквизитами); право собственности на информационные ресурсы (связано с обособлением информации посредством права интеллектуальной собственности и права собственности на материальный носитель; установление категории информации по доступу к ней и в зависимости от порядка ее предоставления или распространения (определение общедоступной информации, закрепление прав на доступ к информации, описание условий ограничения доступа к информации, установление свободного распространения информации при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации); правовая защита информации и прав субъектов в области информационных процессов (должно содержать три аспекта: определение видов угроз для информационного ресурса; наделение обладателя информационного ресурса обязанностями по защите его содержательной части; определение ответственности за правонарушения в сфере информации и ее защиты); определение субъекта права собственности или исключительного права (включая установление его прав и обязанностей).

В главе 3 — «Оптимизация использования информационных ресурсов в различных формах реализации правовой политики», с использованием системного анализа раскрываются вопросы сущности понятия оптимизация относительно информационных ресурсов в различных видах правовой политики (критерий разделения: форма реализации). Вообще, оптимизация представляет собой модификацию системы для повышения ее эффективности, при этом имеет смысл применять компромиссные решения по ключевым параметрам (при сохранении

той же функциональности); основными критериями оптимальности является как оценка конечного состояния системы, так и критерий качества, выраженный в том числе в себестоимости применяемого средства; к снижению эффективности может привести как недостаточность применяемых средств, так и их избыточность; в процессе оптимизации в системе должен быть заложен потенциал для дальнейшего развития.

В первом параграфе — «Информационные ресурсы в правотворческой политике» — рассматриваются вопросы повышения эффективности правотворческой политики (определяется как деятельность государства, индивидов, их объединений, включая все общество, направленную на определение стратегии и тактики правотворческой деятельности с целью повышения ее эффективности) посредством упорядочения массива информационных ресурсов. Главной результирующей системы «правотворческая политика» является наличие хорошо структурированной и реально действующей системы законодательства, а ее эффективность связана с решением проблем правотворческой деятельности.

Обзор существующих ресурсов информации правотворческой политики показывает, что их количество велико — вопрос в том, удовлетворяет ли этот информационный массив все ее потребности. Правотворческая политика, анализируемая нами как самостоятельное явление, неоднородна, имеет свои структурные элементы (стратегические и тактические).

Относительно стратегических элементов правотворческой политики, анализ как имеющихся ресурсов, так и необходимых видов информации, показывает, что при прогнозировании и планировании специалист сталкивается с огромным неупорядоченным информационным массивом. Представляется, что перспектива развития в данной области — широкое использование так называемых экспертных систем (прогнозирующих и планирующих), которые в процессе своей работы оперирует с определенным образом формализованными знаниями. С точки зрения опережающей конструктивной оптимизации информационным ресурсам необходимо иметь заложенный потенциал для развития в этом направлении: структура

информационного ресурса правовой информации должна быть оптимальной с точки зрения дальнейшей автоматизированной обработки.

Тактические элементы также нуждаются в информационном обеспечении, для них необходима специализированная информация, и потому на первый план здесь выходит задача оценки ее достоверности, напрямую связанная с процессом построения электронного государства и формирования единого информационного пространства.

Обзор ресурсов сети Интернет показывает, что, несмотря на существование официального портала органов государственной власти, единое информационно-правовое пространство в Российской Федерации только начинает формироваться. Без сомнения, скорость доступа к информации и прозрачность системы увеличатся, если внутренние и внешние ресурсы отдельных субъектов правотворческой политики будут объединены, хотя такое сращивание и ставит ряд требующих решения задач (разграничения доступа, подготовка квалифицированных (по работе с информацией) кадров).

Несомненно, что слияние ресурсов на основе портала в сети Интернет имеет мощный потенциал для развития. Например, сетевые процессы отличает их прохождение в режиме реального времени (on-line), что дает, например, возможность организовать диалог власти с наукой и населением¹. Средствами глобальной сети можно решить и проблему научного обеспечения правотворческой политики. К проблемам системы информационных ресурсов, организованной на базе глобальной сети относится их неопределенный правовой статус.

Таким образом, анализ потребностей правотворческой политики в ресурсах информации обуславливает направления их развития, в качестве которых можно порекомендовать: документирование информации (в электронном виде) и внутреннее структурирование информационных ресурсов с целью их дальнейшего вовлечения в процесс автоматизированной обработки; стандартизация внешнего ви-

да информационных ресурсов; постепенное «сращивание» внутренних и внешних ресурсов информации; обеспечение достаточности информационных ресурсов при отсутствии их избыточности; повышение интерактивной составляющей. Результатирующей в ходе оптимизации информационных ресурсов правотворческой политики должна стать единая децентрализованная информационная система, построенная на основе общегосударственного портала в сети Интернет. Оптимизация информационных ресурсов посредством создания их системы, организованной специальным образом, оправданна и с точки зрения их стоимости. Однако, для того, чтобы начать процесс создания информационной системы, следует решить в числе прочих ряд концептуальных и организационных проблем, например, касающихся нормативного регулирования вопросов информационного взаимодействия и внесения изменения в проект концепции правовой политики.

Параграф второй — «Информационные ресурсы в правоприменительной и правоинтерпретационной политике», посвящен исследованию правоприменительной и правоинтерпретационной формам реализации правовой политики в свете их потребностей в информационных ресурсах.

Если правоприменительная политика — это государства, индивидов, их организаций (в том числе и международных), направленная на определение стратегии реализации права в рамках действующего законодательства и на основе уже существующей правоприменительной практики, то правоинтерпретационная политика есть деятельность специально уполномоченных государством субъектов, направленная на унификацию понимания смысла, направленности и содержания истинных целей и задач законодателя, выраженных им в нормах права.

Конечно, информационные ресурсы активно используются в качестве средств правоприменительной политики, важно, чтобы развитие и совершенствование информационных ресурсов в данном направлении было выбрано обосновано.

¹ Определенные шаги в этом направлении законодателем предпринимаются. Так, на сайте <http://zakonoproekt2010.ru/> любой желающий с 7 августа по 15 сентября 2010 г. мог внести свои комментарии по поводу проекта федерального закона «О полиции». После 15 сентября 2010 г. были проанализированы все содержательные мнения и предложения, полученные в ходе общественного обсуждения. Авторы законопроекта обещали

Основными субъектами правоприменительной политики являются официальные органы и лица, наделенные государственно-властными полномочиями и осуществляющие их в сфере применения права. Обзор их ресурсов показывает, что в отличие от ресурсов правотворческой политики, крайне разрозненных и далеко не всегда приведенных к электронной форме, здесь, благодаря программе информатизации, развитие информационных ресурсов уже идет по пути формирования их сетевых систем.

Исследование потребностей правоприменительной политики определяет содержание информационных ресурсов, необходимых ей. Таковое составляют следующие виды информации: нормативная; судебная и иная правоприменительная практика; экономическая; статистическая; учебно-методическая; социологическая. Большая часть используемой в правоприменительной политике информации относится к ее ненормативному правовому виду, с которым связаны некоторые особенности по формированию информационных ресурсов: источником информации могут быть не только официальные органы, но и граждане, а так же организации; форма информации может быть самой произвольной. Тем жестче должны соблюдаться требования, предъявляемые к ней (это касается ее достоверности, полноты и оперативности). Решаться эти задачи могут посредством систем соответствующих информационных ресурсов, построенных на активном использовании сети Интернет.

Такие системы активно строятся, но основы их построения, включая и внутреннюю структуру, различны. С точки зрения усовершенствования процесса реализации права они, как правило, далеко не оптимальны — ни по содержанию, ни по форме существования и подачи информации. Помимо разнородности их внутренней структуры, к их недостаткам относятся: слабое использование такого важного преимущества глобальной сети, как свойство протекания процессов в режиме реального времени; отсутствие электронных библиотек — как встроенных в систему, так и пользовательских; неудобный поиск. Ресурс, сформированный в

виде «электронного дела» в глобальной сети, снимает большинство этих вопросов.

Если в области применения права проблемы уже сейчас активно решаются при помощи автоматизированных систем, того же нельзя сказать в отношении процессов реализации права, не связанных с его применением, а ведь правоприменительная политика обязана учитывать и эту грань действительности. Представляется, что решением названной проблемы мог бы стать официальный информационный ресурс, организованный определенным образом.

Что же касается интерпретационной политики, то здесь возникает ряд вопросов, начиная с того, какая часть огромного массива информации может рассматриваться как информационный ресурс данного вида политики.

Информационной базой для уполномоченного субъекта (внутренним ресурсом) будет выступать весь массив законодательства, на выходе из процесса толкования получаем систему соответствующих актов (внешний ресурс), который на практике отличается информационной разнородностью. Это ведет к отсутствию единой направленности в толковании норм и неэффективности соответствующего вида политики.

Очевидно, что существует определенная потребность в некотором обособлении актов официального толкования. Речь идет не о выделении этого вида документов в отдельную базу, что в силу природы процесса интерпретации норм практически неосуществимо, а лишь об унификации их формы. На наш взгляд, в этом направлении и должна протекать оптимизация информационных ресурсов интерпретационной политики. Естественно, в качестве основной формы существования ресурсов представляется необходимым рассматривать электронную (сетевую), основная единица хранения — файл или запись в базе данных.

Таким образом, направления оптимизации информационных ресурсов правоприменительной политики должны заключаться в основном в унификации формы и внутренней структуры ресурсов, а так же активного привлечения таких средств глобальной сети, как видео-конференции и тематические форумы. Отдельный интерес при формировании системы информационных ресурсов представляет нали-

чие обучающих ее использованию программ, адаптированных под разные социальные группы.

Унификация внутренней структуры также лежит в основе оптимизации массива информационных ресурсов правоинтерпретационной политики, в данный период времени отличающихся крайней разбросанностью и разнородностью.

В третьем параграфе — «Информационные ресурсы в обучающей и доктринальной формах реализации правовой политики», отмечается, что, признавая вопросы образования и развития юридической науки безусловно важными, исследователи уделяют им совсем мало внимания.

Выделенные формы реализации, при наличии общего со всеми остальными видами правовой политики «ядра», имеют свои свойства. Так, под доктринальной политикой понимается деятельность ученых-юристов, направленная на определение концептуальных основ правовой политики и, как следствие, повышение ее перспективности, а также на осуществление экспертиз проектов нормативных правовых актов. Правообучающая политика есть целенаправленная деятельность государства, связанная с определением стратегии подготовки квалифицированных юридических кадров и повышения общего уровня правовой культуры широких слоев населения в рамках основных принципов внутригосударственной и международной правовой политики.

В силу слабой теоретической разработанности доктринальной и правообучающей форм реализации правовой политики, обзоры их информационных ресурсов начинать с вопроса — что именно можно считать информационными ресурсами соответствующей формы ее реализации.

В случае доктринальной политики в качестве ее информационной основы будет уместным рассматривать ресурсы научной информации.

Основной тенденцией в развитии ресурсов научной информации является их последовательный переход в электронно-сетевую форму. Мониторинг пространства Интернет показывает, что ресурсы научной информации разбросаны по всей сети и количество их велико уже сейчас.

Это позволяет сделать интересный вывод: важнейшим аспектом усовершенствования ресурсов научной информации является на первый взгляд не связанное с данным процессом решение задачи повышения информационной культуры научных деятелей (для представителей гуманитарных дисциплин эта проблема стоит гораздо острее). Работа в этом направлении должна носить, безусловно, комплексный характер — от организации курсов повышения квалификации (по поиску информации и работе с ней) научных работников до создания официальных систем навигации по имеющимся в сети информационным ресурсам научной информации (коллекция гиперссылок, разделенная по тематическим рубрикам) или, например, их сертификации (некий электронный аналог грифа в традиционной книге).

Что же касается более узкой группы сетевых ресурсов научной правовой информации, то она имеет свою специфику. Речь идет о научном сопровождении всех нормотворческих и правореализационных процессов. С этой точки зрения необходимо оснащение всех сетевых информационных ресурсов органов официальной власти средствами активной коммуникации с представителями науки (хотя бы самыми авторитетными) — особенно это касается субъектов законотворческой деятельности.

Таким образом, соотношение потребностей в ресурсах научной информации и их наличия приводит к следующему результату: основная тенденция развития ресурсов научной информации состоит в их последовательном переходе к электронно-сетевой форме. Одним из важнейших аспектов такого перехода (как следствие, и всего процесса оптимизация) является решение задачи повышения информационной культуры научных деятелей. В области совершенствования правовых научных ресурсов на первый план выходит проблема улучшения механизмов взаимодействия научных и практических работников на основе сетевых технологий.

Вообще, по используемой информации доктринальная политика близка к правообучающей, т.к. обучение базируется на научных знаниях. Парадокс заключается в том, что этот вид информации для образовательного и воспитательного

процессов не единственный и не основной. Более того, на первый план выходит не содержание информации, а способ ее подачи.

Рассматривая информационные ресурсы обучающей формы реализации правовой политики, можно отметить, что ее структура неоднородна — в ней можно выделить два самостоятельных направления.

Специально-обучающее направление правообучающей политики напрямую связано с широко обсуждаемыми сейчас на всех уровнях проблемами специального среднего, высшего и послевузовского образования. Здесь очевидны преимущества систем управления обучением (например, система Moodle): беря на себя ряд консультативных функций, они помогают повысить продуктивность учебной деятельности; текстовая обработка материала компьютером указывает на грамматические и орфографические ошибки студентов; возможность автоматизации контроля позволяет преподавателю избежать большого количества рутинной работы; информационные технологии позволяют студентам визуализировать абстракции. С технической точки зрения система управления обучением должна быть интегрирована в структуру сайта вуза, составляя его основу, но не являясь единственным элементом.

В отличие от специально-обучающей правовой политики, ориентированной на подготовку достаточно узкой группы специалистов, информационно-воспитательная имеет целью повышение уровня правовой культуры всего населения, следовательно, средства повышения ее эффективности будут совсем другими. Особенность данного вида образования состоит в его стихийности: процесс правового воспитания населения сложно контролировать, он носит скорее рекомендательный характер, получение правовой информации индивидом происходит по его желанию или по мере необходимости и обычно отличается бессистемным характером.

Таким образом, оптимизация информационных ресурсов в информационно-воспитательной политике лежит в области привлечения тех каналов распространения информации, которые еще не задействованы, и большем использовании возможностей уже используемых каналов. В начальном правовом образовании

решением могли бы стать специально разработанные и защищенные сетевые ресурсы официальных органов государственной власти.

В **заключении** систематизированы наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации содержатся в следующих публикациях:

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Сазонова О.Л.* Справочные правовые системы в Интернет как правовые ресурсы России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 3. (0,3 п.л.)

2. *Солдаткина О.Л.* Вопросы оптимизации информационных ресурсов правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН, 2010. № 3. (0,3 п.л.)

3. *Солдаткина О.Л.* К вопросу о содержании термина «правовая политика» // Современное право. Москва: Изд-во «Новый индекс», 2010. № 4. (0,3 п.л.)

4. *Солдаткина О.Л.* Ресурсы информации правообучающей политики: направления оптимизации // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН, 2010. № 4. (0,2 п.л.)

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. *Солдаткина О.Л.* Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовский филиал Государственного учреждения Институт государства и права Российской академии наук, 2009. № 3. (0,3 п.л.)

6. *Солдаткина О.Л.* Понятие и социальное значение информационного ресурса // Научные труды кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета № 4. Пятигорск: Изд-во

ГОУ ВПО «Пятигорский государственный технологический университет», 2010. (0,3 п.л.).

7. *Солдаткина О.Л.* Правоинтерпретационная политика: определение и существующие проблемы // Новая правовая мысль. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы», 2010. № 4. (0,3 п.л.).