

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИКТ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ И ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ**

8 июня 2005 года в рамках Межрегиональной научно-практической конференции "Информационные технологии и решения для "Электронной России" состоялся телемост Ханты-Мансийск — Москва по теме «Использование ИКТ для эффективной реализации положений административной реформы и приоритетных национальных проектов». В Ханты-Мансийске в телемосте участвовали председатель Комитета по информационным ресурсам Администрации Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Наталья Рудегеровна Маслова, представители Минэкономразвития РФ, Общественной палаты РФ, руководства округа, общественных организаций из различных регионов России. В Москве участниками данного мероприятия были представители Государственной Думы РФ, Совета Федерации, Федерального агентства по информационным технологиям, НТЦ Информрегистр, НЦПИ Минюста РФ, сотрудники сектора информационного права ИГП РАН (зав. сектором – Бачило Иллариа Лаврентьевна).

В ходе состоявшегося в режиме «круглого стола» обсуждения предметом детального рассмотрения стали правовые проблемы использования информационных технологий при реализации положений административной реформы и реализации приоритетных национальных проектов в регионах РФ. Первый этап административной реформы касался в основном федерального уровня и охватывал проблемы внутрисистемной организации аппаратов соответствующих министерств, агентств и служб, отметила в своем выступлении И.Л. Бачило. При этом недостаточно учитывались содержательные проблемы административной реформы, эффективность работы органов государственной власти с точки зрения достижения конкретного результата. Соединение задачи административной реформы и реализации приоритетных национальных проектов как на федеральном, так и на региональном уровне позволяет по-новому взглянуть и на задачи информационного обеспечения органов государственной власти. Выявить имеющиеся еще в этой сфере правовые проблемы.

В выступлении Э.Талапиной (ИГП РАН) был представлен опыт решения информационных проблем, имеющийся в субъектах Российской Федерации. Отмечалось, что использование информационных технологий будет рассматриваться в качестве преимущества при выделении средств на мероприятия в рамках административной реформы. В ряде городов и регионов РФ проводятся эксперименты по организации ускоренного прохождения документов в режиме «зеленого коридора». В результате уменьшается время прохождения тех или иных бумаг, сокращаются до минимума контакты лиц, заинтересованных в получении государственной услуги, с чиновником, что сужает базу для коррупции. В то же время, отмечались проблемы, которые носят преимущественно технический характер (например, элементарная нехватка компьютеров). К сожалению, процедура прохождения документов в режиме «зеленого коридора» сейчас невозможна в межведомственном режиме из-за отсутствия соответствующих координационных регламентов, и поэтому в качестве перспективной задачи ставится внедрение автоматизированной системы рейтинговой системы учета государственных служащих. Информационная составляющая административной реформы включает в себя и электронные административные регламенты, и автоматизированный сбор первичной информации о показателях деятельности органов государственной власти (что особенно актуально с точки зрения финансирования), использование электронного документооборота, межведомственное взаимодействие в электронном формате. В целом, информационная среда призвана стать той необходимой базой, которая улучшит эффективность государственного управления.

В.А. Голобоков (Федеральное агентство по информационным технологиям) в своем выступлении отметил необходимость разработки базовых технологий для взаимодействия в электронной среде в трех форматах: пространстве памяти, пространстве открытых ключей (РК) и пространстве национальной идентификационной системы для создания юридически значимой системы документооборота. Разрабатывая технологию «электронного государства», Агентство столкнулось с проблемами правового характера. В частности, в российском законодательстве никак не прописаны функции корневого удостоверяющего центра, между тем, наличие такого центра является общемировой практикой. В настоящее время ФАИТ уполномочен Правительством РФ осуществлять взаимодействие с использованием электронно-цифровой подписи, однако функции федерального удостоверяющего центра никак не прописаны, что ведет к торможению процесса внедрения ИКТ в сфере государственного управления. В.А. Голобоков остановился на положительном опыте Нижнего Новгорода в деле внедрения инфраструктур государственного управления, однако в настоящее время нигде окончательно не решены проблемы информационной безопасности, а также подтверждения юридической значимости документов в системе электронного взаимодействия и документооборота.

Представитель Минэкономразвития РФ И. Задирако остановилась на проблеме «лоскутной» информатизации, связанной с реализацией отдельных проектов. Этот период прошел, и сегодня в Минэкономразвития серьезно поставлен вопрос о сопряжении процессов информатизации и административной реформы (при этом информатизация является средством решения задач административной реформы). Внедрение институтов электронного государства в систему государственного управления находит свое выражение, в

частности, в административном моделировании, создании автоматизированных систем учета, оборота информации (государственные информационные ресурсы), раскрытии информации о деятельности чиновников посредством порталов соответствующих органов государственной власти, внедрению механизмов обратной связи. Во всем этом роль современных ИКТ трудно переоценить. Правотворческая деятельность в области информационного права несколько разрознена и затянута по времени, не приняты некоторые важные законы, в частности, касающиеся доступа к информации о деятельности органов государственной власти. Это создает довольно неустойчивую правовую ситуацию. Другое опасение, по мнению И. Задирако, связано с неоднородностью субъектов федерации, что может затруднить внедрение унифицированных программно-аппаратных комплексов.

Депутат Государственной Думы РФ К. Амиров остановился на проблеме законотворчества, роли Государственной Думы в развитии информатизации в России. Принят и рассматривается ряд базовых законов. В то же время есть сопротивление принятию новых законов, существуют проблемы – технические, финансовые, правовые. Это повышает роль общественных дискуссий по этому поводу.

С.В. Петровский (ИГП РАН) отметил, что проекты законов «О персональных данных», «Об информатизации, информационных технологиях», которые находятся на рассмотрении в Государственной Думе, не учитывают, с точки зрения граждан, ряд существенных моментов, что и является причиной определенного общественного недовольства. Это, в частности, не решение ими проблемы защиты персональных данных. Представители Ханты-Мансийского автономного округа (Н.Р. Маслова) рассказали об имеющемся опыте в сфере защиты персональных данных. В частности, с 2000 года округ входит в программу создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения», округ был включен в состав опорной зоны в Российской Федерации по созданию ГРН. Однако федеральный закон «О персональных данных» до сих пор не принят, а потому организационно-правовые вопросы решались в соответствии с уровнем компетенции субъекта Российской Федерации. На уровне региона была создана система персонального учета, однако есть определенные проблемы, в частности, касающиеся межведомственного взаимодействия в сфере обмена создаваемых ими (в сфере своей компетенции) составляющих государственного информационного ресурса. Подписанные здесь соглашения в полной мере не работают. Однако работы продолжаются в формате «Электронной России» и по другим направлениям, что позволяет частично решать существующие проблемы в области защиты персональных данных. Технологические вопросы здесь в достаточной степени отработаны, дело – за организационно-правовой составляющей, урегулировать которую призвано, в том числе и федеральное законодательство.

Л.А. Сергиенко в своем выступлении сделала акцент на развитии и формировании трансграничных соглашений, заключаемых на уровне регионов как между субъектами РФ между собой, так и между субъектами РФ и административно-территориальными единицами других государств. Информационная составляющая (прежде всего, обмен информацией, в частности, в сфере здравоохранения, образования, городской инфраструктуры) занимает в таких соглашениях все большее место. Это важно и в плане реализации приоритетных национальных проектов.

Выступающие представители некоммерческих организаций гражданского сектора, члены Общественной палаты РФ, подробно говорили о проблемах, возникающих в процессе их взаимодействия с органами государственной власти, и, прежде всего – в информационной сфере. В то же время в ряде регионов есть положительные наработки в решении возникающих вопросов. Участники телемоста подробно говорили о проблемах российского информационного законодательства, в частности, о принятии новой редакции закона «Об информации, информатизации и защите информации», закона «О персональных данных», необходимости принятия Федерального закона «О праве на информацию». Здесь фиксируется некий «второй шаг» в развитии российского информационного законодательства, однако он слишком задерживается. Выступающие указывали на недостаточное внимание законодателя к мнению научного сообщества в вопросах информационного права. За прошедший год не принято ни одного нормативно-правового акта, который помогал бы работать специалистам в информационной сфере. Отмечалось, что пока не изжито цифровое неравенство субъектов РФ, а также определенная неконкретность действующего законодательства. Были затронуты вопросы первоочередного правового обеспечения, проблемы, препятствующие учету и регистрации информационных ресурсов. С.И. Семилетов (ИГП РАН) обратил внимание на то, что электронный документ как первичный документ еще не стал признанным юридически значимым документом. Внедрение электронного документооборота в перспективе должно привести к постепенному уходу от бумажного документооборота, а сейчас имеет место дублирование – одновременное обращение и электронных документов, и документов на бумажном носителе. Более того, с внедрением электронного документооборота на данном этапе расход бумаги даже повысился. При формировании соответствующей нормативно-правовой базы нужно исходить из того, какие препятствия мешают нам развивать электронный документооборот, и устранять эти препятствия.

Е.И. Козлова (НТЦ Информрегистр) обратила внимание на проблемы в сфере учета и использования информационных ресурсов. Например, было указано на то, что в ныне действующих регламентах не прописан порядок ведения информационных ресурсов в электронном виде. Второй проблемой, о которой говорили и другие участники телемоста, является проблема юридической значимости электронных документов. Кроме того, существуют идентичные информационные ресурсы в различных ведомствах и регионах, однако говорить об их интеграции очень сложно в силу отсутствия соответствующих регламентов. Третьей проблемой является неопределенность состава учетных систем информационных ресурсов. В настоящее время в органах государственной власти отсутствуют структурные подразделения, которые занимались бы учетом информационных ресурсов. В этом плане легче работать с регионами, некоторые из них значительно

продвинулись в этом направлении, в частности, в них существуют комитеты по информационным ресурсам. Положительным примером является Ханты-Мансийский автономный округ. В 15-20 регионах информация относительно существующих там информационных ресурсов понятна и прозрачна. На сегодняшний день информационный ресурс рассматривается не только как контент, а как контент и информационные технологии. То есть, важен не только состав, содержание данных, но и то, каким образом обеспечивается доступ к ним граждан. Существует и проблема сохранности, поддержания ресурса, есть случаи, когда в результате тех или иных реформ создаваемый ресурс пропадал. Была высказана мысль о рассмотрении проблем информационных ресурсов в рамках метода административного моделирования, о котором говорили представители Минэкономразвития РФ.

Было также сообщено о создании Общественной палаты по информационным спорам на уровне Совета Европы (В.Н. Монахов).

В ходе телемоста внимание участников было акцентировано на необходимость создания такой модели, которая выводила бы действия и деятельность аппарата управления на информационные ресурсы. Соответствующие матрицы классификаторов функций (методика разработана в ИГП РАН) и могут быть адаптированы под задачи административной реформы. Может быть выстроена классификация функций, предметных участков деятельности любого субъекта с учетом его полномочий, методов реализации соответствующей функции, с выходом на информационный блок документов, которые возникают в результате реализации этой функции и обеспечивают дальнейшее продвижение (И.Л. Бачило).

Телемост стал важным этапом в процессе обмена мнениями и опытом практической реализации задач административной реформы и реализации приоритетных национальных проектов в части внедрения и использования информационных технологий как на федеральном, так и на региональном уровне. С материалами состоявшегося «круглого стола» ознакомлены представители Государственной Думы, Совета Федерации, федеральных и региональных органов государственной власти.

## НОВЫЕ КНИГИ

*Бачило И.Л., Сергиенко Л.А., Кристальный Б.В., Арешев А.Г. Персональные данные в структуре информационных ресурсов. Основы правового регулирования. – Минск. «Беллітфонд». 2006. – 474 с. (с приложениями).*

Книга содержит введение и четыре главы.

**В первой главе** дается общая характеристика правового института персональных данных (понятие, принципы формирования, нормативная основа трансграничной передачи). Затрагиваются также вопросы, связанные с федеральными и территориальными регистрами учета населения. **Во второй главе** анализируется динамично развивающееся российское законодательство, посвященное вопросам использования персональных данных субъектов (как физических, так и юридических лиц), защите их прав. **Третья глава** посвящена месту персональных данных в различных системах государственного и социального управления (система льгот, избирательные процессы, формирующаяся система кредитных бюро). **В четвертой главе** рассматриваются вопросы, связанные с использованием персональных данных в глобальной сети Интернет. **В приложениях** представлено международное законодательство, законодательство зарубежных государств, стран СНГ и России по вопросам, связанным с персональными данными.

Выход данной книги совпал с представлением проекта Федерального закона «О персональных данных» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Ратифицируя Конвенцию Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и принимая названный Федеральный закон, Парламент Российской Федерации выравнивает положение страны в мировом информационном пространстве и упорядочивает правила работы с такими данными, которые являются наиболее «чувствительными» в системе информационных ресурсов.

Термин «чувствительность» не означает только степень уязвимости персональных данных о физических лицах и необходимость их защищать особым образом. Информация о гражданине является институтом, равного которому по степени институирования связи каждого субъекта с обществом нет. Новый человек выходит из недр определенного общества, имеющего свою историческую природу, традиции, принципы, правила, мораль, нравственность через родителей и изначально несет запас информации не только через ДНК, но и в своем подкорковом сознании. Это его первый шаг включения в состав нового поколения, которому предстоит проявить себя и как человека вообще, и как конкретную личность с определенным потенциалом креативности, культуры, навыков и поведения. Это носитель эстафеты земной цивилизации в каждый данный момент времени. Его персональная характеристика через сопровождающую его информацию - не что иное, как визитная карточка в среде, в которой ему приходится пребывать в течение своего человеческого века и после того, как он оставит больший или меньший след этого пребывания на земле для последующих поколений.

Видеть значение персональных данных и того, что называется privacy (свидетельствами о частной жизни), только через призму степени доступа к ним других лиц и даже через призму механизмов защиты этих данных со стороны государства недостаточно. Персональные данные - это нити, связывающие человека с обществом и всеми его институциями, с теми, которые для себя выбирает каждый отдельный человек.

Право создает единую правовую основу, канву для индивидуализации и активности человека и гражданина. Жизнь и поступки человека в соответствии с этой основой - равной для всех и каждого - материализуются исключительно по его собственному желанию, его способностям и возможностям. Презентующие проект ФЗ «О персональных данных» должностные лица подчеркивают его значение для введения запрета на сбор, обработку и распространение персональных данных гражданина без его согласия. Это верно. Но не полно. Это должен быть закон и о порядке формирования и оформления своих данных, в соответствии с установленными правилами от имени государства и общества в процессе своей персональной включенности (активной или пассивной) в жизнь общества. Персональные данные - это след и свидетельство о своей социальной биографии гражданина, а при правильном подходе к проблеме и каждого юридического лица.

Персональные данные - это не только защищаемая, охраняемая категория информации, от ее искажения, злоупотребления ею, но и то, чем человек может гордиться и чувствовать свою причастность к большому коллективу. Это инструмент социализации и степени социальности личности. Честный человек не может стыдиться или укрывать свои персональные данные и при необходимости использует их в рамках закона. У гражданина не может возникнуть отторжения от правила, по которому государственные органы для решения общегосударственных задач и обеспечения прав и интересов конкретного гражданина в рамках закона и своего правового статуса должны оперировать персональными данными.

Однако это не снижает важности проблемы охраны и защиты персональных данных, защиты хранилищ их баз данных, защиты данных и прав их носителя в процессах обращения их в сетях, а также при их передаче в системах управления, обработки, передачи через структуры интернета.

Данная работа откликается на актуальность проблемы персональных данных как для граждан и неграждан Российской Федерации, пребывающих на территории России; показывает состояние правовой основы в момент обсуждения и принятия специального Федерального Закона «О персональных данных» и его связи с международными нормами в данной области и в частности с Конвенцией ЕС «О персональных данных», которая представлена к ратификации в Парламент Российской Федерации одновременно с проектом названного закона. Книга содержит и некоторый обзор проблем, возникающих и требующих решения в процессе использования персональных данных. В этой связи затронуты вопросы создания и использования социальных персональных карт в процессе монетизации льгот в области реализации социальных гарантий и обеспечения социальной защиты граждан на основе осуществления конституционных прав граждан России. Содержатся и некоторые наблюдения в связи с внедрением информационных технологий в системе избирательных процессов, работы с персональными данными в системе кредитных историй. Это позволяет выявить наиболее общие проблемы правового режима персональных данных и проблем их защиты и использования.

Представляемая работа, безусловно, не отвечает на все вызовы современности. Но она ставит проблемы, которые одинаково беспокоят и органы государственной власти, и структуры гражданского общества. Так, лишь частично затронуты вопросы прав человека и использования его имиджа, а также его социально значимой характеристики через персональные данные в экономической сфере. А здесь возникает немало проблем и не только на базе трудовых отношений.

Процесс формирования новой парадигмы развития общества, о котором все чаще говорят в последнее время, не должен болезненно сказываться на формировании личности человека и на его безопасности. Активное использование информационных технологий, которые данный автор называет новыми технологиями информации и коммуникаций (НТИК) (что привлекательно и соответствует истине), создает условия дополнительных рисков для персоны и для юридических и иных образований. Учет их персональной характеристики - дело бесполезное и требует дальнейшего внимания с точки зрения охраны интересов всех структур общества. В этой ситуации можно ли оставить персону, индивида один на один со всеми перипетиями социальных процессов? Ответ не будет однозначным.

Авторы данной работы надеются, что представленный материал и некоторые заключения относительно судьбы персональных данных как социально важной и гуманитарно-неизбежной характеристики человека в новых условиях не будет потерян и останется объектом заботы государства, общества и закона.