

**БАЧИЛО Иллари́я Лавре́нтьевна** - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующая Сектором информационного права ИГП РАН

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И «ELECTRONIC GOVERNMENT» («ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»)

Время стыдливого, а порой и прямо негативного отношения к роли государства в области организации социального, экономического развития общества миновало критический рубеж. Мир давно убедился в тщетности упования на организующую силу Рынка и не собирался ослаблять внимание структур государственной власти – важнейшей формы реализации демократии и суверенитета – к проблемам своих обязанностей заботы о человеке и стране. Россия с большим трудом и немалыми потерями переболела рыночную прививку и начинает более трезво относиться к рычагам управления делами и самого государства и российского общества в целом.

Множество факторов определяют решения вопросов национального благополучия каждой страны. Для России последнее десятилетие два фактора объективного характера имеют определяющее значение: проблема гармонизации разных форм собственности и включение в среду информационно-коммуникативных технологий.

В данном случае не будем затрагивать вопросы принципов, инфраструктуры и управления экономикой. Это специальные темы для профессионалов. Но важно проследить результат усилий по учету возможностей информатизации сферы государственного управления за последние пять лет – период реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия», действие которой продлено до 2010г.

Сосредоточим внимание на той части ФЦП « Электронная Россия», которая тесно связана с феноменом «electronic government» - электронное правительство. Стоит заметить, что рынок литературы по этой теме имеет солидный вклад изданий, подготовленных при финансовой поддержке Агентства США по Международному развитию (USAID), Американской Торговой Палаты в России, представительств в России компаний Cisco, Intel, Microsoft и др.<sup>1</sup> Для изучения опыта США, законов и организационных акций по обеспечению идеи электронного управления в США такие издания оказались весьма полезны. Многие идеи, аналоги и приемы получили реализацию как на федеральном, так и на региональном уровне информатизации.

К настоящему времени в Российской Федерации имеются самостоятельные разработки, которые подкреплены нормативными актами. Назовем два источника. Это - Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010г., требующая утверждения Правительством РФ, и Концепция региональной информатизации до 2010г., уже утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 июля 2006г. № 1024-р.

### ***Как определяется суть электронного правительства?***

Под электронным правительством в Концепции, подготовленной Министерством информационных технологий и связи РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ и Федеральной службой охраны РФ, понимается *«новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникативных технологий (далее ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»* ( выделено автором статьи). Эта Концепция как бы выросла на вершине двух предыдущих: концепции использования ИКТ в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010г. (Распоряжение Правительства от 27 сентября 2004 . № 1244-р) и Концепции административной реформы в РФ (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005г. № 1789-р).

В соответствии с Концепцией региональной информатизации, подготовленной «во исполнение пункта 11 плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации от 3 января 2004г. № 1-р» и утвержденной Правительством РФ Распоряжением от 17 июля 2006г. № 1024, разработаны основные принципы функциональных подсистем и элементов инфраструктуры электронного правительства (далее – ЭП). В регионе должен быть создан «комплекс государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающих поддержку деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также объединяющих их на основе общей информационно-технологической инфраструктуры региона (далее – электронное правительство)».

---

<sup>1</sup> См., например «Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации». Центр компетенции по электронному правительству при Американской Торговой палате в России, Фонд поддержки системного проектирования стандартизации и управления проектами «ФОСТАС», Фонд экономических исследований «Новая Экономика». М.: ЭКО-ТРЕНДЗ. - 2004. - 326с. Подобных изданий вышло около десятка.

Сравнение определения ЭП только по двум концепциям позволяет сделать такие наблюдения: 1. выстраивается вавилонская башня из концепций и проектов по проблеме ЭП; 2. большой отрыв от одного документа до другого (до двух и более лет) катастрофически сжимает время для получения результата к 2010 году, сроку окончания ФЦП и всех концепций; 3. цели концепций и создаваемых ЭП различны.

Основные принципы функциональных подсистем и элементов инфраструктуры электронного правительства в области региональной информатизации предусматривают ориентацию на ряд задач. Они включают: создание информационно-аналитической поддержки мониторинга, анализа, прогнозирования, планирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению целей социально-экономического развития региона; создание функциональных подсистем, обеспечивающих потребности населения и органов власти в информационном обмене, а также контроль и надзор; создание интеграционных информационных для электронного взаимодействия подсистем ЭП региона между собой и с государственными ИС федерального значения; информационную совместимость всех подсистем ЭП региона.

Раздел о целях и задачах формирования ЭП в Концепции трех федеральных ведомств, датированной на перспективу утверждения в 2007г. согласно определению ЭП которое процитировано выше, сконцентрирован на оказании государственных услуг населению и организациям, повышении открытости федеральных органов о своей деятельности. Наряду с этим, но как бы на втором плане, отмечены и такие цели, как повышение качества административно-управленческих процессов, системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления; обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти; обеспечение требуемого уровня информационной безопасности ЭП при его функционировании. Много внимания уделено вопросам взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления с гражданами – проблемам Концепции региональной информатизации. В этой части можно отметить преемственность содержания этих документов.

И еще одно положение заслуживает внимания. Оно касается формирования нормативной правовой базы, «регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронном виде между органами государственной власти, гражданами и организациями, а также контроля за использованием государственных информационных систем» (с. 6).

Сравнение двух взятых за основу рассмотрения концепций показывает, что их цели сформулированы неоднозначно. Концепция по региональной информатизации в большей мере сконцентрирована на внутренних проблемах ЭП - тех средств, которые обеспечивают информационный обмен и упорядочение информационных ресурсов в соответствии с потребностями органов власти субъекта Российской Федерации. Концепция, ориентированная на федеральный уровень, пытается обозначить *новую форму организации деятельности органов государственной власти за счет применения средств ИКТ*. Именно эта формулировка обязывает уделить особое внимание функционально-целевым направлениям формирования и деятельности всех составляющих ЭП на федеральном уровне, затронуть связь с содержанием и направлениями функциональной деятельности федерального уровня управления: прогнозы, планы, аналитика, мониторинги и пр.

#### ***Органическая связь административной реформы и проектов использования электронного правительства для совершенствования государственного и местного управления***

Успех современного этапа организации системы управления делами государства и общества в значительной мере зависит от учета опыта, накопленного за 2000-2007 годы в процессе реализации административной реформы, а также опыта реализации программы по информатизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Синхронная связь совершенствования структуры деятельности органов исполнительной власти и архитектуры электронного правительства в ходе административной реформы и реализации программ по развитию электронного правительства требует большего внимания. Информационная политика государства – это часть общей политики развития страны и ее безопасности. Ведомственная параллельность административной реформы и информатизации нуждается в преодолении и требует сближения для получения реальных итогов по разным направлениям государственного управления.

Нельзя сказать, что все мероприятия по административной реформе принесли однозначно удачный результат. Арифметический подход к сокращению функций органов исполнительной власти, разделение видов деятельности государственной власти на функции и услуги без определенных критериев, смешение функций и полномочий в положениях о федеральных органах исполнительной власти привели к снижению внимания к программно-целевой стороне работы этих органов. И это далеко не полный перечень «завоеваний» административной реформы. Раздробление целевой ориентации отрасли (ведомства) между министерством, агентствами и службами породило соперничество и поиск «своих решений» многих вопросов, в том числе и в области инновационных процессов на основе ИКТ.

Административная реформа по существу не включала задач информатизации сферы государственной деятельности. И это создало ситуацию, когда два взаимосвязанных направления

организации жизни общества шли параллельно, а порой и расходясь в разных направлениях. Цель развития ИКТ определяется все же односторонне - функционировать как отрасль экономики - и оценивается по приносимой прибыли. Еще один момент. Концепция говорит о межведомственной системе электронного документооборота. А факт, что проблема документирования, делопроизводства и документооборота в стране не имеет единого центра управления и живет сама по себе, не учтен. Архивная служба РФ этим не занимается, как и соответствующий департамент Минкультуры, на пятом году реализации ФЦП «Электронная Россия». Беспризорность проблемы документирования и документооборота остается фактом. Отсутствие единой идеологии по этим вопросам не позволяет принять соответствующий закон и организовать процессы информационного взаимодействия грамотно и экономично.

Именно поэтому стоит обратить особое внимание на концептуальные положения, обеспечивающие связь административной реформы и программ по информатизации сферы деятельности органов государственной власти и особенно органов исполнительной власти, связанных вертикально, а также органов местного самоуправления. Требуют внимания положения Концепции трех федеральных ведомств о том, что «Координацию деятельности по формированию в Российской Федерации электронного правительства осуществляет Правительственная комиссия по проведению административной реформы». На уровне субъектов РФ вопросы координации формирования ЭП возлагаются на региональную комиссию по административной реформе. А за реализацию программы по формированию ЭП отвечает один из заместителей главы субъекта РФ.

Представляется целесообразным, наряду с уже прорабатываемыми вопросами об информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления, упрощения системы взаимодействия этих органов с гражданами, развитием телекоммуникационной инфраструктуры ЭП, обратить особое внимание на содержательную сторону инновационных процессов в системе государственного управления и местного самоуправления. Эта сторона дела пока выражена достаточно аморфно: «повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на управление». Если центром административной реформы становится программно-целевое управление, то проработка функционально-целевых блоков ЭП потребует большего внимания. Здесь важны не только стандартные технологические проблемы, но и учет специфики каждого функционального и регионально-функционального блока управления.

Если ориентация на связь административной реформы и программ развития ЭП получит нормативное закрепление, то потребуются пересмотр многих уже принятых административных регламентов, положений об органах исполнительной власти; подготовка и принятие законов, обеспечивающих это взаимодействие и получение определенных результатов; укрепление легитимности систем общегосударственных информационных ресурсов.

### ***Некоторый опыт по созданию правового обеспечения использования потенциала ЭП***

С учетом вышеназванных исходных документов по формированию ЭП в Институте государства и права проводится работа по нескольким направлениям. Они включают такие исследования и практические разработки, как: вопросы информационного взаимодействия органов исполнительной власти на всех уровнях; вопросы подготовки проекта ФЗ по электронным документам и электронному документообороту; вопросы архивного хранения ЭД; правовое обеспечение использования ЭД и ЭЦП в трансграничных контактах сторон разных юрисдикционных систем. Разрабатываются и другие теоретические и прикладные проблемы, которые находят отражение в ежегодном семинаре по теории информационного права и последующих выпусках сборников материалов этого семинара.

В данном случае остановимся на двух вопросах. Они касаются: 1 - правового оформления информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой и с другими субъектами, 2 - вопроса правового регулирования формирования нового вида операторов, обеспечивающих процесс легитимности ЭД при трансграничных контактах субъектов – резидентов разных государств.

Первый вопрос связан с подготовкой концепции и проекта закона об информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации. В процессе активного сотрудничества Сектора информационного права ИГП РАН с Администрацией Ханты-Мансийского автономного округа и Комитета по информационным ресурсам ХМАО-Югра, возглавляемого Н.Р. Масловой, подготовлен проект закона «Об электронном информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа-Югры». Концепция и структура проекта обсуждались на конференциях, организованных Комитетом по информационным ресурсам ХМАО-Югры, на телемостах, которые регулярно проводятся между специалистами разных регионов России по информатизации в составе конференций в Ханты-Мансийске и специалистами в области информационного права Москвы.

Подробное рассмотрение содержания проекта заслуживает специальной публикации. Здесь же обозначим его основные главы и их наполнение, что дает представление о подходе к решению проблемы на основе учета практики и выше названных концепций.

В части общих положений проекта содержатся такие статьи, которые позволяют затронуть вопросы о предмете, цели и сфере действия закона; выявить и определить основные понятия, используемые в проекте; определить состав и статус субъектов информационного взаимодействия и принципы электронного взаимодействия.

Электронное информационное взаимодействие определено как «*организованное нормативными правовыми и нормативно-техническими актами взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа между собой, с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, с физическими лицами и организациями в соответствии с их функциями и полномочиями на основе электронного документооборота и делопроизводства*». Определение электронного правительства соответствует тому, которое предложено концепцией региональной информатизации.

В специальной главе проекта сосредоточены нормы, регулирующие условия реализации электронного информационного взаимодействия, которые включают: понятие и структуру этих условий, установление порядка создания и применения электронных классификаторов функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; использование информационных технологий в других целях; повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

Третья глава проекта ориентирована на регламентацию общих требований к организации электронного документооборота и включает нормы о назначении электронного документа и документооборота; о юридической силе ЭД; о порядке применения ЭЦП в обмене ЭД; о хранении ЭД.

Следующая глава посвящена регламентации порядка и процедур реализации электронного информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой и с другими органами государственной власти. Здесь содержатся нормы о формировании и развитии электронного правительства; обеспечении процедур взаимодействия названных субъектов между собой; правила создания и использования межведомственного портала интранет автономного округа; организации и ведению веб-сайтов органов власти и местного самоуправления; порядок организации работы «одного окна». В этой части регулируется порядок взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок взаимодействия этих органов с федеральными органами государственной власти, а также организации межрегионального информационного взаимодействия (с другими субъектами РФ).

Специальная глава посвящена вопросам электронного информационного взаимодействия с гражданами и организациями. Здесь внимание сосредоточено на обеспечении гласности, на конкретных формах электронного взаимодействия с гражданами и организациями, а также на вопросах развития компьютерной грамотности и информационной культуры пользователей электронными средствами информационного взаимодействия. Последняя часть проекта посвящена проблемам обеспечения информационной безопасности и прав субъектов в этой сфере.

Второе направление, по которому часть работ завершена, касается выработки концепции и моделей правового обеспечения деятельности нового вида операторов – *операторов доверия* - в процессе трансграничного обмена электронными документами между субъектами, находящимися в юрисдикции разных государств. Речь идет о выработке механизмов подтверждения действительности электронной подписи на момент передачи и получения электронного документа, механизмов, которые позволяют легитимировать подпись посланного документа в месте нахождения его контрагента за границей относительно места нахождения субъекта, передающего сообщение или электронный документ со своей электронной подписью. Рассматриваются варианты создания Международной конвенции по этому вопросу, заключения двух- и многосторонних договоров между правительствами разных государств, а также модель взаимодействия корпоративных организаций в трансграничном пространстве.

**К настоящему времени проблема информационного взаимодействия субъектов на основе обмена электронными документами привлекает особое внимание, учитывая, что многие формы гражданско-правовых сделок все в большей степени могут быть обеспечены именно в такой форме делового сотрудничества. Это и торговые площадки, и аукционы, биржевые операции и другие. Нельзя сказать, что сфера информационного взаимодействия социально-культурного назначения сегодня не перестраивается на новые формы документооборота и совершения различных операций гражданско-правового и публичного характера. Сферы образования, здравоохранения, экологии, культурных обменов, борьбы с преступностью и др. остро нуждаются в работающих информационных системах, обеспечивающих электронные формы взаимодействия с гражданами и соответствующими органами исполнительной власти и местного самоуправления. Здесь также необходим порядок взаимодействия ответственных операторов и органов государственной власти. Многие вопросы этого плана затрагивались в публикациях сектора <sup>2</sup>. Работники учреждений**

<sup>2</sup> Информационные ресурсы развития Российской Федерации/ Правовые проблемы. - М., 2003; Теоретические проблемы информационного права. - М. 2006.; Правовые понятия и категории в контексте информационного права. - М., 2006; Аршев А.Г., Бачило И.Л., Сергиенко Л.А. Персональные данные в структуре информационных ресурсов/ Основы правового регулирования. - М., 2006.; Информационные

**социальной сферы (здравоохранения, пенсионной системы) не могут оторваться от бумажных документов, всякий раз повторяя записи, которые уже существуют и нуждаются лишь в обновлении по фактам посещений или оформления на стационарное лечение в больнице. Инвалиды должны вышагивать расстояния до пенсионных фондов для оформления своих заявлений о переходе на денежную форму обеспечения льгот по получению необходимых лекарств. Закон не разрешает даже пересылки таких заявлений по почте, не говоря уже об электронной почте. Система офисов пенсионного фондов расчленена на ряд учреждений, находящихся в разных местах. И это в Москве, где системы «одного окна» должны работать безотказно.**

Все ведомства и все региональные структуры субъектов Российской Федерации крайне заинтересованы в установлении необходимого правового порядка в процессах информационного взаимодействия. И если к настоящему времени во многих субъектах Российской Федерации накоплен потенциал ИКТ, то на первый план в дальнейшем продвижении по линии информатизации крайне необходимо упорядочить структуру информационных ресурсов и процедуры взаимодействия органов государственной власти всех уровней. С малым коэффициентом полезного действия осуществляется информационное обеспечение деятельности неясно организованной системы органов исполнительной власти, низкого уровня подготовленности аппарата к работе в новых условиях. В основе классификации программно-целевых блоков в информационных системах органов управления полезно сосредоточить внимание не только на организационной инфраструктуре преимущественно, но на программно-целевых (функциональных) задачах. Это позволит с наименьшими потерями совершать любые структурные и кадровые изменения и вводить их в системы информационного обеспечения управления с позиций интересов государства и общества, а не интересов отдельных персон или структур. Административная реформа, которая, естественно, будет иметь дальнейшие шаги, а также реализация программ по обеспечению инноваций в государственном и муниципальных структурах на основе электронного правительства и ИКТ должны идти синхронно и в тесном взаимодействии. Информатизация управления – важнейшее условие успеха управления сегодня и особенно на перспективу.