

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО

Развитые страны мира вступают в новую историческую эпоху, называемую постиндустриальной или информационной. Основные факторы производства индустриального общества – капитал, труд, природные ресурсы – уступают место новым движущим силам общественного развития – информации и знанию. Уровень жизни многих людей в постиндустриальном обществе напрямую зависит от возможности получения качественных услуг в сферах информации и образования.

Отрасль информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) становится все более важной стратегической составляющей социально-экономического потенциала России и развивается быстрее российской экономики в целом, демонстрируя темпы роста около 20 % в год. Общий ее объем в 2005 г. приблизился к 1 трлн руб. Число россиян, пользующихся Интернетом, в 2005 г. достигло 22 млн человек, а общее количество эксплуатируемых компьютеров превысило 17 млн.

Но это лишь предпосылки формирования информационного общества; по степени развития информационной инфраструктуры и освоения информационных технологий Россия пока отстает от мировых лидеров. Доля специалистов ИКТ в структуре занятости населения России сегодня составляет около 2 %. Производительность труда в этой сфере оценивается примерно в 40 % от уровня, характерного для США, но одновременно она наиболее высокая в российской экономике (средняя оценка уровня производительности в России по всем отраслям – 18 % от уровня США). Информатизация открывает для России перспективу за счет экономического роста и качественного повышения производительности труда поднять благосостояние общества до уровня ведущих стран мира и перейти от экономики с топливно-сырьевой ориентацией к экономике, основанной на знаниях.

Являясь важнейшим регулятором общественных отношений, государство содействует процессу информатизации в тех сферах, где его вмешательство является наиболее эффективным. Это приводит к расширению задач и функций государства, изменению структуры и форм деятельности органов власти. Правительства развитых и некоторых развивающихся стран разработали и реализуют программы формирования информационного общества. Целями таких программ выступают достижение мирового лидерства в «знанию-ориентированной» экономике (программа «UK online», Великобритания), преодоление цифрового расслоения и переход к информационному обществу (программа «Government Action Program for Information Society», Франция), обеспечение конкурентоспособности и ускоренного развития экономики (программа «eEurope», Евросоюз), повышение эффективности функционирования экономики и государственного управления (программа «Электронная Россия», Россия)¹. Для достижения поставленных целей каждое государство решает комплекс особых задач. Если попытаться их обобщить, то в качестве основных можно выделить: обеспечение свободы мысли и слова, права на информацию; обеспечение информационной безопасности личности, общества и

* Кандидат юридических наук, доцент факультета права Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва).

государства; охрану интеллектуальной собственности; информатизацию общества.

Для существования информационного общества необходимо наличие разносторонней, объективной и полной информации. Достичь этого можно только в условиях свободы мысли и слова, способствующей распространению такой информации. Важнейшим гарантом свободы мысли и слова выступают независимые средства массовой информации. Поэтому государство в информационном обществе оказывает содействие развитию независимых СМИ, препятствует монополизации и концентрации собственности в телекоммуникационном бизнесе. Эффективное противодействие зависимости СМИ возможно только при наличии четких критериев концентрации собственности на них.

В европейской практике контроля за соблюдением правил конкуренции на рынке массовой информации используются такие показатели, как объем аудитории, размер оборота или дохода компании, объем акционерного капитала, количество лицензий. Данные показатели обозначены, например, в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 19 января 1999 г. № R(99)1 «Меры по стимулированию плюрализма СМИ». Контролирующие органы исследуют также возможности официального и неофициального влияния на принятие управленческих и хозяйственных решений корпорацией, производящей и распространяющей информацию. Выявление способности лица контролировать деятельность предприятия по производству массовой информации включает в себя две составляющие. Во-первых, регулирующий орган должен оценить: а) объем акций и возможностей голосования лица, а также его возможности по назначению членов совета директоров соответствующего предприятия; б) финансовые связи лица с данным информационным предприятием (в частности, капиталовложения, задолженность); в) связи между лицом, редакционным персоналом и руководством указанного информационного предприятия (в том числе семейные отношения, связи аффилированных лиц); г) договорные связи между лицом и информационным предприятием. Во-вторых, регулирующий орган должен оценить, способно ли лицо управлять делами соответствующего информационного предприятия по своему желанию².

В России вопрос концентрации собственности на СМИ фактически не урегулирован. Главными собственниками СМИ являются государство, крупнейшие сырьевые предприятия и банки, во многом зависимые от государства. Данная ситуация не является нормальной для формирующегося информационного общества. Ее необходимо изменить путем законодательного закрепления критериев оценки и пределов концентрации СМИ. В связи с этим вызывают интерес подготовленные М. А. Федотовым инициативные авторские проекты федеральных законов «О средствах массовой информации» и «Об основах экономических отношений в сфере массовой информации».

Первый законопроект предусматривает недопустимость монополизации рынка СМИ: ни одно физическое или юридическое лицо не вправе быть учредителем (соучредителем) или собственником (непосредственно или через аффилированных лиц) средства массовой информации, чья реальная аудитория в течение года превышает 30 % общего объема аудитории средств массовой информации на федеральном или региональном рынке СМИ. Законопроект запрещает также иметь в собственности, владении, пользовании, распоряжении, ведении либо управлении (непосредственно или через аффилированных лиц) организацию, осуществляющую выпуск средства массовой информации, чья реальная аудитория превышает указанные 30 %. Во втором законопроекте проблема концентрации разрешается в комплексе с иными экономическими проблемами развития СМИ. Предусматриваются квоты владения собственностью СМИ в области периодической печати, теле- и радиовещания, перекрестного владения, а также устанавливаются ограничения,

связанные с пребыванием на государственной службе и с монопольным положением на рынке распространения продукции СМИ³.

В информационном обществе, развивающемся по законам рынка, поиск, получение, передача, производство и распространение информации выступают важнейшими условиями существования в конкурентной среде. Чем больше возможностей в реализации права на информацию, тем больше шансов занять лидирующие позиции в том или ином виде деятельности. Государство в первую очередь заботится о создании условий для получения гражданами и организациями интересующей их информации, прежде всего связанной с деятельностью органов государственной власти.

В России система управления государственными информационными ресурсами еще не создана. Предстоит произвести учет и инвентаризацию существующих государственных информационных ресурсов, организовать процесс ведения федерального регистра этих ресурсов, определить структуры, ответственные в государственных органах за ведение того или иного вида учета, создать стандартизированные информационно-коммуникационные системы обеспечения ведения учета. По мнению экспертов, создание полноценной нормативной базы, регулирующей все виды государственного учета в органах исполнительной, законодательной, судебной ветвей власти и в органах местного самоуправления, возможно только посредством принятия федерального закона «О государственном учете и учете в органах местного самоуправления». Этот закон должен установить общие правила и принципы сбора и хранения информации, используемой для обеспечения прав и свобод граждан, а также для исполнения государственных функций⁴.

Государство как держатель больших массивов информации, собранной на средства налогоплательщиков, нуждается в четко сформулированной информационной политике. В 1998 г. по поручению Государственного комитета РФ по связи и информатизации Институтом системного анализа РАН был подготовлен проект Концепции государственной информационной политики. Позднее Мининформсвязи подготовило Концепцию управления государственными информационными ресурсами, рекомендованную Правительством для использования при разработке федеральных программ по формированию общедоступных государственных информационных ресурсов, и проект Концепции государственного регулирования негосударственных информационных ресурсов России. Данные документы содержат много правильных положений, но имеют один существенный недостаток – не предусматривают механизма реализации.

Уже сейчас становится понятно, что учет информационных ресурсов должен вестись в электронной форме. Для этого следует изменить нормы действующего законодательства, предписывающие в каждой учетной системе считать официальными только сведения, представленные в бумажном виде, а также обеспечить юридическую значимость электронных документов, предоставив гражданам и организациям возможность использовать электронные документы непосредственно, без получения и дополнительного заверения бумажных копий. Перевод имеющейся информации в электронный вид позволит повысить оперативность информационного обмена между государственными, негосударственными организациями, сократить время обработки обращений граждан, а также обеспечить раскрытие информации для публичного доступа в удобной форме и в кратчайшие сроки.

Проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», внесенный Правительством в январе 2007 г. в Государственную Думу, не решает вопросы электронного документооборота, но впервые законодательно устанавливает возможность доступа к информации о деятельности государст-

венных органов и органов местного самоуправления в электронной форме. Уже сейчас государство стремится обеспечить возможности получения гражданами информации с использованием достижений в области информационных технологий. Органы государственной власти унифицируют порядок подачи запросов и ответов на них, предоставляют возможность подачи заявлений и других документов в электронном виде, реализуют «принцип одного окна», переводят свои информационные ресурсы в электронный вид.

Переход к электронному документообороту предполагает создание «инфраструктуры доверия», базирующейся на использовании электронной подписи. Любой гражданин Российской Федерации должен иметь возможность получить электронную подпись, удостоверяемую доступным удостоверяющим центром. В мире существует опыт наделения полномочиями по удостоверению личности и выдаче сертификатов электронной подписи почтовой службы, банков. На основании Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об электронной цифровой подписи» и в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по информационным технологиям» функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи возложены на Федеральное агентство по информационным технологиям. Агентство организует создание сети удостоверяющих центров, ведет единый государственный реестр сертификатов ключей подписей, которыми удостоверяющие центры заверяют выдаваемые ими сертификаты ключей подписей, занимается внедрением социальных карт.

Социальная карта представляет собой многофункциональную пластиковую карту, которая выдается гражданину, являющемуся получателем социальной помощи, социальных или государственных услуг. Она является персональным электронным ключом к информации о держателе карты и его правах на социальную помощь и содержит электронно-цифровую подпись. Социальная карта может использоваться не только при обращении граждан в органы власти, но и в процессе электронной торговли, налогообложения, страхования. Сейчас центральное место при внедрении социальных карт занимает разработка необходимых методических, нормативных, правовых и нормативно-технических документов, регулирующих процессы создания, функционирования и межрегионального взаимодействия региональных систем социальных карт на основе унифицированной социальной карты.

Помимо идентификации участников взаимодействий в государственном управлении требуется гарантировать собственно сам электронный документооборот, соблюдение установленных сроков совершения действий, а также аутентичность (подлинность) электронных документов на протяжении всего их существования. Надежный электронный документооборот между системами государственного учета, гражданами и организациями, вступающими с этими системами в электронное взаимодействие, будет обеспечиваться «электронной фельдпочтой». Время совершения учетных записей и предоставления электронных документов должен удостоверить «электронный нотариат», а сохранность учетных данных и электронных документов – обеспечивать «электронный архив». Доступ к публичным данным государственного учета предполагается производить через системы раскрытия информации (Портал раскрытия), имеющие электронный каталог – общедоступный Реестр систем электронного государственного учета, открытых для электронного взаимодействия с гражданами и организациями. Государственные информационные системы нуждаются в контроле. Предполагается, что внутренний аудит будут осуществлять сами ведомства, а также государственные контрольные органы – Счетная палата, Контрольное управление Президента РФ и др. Внешний аудит должен

проводиться независимыми организациями, специализирующимися на информационном аудите.

В целом правовое регулирование отношений по предоставлению государством информации эволюционирует в России от запретительного метода к позитивному обяыванию, что может быть расценено положительно. Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденное Правительством РФ 3 ноября 1994 г., регулирует информационные отношения лишь в части, касающейся служебной информации, запрещая относить к ней определенные сведения и документы. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» определяет сведения о деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти, обязательные для размещения в информационных системах общего пользования.

Проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» расширяет этот перечень. Он также определяет порядок подачи и рассмотрения запросов, порядок предоставления информации по ним. Одновременно с проектом закона Правительством были внесены проекты изменений в КоАП РФ, предусматривающие усиление ответственности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также изменений в Закон РФ «О средствах массовой информации». Таким образом, предпринимается попытка создать механизм реализации федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Дополнением к нему должен стать закон «О служебной тайне», который определит понятие служебной тайны, порядок отнесения информации к служебной тайне, а также принципы обращения с такого рода информацией, в частности условия ее раскрытия. Сейчас, при отсутствии общего однозначного понимания охраняемой законом тайны и наличии десятков законодательно закрепленных видов охраняемых тайн, возникла практика отнесения государственными служащими к тайне фактически общедоступных сведений. В ведомствах информация нередко произвольно закрывается руководством, что объективно мешает как информационной прозрачности государства, так и повышению уровня контроля за государственными органами со стороны общественности.

Проблемой остается определение перечня платных информационных государственных услуг. Проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определяет, что плата за услуги по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на материальном носителе может устанавливаться в случае, если объем запрашиваемой информации превышает определенный Правительством РФ объем, предоставляемый на бесплатной основе. Важно, чтобы установление платы не лишало граждан возможности получить необходимую им информацию.

Обеспечивая свободу информации, государство принимает меры по соблюдению информационной безопасности. Нормативную их основу в России образуют Концепция национальной безопасности, утвержденная указом Президента РФ в 1997 г., Доктрина информационной безопасности, утвержденная указом Президента РФ в 2000 г., и Основные направления нормативного правового обеспечения информационной безопасности Российской Федера-

ции, одобренные на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности по информационной безопасности в 2001 г. Информационная безопасность России определяется Доктриной как состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Главная задача государства на данном направлении деятельности заключается в поиске режима правового регулирования, обеспечивающего оптимальный баланс публичных и частных интересов, надежный режим защиты охраняемой информации в сочетании с правом на доступ к ней.

Опасность для информационного общества представляют осуществляемые с помощью информационных технологий разжигание межнациональной и иной розни, пропаганда насилия, употребления наркотиков и иных форм социально опасной деятельности; распространение порнографии; нарушение авторских прав; фальсификация электронных данных и документов; несанкционированный сбор и распространение персональных данных; кражи оплаченного пользователем времени; мошенничество с банкоматами и платежными средствами, другие правонарушения. Государство учреждает органы, осуществляющие расследование преступлений в сфере информационных технологий, специализированные структуры, создающие условия для безопасной работы государственных информационных и телекоммуникационных систем. Становится очевидным, что для предотвращения использования информационно-коммуникационных технологий в преступных целях государственные органы должны координировать свою деятельность с негосударственными организациями, особенно если это касается распространения социально опасных форм поведения. В целом информационная безопасность должна основываться на комплексном принятии организационных, программно-технологических, технических, правовых, экономических мер и обеспечиваться системой подготовки соответствующих специалистов.

Условием существования знаний и иной значимой для граждан, общества и государства информации является охрана интеллектуальной собственности. В последнее время в России было немало сделано для решения этой задачи. Принята четвертая часть Гражданского кодекса РФ, регулирующая вопросы защиты интеллектуальной собственности, внесены изменения в Уголовный кодекс, ужесточающие наказание за нарушение авторских прав и распространение контрафактной продукции. Это позволило усовершенствовать защиту авторского права на фирменные наименования, компьютерные программы, базы данных и доменные имена. Нарушение авторских прав и распространение контрафактной продукции стали тяжкими преступлениями. За грубое нарушение исключительных прав на интеллектуальную собственность предусмотрена конфискация оборудования и материалов. Деятельность юридических лиц или предпринимателей без образования юридического лица, допустивших такие нарушения, будет прекращаться. По мнению специалистов, принятие четвертой части ГК решит проблему регулирования оборота интеллектуальной собственности в России, упорядочит законодательство в интеллектуальной сфере, приведет его в соответствие с международными нормами и урегулирует существующие противоречия. В то же время в России актуальными остаются борьба с нелегальной продукцией на CD и DVD, пиратством в Интернете и создание условий для деятельности агентств по коллективному управлению авторскими и смежными правами, выступающих в роли посредников между правообладателями и лицензиатами.

Важной задачей органов государственной власти в информационном обществе является информатизация – обеспечение экономических, организационных и иных условий для создания и участия в создании социально значимых информационно-коммуникативных технологий. ИКТ представляют собой

главный фактор развития всех сфер жизни информационного общества. Они позволяют значительно повысить производительность труда, улучшить качество услуг и обеспечить новый уровень государственного управления в целом. Как показывает практика развитых стран, важнейшими мерами государственной политики в области информатизации являются демонполизация, повышение конкурентоспособности государственных телекоммуникационных компаний, снижение излишнего регулирования и контроля в телекоммуникационном секторе. Все это создает благоприятные условия для инвестирования в информационный сектор экономики.

Российское государство кроме демонполизации рынка информационных технологий оказывает поддержку развитию конкурентоспособного отечественного производства. Для этого оно создает технопарки, формирует систему венчурного финансирования сектора ИКТ. Так, в марте 2006 г. Правительством была утверждена Государственная программа развития технопарков в сфере высоких технологий. Основная функция технопарков – формирование инфраструктуры для развития российских предприятий, в том числе в сфере информационных технологий. Финансировать создание технопарков предполагается из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и за счет средств инвесторов. Приоритетным направлением избрано также развитие микроэлектроники в целях разработки и выпуска микросхем для электронных документов, информационных систем органов государственной власти, навигационной аппаратуры, промышленной электроники, военной и специальной техники.

К мерам государственной политики по информатизации общества также относят: объединение информационно-коммуникативных систем федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в единое информационное пространство; использование ИКТ в социально-экономической сфере (в учреждениях образования, здравоохранения, связи и т. д.); финансирование, иную поддержку создания новых информационных каналов высокой пропускной способности и спутниковых систем; развитие телерадиовещания, телефонной связи, компьютерных сетей общего пользования, общественных пунктов доступа в Интернет; поддержку исследований в области создания новых технологий связи и телекоммуникаций; подготовку ИКТ-специалистов, создание научно-исследовательских институтов, исследовательских центров при университетах; содействие в преодолении барьеров выхода бизнеса на внешние рынки; развитие системы общественного и государственного контроля эффективности использования финансовых средств в приоритетных направлениях развития науки.

В информационном обществе меняются структура и формы деятельности органов государственной власти. В органах власти появляются подразделения и должностные лица, ответственные за информационную работу: пресс-службы, управления по связям с общественностью. Органы государственной власти создают в Интернете свои сайты, объединяемые в общую инфраструктуру с перекрестными ссылками, регулярным обновлением материала, новостными и нормативными ресурсами, некоторыми онлайн-услугами.

Формирующаяся в сети Интернет информационная инфраструктура государства выступает в качестве одного из инструментов осуществления государственных функций. Организацию государственного управления на основе электронных средств получения, обработки, передачи и распространения информации именуют электронным правительством. В настоящее время электронное правительство во всех странах существует как концепция, в основе которой лежат возможности ИКТ и ценности открытого общества. Эта концепция включает проекты внутренней и внешней правительственной информационной инфраструктуры.

Внутренняя информационная инфраструктура оптимизирует взаимодействие элементов государственного механизма и повышает эффективность его работы. Она направлена на обеспечение контроля за выполнением решений и поручений правительства (президента) органами исполнительной власти, их структурными подразделениями. Важнейшими ее элементами выступают система электронного документооборота, электронная почта, онлайн-овые конференции.

Внешняя информационная инфраструктура служит реализации прав граждан и организаций на доступ к открытой государственной информации. Она доводит до общественности объективные и достоверные сведения о деятельности органов государственной власти, способствует диалогу государства с гражданами и институтами гражданского общества, обеспечивает необходимый уровень общественного контроля за деятельностью государственных органов. Любое ведомство становится доступным и открытым для граждан. В информационном обществе государство должно быть информационно открытым. Частью внешней информационной инфраструктуры является система государственных онлайн-овых сервисов для граждан: предоставление статистической информации и официальных документов, заполнение налоговых деклараций, оплата налогов и коммунальных платежей и т. п., а также конкурсные электронные торги на поставку товаров и услуг для государственных нужд – для организаций.

Целью создания электронного правительства должна быть не только информатизация внутреннего документооборота, но и достижение максимальной доступности услуг государственных организаций для населения. В странах ЕС определяются три центральные задачи информатизации государственных органов: «открытое правительство», что подразумевает меры по увеличению качества и доступности государственной информации; «ориентированное на потребителя правительство» – увеличение числа и качества правительственных услуг; «сетевое (электронное) правительство» – информатизация внутреннего документооборота в государственных организациях.

В России информационно-технологическая инфраструктура на федеральном уровне, разделенная на два контура: межведомственный (для обеспечения межведомственного взаимодействия) и публичный (для обеспечения санкционированного доступа организаций и граждан к государственным информационным ресурсам), создается Федеральным агентством по информационным технологиям.

В 1995 г. во исполнение указа Президента РФ «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации» на основе Концепции правовой информатизации России, утвержденной указом Президента РФ в 1993 г., была разработана Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. Однако положения данных документов носили настолько общий характер, что для реализации идеи электронного правительства потребовалось принять еще несколько документов. Так, была утверждена новая редакция Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», предусматривающая продолжение работы по созданию Федерального информационного центра, Федерального удостоверяющего центра, Национальной идентификационной системы для исключения дублирования государственных информационных ресурсов, обеспечения их достоверности, юридической значимости и осуществления регламентированного доступа к ним населения и организаций. В 2004 г. Правительством была одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государст-

венной власти до 2010 года, а в 2006 г. – Концепция региональной информатизации до 2010 года. Советом Безопасности РФ подготовлены Стратегия развития информационного общества в России, проект Концепции построения государственной автоматизированной системы «Управление национальными проектами».

Основной целью Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года провозглашается повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, с населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг. В результате реализации Концепции ожидаются: утверждение основных стандартов использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти; внедрение информационных технологий, обеспечивающих возможность интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций; подключение федеральных органов государственной власти и их территориальных управлений к единой защищенной телекоммуникационной инфраструктуре, формируемой для государственных нужд; внедрение систем электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи, в том числе на межведомственном уровне; внедрение в федеральных органах государственной власти и их территориальных подразделениях комплексных информационных систем управления кадровыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами; повышение квалификации пользователей и обслуживающего персонала по использованию информационных технологий; обеспечение поэтапного перевода открытой архивной информации в электронный вид; обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти.

Проекты концепций и законов, направленных на создание электронного государства, разрабатывает в основном Минэкономразвития. Оно завершило разработку двух концепций: создания электронного государства и стандартизации программного обеспечения. Первая концепция определяет основные принципы формирования базовых институтов государственного управления. Она конкретизируется в ряде документов: Концепции государственного учета, Концепции раскрытия информации государства, Концепции внутреннего и внешнего информационного контроля и независимого аудита, Концепции информационного регулирования, Архитектуре программного обеспечения электронного государства.

Государственный учет направлен на систематическое осуществление органами власти сбора и хранения различных данных. По каждому виду учета должен быть принят закон, определяющий необходимость и особенности его ведения. Элементами инфраструктуры электронного учета выступают электронный нотариат и электронный архив. Система нотариата должна подтверждать подлинность опубликованной в электронном виде информации, а также фиксировать все изменения в составе и статусе этой информации, что исключит возможность фальсификации опубликованных данных, а электронный архив должен обеспечить оперативный доступ к электронным документам. Концепция раскрытия информации государства формирует механизм раскрытия информации систем электронного государственного учета.

В целях обеспечения гражданского и государственного контроля за расходованием государственных средств, выделяемых на государственные ИКТ-системы, должен быть создан институт информационного аудита этих систем. На это направлена Концепция внутреннего и внешнего информационного контроля и не-

зависимого аудита. Система аудита должна включать внутренний контроль со стороны ведомств, осуществляющих эксплуатацию ИКТ-систем, внешний контроль, осуществляемый уполномоченными органами государственной власти, и независимый негосударственный аудит.

Концепция информационного регулирования должна определить методологию разработки и принятия законодательных актов, регламентирующих отношения, специфичные для информационного общества: свободный обмен информацией и знаниями, использование информационных технологий, оказание информационных услуг, использование информационных сетей. В Концепции стандартизации программного обеспечения описываются общие принципы, требования, стандарты, которыми должны руководствоваться госорганы при закупке и установке программного обеспечения для государственных нужд.

Для реализации единого подхода в области совершенствования деятельности федеральных органов государственной власти на основе информационных технологий необходимо разработать общее методическое руководство или, как это называют эксперты, архитектуру электронного государства. Разработка предполагает решение ряда задач, в их числе: 1) описание функций федеральных органов власти, процессов их выполнения (административных процессов), устранение дублирования функций, создание основы для реализации межведомственных проектов по их совершенствованию; 2) описание информационных потоков (обмена данными), существующих в деятельности федеральных органов государственной власти, что позволит устранить дублирование в создании информационных ресурсов, а также эффективно организовать доступ к данным на межведомственном уровне, информационное взаимодействие и обмен между отдельными ведомствами; 3) создание общей для всех федеральных органов власти классификации и топологии типовых приложений; 4) определение требований к технологическому и инфраструктурному обеспечению отдельных сервисов или используемых приложений для стандартизации и совместимости используемых информационных технологий в деятельности федеральных органов власти.

Свои электронные правительства в рамках программ информатизации органов государственной власти и местного самоуправления создаются в субъектах РФ. Например, в Москве реализуется городская целевая программа «Электронная Москва», а в округах города – проект «Электронный округ». В 2003 г. Правительство Москвы приняло постановление «Об обеспечении доступности информации о деятельности Правительства Москвы, городских органов исполнительной власти и городских организаций». В соответствии с ним каждое ведомство должно создать собственный сайт и постоянно его обновлять. Постановление определяет, какая информация должна присутствовать на сайтах органов исполнительной власти, но не обязывает организовывать через сайты обратную связь с гражданами. Властные структуры Москвы, рассматривающие по своей инициативе такие запросы, опираются на Закон Москвы «Об обращениях граждан». Электронное сообщение принимается, если гражданин указывает полные данные о себе: имя, фамилию, телефон, почтовый адрес, индекс и электронную почту. Ответ на электронное обращение может быть дан как в электронной, так и в бумажной форме.

В Европе и США сайты органов государственной власти используются не только для получения интересующей информации, но и для официальных обращений в органы власти, получения необходимых справок, уплаты налогов. При этом практикуется перекрестное размещение информации, когда необходимые данные, в том числе нормативные акты, бланки заявлений, можно найти не только на сайте определенного ведомства, но и на веб-страницах других организаций. Например, в Великобритании создана специальная информационная система, объединяющая государственные ресурсы

страны (<http://www.direct.gov.uk/Homepage/fs/en>). С ее помощью можно получить отчеты по экологической обстановке в любом районе Англии, сделать заявку на получение паспорта или копии сертификата о рождении, выяснить налоговые ставки, сделать запрос в Национальный архив. Аналогичная система, позволяющая найти информацию о любой административной единице страны, есть в США (<http://www.statelocalgov.net/index.cfm>).

Сейчас в России вводится в действие система электронного правосудия и подачи исков в электронной форме. Реализация этого проекта включает создание сайтов судов, где будут публиковаться судебные решения, а также сведения о продвижении конкретных дел, как это делается на веб-страницах Верховного и Высшего Арбитражного судов. Так, в рамках системы судов общей юрисдикции готовится проект государственной автоматизированной системы «Правосудие», объединяющей все суды в единую сеть. Арбитражные суды помимо создания сайтов в Интернете будут принимать материалы арбитражного процесса в электронном виде; при желании стороны смогут участвовать в процессе, не приезжая в суд, через системы видео-конференц-связи. Для этого планируется принять поправки в Арбитражный процессуальный кодекс. В судах общей юрисдикции такие новшества в ближайшее время вводить не планируется, поскольку не у всех граждан есть дома компьютер, тем более возможность выхода в Интернет.

В 2005 г. Департамент экономического и социального развития ООН представил аналитический доклад о готовности стран мира к развитию электронных правительств и электронной демократии. Степень готовности электронного правительства была определена на основе трех исходных индексов: веб-сайтов, телекоммуникационной инфраструктуры и человеческого капитала. Россия находится в рейтинге стран на 50-м месте. В 2004 г. она занимала 52-е место, а в 2003 г. – 58-е. Позитивная динамика присутствует, но проблем, которые необходимо решить, больше, чем решенных. В докладе «О совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий», подготовленном в 2006 г. Минэкономразвития, говорится: «Опыт показывает, что сам по себе рост технической оснащенности органов государственной власти и муниципального управления не приводит к упрощению и улучшению механизмов принятия административных решений. В связи с этим приходится констатировать, что информатизация органов государства пока не обеспечивает повышения качества государственного управления».

Электронное государство – дело будущего. В настоящее время не закончено формирование единой системы управления процессом информатизации федеральных органов государственной власти, отсутствуют единые организационные стандарты в области управления внедрением современных информационных технологий; недостаточно четко определены и разграничены роли, полномочия и ответственность всех субъектов, участвующих в управлении информатизацией (менее половины всех ведомств имеют утвержденные комплексные программы информатизации); ощущается острая нехватка высококвалифицированных сотрудников в сфере информационных технологий; практически отсутствует система мотивации использования государственными служащими современных информационных технологий в своей деятельности.

Идея электронного правительства в настоящее время является прикладным способом совершенствования властеотношений и не сопровождается перестройкой традиционных форм государственного управления. Но в будущем она, возможно, трансформирует принципы и формы организации и деятельности государственного аппарата. ИКТ позволяют обеспечивать ясность и четкость государственного управления, доводить его уровня автоматизма. Авто-

матическое государство – то, что нас, вероятно, ожидает в будущем. Оно представляет собой способ осуществления государственно-властных полномочий, характеризующийся использованием компьютерных программ в принятии решений, правовой детализацией, продуманностью и прозрачностью действий и решений органов государственной власти. При этом к минимуму сводятся своеволие и произвол чиновников. Сегодня важным шагом на пути становления автоматического способа государственного управления является внедрение административных регламентов, детально определяющих функции, методы и формы работы органов исполнительной власти, формализующие внутриаппаратные и внеаппаратные отношения до стандартных процедур.

Важнейшим следствием использования государством информационных технологий выступает демократизация, появление новой формы народовластия – электронной или, как ее иногда называют, «цифровой» демократии. В настоящее время электронная демократия представлена интернет-голосованием на выборах и референдумах, проводимым в сети. Граждане проявляют значительную заинтересованность в полной и достоверной информации и благодаря информационным технологиям получают дополнительные возможности влияния на власть. В то же время опасностью демократии в информационном обществе является виртуализация политической жизни. Усиливающееся влияние телевидения и Интернета на убеждения граждан создает соблазн сводить политическую деятельность к получению «нужных» картинок и комментариев к ним в телеэфире и Интернете. К сожалению, нередко имитация политики на экране вытесняет реальное взаимодействие политических лидеров и партий с народом. Что может быть проще для обеспечения популярности, чем «громкие», освещаемые в телеэфире акции у зданий посольств тех стран, правительства которых совершили, как представляется, недружественные действия по отношению к России?

Формирование информационного общества и государственной информационной политики сталкивается с различными проблемами. Процесс информатизации в России лишь набирает обороты, его положительные результаты пока не слишком значительны. Но многое в развитии информационного общества зависит не только от государства, но и от нас, нашей гражданской позиции, инициативности в общественной и профессиональной сферах, творчестве, образовании. Все же главным «заказчиком» информатизации и «потребителем» ее результатов является гражданское общество. Становление информационного общества в России будет зависеть от того, насколько гражданское общество готово получать информационные услуги и заинтересовано в них, может и желает влиять на развитие информационно-коммуникационных технологий.

¹ Дрожжинов В., Штрик А. Страны-то электронные, но по-разному // Проект е-Город. Е-проекты в мире // <http://www.e-gorod.ru/e-project/proj17.htm>.

² Общий обзор определения контроля и лица, осуществляющего контроль, с установлением соответствующих правил прозрачности: Программа сравнительного права и политики СМИ Оксфордского университета // Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ. М., 2000. С. 384.

³ Право и средства массовой информации // <http://www.medialaw.ru/projects/index.htm>.

⁴ Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий Минэкономразвития России. М., 2006.