

Ю.А.Нисневич,
доктор политических наук,
директор Института проблем
либерального развития

ПОСТРОЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ*

Правительство как высший орган исполнительной власти в государстве является политическим институтом, деятельность которого регулируется нормативно-правовой системой, включающей конституцию, законы, указы и распоряжения главы государства, а также иные нормативные правовые акты. Поэтому построение электронного правительства – это комплексный не только организационно-технологический, но и, прежде всего, политико-правовой процесс, направленный на создание качественно новой внутренней и внешней модели деятельности правительства. В ходе реализации этого процесса должны поэтапно осуществляться: изменения законодательной и в целом нормативно-правовой базы деятельности правительства и развития информационной среды; функциональная, организационная, технологическая реструктуризация системы органов и учреждений правительства на основе переноса его деятельности в современную сетевую информационную среду; качественная трансформация системы взаимодействий и коммуникаций между правительством и обществом.

Проблемные аспекты построения электронного правительства в разных странах имеют достаточно много общих черт, но в то же время и существенных отличий в зависимости от уровня политического и социально-экономического развития страны. Выбор той или иной стратегии и основных принципов государственной политики в сфере формирования электронного правительства существенным образом зависит от ряда социально-политических факторов.

Прежде всего таким определяющим фактором является отношение правящего в стране режима, национальной политической и бизнес элиты к организации и совершенствованию государственного управления на принципах современной полиархической демократии и развитию экономики на принципах демонополизации и свободной конкуренции. Принципиально значимо на сколько эти социальные группы действительно стратегически заинтересованы и понимают объективную необходимость реализации качественно новой, постиндустриальной философии государственного управления, обеспечения информационной прозрачности и гласности в деятельности правительства и государственной власти в целом, поэтапного перераспределения властные полномочия в пользу общества, стимулирования политической, социальной и предпринимательской активности граждан и привлечения их к непосредственному участию в управлении государством. Прямое участие граждан в решение политических и государственных вопросов далеко не всегда односторонне приветствуется политическими и экономическими элитами и, прежде всего, государственной бюрократией. Однако, даже если такое понимание и заинтересованность не проявляются в полной мере, то построение электронного правительства тем не менее возможно за счет политической воли и в основном собственных ресурсов правительства. При этом могут быть реализованы модели типа кибернетический офис или бюрократическая структура, ориентированные в первую очередь на информатизацию внутренней организации деятельности правительства и предоставление ограниченного спектра информационных услуг гражданам и юридическим лицам. Построение такого электронного правительства может принести определенные преимущества и национальным коммерческим предприятиям, прежде всего крупным корпорациям, за счет создания им репутации современной и прогрессивной бизнес-структуры, осуществляющей взаимодействия и коммуникации с правительством в онлайн-режиме с использованием инфокоммуникационной сети.

Не менее значимым фактором является реальный политический интерес широких социальных слоев и практическая потребность для большинства граждан в трансформации традиционных взаимоотношений и коммуникаций с правительством и государственной властью в целом, в развитии и углублении демократических принципов в жизнедеятельности общества и государства, в индивидуализации участия гражданина в общественной и политической деятельности и его личном, активном участии в обсуждении и принятии государственных решений. Уровень таких интересов и потребностей граждан предопределяет пользу для общества и политическую отдачу для власти, которые могут быть достигнуты при построении электронного правительства в направлении модели единой сервисной организации, предназначенной для оказания государственных услуг населению. В зависимости от пользы, которая приносится гражданам в процессе поэтапного построения электронного правительства, политическая отдача является реальным фактором, которой будет способствовать или наоборот препятствовать инициативам по его дальнейшему развитию и совершенствованию. Для того, чтобы соотношение затрат и политической отдачи стимулировало власть к переходу от традиционного правительства к полностью электронному, необходимо, чтобы в процессе построения электронного правительства не только учитывались текущие интересы и потребности граждан в трансформации существующих политических процессов и коммуникаций, но и активно стимулировалось расширение потребностей общества в новых интегрированных государственных услугах.

Поэтому в ходе построения электронного правительства должны параллельно эффективно решаться задачи: адаптации граждан к коренным изменениям информационной среды; преодоления социальной проблемы «информационного расслоения» общества и «цифрового неравенства» различных социальных групп; интенсивного развития национальной инфокоммуникационной инфраструктуры со свободным доступом к ней всех граждан страны в любое удобное для них время, в независимости от их

местожительства и места работы, социального и имущественного положения. Только наличие массового пользователя в лице граждан и юридических лиц способно облегчить бремя полного ресурсного обеспечения правительством формирования электронного правительства за счет привлечения к взаимовыгодному сотрудничеству частного сектора национальной экономики и за счет международной интеграции в реализации и совместном финансировании различных проектов и программ в этой сфере. При этом за правительством всегда будет сохраняться вся полнота ответственности за осуществляемые расходы.

Еще одним фактором, способным существенно повлиять на перспективы построения электронного правительства, являются лоббистские возможности воздействия государственной бюрократии на решения высшего политического руководства страны как в плане их принятия, так и в плане их практической реализации, что напрямую зависит от степени самостоятельности государственной бюрократии как политического актора. Роль и статус государственной бюрократии как относительно самостоятельного политического актора существенным образом зависит от типа правящего в стране политического режима и степени развитости партийно-политической системы.

В России политическая и партийная системы демократического типа находятся только в начальной стадии формирования и поэтому государственная бюрократия имеет возможность играть существенно более самостоятельную политическую роль. Так в поле российской политики сегодня именно «партия власти» - политическая конструкция, выражающая интересы новой государственной бюрократии и обеспечивающая публичное прикрытие для укрепления и усиления ее власти, является одним из наиболее значимых и влиятельных политических акторов. Консервативная в смысле перераспределения в пользу общества властных полномочий, изменения принципов, методов и системы государственного управления и самодостаточная в социальном аспекте российская государственная

бюрократия очевидно не может быть активным сторонником любой административной реформы, способной существенно повлиять на ее доминирующее положение в сфере государственного управления, экономической и политической сферах жизнедеятельности российского общества. А именно такой кардинальной административной реформой по сути и является построение электронного правительства.

Очевидно, что в сегодняшней России все перечисленные выше политические факторы являются в большей степени барьерами, чем стимулами на пути построения электронного правительства. И для преодоления этих барьеров нужна целенаправленная и ясно выраженная в практических действиях политическая воля высшего руководства страны.

Ключевой сферой практической реализации принципиально необходимой для построения электронного правительства политической воли является сфера законодательства. Электронное правительство как ответ на информационные вызовы постиндустриального развития в сфере государственного управления естественно должно формироваться в рамках общей тенденции постиндустриальной трансформации сферы государственного устройства, а именно перехода к правовому государству, в основе деятельности которого лежит принцип правозаконности. Поэтому поэтапный переход от традиционного правительства к полностью электронному должен постоянно сопровождаться формированием достаточно широкого по охвату информационных и иных общественных отношений законодательного и иного нормативно-правового обеспечения, основанного на приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Построение электронного правительства в России требует в первоочередном порядке развития законодательного обеспечения этого процесса в следующих направлениях.

Первое направление связано с тем, что построение электронного правительства как единой сервисной организации, оказывающей государственные услуги населению, является для России принципиально

новым подходом к организации деятельности правительства и обуславливает необходимость его функциональной и структурной реконструкции. В рамках такой реконструкции должна происходить трансформация функций, задач и структуры органов и учреждений правительства с закреплением принимаемых решений на нормативном правовом уровне, включая законодательство. В соответствии с этими новыми функциями и задачами на законодательном уровне должны устанавливаться: информационные права, обязанности и ответственность органов и учреждений правительства и их должностных лиц; права собственности и порядок использования государственных информационных ресурсов, информационно-коммуникационных сетей и систем; порядок формирования и обслуживания государственных информационных ресурсов по сферам компетенции структур правительства и информационного обмена между ними; порядок документирования информации, информационных процессов и процессов принятия государственных решений, использования информации по категориям доступа; правовые основы информационного взаимодействия правительства с гражданами, их объединениями, субъектами экономической деятельности, включая проблемы массового информирования и коммуникаций. При этом в соответствии с принципом правозаконности чиновники правительства в своей деятельности должны неукоснительно руководствоваться принципом «дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом».

Второе направление связано с тем, что перенос деятельности правительства в современную сетевую информационную среду обуславливает изменение парадигмы процесса принятия государственных решений. По мере того, как в этом процессе в той или иной форме будет принимать участие все большее и большее число граждан, наделенных новыми возможностями, правами и полномочиями, он будет приобретать массовый интерактивный характер с нарастающей децентрализацией источника принятия решений. Не только начинающийся процесс переноса

деятельности правительства, но и достаточно интенсивное перемещение экономической, политической и социальной активности общества в сетевую информационную среду обуславливает актуальность уже сегодня начать выработать на договорных условиях общий кодекс поведения и деятельности в этой среде, а также законодательно определить основополагающие права, обязанности и ответственность пользователей инфокоммуникационной инфраструктуры.

Первым значимым шагом в этом направлении может стать закрепление в российском законодательстве права свободного доступа любого пользователя к национальным и глобальным инфокоммуникационным сетям. Для того, чтобы такое право было не только законодательно установлено, но и могло бы быть практически реализовано всеми гражданами необходимо в первоочередном порядке создать условия для интенсивного развития на всей территории России телекоммуникационных сетей на основе свободной конкуренции и демонополизации телекоммуникационной отрасли российской экономики. При этом существенной проблемой для России остается до настоящего времени построение телекоммуникационных сетей и предоставление с их помощью информационно-коммуникационных услуг в малонаселенных районах и на труднодоступных территориях, где это является экономически нерентабельным. Успешное решение комплексной социально-экономической задачи развития российских телекоммуникаций на что в значительной степени ориентирована новая редакция Федерального закона «О связи» является необходимым условием преодоления в целом одной из ключевых социальных проблем новой информационной эпохи – проблемы «цифрового неравенства».

Построение электронного правительства, интенсифицирующее перемещение деловой активности граждан и их взаимодействий с государственной властью в сетевую информационную среду, выдвигает на первый план и такие существенно значимые социально-политические

проблемы как защита частной жизни в информационной среде и обеспечение информационной безопасности.

Защита частной жизни в информационной среде – это прежде всего четкое законодательное регулирование общественных отношений, возникающих при действиях с информацией персонального характера (персональными данными) и неотвратимость наказания за устанавливаемые в судебном порядке нарушения законодательства в этой сфере. К сожалению сегодня в России такое законодательство в полном объеме отсутствует и поэтому существенно важно в кратчайшие сроки принять специальный федеральный закон об информации персонального характера и внести необходимые дополнения в законодательство об административной и уголовной ответственности.

Важнейшим аспектом обеспечения информационной безопасности для всех категорий пользователей сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры является законодательная защита от распространения ложной информации, преднамеренного или непреднамеренного искажения информации, несанкционированного доступа к информационным ресурсам пользователей, преднамеренного искажения электронных транзакций, распространения компьютерных вирусов и т.д. Сложность организации эффективного противодействия таким информационным угрозам заключается в том, что их генезис лежит как в форме представления, так и, что самое главное, в самом содержании информационных сообщений, распространяемых в сетевой информационной среде. Законодательное регулирование и контроль содержания информационных сообщений является крайне противоречивой и сложной юридической проблемой.

Тем не менее, законодательное установление достаточно жесткой административной и уголовной ответственности, определяемой в судебном порядке, за распространение и предоставление недостоверной, неэтичной, заведомо ложной информации, диффамацию, сокрытие общественно значимой информации, а также за несанкционированное вторжение в

информационные ресурсы и электронные транзакции, распространение компьютерных вирусов и за другие компьютерные преступления способно заметно повлиять на повышение уровня информационной безопасности. При этом, учитывая сложный и специфический характер информационных правонарушений, не исключено, что в перспективе возникнет необходимость введения новой судебной инстанции - специальных информационных судов.

Третье направление связано с тем, что переход от традиционного к полностью электронному правительству невозможен без законодательной регламентации правового статуса и юридически значимого порядка осуществления электронного документооборота и электронных транзакций. Российское законодательство об электронном документообороте уже начало постепенно развиваться. В настоящее время принят и вступил в действие федеральный закон об электронной цифровой подписи, установивший юридическую равнозначность ЭЦП собственноручной подписи в документе на бумажном носителе, а также порядок выдачи, удостоверения и использования ЭЦП для физических и юридических лиц. Однако для полноценного законодательного регулирования электронного документооборота необходимо также скорейшее принятие федеральных законов, регламентирующих весь комплекс отношений, возникающих в связи с использованием электронных документов, и порядок осуществления электронных транзакций.

Несмотря даже на наличие целого ряда достаточно непростых проблем, в России под воздействием всепроникающего влияния информационной эпохи фактически уже началось формирование электронного правительства. В организационно-технологическом аспекте в этом процессе принято выделять четыре основные фазы, между которыми нет четких границ.

Первая фаза состоит во вхождении правительства в сетевую информационную среду путем организации постоянного присутствия в Интернет регулярно обновляемых веб-сайтов правительства в целом и его отдельных министерств и ведомств. Так как статический веб-сайт не имеет

пользовательской ценности, то регулярное обновление веб-сайтов является необходимым и требует соответствующего контента, обслуживающего персонала и постоянного проведения процедур по обновлению представляемой на веб-сайтах информации.

Вторая фаза состоит в организации интерактивного взаимодействия правительства с гражданами, их объединениями и бизнес-структурами. На этой фазе необходим эффективный инструментарий поиска нужных правительственных веб-сайтов и представленной на них информации и данных. При этом значимой проблемой является соответствие правового статуса документированной информации, предоставляемой правительством в электронном виде и на бумажном носителе.

Третья фаза состоит в реализации электронных коммуникаций и обработки транзакций, включая процессы принятия решений. В этой фазе определяющими являются проблемы поддержки самообслуживания пользователей и обеспечения информационной безопасности в смысле обеспечения безопасности работы в инфокоммуникационных сетях с распределенными структурами и базами данных.

Четвертая фаза завершает переход от традиционного правительства к электронному и характеризуется полномасштабным переходом на комплексное использование новых информационно-коммуникационных технологий и приложений, которые поддерживают предоставление пользователю интегрированной правительственной информации и новых интегрированных видов услуг, а также качественное изменение взаимодействий и коммуникаций как внутри организационной структуры правительства, так и между правительством и гражданами.

Естественно, в России построение электронного правительства началось с фазы вхождения традиционного правительства в сетевую информационную среду путем организации постоянного присутствия в Интернет. В начале 2001 года в Интернет был создан специализированный сайт Правительства России, предоставляющий пользователям достаточно

стандартный для информационно-демонстрационных правительственных сайтов набор информации и ряд форумов для проведения дискуссий, а к середине того же года официальные сайты имели 23 из 24 федеральных министерств, из которых регулярно функционировал 21. В настоящее время сайты некоторых федеральных министерств предоставляют гражданам и юридическим лицам не только официальную, отчетную и новостную информацию, но и инструментарий для заполнения и пересылки отдельных видов юридических документов.

Эффективным катализатором процесса построения электронного правительства в России может стать успешная реализация федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)». В ряду основных задач этой программы декларируется «повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой, а также с хозяйствующими субъектами и гражданами на основе использования современных ИКТ» и «сформировать единую информационную и телекоммуникационную инфраструктуру, необходимую для совершенствования работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий и других организаций», т.е. по сути создание одного из промежуточных типов электронного правительства.

В соответствии с этой программой на первом этапе (2002 год) предполагалось провести полный учет государственных информационных ресурсов, сформировать систему мониторинга эффективности использования ИКТ и информационных ресурсов в органах государственной власти и бюджетных организациях, их обеспеченности техническими средствами обработки информации и средствами связи, подготовить пакет законопроектов по проблемам создания и распространения электронных документов и развития электронной торговли, начать реализацию опытных проектов по созданию общественных пунктов подключения к общедоступным информационным сетям.

На втором этапе (2003-2004 годы) планируется создание основ единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных и некоммерческих организаций, системы электронной торговли в сфере поставок продукции для федеральных государственных нужд. Также планируется реализовать проекты, обеспечивающие взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами и хозяйствующими субъектами в сфере налогообложения, по вопросам оформления таможенной документации, регистрации и ликвидации юридических лиц, подготовки и представления ими отчетной документации.

На третьем этапе (2005-2010 годы) планируется завершить формирование единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных и некоммерческих организаций, общественных пунктов подключения к общедоступным информационным сетям. Также планируется комплексное внедрение системы электронной торговли в сфере поставок продукции для государственных нужд на федеральном и региональном уровнях, стандартизованного электронного документооборота и системы обеспечения информационной безопасности.

Очевидно, что даже достаточно успешная реализация такой программы не обеспечит полномасштабного перехода от традиционного правительства к полностью электронному и в 2010 году Россия в этом аспекте по-прежнему будет находиться в состоянии догоняющего развития.

Для того, чтобы построение электронного правительства России получило дальнейшее развитие и переход от традиционного правительства к полностью электронному осуществлялся более целенаправленно и динамично необходимо, чтобы это направление стало одним из приоритетных в сфере компетенции государственной власти и ответственности высшего руководства страны в рамках национальной стратегии информационного развития России.