



УДК 340.5 (470+571+73)
ББК 67.401

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ (РФ И США)¹

Д.В. Кононенко

В статье исследуется терминологическое соотношение понятия «электронное правительство» и близкородственных категорий. Исследователем проводится сравнительно-правовой анализ теоретических концепций и нормативного закрепления институтов электронного правительства в РФ и США.

Ключевые слова: электронное правительство, электронная демократия, сервисное государство, инфокоммуникационные технологии, государственные услуги.

Электронное правительство предстает важным инструментом управления в эпоху информационного общества, когда основным видом социально-экономической деятельности становится производство и распределение информационных продуктов. Ученые из различных отраслей научного знания стали искать способы разгрузки и упрощения документооборота в сфере государственного управления, взаимодействия органов государственной власти с обществом.

Дефиниция «электронное правительство» имеет множество подходов и трактовок. По мнению Г.Л. Аكوпова, электронное правительство – «метафора, обозначающая информационное взаимодействие органов государственной власти и общества с использованием информационно-коммуникационных технологий» [1, с. 343]. По мнению ряда авторов, электронное правительство является «определенной коммуникативной инфраструктурой, позволяющей государственным органам и гражданам взаимодействовать с использованием новых информационных технологий» (см., напр.: [3]). Зарубежные исследователи полагают, что суть электронного правитель-

ства в «использовании информации и информационно-коммуникационных технологий для поддержки действий органов государственной власти» (см.: [16]).

Также в научной литературе и в последнее время в публицистике допускается понятие «сервисное государство», чья задача состоит «в служении индивиду», поскольку «практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой» [5, с. 745]. Несмотря на это, понятие сервисного государства само по себе отличается от категории «электронное правительство» по двум направлениям. С одной стороны, понятие «сервисное государство» шире, так как фактически означает модель построения государства в постиндустриальном обществе XXI в. в противовес популярной в XX в. концепции «социального государства» или его крайних проявлений в виде «патерналистского государства» [2, с. 3–11; 4]. В этом контексте государство предстает в качестве относительно равноправного субъекта правоотношений с невластвующим субъектом, однако в предоставлении государством той или иной услуги наличествует значительный компонент императивности по нескольким причинам: 1) получатель госуслуг зачастую вынужден обращаться к ним вследствие определенных жизненных обстоятельств, то есть вынужденно; 2) большин-

ство госуслуг предоставляются в безальтернативном порядке только государственными органами; 3) форма и порядок предоставления госуслуг определяются государственными органами в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах (к примеру, в РФ этими документами являются административные регламенты различных ведомств) (см., напр.: [7; 8]).

С другой стороны, очевидна содержательная акцентуация «сервисного государства» именно на оказание госуслуг, тогда как близкородственные понятия «электронное правительство», «открытое правительство», «e-government», «e-democracy» обладают информационно-правовой направленностью.

Электронную демократию можно рассматривать как более широкое понятие, включающее не только предоставление государственных и муниципальных услуг, а также взаимодействие по линии «общество – государство» с использованием инфокоммуникационных технологий (ИКТ).

Ряд американских исследователей (см., напр.: [11, р. 317–331; 15]) полагают основными задачами электронной демократии предоставление 1) возможности обсуждения, 2) возможности участия в государственных и муниципальных процедурах и 3) формирование открытости государственных и муниципальных структур.

Нормативное определение, данное в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. [9], гласит, что это «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов». Однако, в конечном счете, сущность государственных услуг сводится к одному – качественно новые процедуры взаимодействия органов государственной власти с населением в информационную эпоху в противовес бюрократизму и волоките.

В подходах к электронному правительству можно выделить как узкое, так и широкое понимание. В узком смысле данное поня-

тие означает фактически оказание государственных услуг населению, в широком же смысле электронное правительство – это комплексная категория, включающая в себя процессы взаимодействия органов государственной власти между собой и с другими, невластующими, общественными институтами (и здесь можно говорить не только о «государственных услугах», но и об информировании о деятельности государственных органов).

Функционирование электронного правительства осуществляется по нескольким направлениям, основными из которых являются: Government-to-Citizen (G2C) (взаимодействие органов государственной власти с населением); Government-to-Business (G2B) (взаимодействие органов государственной власти с предпринимателями); Government-to-Government (G2G) (взаимодействие органов государственной власти между собой) [13, р. 1–22].

Одним из первых государств, начавших реализацию программы внедрения электронного правительства, стали США. Среди нормативных правовых актов, явившихся первыми шагами по созданию электронного правительства, – Закон «О безбумажном документообороте и свободе информации» 1995 г., Закон Клинджера-Коэна «О реформе использования информационных технологий» 1996 г., Закон об электронно-цифровой подписи 2000 г. [10]. Однако ключевыми документами в этой сфере стали принятая 27 февраля 2002 г. Конгрессом США E-Government Strategy (Стратегия развития электронного правительства) [12] и Меморандум Президента США от 21 января 2009 г., а также принятые в их развитие акты органов исполнительной власти.

Нормативное регулирование в Российской Федерации осуществляется в основном на подзаконном уровне. В первую очередь это Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р (ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции региональной информатизации до 2010 г.», Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 07 февраля 2008 г. № Пр-212, Распоряжение Правительства РФ от 06 мая 2008 г. № 632-р (ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.», Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г.

№ 1815-р (ред. от 27 декабря 2012 г.) «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 гг.)”».

Ответственным органом исполнительной власти, проводящим политику внедрения электронного правительства, является Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget) со специальным структурным подразделением, называемом Управлением электронного правительства и информационных технологий (Office of E-Government & Information Technology). Кроме того, содействие и консультативную поддержку практике внедрения электронного правительства оказывает Совет IT-директоров различных органов исполнительной власти в статусе межведомственной комиссии (Federal Chief Information Officers Council).

В Российской Федерации ответственным исполнителем программы по развитию и дальнейшему совершенствованию электронного правительства является Министерство связи и массовых коммуникаций. Соисполнителями по данной госпрограмме и составным подпрограммам являются различные органы исполнительной власти (Министерство финансов, Министерство внутренних дел и т. д.).

Основные направления деятельности органов государственной власти в рамках развития института электронного правительства также закрепляются в вышеупомянутых нормативно-правовых актах. Меморандум Президента США от 21 января 2009 г. [14] закрепил основополагающие принципы развития электронного правительства: **транспарентность** (открытость), **партиципаторность** (соучастие; вовлечение граждан в разработку и совершенствование программы развития электронного правительства), **коллаборативность** (совместность; сотрудничество органов госвласти между собой и с общественными институтами при реализации программы электронного правительства).

Целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти;

- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения решений органов госвласти.

Для достижения указанных целей необходимо обеспечить:

- развитие средств обеспечения удаленного доступа организаций и граждан к информации о деятельности органов госвласти;
- предоставление государственных услуг с использованием многофункциональных центров и сети Интернет;
- создание защищенной системы межведомственного электронного документооборота;
- внедрение ведомственных информационных систем планирования и управленческой отчетности;
- формирование нормативной правовой базы.

Помимо этого, концепция электронного правительства предусматривает широкий доступ граждан к документам органов государственной власти с целью проведения общественной экспертизы и влияния, в конечном итоге, на деятельность государства [6]. Нормативное правовое регулирование деятельности открытого правительства в данный момент осуществляется на подзаконном уровне (Указ Президента РФ от 08 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы “Открытое правительство”», Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 (ред. от 18 октября 2012 г.) «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»). Нормативное правовое регулирование в США процедур открытого правительства связывают прежде всего с Актом о свободе информации 1967 г. (Freedom of Information Act) и Актом об открытом правительстве 2007 г. (Open government Act). Однако, в отличие от отечественного опыта, когда механизмы открытого правительства имеют ту или иную государственную природу, в других странах, в том числе и США, открытое правительство базируется на деятельности неправительственных организаций (Open Society Institute, Transparency International).

Одной из основных и наиболее оптимальных форм взаимодействия органов государственной власти с обществом в рамках концепции электронного правительства (открытого правительства, сервисного государства) является создание специализированных государственных порталов, действующих по принципу агрегатора всех предоставляемых государством услуг. В большинстве государств такие порталы в доменном наименовании имеют указание на государственный характер (использование языковых единиц «gov», «government», «гос»). В США данные порталы размещаются на специализированных правительственных доменах верхнего уровня .gov (<http://www.whitehouse.gov/open>); в других государствах, как правило, на национальных доменах – как, например, в РФ (gosuslugi.ru – портал государственных услуг Российской Федерации), в ФРГ (<https://www.govdata.de/>), Великобритании (<http://data.gov.uk/>), Бельгии (<http://openbelgium.be/>), Канаде (<http://www.ouvert.gc.ca/index-fra.asp>; <http://www.open.gc.ca/index-eng.asp>), Франции (<http://www.data.gouv.fr/>).

В той или иной степени в Российской Федерации происходит внедрение различных форм электронной демократии, в том числе и вышеизложенными способами. Однако для скорейшего проникновения институтов электронной демократии в общественный процесс необходимы проявления активности как со стороны государства, так и со стороны общества. Также, несмотря на реализацию государственных программ по развитию электронной демократии (и, надо сказать, достаточно успешных), мы можем наблюдать пока еще неравномерные технические возможности даже в крупных городах с развитой информационной сетью (что уж говорить о сельской местности), что существенно препятствует дальнейшему внедрению электронной демократии в РФ.

Рассмотренные концептуальные аспекты электронного правительства (электронного государства) касались только поверхностных проблем, связанных с практикой внедрения институтов электронной демократии в государственно-правовую реальность. Само явление гораздо шире и глубже по своему значению и требует более пристального

изучения и проведения сравнительно-правового анализа по множеству позиций. Вместе с тем можно заметить, что отличие РФ от США отмечается в первую очередь уровнями нормативного правового регулирования деятельности электронного правительства. Если в США это, как правило, акты высшего органа законодательной власти, направленные на конкретное обеспечение деятельности электронного правительства, то в РФ это пока осуществляется в основном на уровне положений Правительства РФ и прочих подзаконных нормативных правовых актов, развивающих общие нормы отраслевого информационно-правового законодательства (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Однако распространяющиеся повсеместно механизмы электронного правительства могут потребовать более подробного именно законодательного регулирования данной сферы общественных отношений.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение 14.А18.21.2003 «Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современного мира».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акопов, Г. Л. Информационное право : учеб. пособие / Г. Л. Акопов. – Ростов н/Д : Феникс, 2008. – 348 с.
2. Бачило, И. Л. Государство социальное или сервисное? : (информационно-правовой аспект) / И. Л. Бачило // Право. – 2010. – № 3. – С. 3–11.
3. Богдановская, И. Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты) / И. Ю. Богдановская // Четвертая конференция «Право и Интернет: теория и практика». – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346. – Загл. с экрана.
4. Зернов, С. В. Наука организации власти: сервисное государство / С. В. Зернов // Материалы конференции «Наука и власть» (Москва, 26 сентября 2008 г.). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/konfl/2zernov.pdf>. – Загл. с экрана.

5. Коженко, Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я. В. Коженко // *Фундаментальные исследования*. – 2012. – № 3. – С. 744–748.

6. Официальный сайт открытого правительства. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://большоеправительство.рф/opengov/>. – Загл. с экрана.

7. Приказ Минфина России от 22.06.2012 № 87н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // *Российская газета*. – 2012. – 7 сент. (№ 206).

8. Приказ ФМС России от 15.10.2012 № 320 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // *Российская газета*. – 2013. – 27 марта (№ 65).

9. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.» // *Собрание законодательства РФ*. – 2008. – 19 мая (№ 20). – Ст. 2372 ; 2009. – 23 марта (№ 12). – Ст. 1429.

10. Стырин, Е. М. Опыт США в создании систем «электронного правительства» / Е. М. Стырин. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://open-gov.ru/2010/12/09/usa/>. – Загл. с экрана.

11. Clift, S. von. E-democracy, E-governance & public network / S. von Clift // *Open Source Jahrbuch 2004*. – Berlin : Lehmanns Media, 2004. – P. 317–331.

12. E-Government Strategy. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.usa.gov/Topics/Includes/Reference/egov_strategy.pdf. – Title from screen.

13. Fang, Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development / Z. Fang // *International Journal of the Computer*. – Vol. 10, No. 2. – P. 1–22.

14. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Subject: transparency and open government. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/. – Title from screen.

15. Peart, M. Local e-Democracy Initiatives in the United States / M. Peart. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.edemocracycentre.ch/files/WP2007-3-Peart-%20Local%20e-Democracy%20in%20the%20US.pdf>. – Title from screen.

16. Wilkinson, G. E-government: key concepts and applications to development / G. Wilkinson. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.unc.edu/~gewilkin/wilkinson_713_fa07_essay.pdf. – Title from screen.

MODERNIZATION OF E-GOVERNMENT CONCEPTIONS: COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE USA AND RUSSIAN FEDERATION

D.V. Kononenko

In this article the author researches terminological relations between e-government and similar categories. The author makes the comparative analysis of e-government theoretical conceptions & its legal realization in the Russian Federation and the USA.

Key words: *e-government, e-democracy, service state, information and communication technologies, public services.*