

И.Ю. БОГДАНОВСКАЯ

"Электронное государство"

Обозначившийся на рубеже веков переход к информационному обществу постепенно охватывает страны с разными политико-правовыми традициями. При всех национальных особенностях его проявления становится очевидным, что это глобальный процесс, а следовательно, он имеет определенные общие закономерности.

Предметом настоящей статьи являются изменения, относящиеся к государству периода формирования информационного общества. Внешним признаком происходящих изменений стало применение перед названием государств латинской буквы *e*, что означает появление "Электронных США" (*e-USA*), "Электронной Европы" (*e-Europe*), "Электронной Франции" (*e-France*), "Электронной Великобритании" (*e-Great Britain*) и т.д. Несомненно, в этот ряд вступает и "Электронная Россия" (*e-Russia*), о чем свидетельствует принятие федеральной целевой программы "Электронная Россия", а на региональном уровне программ "Электронная Москва", "Электронный Санкт-Петербург".

Термин *e-government* часто переводится как "электронное правительство". Такой перевод допустим, но он сужает понятие, по существу сводя вопрос только к исполнительной власти. Термин "электронное государство" не только наиболее соответствует английскому термину, но и подчеркивает, что речь идет о всех трех ветвях власти – законодательной, исполнительной и судебной. Замечу, что в последнее время и в международно-правовых документах термин *government* применяется для обозначения государства в целом¹.

Очевидно, словосочетание "электронное государство" воспринимается неоднозначно (как, впрочем, и иные определения государства – "правовое" или "социальное"). Однако по мере формирования нового состояния государства, определения его функций, задач данные словосочетания становятся более привычными.

Поскольку в настоящее время "электронное государство" находится в стадии становления, его понятие четко не сформировалось. Определение "электронное" условно обозначает новые информационно-коммуникативные каналы связи государственных органов и граждан. Согласно закону США "Об электронном государстве" 2002 г. под этим термином понимается использование государством Интернета и других информационных технологий в целях расширения доступа общественности, агентов, других государственных структур к государственной информации и службам, а также для повышения эффективности качества работы информационных технологий.

¹ Так, в решениях Европейского суда по правам человека вместо термина "государство-ответчик" по большей части используют термин "правительство". При этом, однако, не имеется в виду правительство в собственном смысле слова, в контексте конституционного права. "Правительство" в данной терминологии – синоним понятия "государственная власть" [Туманов, 2001, с. 44].

Потребность населения и бизнеса в расширении доступа к информации и государственным структурам объясняется необходимостью оперативно принимать решения в системе постоянно усложняющихся общественных связей. При этом отношения государства с бизнесом и с обществом имеют оттенки, что нашло отражение в таких понятиях, как *G2B (Government 2 Business – государство-бизнес)* и *G2C (Government 2 Citizens – государство-граждане)* [Holmes, 2001; Fountain, 2001].

Благодаря тому, что информация о деятельности государственных структур, в том числе в электронной форме, становится доступнее, процесс принятия государственных решений оказывается более прозрачным [Loader, 2001; Gronlund, 2002; E-Government, 2001]. Веб-сайты государственных органов – это не дань моде, они несут большую информационно-правовую нагрузку. Как справедливо отмечает И. Бачило, в условиях "информационного общества... особое значение приобретает вопрос о прозрачности деятельности органов исполнительной власти. Эти обстоятельства должны повлиять на состояние информационной и государственной безопасности в целом, на реальность института ответственности как органов государственной власти, так и государственных служащих" [Бачило, 2001. с. 288].

"Электронное государство" делает еще один шаг, чтобы приблизить государственный аппарат к населению. Интернет-технологии дают возможность обращаться в государственные структуры, в сущности, в любое время и из любого места, где есть компьютер, подключенный к сети.

Государственные органы становятся более открытыми и доступными для общества, ориентированными на граждан. Такое положение получает отражение в правительственных программах. В 1988 г. федеральное правительство Германии объявило о новой доктрине, направленной на переустройство органов государственного управления в условиях меняющейся социальной среды. Осознавая необходимость общественного прогресса, государства вырабатывают программы, исходя из своих экономических возможностей, а также политико-правовых традиций.

В условиях "электронного государства" общество получает не только широкий доступ к информации, но и возможность влиять на процесс принятия государственных решений, принимать в их подготовке интерактивное участие, что в конечном счете также повышает прозрачность работы государственного сектора. "Электронное государство" в целом создает новые возможности для развития демократии. Это чрезвычайно важно в условиях, когда "глобализация процесса демократизации мира сопровождается проблемой кризиса современной демократии", выражающейся "в исчерпанности возможностей саморазвития демократии, ее прогресса" [Ковлер, 1997, с. 101].

"Цифровая демократия", с одной стороны, способствует новому развитию демократических институтов, с другой – встречает сложности прежде всего технического характера. К примеру, Интернет открывает возможности новой организации выборов, в том числе голосования с персональных компьютеров. Однако практика показывает, что именно технические трудности еще не позволяют широко использовать новые технологии.

Анализируя складывающуюся практику, можно предположить, что в информационном обществе происходят качественные изменения во взаимоотношениях власти и гражданского общества, что ведет к перераспределению ролей участников управленческого процесса – государственных структур, населения, бизнеса. Расширяется социальная база управления. В дальнейшем это, возможно, приведет к изменению положения государства в общественном управлении. Однако на данном этапе даже страны, в которых наиболее активно развивается информационное общество, только продвигаются в данном направлении.

Формирование информационного общества обеспечивается активной ролью государства. В этом переход к информационному обществу сопоставим с переходом от доиндустриального к индустриальному. Полное или частичное устранение государства от решения своих задач затягивает переход общества в новое качество, а зачастую предопределяет кризисную ситуацию. Достаточно вспомнить, как сложно перестраи-

валось американское государство в первой трети XX в., какой кризис ему пришлось преодолеть. Сегодня США – одна из стран, наиболее активно трансформирующая свою систему для управления информационным обществом и экономикой. При этом реформа системы управления, перестройка государственного аппарата в отличие от реформы 1930-х гг. не сопровождаются социально-экономическим кризисом, что свидетельствует об эффективности процесса.

В условиях информационного общества от государства не требуется так кардинально менять методы управления, как это имело место при переходе к индустриальному обществу. Тогда государству – "ночному сторожу" – только предстояло научиться регулировать социально-экономические отношения. В настоящее время оно, выстраивая свою позицию, основывается на достижениях предшествующих периодов: предполагается, что "электронное государство" в своей основе и правовое, и социальное. Однако есть существенная разница – правовое и социальное государства стали конституционными принципами, в то время как в отношении понятия "электронное государство", очевидно, такового быть не может. Это более условное обозначение происходящих изменений, не затрагивающих глубоко характер государственной власти.

Отметим в связи с этим сложность выработки концепции "электронного государства" в России, где в силу исторических особенностей поступательное развитие конституционного государства не сложилось, и в настоящее время приходится одновременно выработать концепции и правового, и социального государства. Это затрудняет, к примеру, решение такого вопроса, как формирование правовой базы "электронного государства" [Информационные... 2003].

"Электронному государству" на современном этапе требуется решить целый комплекс проблем – политических и юридических, экономических и технических, определить программы, формирующие основные направления, а также разработать законодательную базу, обеспечивающую такой переход. Решение подобных задач требует больших материальных затрат, перестройки работы государственного аппарата, переквалификации государственных служащих, поэтому такие программы носят долгосрочный характер (так, программа английского правительства рассчитана на действие до 2008 г.).

Задача государства на первом этапе сводится к поддержке создания информационно-коммуникативной структуры – важного условия существования и развития "электронного государства" и информационного общества. Изначально именно технические вопросы выходят на первый план, и государство прежде всего координирует их решение. Оно следит за тем, чтобы технические вопросы (стандартизация технологий, создание скоростных сетей) сочетались с социальными, то есть чтобы они были доступными, и население было в состоянии оплачивать их использование.

Для взаимодействия посредством электронных технологий государство предпринимает шаги по обеспечению электронного документооборота и применения электронной подписи, в том числе государственными структурами. Перевод бумажного документооборота в электронный носит юридико-технический характер. Содержание законов в данной области сводится к признанию юридической силы электронных документов, электронной подписи, а также к урегулированию электронной формы документов отдельных государственных органов, прежде всего исполнительных и судебных.

Традиционно к документам на бумажных носителях предъявляются определенные требования (на них должны быть подпись, печать, иные реквизиты). Требуется значительная работа, чтобы адекватно перевести документы в электронную форму.

Несомненно, интересен переход на электронный документооборот, проводимый в США. Согласно закону США о ликвидации бумажного документооборота в государственных органах 1998 г. федеральные органы должны по возможности перейти на электронный документооборот и обеспечить доступ граждан к электронным документам. На основе закона были разработаны правила, которые помогают государственным органам перестроить работу. В этом им также содействует Министерство юстиции США. Государственные органы должны проанализировать документацию с по-

зий требований, предъявляемых к ней законодательством, решить вопрос о возможности замены бумажных документов электронными. В ряде случаев допускается, что отдельные виды документов могут быть только на бумажных носителях. Возникает вопрос о регистрации, хранении электронных документов. В связи с этим потребуются перестройка работы государственных архивов.

В условиях "электронного государства" проблема доступа населения к информационным технологиям приобретает важное социальное значение. До настоящего времени в странах с разным уровнем экономического развития значительная часть населения еще не имеет доступа к системе Интернет, что приводит к "цифровому неравенству". Оно, как и социальное неравенство, способно существенно дестабилизировать нормальное функционирование общественного процесса и государственного управления.

Пока государства ищут разные выходы из складывающейся ситуации. Общая задача заключается в том, чтобы лица, не имеющие доступа к Интернету, имели право получать информацию в традиционной форме. Но те, кто может и предпочитает пользоваться новыми технологиями, уже на данном этапе должны воспользоваться этой возможностью. Такой подход, признанный мировым сообществом, наиболее оптимальным образом обеспечивает социальную справедливость и стабильность.

Кроме того, государства ищут и иные пути достижения "цифрового равенства". Одни берут на себя затраты по доступу населения к Интернету, другие разрабатывают программы, обеспечивающие доступ к сети в общественных местах, привлекая для этого средства частного капитала. Поскольку развитие информационных технологий требует значительных финансовых затрат, которые не могут полностью финансироваться из государственного бюджета, государства определяют формы привлечения частного капитала. Затраты идут на обеспечение доступа населения к персональным компьютерам, в том числе в общественно доступных местах (на почте, в публичных библиотеках), на создание обучающих программ и центров для обучения населения пользованием системой Интернет.

Существование "цифрового неравенства" породило предсказания о появлении новой "он-лайновой" элиты, влияющей на процесс принятия решений, в то время как большинство населения отстранено от него. Важное условие существования "электронного государства" – правовое обеспечение государственной деятельности.

Законы в данной сфере начали приниматься еще во второй половине XX в. (закон США "О свободе доступа к информации" 1966 г., закон Норвегии "Об общественном доступе к государственным документам" 1971 г.), обеспечив, таким образом, фундамент "открытого общества". С развитием компьютерных технологий эти законы изменяются (к примеру, в закон США "О свободе доступа к информации" 1966 г. внесены поправки, обязывающие государственные органы предоставлять информацию в электронной форме) либо принимаются новые законы второго поколения. Последние существенно расширяют содержание права на информацию.

Если с социальным государством связано обеспечение социально-экономических прав, то в условиях "электронного государства" на первый план выдвигаются информационные права, прежде всего право на информацию и право на защиту личной информации. Законодательство европейских стран, следуя требованиям Европейского союза, устанавливает, что сбор личной информации проводится только в законных целях: лица, информация о которых собирается, должны быть поставлены в известность и иметь право доступа к информации, которая их касается, возможность изменить или исключить неправильную информацию, право на возмещение ущерба в судебном порядке в случае нарушений их прав. Национальные законы защищают личную информацию прежде всего в области здравоохранения, финансов.

Европейское законодательство предполагает создание органов, контролирующих автоматизированную обработку личных данных, рассмотрение жалоб на нарушение прав. Такие органы действуют независимо и имеют право прекращать сбор данных, если выявлены нарушения прав и свобод. В большинстве стран, принявших подобные законы, установлена должность Уполномоченного в сфере информации.

Управление формирующимися информационными отношениями требует большей согласованности во взаимодействии государственных структур. В условиях перехода к информационному обществу государство вынуждено перестраивать государственный аппарат, создавать новые структуры, обеспечивающие единообразие информационной политики государственных структур. Необходимость структурных преобразований вызвана тем, что информационное пространство должно быть единым, в противном случае оно не сможет эффективно функционировать и оптимально решать стоящие перед ним задачи. Традиционно государственные органы действуют в рамках своих полномочий, но в информационном пространстве такие границы становятся излишне жесткими, тормозят эффективный информационный обмен.

Администрация Дж. Буша провозгласила предметно-функциональный принцип управления, который подразумевает сотрудничество федеральных исполнительных структур для решения общих вопросов. С этой же целью увеличивается роль межведомственных структур. Например, Межведомственный комитет по государственной информации занимается обеспечением доступа населения к государственной информации, в том числе через Интернет.

"Электронное государство" затрагивает все три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную. Однако процесс реформы государственных структур происходит неравномерно. Применительно к законодательным и судебным органам речь идет главным образом о предоставлении информации в системе Интернет. Избиратели также получают возможность обращаться через Интернет к депутатам и принимать участие в законотворческой работе.

Большие изменения происходят в исполнительной власти. Они касаются как ее структуры, так и функционирования. В данном случае наиболее приемлемо понятие "электронного правительства". Речь идет о том, чтобы граждане тратили меньше времени на обращение в государственные структуры. К примеру, для получения паспорта или водительского удостоверения граждане должны обращаться в соответствующие структуры сначала с заявлением, а через несколько недель снова приходить и получать документы. Европейское и американское законодательство направлено на то, чтобы граждане могли посылать заявления по Интернету и приходить только за готовыми документами. В 2001 г. ЕС определил сферы, в которых в первую очередь гражданам будут предоставляться электронные услуги: уплата налогов; поиск работы; получение личных документов; регистрация автомашин; подача заявок на строительство; дача показаний для полиции; оказание услуг в области здравоохранения. Бизнес также сможет использовать Интернет для решения налоговых вопросов, регистрации новых компаний, статистической отчетности, подачи таможенной декларации.

В качестве примера можно привести реформу государственного аппарата, проведенную в США. Действующая модель завершила целый ряд изменений в структуре государственных органов. Основным звеном "электронного государства" выступают агентства, где вопросами информации занимаются их главы, а также чиновники по информации. Агентства реализуют стратегические цели и задачи "электронного государства" в отношении "ключевых групп" – граждан, бизнеса, других государственных структур. Высшие должностные лица по информации проводят мониторинг внедрения стандартов информационных технологий, компьютерной безопасности. Для координации их деятельности создан Совет высших должностных лиц по информации, который призван совершенствовать практику агентств по управлению федеральными государственными информационными ресурсами. Наконец, общее руководство осуществляет созданное в Белом доме Управление по вопросам "электронного государства" во главе с администратором, назначаемым президентом страны.

Основная цель такой цепочки – помочь государственным структурам скоординировать свои действия, решая общую задачу формирования единого информационного пространства и в то же время сочетая ее решение со своими полномочиями. Эти структуры должны способствовать диалогу между федеральной властью, властью штатов, местной властью, развитию "электронного государства" во всех трех ветвях власти.

Таким образом, в современном мире постепенно формируется "электронное государство". Несомненно, этот процесс имеет целый ряд позитивных последствий для общества [Crossman, 1995]. В то же время надо иметь в виду, что эти возможности могут быть использованы и в другом направлении. Было бы весьма наивно полагать, что государство имеет только "сервисную функцию", что у него "в принципе не может быть интересов, интересы могут быть только у общества, а государство является просто механизмом их реализации" [Агамирзян]. "Электронное государство" может существовать в рамках не только демократических, но и тоталитарных режимов. Поэтому во избежание "цифрового тоталитаризма" должна быть создана правовая база и широкий социальный контроль.

Гораздо более серьезным испытанием для "электронного государства" стали проблемы информационной безопасности. С ними "электронное государство" столкнулось уже реально. Оказалось, что чем более развита информационно-коммуникативная сеть, тем сложнее социальные последствия в случае ее нарушения. Хакерские атаки способны destabilизировать телефонную связь, работу аэропортов, железных дорог.

Защита информационной безопасности включает как технические вопросы, так и организационно-правовые. И если техническая составляющая информационной безопасности меняется с совершенствованием технологий, то организационно-правовая должна обеспечивать состояние информационной безопасности.

Наиболее завершенная система взаимодействия государственных органов по обеспечению информационной безопасности создана в США. Вопросы информационной безопасности и защиты личной информации прежде всего решаются на уровне агентств, которые разрабатывают соответствующие программы. Они отчитываются перед директором административного и бюджетного управления, а тот, в свою очередь, перед комитетами палат Конгресса. Директор управляет федеральным центром инцидентов в сфере информационной безопасности. Центр собирает и изучает сведения о происшествиях, могущих угрожать информационной безопасности, предупреждает об угрозе в этой сфере, а при необходимости – оказывает техническую помощь агентствам. Поскольку такая система была окончательно закреплена упоминавшимся законом об электронном государстве 2002 г., говорить об ее эффективности в настоящее время затруднительно. Но обеспеченные возможностью "Электронного 11 сентября" американцы продолжают совершенствовать созданную систему. С 2003 г. они перешли на систему государственного контроля над соблюдением информационной безопасности в государственных структурах и бизнесе. Последние должны предоставлять соответствующие материалы о применяемых системах информационной безопасности.

И наконец, следует отметить еще один аспект "электронного государства". Поскольку информационное пространство не знает государственных границ, государства демонстрируют явную обеспокоенность тем, что они не в состоянии в целом ряде случаев контролировать ситуацию. Участники отношений в системе Интернет могут находиться в разных странах. К примеру, гражданин Германии может, будучи в Голландии, разместить информацию на сайте, открытом в США. Если эта информация содержит клевету или нарушает авторские права, то возникает вопрос о том, в какой стране может быть предъявлен иск, право какой страны должно применяться и, главное, каким образом исполнить судебное решение. Юристы отмечают, что национальные законы не всегда применимы в сфере Интернета (особенно это касается защиты национального языка, культуры, религии). Зачастую складывается представление, что возможности государства как управленческого механизма подошли к своему пределу.

Предлагаются два выхода из сложившейся ситуации. Первый заключается в создании самоуправления в системе Интернет. Однако данная идея, особенно популярная в 1990-е гг. прошлого столетия, в настоящее время подверглась пересмотру. Это объясняется тем, что традиционные формы управления – государство и право – все же взяли верх. Развитие получил второй, более традиционный подход, который заключается в выработке международно-правовых стандартов для регулирования экстерриториального действия Интернета.

Однако оказалось, что хотя многие страны и проявляют заинтересованность в разработке международно-правовых актов для установления единых стандартов, на самом деле данный процесс развивается медленно. Отдельные шаги предпринимаются на региональных уровнях. К примеру, стремление Европейского союза сформировать единое правовое пространство сказалось и на выработке единой концепции регулирования электронной коммерции, в частности такого вопроса, как электронно-цифровая подпись. Необходимость обеспечения информационной безопасности объединила не только страны, входящие в Совет Европы, но и США и Японию. В результате была разработана Конвенция о преступлениях, совершенных в виртуальной среде.

Существование в глобальной сети возможно только при совместной выработке глобальных подходов. Однако очевидно, что данный процесс будет протекать постепенно. Различие в национальных правовых культурах на данном этапе продолжает сохраняться, а в ряде случаев усиливаться. В определенной степени оно уравнивает центристские процессы глобализации, давая возможность странам с разными традициями постепенно приспособиться к новым реалиям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Агамирзян И.* Мировой опыт реализации концепции “электронного правительства” (<http://www/microsoft.com/rus/government/analytics>).
- Бачило И.Л.* Информационное право. М., 2001.
- Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы. М., 2003.
- Ковлер А.И.* Кризис демократии? М., 1997.
- Туманов В.А.* Европейский суд по правам человека. М., 2001.
- Crossman L.* Reshaping Democracy in the Information Age: the Electronic Republic. New York, 1995.
- E-Government. New York, 2001.
- Fountain J.* Building the Virtual State. Information and Institutional Change. New York, 2001.
- Gronlund A.* Electronic Government: Design, Applications and Management. London, 2002.
- Holmes D.* E-Gov. E-Business Strategies for Government. New York, 2001.
- Loader D.* Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age. New York, 2001.