

УДК 342.5

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК НОВЫЙ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. А. Околёнова

ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

В связи с повышением интенсивности информационных процессов в управленческой деятельности на всех уровнях управления акцент в содержании открытого правительства активно смещается в сторону электронного правительства. Электронное правительство как новая форма организации деятельности органов государственной власти имеет своей особенностью широкое применение информационно-коммуникационных технологий. Именно информационные технологии становятся ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций во всем мире.

Ключевые слова: право, модернизация, открытое правительство, информационные технологии, электронное правительство, электронное государство, государственное управление.

Информационное право рассматривает электронное правительство как один из важнейших институтов формирования информационного общества¹. При этом сразу же следует оговорить особенность данной конструкции – речь не идет об отказе от классической структуры системы государственного управления. Механизм электронного правительства внедряется в систему государственного управления с целью оптимизации самого процесса, при этом если по ходу модернизации всплывает необходимость структурных и иных изменений по существу, она не остается без внимания. Основные методы, которыми оперирует «электронное правительство» при модернизации процедуры государственного управления, – это применение современных технологий и достижений информационной науки и техники. Подобные механизмы призваны усилить роль государственного управления как важнейшего функционального проявления сущности государства².

¹ Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 3 - 8.

² См. подробнее: Атаманчук Г.В. Государственное управление как важнейшее функциональное проявление сущности государства: основные проблемы // Вестник Московского Университета. Серия 26: Государственный Аудит. 2010. № 2. С. 33 - 46.

Электронное правительство как правовой институт

Внедрение информационно-коммуникационных технологий повышает эффективность государственного управления, прозрачность деятельности государства и активность вовлечения граждан в деятельность государства, способствует снижению государственных расходов³.

В русском языке термин «электронное правительство» появился в результате прямого перевода английских слов «electronic government» или «e-government». В английском языке слово «government» обозначает не только правительство как центральный орган исполнительной власти, но и государственное управление в целом, а «electronic government» относится скорее к формам и методам деятельности органов государственной власти, чем к правительству как субъекту этой деятельности. В буквальном значении – это «электронное государственное управление»⁴. Отсюда и путаница, и содержательные заблуждения относительно нормативно-правового смысла рассматриваемого понятия.

Таким образом, использование словосочетания «электронное правительство» в качестве русского эквивалента «e-government» не вполне отражает смысл этого понятия. Более корректным представляется использование термина «электронное государство»⁵. Также сущность этого явления в большей степени определяет словосочетание «электронная инфраструктура государственного и муниципального управления»⁶. Но, тем не менее, устоявшаяся в научных кругах, а также закреплённая в нормативных правовых актах, конструкция «электронное правительство», будет применяться далее автором по тексту данного исследования.

Существуют различные подходы к определению электронного правительства. Под электронным правительством понимается система взаимодействия органов государственной власти с населением, основанная на широком применении современных информационных технологий, в том числе сети «Интернет», для повышения доступности и качества государственных услуг, сокращения сроков их оказания, а

³ Стырин Е.М. Электронное правительство и административная реформа: понятие, взаимосвязь, состояние [электронный ресурс]. М.: 2012. URL: <http://open-gov.ru/2010/12/14/adm/>

⁴ Сединкин М. А. Электронное правительство. Или как открыть власть для общества?: монография. Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2011. С. 11.

⁵ Бауде-Золотарев М.Ю. Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: тр. X Всерос. объединён. конф., 2007 г. СПб., 2007. С. 182 - 185.

⁶ Ирхин Ю.В. Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России) // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 6. С. 16 - 32.

также снижения административной нагрузки на граждан и организации, связанной с их получением (уменьшения количества вынужденных очных обращений, снижения количества предоставляемых документов и др.)⁷.

При определении акцент делается на повышении эффективности деятельности органов публичного управления, которое предполагает совершенствование системы публичной администрации путем проведения необходимых реформ, включая оптимальную организацию и модернизацию, снижение расходов по содержанию, улучшение качества управленческой деятельности в интересах как государства, так и потребителей государственных услуг – граждан⁸.

Хотя есть и мнения, что электронное правительство – это скорее прикладное решение, способ модернизации уже существующих структур и отношений, а не самостоятельная комплексная трансформация самих принципов организации управления государством⁹.

Формулируя определение электронного правительства в широком смысле, необходимо учитывать одновременно тенденции развития отечественного законодательства и научные концепции в данной сфере. В последние годы наблюдается активное взаимопроникновение этих двух направлений.

В основу Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной Правительством РФ¹⁰, были положены Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной

⁷ О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета: аналитический доклад. М.: Институт развития информационного общества, 2009. С. 2.

⁸ Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенко и др.; отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 20.

⁹ Жумаев Ю.Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1. С. 12 - 15.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

власти до 2010 года¹¹ и Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах¹².

Рассматривая структуры механизма электронного правительства, при формировании его определения необходимо рассматривать две составляющие – внешнюю и внутреннюю. Говоря о внешней, мы имеем в виду любые направления модернизации по линии взаимодействия «власть – общество». Все рычаги, повышающие эффективность такого взаимодействия посредством информационных технологий и обеспечивающие обратную связь в обе стороны, должны быть в полной мере включены в систему электронного правительства. Второе направление модернизации – это внутреннее взаимодействие на разных уровнях власти (центральный, региональный, местный), разных ветвей власти (исполнительная, законодательная, судебная) как по вертикали, так и по горизонтали.

Внешняя составляющая электронного правительства

В первом случае можно начать с предоставления государственных услуг в электронной форме¹³. Электронное правительство охватывает все аспекты управленческих процессов, в том числе процессов предоставления услуг в той степени, в какой процессы опираются на использование информационных телекоммуникационных технологий¹⁴.

Характерной особенностью здесь является тот факт, что уже существующие административные механизмы (в нашем случае – предоставляющие государственные услуги) получают новый импульс развития посредством обличения их в информационно-коммуникационную оболочку. Автор не зря применяет метафору «оболочка», так как к сожалению, подобная модернизация не меняет сущность процесса, создавая видимость обновления, но по своей сути остается всё тем же забюрократизированным административным механизмом. Плюсом здесь можно считать минимизацию личного взаимодействия между государством и заявителем, чему во многом способствует использование информационных технологий. Подобный

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 г. № 1244-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹³ Интернет-портал федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» – <http://www.gosuslugi.ru/>

¹⁴ Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. С. 28.

подход, во-первых, ускоряет процесс, а во-вторых, снимает риск коррупционной составляющей.

Такие изменения направлены на оптимизацию предоставления государственных услуг, повышение технологической грамотности граждан, снижение воздействия фактора географического местоположения, повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней¹⁵. Переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти также подчёркивался как необходимый шаг в реализации административной реформы¹⁶.

Кроме того, любая возможность реализовать в электронной форме право граждан на участие в управлении делами государства должна рассматриваться как неотъемлемая часть системы электронного правительства. Электронное голосование, электронное правосудие, подача обращений и жалоб в государственные органы и органы местного самоуправления с использованием информационных технологий, а также любое предоставление информации о государственных органах в электронном виде является составной частью рассматриваемого механизма. Характерным примером для нашей страны является ежегодная линия с Президентом Российской Федерации, вопросы и обращения к которой собираются с помощью самых современных технологий, в том числе сети Интернет, мобильных приложений и сети терминалов.

Так все формы общественного контроля, реализуемые с использованием информационных технологий должны всячески поддерживаться государством, а горизонты их применения должны максимально расширяться. При этом обязательно должен соблюдаться принцип независимости субъектов общественного контроля от органов власти¹⁷. Так, например, общественное обсуждение может проводиться через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»¹⁸. Более того, в целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости субъектами

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 (ред. от 09.06.2010 г.) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

¹⁷ См. подробнее: Жгучев П. Б. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2016. № 2. С. 120 - 127.

¹⁸ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ, ст. 24 // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4213.

общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований¹⁹. Субъекты общественного контроля обнародуют информацию о результатах проведенных мероприятий общественного контроля, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»²⁰. Подобные механизмы будут способствовать максимальному вовлечению граждан в реализацию общественного контроля наряду с такими традиционными формами персонального участия, как, например, институт наблюдателей на выборах²¹. Ведь сегодня на законодательном уровне граждане не отмечены как фактические субъекты общественного контроля²².

С понятием «электронное правительство» также тесно связаны понятия «электронное управление» и «электронная демократия». Можно сказать, что понятие «электронное управление» включает в себя понятия «электронное правительство» и «электронная демократия» и означает не просто обеспечение гражданам доступа к правительственной информации онлайн и предоставление государственных услуг через Интернет, но и возможность электронного голосования, прямого влияния на процесс принятия политических решений, непосредственного участия граждан в демократическом процессе²³.

Внутренняя составляющая электронного правительства

Во втором случае включается система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов и направленная на повышения эффективности государственного управления, а также система межведомственного электронного

¹⁹ Там же, ст. 7,

²⁰ Там же, ст. 26,

²¹ Галкин Д. В. Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2017. № 1. С. 106 - 111.

²² См. подробнее: Федотов М. А. Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. Т. 21, № 2. С. 5 - 26.

²³ Гараева С. В. Интернет-ресурс как инструмент государственного управления // Ученые записки казанского государственного университета. 2009. Т. 151, кн. 5, ч. 1. С. 122 - 128.

взаимодействия, которая позволяет государственным органам обмениваться информацией, необходимой для предоставления государственных услуг, снимая некоторое «информационное» бремя с заявителей.

Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределённой системы управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. Использование информационных телекоммуникационных технологий имеет место не как самоцель, а прежде всего как инструмент, метод решения задач по повышению эффективности государственного управления²⁴.

Развитие защищённой технологической системы межведомственного электронного документооборота направлен на повышение эффективности государственного управления. Участниками межведомственного электронного взаимодействия являются федеральные органы исполнительной власти, государственные внебюджетные фонды, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, многофункциональные центры, иные органы и организации²⁵.

Целью создания системы межведомственного электронного документооборота является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций за счет использования общих информационных ресурсов, уменьшения времени на поиск и обработку информации в электронной форме²⁶.

Кроме того, внедрение данной системы документооборота направлено на совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля результативности деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности.

²⁴ Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006. С. 30.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 г. № 697 (ред. от 28.11.2011 г.) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

²⁶ Единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) [электронный ресурс]. URL: https://www.eos.ru/eos_products/solution/gosudarstvennyy_sektor/smev/

Опыт ведущих стран мира свидетельствует о том, что предоставление государственных услуг в электронном виде даёт неоспоримые преимущества как для граждан, так и для государства²⁷: снижаются затраты времени на сбор документов, упрощаются административные процедуры, сокращаются административные расходы, повышается уровень доступности и качество государственных услуг, растёт уровень лояльности граждан.

Таким образом, под электронным правительством следует понимать особую форму организации деятельности органов государственной власти, которая обеспечивает внедрение информационно-коммуникационных технологий, целью которой является модернизация процесса государственного управления, повышение доверия граждан к власти, а также расширение возможности реализации права граждан на управление делами государства.

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление как важнейшее функциональное проявление сущности государства: основные проблемы // Вестник Московского Университета. Серия 26: Государственный Аудит. 2010. № 2. С. 33 - 46.
2. Бауде-Золотарев М.Ю. Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединённой конференции, 2007 г. СПб., 2007. С. 182 - 185.
3. Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 3 - 8.
4. Галкин Д. В. Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2017. № 1. С. 106 -111.
5. Гараева С.В. Интернет-ресурс как инструмент государственного управления // Ученые записки казанского государственного университета. 2009. Т. 151, кн. 5, ч. 1. С. 122 - 128.
6. Единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) [электронный ресурс]. URL: https://www.eos.ru/eos_products/solution/gosudarstvennyy_sektor/smev/ (дата обращения 14.04.2017).
7. Жгучев П. Б. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2016. № 2. С. 120 -127.

²⁷ Электронное правительство [электронный ресурс]. М., 2012. URL: <http://www.microsoft.com/rus/government/electronic/> (дата обращения 21.12.2012).

8. Жумаев Ю.Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1. С. 12 - 15.

9. Ирхин Ю.В. Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 6. С. 16 - 32.

10. О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета: Аналитический доклад. М.: Институт развития информационного общества, 2009. 27 с.

11. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенко и др.; отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 209 с.

12. Сединкин М.А. Электронное правительство. Или как открыть власть для общества?: монография. Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2011. 255 с.

13. Стырин Е.М. Электронное правительство и административная реформа: понятие, взаимосвязь, состояние [электронный ресурс]. М.: 2012. URL: <http://open-gov.ru/2010/12/14/adm/>

14. Федотов М. А. Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. Т. 21. № 2. С. 5 - 26.

15. Электронное правительство [электронный ресурс]. М.: 2012. URL: <http://www.microsoft.com/rus/government/electronic/> (дата обращения 21.12.2012).

16. Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. 183 с.

ELECTRONIC GOVERNMENT AS NEW INFORMATION LEGAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT

O. A. Okolesnova

National Research University Higher School of Economics

In connection with the increase in the intensity of information management processes at all levels of management focus in the content of open government is actively shifting towards e-government. E-government as a new form of organization of public authorities has the feature extensive use of information and communication technologies. This information technology is becoming a key factor in the

transformation and optimization of the activities of state bodies and public organizations worldwide.

Keywords: *law, modernization, open government, information technology, e-government, electronic state, governmental management.*

Об авторе

ОКОЛЁСНОВА Ольга Алексеевна - кандидат юридических наук, научный сотрудник Научно-методического Центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» НИУ «Высшая школа экономики» (109028, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., дом 3, к. 436, тел. (495) 772-95-90 доб. 23018, ookolessnova@hse.ru)

OKOLESNOVA Olga - candidate of juridical sciences, research scientist of the UNESCO Chair on Copyright and Other Intellectual Property Rights at the National Research University Higher School of Economics (109028, Moscow, B. Trekhsvyatitelsky per., 3, (495) 772-95-90*23018, ookolessnova@hse.ru)

Околёснова О. А. Электронное правительство как новый информационно-правовой механизм публичного управления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 183 – 192.