



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Д.С. Зарецкая*

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПОНЯТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В данной статье дается анализ позиций различных авторов относительно определения «электронное правительство», рассматривается законодательная база, регламентирующая вопросы развития информационно-коммуникационных технологий и построения электронного правительства России. Автором с учетом анализа нормативно-правовой базы делается акцент на постановку задач по внедрению и развитию технологий электронного правительства. Проведя исследование научной и нормативной литературы в сфере развития электронного правительства и информационно-коммуникационных технологий, можно сделать вывод о том, что Россия прошла первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства.

При этом в целях дальнейшего развития системы «электронного правительства» актуальным на сегодняшний день остается создание полноценных законодательных основ функционирования электронного правительства: принятие федерального закона об электронном правительстве; разработка и организация новых форм сотрудничества государства, граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере проектов e-government, которые могут оказаться очень полезными и существенно ускорить процесс создания электронного правительства в России; детализация механизма реализации внедрения электронного правительства, путем совершенствования действующего законодательства в сфере электронного правительства.

Ключевые слова: юриспруденция, правительство, Интернет, государство, услуги, граждане, информация, технологии, право, программа.

Сегодня в России происходит динамичное развитие информационного общества и предприняты серьезные шаги по формированию электронного правительства.

Мировой опыт показывает, что внедрение технологий электронного правительства предоставляет гражданам, а также субъектам малого и среднего предпринимательства доступ к высококачественным услугам государ-

ственных органов и одновременно уменьшает стоимость этих услуг.

Актуальность данной темы исследования связана в первую очередь с разработкой программ по реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации.

Кроме того, внедрение электронного правительства связано с решением конкретных

© Зарецкая Дарья Сергеевна

* Аспирантка кафедры конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета, консультант отдела по законодательству о собственности и экономической политике правового управления Законодательного Собрания Иркутской области [zareckaya07@mail.ru]

г. Иркутск, м-рн Университетский, ул. Улан-Баторская, д. 10.



проблем, существующих сегодня в практике публичного управления (необходимость повышения уровня прозрачности государственных услуг, предотвращение коррупции, повышение эффективности государственного управления на всех уровнях) и призвано открывать новые каналы политической коммуникации для государства и общества, способствовать повышению уровня доверия граждан к власти.

Концепция e-government, в переводе на русский «электронное правительство», появилась на Западе в конце 1990-х гг.

Отправной точкой появления и формирования указанной концепции, по мнению П.В. Григорьева¹, стал кризис господствовавшей бюрократической модели управления, а также подрыв доверия населения к традиционным политическим институтам, обеспечивавшим легитимность власти на протяжении всего столетия. Преобразования были направлены на оптимизацию работы государственного аппарата, эффективное использование ресурсов, расширение спектра и повышение качества государственных услуг, а также построение более эффективной системы социально-политического взаимодействия государства и гражданского общества. В процессе поиска средств, способных «работать лучше, а стоить меньше», выяснилось, что информационные технологии могут стать отличным подспорьем в решении сложившихся проблем, выступая в роли катализатора, а подчас и главного инструмента преобразований.

Электронное правительство подразумевает эффективное использование новых технологий и в первую очередь сети Интернет для улучшения взаимоотношений и развития связей между государственными службами и гражданами².

Сегодня всемирная интернет-энциклопедия определяет электронное правительство как «способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, и максимально возможно используются информационные технологии»³.

¹ Григорьев П.В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. №3. С. 179–184.

² Кузнецов С.Л. Электронное правительство – что это такое? // СПС «КонсультантПлюс».

³ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

В России термин «электронное правительство» на отдельных этапах определялся по-разному, и до сих пор правовое обоснование данной категории нельзя признать завершённым.

Подписание Окинавской хартии глобального информационного общества можно считать началом создания электронного правительства. Данное событие продемонстрировало совпадение представлений руководства России и других развитых государств о значимости информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) как важного фактора формирования общества XXI в. Кроме того, Хартия предусматривала разработку каждой из стран своей национальной стратегии построения информационного общества.

В 2002 г. Правительство России приняло Федеральную целевую программу (ФЦП) «Электронная Россия 2002–2010 гг.», которая должна была «помочь сделать Россию одной из ведущих информационных держав мира». Однако в официальном тексте самой Программы не было даже упоминания об электронном правительстве, что свидетельствовало об отсутствии у её создателей полной ясности относительно конечной цели и желаемых результатов. Для сравнения в США проект E-government начинался с принятия Конгрессом отдельного Закона «Об электронном правительстве», содержащего подробный глоссарий терминов, покрывающий все поле внедрения⁴.

Первый этап реализации Федеральной целевой программы (2002–2006 гг.) начался с ведомственной информатизации, направленной на обеспечение постоянного присутствия органов власти в сети Интернет, путем создания информационных веб-сайтов и их регулярного обновления. Параллельно стартовала реализация проектов по разработке электронных административных регламентов.

Учитывая отсутствие правового определения категории «электронное правительство», на данном этапе предпринимались различные попытки установить сущность данного термина.

Так, в 2000 г. на конференции департамента правительственной информации Аппарата Правительства РФ В.Е. Ивановым⁵ было предложено определять электронное правительство как государство в сети (наличие порталов государственных органов).

⁴ Григорьев П.В. Там же. С. 179–184.

⁵ Иванов В.Е. Правительство и население: диалог в виртуальном пространстве // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–24 ноября 2000 г.). СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. С. 46–47.



И.А. Семенов в 2001 г. подчеркивал, что под программой электронного правительства США понимается внутренняя (правительственная) и внешняя (взаимодействующая с гражданами и организациями) сетевая информационно-коммуникационная инфраструктура, поддерживающая процесс выполнения федеральными органами исполнительной власти своих функций в обществе⁶.

Определять электронное правительство как «систему интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета», охарактеризовав данное понятие как новую модель государственного управления, преобразующую отношения государства с гражданским обществом на основе ИКТ⁷, предложил М.С. Вершинин.

Предпринимались и попытки выделить «узкое» и «широкое» понимание электронного правительства, и существование «умеренной» и «радикальной» школ в его интерпретации. В «умеренной» школе электронное правительство отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. В «радикальной» оно выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом⁸.

М.Ю. Павлютенкова и А.А. Сваруп утверждали, что «только в узком смысле электронное правительство можно рассматривать как концепцию государственного управления, характерную для информационного общества. Она базируется на возможностях ИКТ и ценностях открытого гражданского общества, характеризуется направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и инициативы. По сути, это новая модель государственного управления, явившаяся резуль-

татом преобразования традиционных отношений граждан и власти»⁹.

В 2005–2006 гг. российские специалисты, исходя из накопленного практического опыта, предложили рассматривать электронное правительство как систему межорганизационных отношений, включающую политическую координацию, внедрение политических решений и предоставление публичных услуг.

Второй этап реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия» (2006–2009 гг.) ознаменовался ее новой редакцией, в рамках которой было запланировано создать межведомственные информационные системы, объединения правительственного портала и реестра государственных услуг, запустить системы электронных госзакупок.

На данном этапе электронное правительство рассматривается с точки зрения влияния на него социальных сетей web 2.0, а также взаимосвязи его с другими понятиями, такими как «электронное управление», «электронная администрация» и т.д.

В рамках действующей Целевой программы «Электронная Россия»¹⁰, принятой Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 г. №721, электронное правительство определяется как инфраструктура, призванная обеспечивать доступ к информации о деятельности и об услугах органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти, что должно позволить снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан.

Хотя практические результаты второго этапа будут известны не ранее 2010–2015 гг., на наш взгляд, можно выделить во втором этапе еще один период — с 2009 г. по настоящее время.

В данный период были приняты Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹¹,

⁶ Семенов И.А. Информационный взрыв и электронный ответ России // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. С. 182–186.

⁷ Вершинин М.С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. С. 150–152.

⁸ Сморгун Л.В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. №3. С. 5.

⁹ Павлютенкова М.Ю., Сваруп А.А. Социально-политические аспекты концепции «Электронное правительство» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 10–12 ноября 2004 г. СПб.: Изд-во вилологического ф-та СПбГУ, 2004. С. 193.

¹⁰ Целевая программа «Электронная Россия»: Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 г. №721 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного



Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г., №478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет»¹².

В рамках принятого Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Закон регламентирует перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет.

27 июня 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹³, в рамках которого предусматривается, что все органы государственной власти — федеральные, региональные и муниципальные, а также государственные внебюджетные фонды — должны дать гражданам возможность получить ту или иную услугу в электронной форме.

Предоставляться государственные и муниципальные услуги в электронной форме будут как бесплатно, так и платно. Информация об этом должна быть доступна на едином портале государственных и муниципальных услуг, а также на порталах соответствующих органов власти.

Указанным законом предусмотрено также, что орган власти может делегировать предоставление государственных и муниципальных услуг так называемым многофункциональным центрам.

Согласно ст. 15 Федерального закона предоставление государственных и муниципаль-

самоуправления: Ф3 от 09 фев. 2009 г. №8-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹² О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. №478 // СПС «ГАРАНТ».

¹³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июня 2010 г. №210-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля.

ных услуг в многофункциональных центрах осуществляется по принципу «одного окна». Это означает, что предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг или организующих предоставление государственных и муниципальных услуг, и заявителей, осуществляется на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру.

Запланировано создание портала государственных и муниципальных услуг — государственной информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрено право органов государственной власти субъектов РФ создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, являющиеся государственными информационными системами субъектов РФ, обеспечивающими предоставление государственных услуг субъектов РФ и муниципальных услуг.

Со временем через Интернет можно будет не только сделать запрос госуслуги, но и оплатить ее дистанционно в электронной форме. Для этого вводится в оборот универсальная электронная карта.

Эта пластиковая карта будет содержать в визуальной и электронной формах информацию о пользователе и позволит с ее помощью получать самые разные государственные и



другие услуги, в том числе финансовые, медицинские и транспортные.

В течение двух лет должны быть разработаны и приняты административные регламенты, информация о которых будет включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме соответственно федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, планируется поэтапно. Данный переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме будет осуществляться на основании специальных планов-графиков, утверждаемых соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Вышеуказанными законами поставлен целый перечень задач, которые необходимо решить, и обозначен перечень услуг, который необходимо внедрить для плодотворного функционирования системы ИКТ. Процесс внедрения технологий электронного правительства еще не завершен, как и не завершен процесс

правового регулирования. Первые нормативные документы, регламентирующие аспекты электронного взаимодействия при оказании государственных и муниципальных услуг, не могут служить той базой, которая необходима для перехода в развитии электронного правительства в России от стадии информирования — к стадии оказания электронных услуг в интерактивном формате.

Вместе с тем можно констатировать, что Россией пройден первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства.

Но немаловажным фактором дальнейшего развития системы «электронного правительства», на наш взгляд, является создание полноценных законодательных основ функционирования электронного правительства: принятие федерального закона об электронном правительстве; разработка и организация новых форм сотрудничества государства, граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере проектов e-government, которые могут оказаться очень полезными и существенно ускорить процесс создания электронного правительства в России; детализация механизма реализации внедрения электронного правительства, путем совершенствования действующего законодательства в сфере электронного правительства.

Библиография:

1. Вершинин М.С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001.
2. Григорьев П.В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. М., 2009. №3. С. 179–184.
3. Иванов В.Е. Правительство и население: диалог в виртуальном пространстве // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–24 ноября 2000 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. С. 46–47.
4. Кузнецов С.Л. Электронное правительство — что это такое? // СПС «КонсультантПлюс».
5. Павлютенкова М.Ю., Сваруп А.А. Социально-политические аспекты концепции «Электронное правительство» // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: труды VII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 10–12 ноября 2004 г. СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2004.
6. Семенов И.А. Информационный взрыв и электронный ответ России // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20–23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. С. 182–186.
7. Сморгун Л.В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. №3.



References (transliteration):

1. Vershinin M.S. Elektronnaya demokratiya: rossiyskie perspektivy // Tekhnologii informatsionnogo obshchestva — Internet i sovremennoe obshchestvo: materialy Vserossiyskoy ob'edinennoy konferentsii (Sankt-Peterburg, 20-23 noyabrya 2001 g.). SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2001.
2. Grigor'ev P.V. Elektronnoe pravitel'stvo v Rossii: problemy i perspektivy razvitiya // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. M., 2009. №3. S. 179-184.
3. Ivanov V.E. Pravitel'stvo i naselenie: dialog v virtual'nom prostranstve // Tekhnologii informatsionnogo obshchestva — Internet i sovremennoe obshchestvo: materialy Vserossiyskoy ob'edinennoy konferentsii (Sankt-Peterburg, 20-24 noyabrya 2000 g.). SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2000. S. 46-47
4. Kuznetsov S.L. Elektronnoe pravitel'stvo — chto eto takoe? // SPS «Konsul'tant».
5. Pavlyutenkova M.Yu., Svarup A.A. Sotsial'no-politicheskie aspekty kontseptsii «Elektronnoe pravitel'stvo» // Tekhnologii informatsionnogo obshchestva — Internet i sovremennoe obshchestvo: trudy VII Vserossiyskoy ob'edinennoy konferentsii. Sankt-Peterburg, 10-12 noyabrya 2004 g. SPb.: Izd-vo Filologicheskogo f-ta SPbGU, 2004.
6. Semenov I.A. Informatsionny vzryv i elektronnyy otvet Rossii // Tekhnologii informatsionnogo obshchestva — Internet i sovremennoe obshchestvo: materialy Vserossiyskoy ob'edinennoy konferentsii (Sankt-Peterburg, 20-23 noyabrya 2001 g.). SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2001. S. 182-186
7. Smorgunov L.V. Sravnitel'nyy analiz administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k kontseptsii «governance» // Polis. 2003. №3.

Материал получен редакцией 12 декабря 2012 г.