

Электронное правительство как элемент электронного государства: теоретико-правовой аспект

Р.Ф. Азизов

Аппарат Милли Меджлиса (Парламента) Азербайджанской Республики
azizoff@box.az

Аннотация

В статье проанализированы теоретико-правовые аспекты формирования институтов «электронного государства», «электронного правительства» в условиях развития информационного общества. В результате проведенного сравнительного исследования выявлено соотношение этих понятий и институтов, что имеет практическое значение при проведении лингвистической и правовой экспертизы нормативно-правовых актов при нормотворческом процессе в сфере правового регулирования отношений в информационной среде.

Государство есть продукт общественного развития, поэтому по мере развития и усложнения общественных отношений неизбежно изменяется и сущность, форма, структура механизма государства. Современный период характеризуется переходом на качественно новый этап социального развития, связанный с формированием так называемого *информационного общества*. Информационное взаимодействие как базовая составляющая информационного общества, обуславливает признаки данного типа социальной структуры. Так, например, в качестве признаков информационного общества называют:

- полноценное развитие информационной инфраструктуры, обеспечивающей возможность доступа к отечественным и зарубежным информационным ресурсам (порталы, терминалы, банки данных, компьютерные сети и др.);
- наличие внутреннего информационного рынка и его интеграция с мировым информационным рынком;
- существование высокого уровня международного информационного обмена.

Информационное общество предполагает и специфическую *форму управления* социальными процессами. А поскольку главным «управляющим» институтом в современном государственно-организованном обществе выступает государство (в лице соответствующих государственных органов и должностных лиц), то и оно должно встать на новые информационные «рельсы». Так, выделяют следующие

этапы развития общества и соответственно государства:

- доиндустриальное общество - контрольное государство;
- индустриальное общество - правовое государство;
- постиндустриальное общество - социальное государство;
- информационное общество - электронное государство [1].

Как подчеркивают исследователи, информационно-правовое обеспечение управления выражается в практической деятельности специальных органов власти по реализации политики государства в области информатизации и информационного обслуживания населения, его интересов в данной сфере. Это обусловило появление целого ряда концепций «электронного государства», «сетового государства», «электронного правительства», «электронной власти» и т.п. Причем нередко происходит смешение данных терминов, поэтому необходимо в первую очередь определиться с понятиями.

Дело в том, что за основу взят английский вариант «*electronic governance (E-government)*». При этом термин «*government*» многоаспектен и может переводиться как «1) управление, руководство, регулирование; 2) государственная власть; 3) политический строй; 4) форма правления; 5) правительство; 6) управляемая губернатором провинция» [2]. В русском же языке понятия «государство», «государственная власть», «правительство» не тождественны. На наш взгляд, «электронное государство» - наиболее широкий термин, предполагающий «электронизацию» всех элементов механизма государства, в том числе государственных органов, государственных учреждений, государственных предприятий, а также создание соответствующих механизмов взаимодействия с гражданским обществом. Термин же «электронное правительство» гораздо уже и в собственном смысле обозначает использование электронных технологий в деятельности органов исполнительной власти (правительства). Однако возможно и более широкое толкование «электронного правительства» как «электронной власти», охватывающей все органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные) и местного самоуправления, то есть все *властные структуры*. По-нашему мнению, именно в таком широком смысле слова (как «электронное правление») термин «электронное правительство» в наибольшей степени соответствует английскому «*E-government*».

Сама концепция «E-government» появилась на Западе в конце 1990-х годов как идея широкого внедрения современных информационных, компьютерных технологий в работу государственных структур с целью повышения эффективности и прозрачности работы государственного аппарата. Эта концепция сопровождалась другой - идеей сервисно-ориентированного государства, то есть государства как организации, предоставляющей услуги своим гражданам. Для решения этих задач во всем мире стали появляться соответствующие целевые программы: e-Europe, e-Austria, Indonesia National e-Strategy и т.п. [3]

В современной научной литературе указываются несколько вариантов (подходов) к интерпретации «E-government»: европейский, американский и российский.

В Европе действует программа «Электронная Европа». Комиссия ЕС определяет электронное правительство как «использование информационно-коммуникативных технологий в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов и укрепления поддержки для государственной политики» [4]. В законе США об электронном правительстве последнее представлено как деятельность по использованию органами власти (Government) интернет ресурсов и других информационных технологий, совместно с процессами, обеспечивающими их выполнение, с целью улучшить доступ государственных услуг и распространение государственной информации для граждан, других государственных организаций или внести улучшения в деятельность органов власти, в т.ч. в результативность, эффективность, качество услуги [5].

Российские исследователи предлагают следующее определение электронного правительства: «государственное управление с использованием ИКТ для оказания государственных услуг, совершенствования взаимоотношений с гражданами и организациями, между органами государственной власти, а также внутренних процедур деятельности» [6].

Сравнивая эти три подхода, А.К. Жарова отмечает: в «европейском» определении а) отделяется государственное управление и использование ИКТ, б) подчеркивается связь технологий с организационными изменениями и новыми навыками, в) определяется цель – улучшение услуг и поддержка государственной политики; в американском варианте а) выделяются две области деятельности – государственное управление и инновационные процессы в их системе, б) указывается цель – улучшение распространения государственной информации и услуг, а также деятельности органов власти; в российском подходе а) обозначена одна область – государственное управление с использованием ИКТ, б) обозначаются цели – оказание государственных услуг, совершенствование взаимоотношений с гражданами, организациями и между самими органами, а также совершенствование внутренних процедур деятельности (делопроизводства и документооборота) [6].

На наш взгляд, обозначенные подходы сходны в главном: они связывают понятие электронного правительства исключительно с государственным

управлением, что, по сути, означает внедрение информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов исполнительной власти как главных органов государственного управления. То есть налицо узкий подход к пониманию электронного правительства [7]. Хотя и термин «государственное управление» в принципе может быть использован в широком смысле как целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему всех его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей. С другой стороны, цели электронизации «правительства» указаны более широко: совершенствование работы государственного аппарата, то есть всех органов государственной власти, и обеспечение доступности государственной информации для населения. Последнее в свою очередь повышает уровень демократизации государственного управления.

Традиционно основной проблемой демократической политической системы, основанной на принципах партнерского взаимодействия управляющих и управляемых, является то, как совместить, с одной стороны, максимальную реализацию демократических принципов в управлении (максимизацию политического участия граждан) и, с другой стороны, обеспечить достаточно высокий уровень эффективности системы принятия политических решений. Сущность проблемы заключается в объективной невозможности воплотить идеи прямой (полисной) демократии в условиях крупного современного социума. Реализация же концепции электронного правительства создает предпосылки для формирования принципиально новой модели демократии - *цифровой (электронной) демократии* (digital democracy), основанной на более полном подчинении деятельности государства обществу и возможности прямого участия граждан в решении государственных и местных вопросов путем он-лайн голосования. Так, применение электронного правительства, разрешая проблему политического участия - «проблему номер один для развитых демократий» [8], закладывает тенденцию перехода от господствующей репрезентативной модели демократии к партисипаторной демократии (особенно на региональном и местном уровнях), преодолевая противоречие между демократичностью и эффективностью управления, так как электронное правительство создает условия, при которых максимизация политического участия граждан не понижает, а, напротив, повышает эффективность государственного управления [9]. Не случайно, в одном из своих выступлений Президент России Д.А. Медведев отметил: «Я абсолютно уверен, думаю, вы со мной тоже согласитесь, что грядёт эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой, при помощи интернета» [10].

Следует отметить, что в литературе нередко происходит смешение терминов «электронное правительство» и «электронное государство». Так, например, Н.Н. Ковалева дает следующее определение *электронного государства*: «это реализация интернет-решений и базовой инфраструктуры для предостав-

ления физическим и юридическим лицам информационных ресурсов и информационных услуг государственными органами с целью обеспечить прозрачность работы государственного сектора и обеспечить интерактивное участие среди первых лиц в принятии решений» [1]. Электронное же правительство определяется ею как *концепция* осуществления государственного управления, присущая информационному обществу, которая основывается на возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества [1]. На наш взгляд, в первом определении речь идет не о государстве, а о правительстве (в широком смысле слова), поскольку в качестве субъектов указываются только государственные органы. Понятие же государства, как мы уже отмечали, не исчерпывается лишь его органами. «Электронное государство» - это новая форма информационных взаимоотношений в сфере государственного администрирования в различных направлениях: «государство – граждане» (G2E – «government-to-employee»), «государство – бизнес» (G2B – «government-to-business»), «государство – государство» (G2G – «government-to-government»). Создание «электронного государства» должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и властью. Оно должно гарантировать прямой и открытый диалог граждан с властью, различными социальными службами, комитетами и ведомствами и в конечном итоге - с каждым конкретным начальником любого ранга и статуса, что сделает «электронное государство» не только доступным, но и интерактивным.

Как справедливо подчеркивают исследователи, модель электронного государства включает несколько элементов, таких как:

- «электронное правительство» в широком смысле слова (электронная власть), охватывающее собственно «электронное правительство», электронный парламент [11], электронное правосудие;
- «электронный гражданин» (а также электронные СМИ, электронные общественные организации и т.д.);
- «электронный бизнес» и т.п. [6]

Определение же «электронного правительства» лишь как некой концепции, по нашему мнению, слишком абстрактно. В то же время, автор, на наш взгляд, верно определяет суть этой концепции, которая состоит не просто в переводе офф-лайновой (off-line) деятельности государственных структур в электронную (он-лайновую) форму (по сути в дублировании информации), а во внедрении инновационных методов повышения эффективности государственного управления, его оперативности и доступности.

Существует и такой термин, как «правительство онлайн» (government on-line). Оно также не тождественно «электронному правительству». «Правительство онлайн» представляет собой статичные сайты правительственных структур, которые редко содержат

что-либо помимо общей информации о работе данной правительственной структуры и контактных телефонов. Самые продвинутые из них предлагают гражданам небольшое количество электронных операций, например, оплату налогов [1].

Можно найти и нормативное определение «электронного правительства». Так, например, в Распоряжении Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», под последним понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти (обратим внимание: всех органов), 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 [12].

Исходя из вышеизложенного, можем сделать вывод, что «электронное правительство» как ключевой элемент «электронного государства» должно пониматься в широком смысле слова как «электронная власть» и может быть определено как *организация деятельности государственного аппарата с использованием информационно-коммуникативных технологий, направленная на эффективное выполнение основных функций государства и развитие институтов электронной демократии*. Именно в таком значении оно отражает специфику электронного государства как новой (электронной) формы организации политической власти.

Подводя итог, отметим, как справедливо подчеркивают исследователи, «электронное правительство» выполняет огромный комплекс задач, функций и операций в процессе инновационной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые по своему правовому положению отправляют конституционно определенные роли в управлении жизнью страны и консолидации гражданского общества. Координация деятельности «электронного правительства» и деятельности всех структур государства и других институтов гражданского общества – самая непосредственная задача всей системы, всех уровней «электронного правительства» [6]. Мы убеждены, что формирование «электронного правительства» (как в узком, так и в широком смысле слова) - это важнейший и необходимый шаг на пути создания «электронного государства», причем делаться этот шаг должен не только на федеральном уровне, но и, что не менее важно, на уровне субъектов федерации и муниципальных образований.

Литература

- [1] Ковалева, Н.Н. Информационное право России. М., 2008. С. 32.
- [2] Англо-русский полный юридический словарь / Сост. А.С. Мамулян. М., 1993. С. 178.
- [3] Кузнецов, С.Л. Электронное правительство - что это такое? // Административное право. 2010. № 1.

- [4] Цит. по: Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4.
- [5] E-Government Act of 2002 (116 STAT. 2899) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.glin.gov/view.action?glinID=83278> (20.05.2011)
- [6] Цит. по: Жарова А.К. Правовые проблемы «электронного правительства» // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 223.
- [7] Глазунова, Н.И. Система государственного управления. М., 2003. С. 13.
- [8] Иванов, Д.В. Виртуализация общества. Версия 2.0. СПб., 2002. С. 102.
- [9] Павроз, А.В. Реализация концепции электронного правительства и новые возможности для развития демократии // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всеросс. объединенной конф. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. СПб., 2002. С. 296-298.
- [10] В информационном обществе грядет эпоха возвращения к прямой демократии // Портал экспертно-консультативной группы Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.infosovet.ru>. (18.05.2011)
- [11] См., например: Азизов Р. Электронный парламент в Азербайджане // Информационное право. 2010. № 2. С. 21 - 23.
- [12] СЗ РФ. 19 мая 2008. № 20. Ст. 2372.

E-Government as an element of e-State: theoretical-legal aspect

R.F. Azizov

The article analyzed theoretical-legal aspects of the formation of the institutions of e-Government and e-State in conditions of the development of information-oriented society. The comparing research revealed the correlation of these concepts, and it has a great significance for linguistic and legal expertise of legal acts in the law making process in the sphere of the regulation of the relations in the information-oriented society.