

Камытов К. Т.

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ДОКТРИНАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

К. Т. Камытов

E-GOVERNMENT IN POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES IN FOREIGN COUNTRIES

УДК: 347.5-329(004)

В статье раскрываются основные направления правового содержания электронного правительства, а также основные тенденции его правового регулирования в зарубежных странах.

Ключевые слова: политико-правовые доктрины, электронное правительство, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, публичные услуги.

The article describes the main areas of the legal content of e-government, to identify the main trends of its legal regulation in foreign countries.

Key words: political and legal doctrines, e-govemment, e-governance, Information and communication technologies, public services

В условиях информационного общества увеличивается значение информационно-коммуникационных технологий, используемых для удовлетворения различных социальных потребностей. В результате такие технологии рассматриваются в качестве неотъемлемой части жизни, что приводит к возрастанию информатизации общества. Большинство зарубежных исследователей понимают под информационным обществом социальное образование индивидов, юридических лиц, государства и его органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и политических партий, объединенных в условиях защищенности их сбалансированных интересов в едином информационно-правовом пространстве совокупностью многочисленных и многообразных общественных отношений, возникающих в связи с созданием, использованием, сбором, обработкой и хранением информации с применением информационно-коммуникационных технологий во всех сферах жизнедеятельности, направленных на обеспечение каждому универсального доступа к любой общедоступной информации на основе верховенства права¹.

Электронное правительство развивается в государствах с различными политическими режимами. Как в государствах с демократическим политическим режимом, так и в авторитарных госу-

дарствах государственные органы стремятся использовать дистанционные средства коммуникации с индивидами, оказывать публичные услуги в электронной форме, расширять доступ индивидов к технологиям. Электронное правительство формируется вследствие использования информационно-коммуникационных технологий исполнительными органами государственной власти. Однако, несмотря на участвовавшее в последнее время упоминание данного термина в научной литературе, единого мнения в отношении его определения пока не существует. Более того, в научном обороте используется несколько терминов, на первый взгляд схожих по своему содержанию, – «электронное государство», «электронное правительство» и «электронное управление». Многообразие используемых в научной литературе терминов обусловлено тем, что применяемый в зарубежной литературе термин «e-government»² рассматривается в правовой доктрине сразу в нескольких значениях.

Термин «электронное государство» в наибольшей степени соответствует английскому термину «e-govemment», поскольку в зарубежной политико-правовой доктрине данный термин употребляется для описания процессов, происходящих в государстве в целом и затрагивающих все три ветви государственной власти. Английский термин «e-govemment» также можно перевести как «электронное управление». Но в зарубежной политико-правовой литературе для целей исследования изменений, происходящих в государственном управлении в связи с использованием информационно-коммуникационных технологий, используется термин «e-governance». При этом прямо разграничиваются термины «e-govemment» и «e-governance»³. Последний термин используется в литературе намного реже, и для него выработано намного меньше определений. Термин «e-governance» применяется для обозначения электронных взаимосвязей между

² Впервые термин «e-govemment» был использован в 1993 г. в документе «Национальное исследование эффективности государства», подготовленном вице-президентом США А. Гором для администрации Б. Клинтона. После этого данный термин распространился по всему миру. В Европе развитие концепции электронного правительства началось немного позднее, с середины 1990-х годов.

³ Bovaird T. Performance Measurement and Evaluation of E-Government and E-Governance Programmes and Initiatives // In: Practicing E-Government: A Global Perspective. Hershey: Idea Group Publishing, 2005. P. 18-24.

¹ Dawes Sharon S., Gregg Valerie, Agouris Peggy. Digital government research: investigations at the crossroads of social and information science // Social Science Computer Review. 2004. V. 22. N 1. P. 5-10; Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward // Government Information Quarterly. 2007. – №24. – P. 646-665.

государственными органами, индивидами и организациями, а также взаимосвязей внутри самого аппарата государства (взаимосвязей между государственными органами, структурными подразделениями государственных органов).

Как отмечается в исследовании ЮНЕСКО, под «e-governance» («электронным управлением») следует понимать совокупность методов социального управления. В процессе социального управления отношения между государством и гражданским обществом ставятся в зависимость и изменяются под влиянием информационно-коммуникационных технологий, широкое использование которых приводит к возникновению феномена электронного управления. Электронное управление проявляется в использовании Интернета гражданским обществом для целей формирования общественного мнения и влияния на процесс принятия решений государственными органами, в предоставлении государством публичных услуг и информации в электронной форме, в опубликовании проектов нормативных правовых актов и решений для получения отзывов⁴.

Таким образом, следует разграничивать понятия «e-government» («электронное государство»), «электронное правительство») и понятие «e-governance» («электронное управление»).

Определения электронного правительства сформированы как в политических, так и в правовых документах зарубежных государств. При этом в политических документах и нормативных правовых актах сформировались два подхода к определению понятия «электронное правительство»: узкий и широкий (общетеоретический). Согласно узкому подходу электронное правительство есть не что иное, как использование информационно-коммуникационных технологий для предоставления исполнительными органами государственной власти информации и публичных услуг индивидам. В соответствии с общетеоретическим подходом электронное правительство – сложное явление, сопровождающееся не только оказанием услуг в электронной форме и предоставлением доступа к информации о деятельности исполнительных органов, но и структурными преобразованиями в системе исполнительных органов, изменением взаимоотношений между исполнительными органами и индивидами, повышением открытости таких органов, использованием инструментов электронной демократии⁵.

Общетеоретический подход наиболее распространен в политических документах международных организаций и государств общего права (англо-американского права).

Распространение широкого понимания электронного правительства в определениях, форму-

лируемых международными организациями, по-видимому, обусловлено тем, что такие организации видят пользу от развития электронного правительства не только в возможности оказания услуг в электронной форме, но и в возможности преобразования системы исполнительных органов государственной власти в целом. Так, например, в одном из ежегодных отчетов Организации Объединенных Наций о развитии электронного правительства в различных государствах отмечается, что слово «электронное» используется вместе со словом «правительство» для признания того, что использование современных информационных и коммуникационных технологий приводит к трансформации внутренних и внешних отношений публичной администрации. Электронное правительство это правительство, которое использует информационные и коммуникационные технологии для изменения своих внутренних и внешних взаимосвязей⁶.

Европейская Комиссия понимает под электронным правительством использование информационных и коммуникационных технологий в публичном управлении, сопровождающееся организационными изменениями и получением новых знаний, используемых для совершенствования публичных услуг и демократических процессов⁷.

Схожий подход выработан Организацией экономического сотрудничества и развития, которая понимает под электронным правительством использование информационных и коммуникационных технологий правительствами различных государств для выполнения государственных функций. При этом потенциал Интернета и иных сетевых технологий может привести к трансформации структуры и деятельности правительства⁸. В документах данной международной организации также отмечается, что под электронным правительством понимается использование информационно-коммуникационных технологий, в особенности Интернета, для улучшения деятельности правительства. Электронное правительство приводит не только к улучшению качества публичных услуг, но и к совершенствованию взаимодействия с гражданами⁹.

⁶ Thomas J. C., Streib G. The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of e-government [Текст] / J.C. Thomas J. C., G. Streib // Journal of Public Administration Research and Theory. 2010. – № 13(1). – P. 83–102.

⁷ Солодов, В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В.В. Солодов. – М., 2007. – 136 с.

⁸ Тедеев, А.А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей [Текст]: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Тедеев. М., 2007. – 58 с.

⁹ Храмовская Н.А. Понятие «электронное правительство» в англо-американской историографии [Текст]: дис. канд. ист. наук: 07.00.09/ Н.А. Храмовская М., 2010. – 315 с.

⁴ Всемирный доклад ЮНЕСКО: К обществам знания. – Париж, Изд-во ЮНЕСКО, 2005. – 239 с.

⁵ Barber B. Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy // Political Science Quarterly, Winter 1998-1999. Vol. 113. – № 4. – P. 581-582.

В соответствии с подходом Всемирного Банка электронным правительством является использование государственными органами информационных технологий (таких, как Интернет, мобильных компьютеров), которые позволяют изменить взаимоотношения таких органов с гражданами и организациями. Данные технологии могут выполнять разные функции и иметь разное предназначение: более эффективное оказание государственных услуг; совершенствование взаимодействия между государственными органами и бизнес-сообществом; расширение прав граждан путем обеспечения доступа к информации; совершенствование государственного управления¹⁰.

Широкий подход распространен также в программах развития электронного правительства США. Согласно определению, сформулированному в правительственной программе развития электронного правительства, электронное правительство предполагает оказание более качественных услуг гражданам и организациям, а также более эффективное использование информационных ресурсов правительства. Внедрение электронного правительства создает условия для трансформации работы правительства, которое прибегает к методам, традиционно используемым в электронной коммерции¹¹.

Как следует из определения, содержащегося на официальном сайте Комиссии по государственным услугам Новой Зеландии (еще одно государство, относящееся к странам общего права), электронное правительство представляет собой способ, при помощи которого правительства, используя новые технологии, предоставляют гражданам более удобный доступ к государственной информации и услугам, повышают качество предоставляемых услуг и предоставляют широкие возможности участия в институтах демократии и демократических процессах¹².

Широкий подход к определению понятия «электронное правительство» встречается и в официальных документах Австрии. Так, согласно определению, выработанному Национальным бюро по информационной экономике в исследовании преимуществ электронного правительства, «электронное правительство» это термин, который описывает использование как доступных, так и вновь появляющихся технологий для создания непрерывно работающего, ответственного и ориентированного на граждан правительства во благо всех граждан Австрии. Электронное правительство подразумевает пере-

смотер взглядов на то, каким образом технологии могут усовершенствовать каждую административную процедуру¹³.

Узкий подход наиболее распространен в политико-правовых документах государств континентальной Европы.

В программе развития электронного правительства, разработанной правительством Италии, под электронным правительством понимается использование современных информационно-коммуникационных технологий для целей модернизации государственного управления. При этом электронное правительство характеризуется следующими тремя признаками: прямое предоставление информации для повышения эффективности работы государственных органов; интеграция государственных услуг, традиционно предоставляемых различными государственными органами, для целей повышения доступности информации и услуг; предоставление доступа гражданам к информационно-коммуникационным технологиям с целью получения ими услуг и информации в электронной форме¹⁴.

Как следует из составленного консультативным советом по развитию информационного общества при правительстве Финляндии (межведомственного органа, состоящего из представителей различных государственных органов) отчета «Финляндия как информационное общество», опубликованного Министерством финансов Финляндии, целью развития проекта по созданию электронного правительства является развитие доступности, качества и «клиентоориентированности» услуг, оказываемых публичной администрацией¹⁵.

Понятие «электронное правительство» в нормативных правовых актах зарубежных государств, как правило, не определяется. В отличие от других государств, где определения электронного правительства содержатся в основном в политических документах, в США термин «электронное правительство» определен на законодательном уровне. Согласно Акту США 2002 г. об электронном правительстве¹⁶, под электронным правительством понимается использование правительством Интернет-приложений и иных информационных технологий в сочетании с процессами, реализующими такие технологии, для целей обеспечения доступа и предоставления

¹³ The Austrian E-Government Act of 2004 (Federal Act on Provisions Facilitating Electronic Communi13.

¹⁴ The E-Government Code of Italy of 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.funzionepubblica.gov.it/>

¹⁵ Finland as an Information Society: The Report of the Information Society Advisory Board to the Government. Helsinki: Ministry of Finance, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа.– <http://www.epractice.eu/files/media/media676.pdf>

¹⁶ The United States E-Government Act of 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://frweb.gate.access.gpo.gov/>

¹⁰ Сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.worldbank.org/wbsite/external/topics/extinformationandcommunicationand>

¹¹ The United States E-Government Act of 2002 (URL: http://frweb.gate.access.gpo.gov/cgibin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf).

¹² Официальный сайт Комиссии по государственным услугам Новой Зеландии [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.ssc.govt.nz/egovt-vision-for-nzers>

гражданам, органам исполнительной власти и правительственным учреждениям услуг и информации о деятельности правительства, а также для совершенствования, повышения эффективности административных процедур, включая процесс оказания услуг.

Таким образом, в политико-правовой доктрине зарубежных стран сформировались различные подходы к определению понятия «электронное правительство». В доктрине стран континентальной Европы электронное правительство связывается, прежде всего, с «сервисными» функциями государства. Электронное правительство сводится к использованию информационно-коммуникационных технологий для предоставления исполнительными органами государственной власти информации и публичных услуг индивидам. В странах континентальной Европы изменения в системе исполнительных органов происходят медленнее. В доктрине стран общего права электронное правительство рассматривается как сложное явление, сопровождающееся не только оказанием услуг в электронной форме, предоставлением доступа к информации о деятельности исполнительных органов, но и структурными изменениями в системе исполнительных органов, изменением взаимоотношений между исполнительными органами и индивидами, повышением открытости исполнительных органов, использованием инструментов электронной демократии. Такой подход описывает основные тенденции, связанные с развитием системы исполнительных органов в условиях информационного общества, и наиболее соответствует сути электронного правительства.

Литература:

1. Dawes Sharon S., Gregg Valerie, Agouris Peggy. Digital government research: investigations at the crossroads of social and information science // *Social Science Computer Review*. 2004. V. 22. N 1. P. 5-10; Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward // *Government Information Quarterly*. 2007. – №24. – P. 646-665.
2. Bovaird T. Performance Measurement and Evaluation of E-Government and E-Governance Programmes and Initiatives // In: *Practicing E-Government: A Global Perspective*. Hershey: Idea Group Publishing, 2005. P.18-24.
3. Всемирный доклад ЮНЕСКО: К обществам знания. – Париж, Изд-во ЮНЕСКО, 2005. – 239 с.
4. Barber B. Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy // *Political Science Quarterly*, Winter 1998-1999. Vol. 113. – № 4. – P. 581-582.
5. Thomas J. C., Streib G. The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of e-government [Текст] / J. C. Thomas J. C., G. Streib // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010. – № 13(1). – P. 83–102.
6. Солодов, В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В.В. Солодов. – М., 2007. – 136 с.
7. Тедеев А.А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей [Текст]: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Тедеев. М, 2007. – 58 с.
8. Храмовская Н.А. Понятие «электронное правительство» в англо-американской историографии [Текст]: дис. канд. ист. наук: 07.00.09/ Н.А. Храмовская М., 2010. – 315 с.
9. Сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. Режим доступа. – [iirtn://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extinformationandcommunicationand](http://www.worldbank.org/wbsite/external/topics/extinformationandcommunicationand)
10. The United States E-Government Act of 2002 (URL: http://frweb.gate.access.gpo.gov/cgibin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf).
11. Официальный сайт Комиссии по государственным услугам Новой Зеландии [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.ssc.govt.nz/egovt-vision-for-nz>
12. The Austrian E-Government Act of 2004 (Federal Act on Provisions Facilitating Electronic Communi13.
13. The E-Government Code of Italy of 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.funzionepubblica.gov.it/>
14. Finland as an Information Society: The Report of the Information Society Advisory Board to the Government. Helsinki: Ministry of Finance, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.epractice.eu/files/media/media676.pdf>
15. The United States E-Government Act of 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://frweb.gate.access.gpo.gov/>

Рецензент: д.ю.н., профессор Курманов К.Ш.