



ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

Степанов О.А.¹

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЕКТА «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Функционирование любого государства является следствием взаимодействия множества интересов (экономических, политических, нравственных и т.п.), которые представляют собой естественную движущую силу на пути достижения наиболее гармоничного состояния общества, оптимально сочетающего интересы отдельной личности, социальных групп и государства.

В этой связи практическое воплощение проекта «электронного правительства» рассматривается как одна из возможностей реализации такого соотношения путем обеспечения доступа населения к официальной информации посредством электронных каналов связи, интерактивных опросов, публичных дискуссий, оплаты налогов и квитанций, доступа к правовым базам данных. Так, по прогнозным оценкам в Великобритании к 2008 г. все услуги государства должны быть доступны посредством использования электронных каналов связи (на конец 2003 г. этот показатель составлял порядка 75 процентов).

Однако, например, современное российское общество далеко не в полной мере готово к использованию всех результатов развития Интернет и связанной с ним технологии электронного управления государством.

Следует отметить, что реализация такой технологии в рамках воплощения идеи «электронного правительства» в значительной мере знаменует собой дальнейший прогресс не только в государственно-правовых отношениях, но и в развитии культуры.

Главное заключается в том, что в рамках функционирования такой технологии должна формироваться культура не «подчинения», а «участия» в общественных процессах граждан, которые непосредственно вовлекаются в процесс выработки и принятия требований, решений при помощи использования Интернет. Например, президентские выборы 2000 г. в США стали первой избирательной кампанией, во время которой часть избирателей (несколько десятков тысяч) голосовали непосредственно по Интернету, а основное их число было вовлечено в предвыборную борьбу задолго до голосования путем «посещения» сайтов кандидатов и сбора средств в их предвыборные фонды также с помощью сети. Главным образом

благодаря Интернету, не имевшие широкой поддержки кандидаты Маккейн и Нейдер, смогли организовать своих сторонников по всей стране и вмешаться в предвыборную борьбу республиканцев и демократов, в том числе в штате Флорида, чем в итоге осложнили ситуацию для А. Гора. Выборы 2004 г. планируется проводить в США уже в условиях практически повсеместного использования Интернет при голосовании.

Государство и Интернет — тема весьма чувствительная для современной России, где еще 19 декабря 1999 г. разгорелся скандал в связи с публикациями на интернетовском сайте во время проведения выборов

информации о предварительных итогах голосования избирателей по партийным спискам депутатов Государственной Думы. Кроме того, для России использование интерактивного общения с населением в целях выявления его мнения является весьма привлекательным с точки зрения не только оперативности получения результатов, но и фактической оценки деятельности государственных органов или конкретных должностных лиц, а также решения наиболее важных вопросов общественной жизни путем проведения электронных референдумов. Например, в декабре 2000 г. российские пользователи Интернет приняли участие в составлении новогоднего обращения российского народа к Президенту

РФ. В марте 2001 г. Президент РФ провел Интернет-конференцию, в ходе которой ответил на часть (из 16 тыс.) вопросов посетителей Всемирной паутины и дал самооценку первого года своего правления. Десятки тысяч вопросов по Интернету направлялись Президенту России во время подготовки его диалогов с россиянами в прямом эфире 24 декабря 2001 г., 19 декабря 2002 г. и 18 декабря 2003 г. Используя такую форму связи с избирателями, руководитель государства получил возможность более результативно проводить в жизнь свои предвыборные обещания.

В условиях подготовки к парламентским и президентским выборам электронная форма связи является весьма перспективной для России, что, в частности, учитывается в положениях таких федеральных целевых программ, как «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и «Раз-

Воплощение проекта «электронного правительства» рассматривается как одна из возможностей доступа населения к официальной информации посредством электронных каналов связи, интерактивных опросов, публичных дискуссий, оплаты налогов и квитанций, доступа к правовым базам данных.

¹ Степанов Олег Анатольевич — сотрудник Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент, автор многих публикаций по правому регулированию развития информационно-электронных технологий.

витие единой образовательной информационной среды на 2002–2006 гг.».

Нельзя не обращать внимания и на то, что расширение рынка информационных технологий в сфере управления вольно или невольно влияет на сферу внешней и внутренней безопасности России. С теоретических позиций в качестве характерной особенности структурной модели электронного управления государством следует рассматривать дополнение блока ключевых функций современного государства (экономическая, политическая, социальная, идеологическая) охранительной функцией. Под последней следует понимать взаимосвязанную деятельность государственных институтов, направленную на всестороннюю защиту как законных интересов личности от противоправного вмешательства в ее жизнь, вредного влияния на ее физическое и психологическое состояние, так и интересов общества, если действия отдельной личности, группы лиц или другого государства ставят под угрозу его безопасное функционирование или развитие.

В условиях широкого использования в органах государственного управления информационно-электронных технологий охранительная функция государства будет приобретать все более существенное значение. И вполне объяснимо, что расходы бюджета США увеличились с 4,2 млрд. долларов в 2003 г. до 10 млрд. долл. в 2004 г.

С точки зрения обороны страны данная проблема не требует комментариев.

С экономической точки зрения обращают на себя внимание аспекты, связанные с тем, что США обладают огромными электронными банками данных о гражданах и организациях, доступ или уничтожение которых может повлечь за собой самые серьезные последствия.

Именно поэтому реализация идеи «электронного правительства» в России связана с определением государственно-правовых аспектов, которые обуславливают развитие сферы информационно-электронного развития и в достаточной мере должны быть обеспечены ресурсами общества.

В рамках рассматриваемой проблемы важно отметить и то, что реализация проекта «электронного правительства» в России, основная цель которого заключается в максимальном упрощении процедур оказания гражданам, организациям услуг органами власти и в обеспечении возможности контроля (оценки) за действиями этих органов, должна сопровождаться упреждающей разработкой конкретных правовых установлений.

Обеспечение безопасности как личности, так и общества в целом в рамках информационно-электронных взаимодействий вполне может быть связано с сознательным, волевым, соответствующим правовым установлениям воздействием определенных элементов системы государственной безопасности на общественные и личные отношения.

При этом важно представлять, что право в рамках данной системы призвано фиксировать не только статус личности, меру ее прав и меру ее ответственности, устанавливая границы ее свободы, но и статус государственных органов (пределы и возможности осуществления их деятельности). Право в своем воздействии на общественные отношения может выступать в качестве системы нормативных установлений, определяющей общеобязательные правила поведения личности, общества, государства (границы дозволенного и недозволенного для них).

В таком случае норма права, в качестве признаваемой государством меры свободы человека (стандарт поведения личности в обществе) становится востребованной в случае осознания им потребности не просто в правовом урегулировании, но в безопасности конкретных общественных отношений, связанных с развитием информационно-электронной среды.

Характер проблем, с которыми уже фактически столкнулась Россия, в значительной мере определяется возможностью государства реагировать на вызовы времени и своевременно принимать различные меры по локализации негативных явлений, угрожающих интересам человека. Особенно актуально это проявляется в последствиях развития информационно-электронных технологий. Достаточно отметить, что за последние пять лет количество противоправных действий, связанных с составами преступлений по статьям 272–274 УК РФ (преступления в сфере компьютерной информации), увеличилось более чем в 50 раз.

В этой связи важно обратить внимание на тот факт, что право призвано не только согласовывать деятельность и поведение отдельных индивидов, социальных групп, объединений, но и сводить их в некоторое единство, обеспечивая их взаимодействие на основе формального равенства субъектов права. Особую актуальность данное положение приобретает, когда речь заходит об информационно-электронных взаимодействиях. Правовые установления, регули-

рующие такие взаимодействия, вполне допустимо рассматривать в качестве конкретной программы поведения, направленной на сохранение структурно-функциональной устойчивости современного общества и обеспечение его безопасности.

Вместе с тем формой практической реализации установленного в норме правила поведения выступает правоотношение, являющееся диалектической противоположностью норме права как явлению «возможному». Связь нормы права и правоотношения вполне можно охарактеризовать как возможность и действительность.

При этом важно представлять, что правоотношение в условиях использования личностью возможностей информационно-электронных технологий призвано выражать особый вид связи права с безопасностью как явление, в котором аккумулируется абстрактность нормы с конкретностью данных жизненных обстоятельств. Подобного рода отношения возникают, изменяются или прекращаются на основе юридического факта, т.е. конкретного жизненного обстоятельства, с наступлением которого норма права предполагает возникновение, изменение или прекращение таких отношений. В качестве наглядных примеров вполне допустимо рассматривать обстоятельства незаконного снятия денежных средств с электронного банковского счета или внесения изменений в программу управления тем или иным технологическим процессом при помощи средств телекоммуникации.

Весьма показательным, например, является факт неправомерного доступа к базе данных компании «Евросистемс» в период с ноября 2002 г. по февраль 2003 г., в которой содержались сведения о кредитных картах и счетах клиентов. В результате руководству компании под угрозой разглашения этих сведений неизвестными были предъявлены требования о переводе денежных средств в сумме 30 тыс. долларов США через систему электронных платежей «Web Money» на указанный электронный счет.

За последние пять лет количество противоправных действий, связанных с составами преступлений по статьям 272–274 УК РФ (преступления в сфере компьютерной информации), увеличилось более чем в 50 раз.

В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий сотрудниками МВД России был установлен гражданин М. Гуценко (фамилия и имя изменены), 1977 года рождения, который, постоянно проживая в г. Москве, был непосредственно причастен к осуществлению указанных противоправных действий.

По данному факту было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 272 УК РФ («Неправомерный доступ к компьютерной информации»), а по месту жительства М. Гуценко произведен обыск, в ходе которого были изъяты вещественные доказательства и получены признательные показания об участии указанного лица в совершении незаконного проникновения в базу данных компании «Евро-системс».

Юридическая природа подобных обстоятельств состоит в том, что с учетом характера их общественной опасности они влекут за собой вполне конкретные правовые последствия. Однако в настоящее время практически очень сложно доказать причастность личности к таким обстоятельствам.

В этой связи использование правовых норм является более целесообразным для установления рамок (пределов) возможного поведения субъектов права и процедур разрешения разногласий между ними. Это обеспечит при минимальном вмешательстве государства (гарантирующего результативность своих действий) в поведение участников общественных отношений большую свободу их действий на основе стимулирования использования разрешенных процедур и действий.

При реализации идеи «электронного правительства» важно с правовых позиций определить с требованиями к форме запроса информации личностью, а также к способам правового регулирования ее действий в отношении использования баз данных, которые будут функционировать в интегративном контуре.

С практической точки зрения важно, чтобы запрашиваемые документы или сведения были точно обозначены, а при невозможности точно назвать документ запрашивающее его лицо должно четко описать, какая информация требуется. В этом случае также важно закрепить требование об указании в запросе номера телефона, по которому служащий ведомства сможет уточнить границы запроса, который направлен в его адрес.

Кроме того, целесообразно установить положение, согласно которому в случае полного или частичного отказа в выдаче информации ведомство должно сообщать причину такого отказа и возможности его обжалования конкретному должностному лицу. Отсутствие ответа вообще следует рассматривать в качестве основания для обращения запрашивающего лица с иском в суд. При этом за правоохранными органами должно быть оставлено право не предоставлять сведения, которые содержат информацию личного характера и находятся в их распоряжении, если они касаются расследования правонарушений либо могут раскрыть личность конфиденциального источника информации.

Рассматривая вопрос о способах правового регулирования действий связанных с использованием баз данных в целом, следует согласиться и с тем, что для выражения большей меры правовой свободы необходимо в качестве метода правовой регуляции использовать правовой зап-

рет, который оставляет фактически свободным любое поведение за его четко установленными пределами.

Несмотря на кажущуюся недемократичность, запрет фактически является наиболее правовым средством обеспечения свободы поведения: запрещая один вариант удовлетворения потребности, право тем самым побуждает заинтересованное лицо искать другие пути действия в дозволенных направлениях.

Очерчивая круг запрещенных деяний, закон, таким образом, признает все остальные действия дозволенными и берет их под правовую защиту. В этом случае свобода физических и юридических лиц ограничивается минимально, а за ее рамками остается лишь то, что явно вредно для общества.

В качестве наиболее значимых при реализации идеи «электронного правительства» следует рассматривать процессуальные связи России с другими государствами

по линии взаимодействия правоохранительных органов в рамках противодействия высокотехнологичным террористическим действиям. В настоящее время, например, отсутствует возможность направления без предварительного запроса в другую страну информации, полученной в ходе собственного расследования (если это может помочь начать или завершить процессуальные действия в отношении высокотехнологичного преступления), в целях проведения расследований или судебного преследования либо сбора необходимых доказательств. Сегодня нельзя гарантированно рассчитывать и на производство обыска, выемки, а также обеспечение сохранности доказательств по высокотехнологичному

преступлению по просьбе одного государства другим государством на своей территории. Установление соответствующего порядка взаимодействия правоохранительных органов по делам, попадающим под действие юрисдикции нескольких государств, приведет не только к устранению дублирования при расследовании высокотехнологичных преступлений, но и к повышению возможностей привлечения виновных к ответственности.

Так, в частности, реализация договоренности, связанной с введением единого европейского ордера на арест террористов является вполне конкретным шагом в данном направлении. В этой связи очевидна необходимость наполнения национальных правовых систем, призванных приобретать все большую степень совместимости новыми стандартами, основанными на возрождении положений «всеобщего права цивилизованного мира».

Возврат к таким положениям («сошедшим со сцены» вследствие развития национальных кодификаций в первой четверти XIX в.) в настоящее время может сыграть важную роль в обеспечении безопасности технологии электронного управления. Это, например, поможет решить проблему, связанную с совершением таких юридически значимых действий, как сбор и оформление доказательств на территориях других государств, производство ареста или исполнение решения иностранного суда.

Принципиальная новизна использования информационно-электронных технологий в террористических целях заключается не только в том, что появляется возможность целенаправленного воздействия на функционирование потенциально опасных технологических объектов, но и на психику людей путем изменения масштаба изображения, яркости, контрастности, смены цветовой гаммы на

В качестве наиболее значимых при реализации идеи «электронного правительства» следует рассматривать процессуальные связи России с другими государствами по линии взаимодействия правоохранительных органов в рамках противодействия высокотехнологичным террористическим действиям.

экране монитора. Эти факторы не контролируются сознанием и даже не замечаются человеком, именно поэтому «электронный Перл-Харбор» вполне может стать реальностью в условиях внедрения электронного управления государством.

Еще в 1986 г. в итоговом документе Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе был выделен специальный юридический принцип, реализация которого на национальном уровне предполагает обеспечение сообразности законов и правил обязательствам по международному праву и гармонизацию их с положениями Декларации принципов СБСЕ. При этом государства-участники взяли на себя обязательства по совершенствованию своих законов, административных правил и политики в области гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав человека и основных свобод с учетом ориентации на выработку общеевропейских правовых стандартов. Усиливающаяся интеграция правовых систем различных стран выдвигает и ряд других актуальных практических проблем. Так, в отношениях государств повышается роль совместных договоров и признания общих нормативных устоев, что определяет необходимость единства законности на международном уровне.

Существенную роль в противодействии высокотехнологичным террористическим проявлениям могут сыграть и координационные международные органы, деятельность которых создает основу для совместных консультаций (согласительных процедур) по наиболее важным вопросам в случае нарушения тех или иных обязательств по договору. В том случае, если решение не будет найдено, должен приводиться в действие механизм международно-правовых санкций. При этом большое значение может иметь создание в рамках ООН специального органа, уполномоченного контролировать применение тех или иных мер воздействия и давать рекомендации по усилению их действенности. Наличие международных

санкций способно не только выполнять превентивную функцию, заставляя государства соблюдать взятые на себя обязательства, но и оказывать влияние на развитие права, регулирующего международные отношения.

В рамках практического воплощения идеи «электронного правительства» необходимо принимать во внимание также динамику развития российской государственности, исходя из возможных перспектив формирования эффективной модели государства, обеспечивающей его социальную ценность (полезность для личности и общества), прежде всего, через использование правовых стимулов и ограничений.

Рассматривая эффективный тип национального государства как действенный фактор противодействия террористической угрозе, который обеспечивает социальную защищенность личности и способен реализовать идею управления по целям, определенным законодательством, следует вспомнить слова выдающихся русских теоретиков, философов И.А. Ильина и Н.А. Бердяева.

Так, И.А. Ильин считал, что при правильной организации принудительная сила государства и разносторонность его деятельности не только не подавляют свободную духовную жизнь человека, но и создают для нее благоприятные условия. Н.А. Бердяева, в частности, отмечал, что государство существует не для того, чтобы превращать земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад.

Данные оценки не только не потеряли своей актуальности в настоящее время, но и приобрели дополнительный вес в условиях практической реализации технологии электронного управления в современной России.

Если все отмеченные выше аспекты будут приниматься во внимание уже на начальном этапе воплощения идеи «электронного правительства», то соотношение интересов личности и государства в рамках решения этой идеи будет более гармоничным, и, следовательно, результаты реализации данной идеи будут наиболее приемлемыми для российского общества.

Внимание! Объявление для подписчиков

Уважаемые коллеги!

Продолжается подписка на два основных периодических печатных издания комитетов Государственной Думы **«Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы»**, а также **реферативный выпуск указанного издания**.

Подписка на журнал (1 полугодие 2005 г.) для юридических лиц производится через ООО «Агентство «АРТОС — ГАЛ»

107564, Москва, ул. 3-я Гражданская, д. 3, стр. 2.
(095) 160 — 58 — 48, (095) 160 — 58 — 56,
(095) 160 — 58 — 47

Журнал «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» — аналитическое правовое научно-практическое издание, выходит с 1994 года, посвящен правовым проблемам деятельности представительной ветви власти; содержит

комментарии и оценки законодательных актов, законопроектов, освещение проблем парламентского права (законодательного процесса, регламента, юридической (законодательной) техники, правовой экспертизы, парламентской этики; анализ практики применения законов и иных нормативных актов, проблем правового регулирования судебной системы, финансовой деятельности, налогообложения, науки, образования, глобализации, обязательной и альтернативной воинской службы, федеративных отношений, деятельности религиозных организаций, политических партий и общественных объединений, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития гражданского общества и др. Периодичность выпуска — 3 номера в полугодие.

Реферативный выпуск издается с периодичностью — 1 номер в полугодие, объединяющий реферативные материалы трех номеров журнала.

Вопросы и пожелания просим направлять по элект-