власти, помимо прочих факторов, зачастую обусловлено «влиянием мусульманской традиции принятия решения путем согласования» и «большой ролью консультативных советов при президенте», которые иногда выступают в качестве противовеса парламенту [6]. Отдельные авторитарные режимы даже распускали парламент или же приостанавливали его деятельность под тем предлогом, что в большем соответствии с исламом находится деятельность официальных консультативных органов с совещательными функциями.

Консультативные советы действуют также в странах с устоявшимися традициями конституционализма. Египет являет собой пример функционирования учрежденного там в 1980 г. Консультативного совета (Маджлис аш-Шура) в качестве совещательного органа как при парламенте, так и при президенте. 2/3 его членов на шестилетний срок избираются в ходе прямых выборов, 1/3 – назначаются президентом. Запрещается совмещать мандат депутата парламента и члена этого органа. Консультативный совет изучает вопросы укрепления национального единства, социального мира, а также демократизации политической системы и выступает с соответствующими предложениями. С ним консультируются, когда встает вопрос об изменении конституции, о разработке законов, имеющих отношение к деятельности и президента и парламента, плану государственного развития; о заключении международных договоров.

Подводя итог практике современного использования управленческих традиций раннеисламской государственности правящими кругами многих афро-азиатских стран, имеет смысл отметить, что для глубинного понимания этого процесса важно видеть не только новое содержание в традиционной форме, но также традиционное содержание под внешне новой оболочкой. Говоря словами Ибн Халдуна (1332-1406), одного из блистательных умов мусульманского средневековья, необходимо постигать соотношение между видимостью и действительностью.

Литература

1. *Rahman Fazlur.* Islam. New York-Chicago-San Francisco: Rinehart and Winster, 1966. P. 25-27; он же Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition. Chicago: University of Chicago Press, 1982. P. 147, 154-155, 162.
2. *Zakariya Fouad.* Laicite ou islamisme. Les arabes a l`heure du choix. Paris – Caire: La decouverte – Al-Fikr, 1991.
3. *Ан-Наим Абдуллахи Ахмед.* На пути к исламской реформации. Гражданские свободы, права человека и международное право (пер. с англ.). М., 1999.
4. *Charfi Mohamed.* Islam and Liberty. The historical misunderstanding. London – New York: Zed books. 2005.
5. *Кямилев С.Х.* К интерпретации коранических терминов кыст и адль // Социально-политические представления в исламе. История и современность. М.: Наука, 1987. С.101-102.
6. *Сапронова М.А.* Государственный строй и конституции арабских республик. М.: «Муравей», 2003. С.55.

«электронное правительство»

Наталья ХРАМЦОВСКАЯ

Регулирование межведомственного взаимодействия по-чешски

Проблема межведомственного электронного взаимодействия активно решается в органах управления Российской Федерации. Представляется полезным рассмотреть опыт Чешской Республики.

Как известно, в Европе принято использовать два основных способа организации межведомственного взаимодействия:

- централизованный – когда типовое решение выбирается и тиражируется центральной властью, которая также организует информационную систему, обеспечивающую обмен информацией и документами. Он возможен при наличии сильной центральной власти, располагающей необходимыми материально-техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами;
- децентрализованный – когда каждый участник системы сам выбирает подходящую для него систему электронного документооборота, а для обеспечения интероперабельности используется некая общая транспортная система, обмен информацией и документами по которой идет на основе взаимно согласованных стандартов.

Какой бы способ не применялся, для обеспечения интероперабельности необходимо, прежде всего, решить целый ряд правовых и организационных вопросов.

В Чехии действует специальное законодательство в отношении использования электронных доку-

Наталья ХРАМЦОВСКАЯ
– член Гильдии управляющих документацией и ARMA Internationa

ментов в административных процедурах. Это прежде всего:

- закон об информационных системах органов власти[1], который регламентирует осуществление взаимодействия через Портал государственной власти;
- административные правила;
- закон об электронных подписях, который обеспечивает возможность взаимодействия с использованием электронных реестров;
- закон о взимании налогов и сборов позволяет осуществлять взаимодействие за счет использования совместного технического оснащения налогового администрирования (налоговый портал);
- закон «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»[2] и ряд изменений, внесенных в законодательство в связи с его принятием [3].

Законодательство регулирует использование информационных систем органов государственного управления, электронное информационное взаимодействие частных лиц с государственными органами и внутреннее информационное взаимодействие органов государственного управления. Общие правовые рамки устанавливает Закон о государственных информационных системах и ряд специальных законов, например, Административно-процессуальный кодекс, в который специально были внесены поправки, касающиеся электронного информационного взаимодействия.

Закон о государственных информационных системах № 365/2000 был принят 14 сентября 2000 г. Он устанавливает права и обязанности лиц и организаций, участвующих в развитии государственных информационных систем, и определяет принципы управления процессами создания, использования, оперативного управления и развития информационных систем.

Закон о государственных информационных системах содержит общую концепцию использования информационных систем и применения технических стандартов (которая уточняется подзаконными актами), меры по обеспечению безопасности, положения о руководящей роли Министерства информатики, а также санкции за нарушение закона.

В сентябре 2007 г. в данный закон Чешским парламентом были внесены поправки, направленные на сокращение для граждан избыточного бюрократического бремени за счет использованию сети Czech POINT, официально введенной в эксплуатацию в январе 2008 г. [4] Эта сеть объединяет «точки контакта», через которые граждане могут получить выписки и информацию из национальных реестров и регистров, таких как земельный кадастр, база данных о наличии судимостей и Торговый (и малого бизнеса) реестр.

В настоящее время создан Портал органов государственной власти [5], который стал единой точкой доступа при электронном взаимодействии граждан с государственными органами. Закон также предусматривает доставку информации и документов в электронном виде. Любое лицо имеет право взаимодействовать с государственными органами путем обмена электронными сообщениями через портал, но только если сообщения удовлетворяют требованиям специфических законов, регламентирующих деятельность конкретных государственных органов.

При взаимодействии через портал необходимо использовать усиленную электронную подпись* либо электронный знак, который сертифицирован регистрирующим органом. Через портал также предоставляется доступ к официальным публикациям некоторых бюллетеней, содержащих государственные решения и директивы.

Ст. 9 закона о государственных информационных системах предусматривает выдачу из государственных информационных систем сертифицированных материалов. Заверенные электронной подписью или электронным знаком, они рассматриваются как официальные государственные документы. Это означает, что содержащаяся в таких документах информация считается точной и может быть использована в качестве доказательств (ст. 134 Гражданско-процессуального закона). Действие данной статьи распространяется на государственные органы в зависимости от положений соответствующих специальных законов.

В число государственных органов, допускающих электронное взаимодействие с ними, входят Реестр недвижимости и Коммерческий реестр, в котором регистрируются деловые организации и другие юридические лица. Оба органа предоставляют электронный доступ к базам данных и возможность получения выписок в электронной форме. Несмотря на это, заявления о внесении или изменении записей в Реестре недвижимости должны подаваться в бумажном виде. Контракты на недвижимость (за исключением аренды) не могут оформляться в электронном виде.

Коммерческий реестр дает электронный доступ к своей базе данных об организациях, поддерживает прием заявлений и процесс регистрации в электронном виде (ст.33 Коммерческого кодекса).

6 августа 2008 г. Президент Чехии подписал Закон «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов». К моменту его принятия в Чехии уже действовал ряд законодательных актов, позволяющих осуществлять электронное

* Усиленная электронная подпись – один из трех допускаемых законодательством Евросоюза видов электронных подписей, позволяет подтвердить целостность и неизменность электронного сообщения после его подписания. ЭЦП можно рассматривать как один из возможных вариантов реализации усиленной электронной подписи.

взаимодействие, но само законодательство было сильно фрагментировано, что мешало использованию электронных документов в государственном управлении.

Основными целями закона являются:

- уравнение в правах бумажных и электронных документов;
- минимизация бюрократических препятствий для граждан;
- создание единой системы электронного обмена документами между органами государственной власти, а также между органами государственной власти и другими организациями и гражданами;
- использование, где возможно, электронной доставки, обмен данными и документами через электронные почтовые ящики;
- создание единой системы идентификации физических и юридических лиц при электронном взаимодействии;
- возможность авторизованной конверсии документов, а именно перевод бумажных документов в электронную форму и наоборот.

Законом регламентируется передача и обработка документов в электронном виде с помощью единой информационной системы электронной доставки документов через специально созданные для этого «информационные ящики» как между органами государственной власти, так и между физическими и юридическими лицам, а также между физическими и юридическими лицами к органам государственной власти.

«Информационный ящик» – это электронное хранилище, предназначенное для обслуживания государственных органов и организации взаимодействия с органами государственной власти. В качестве уникального идентификатора почтового ящика используется личный номер абонента. По мнению государственных органов Чехии, использование информационных ящиков не представляет для пользователей каких-либо сложностей – оно не будет существенно отличаться от обычной электронной коммуникации, например электронной почты.

Система позволяет использовать средства PKI (смарт-карты и т.п.). Владелец «информационного ящика» извещается о поступлении нового документа, причем форму извещения можно выбрать (SMS, электронная почта). Интересно, что сообщение считается полученным и прочитанным спустя 10 дней после его доставки в ящик получателя (если получатель не открыл свой ящик раньше).

Правила создания и функционирования информационного ящика зависят от того, кому этот ящик принадлежит. Гражданин (физическое лицо или индивидуальный предприниматель) сам решает, будет ли он общаться с государственными органами через электронный ресурс. «Информационные ящики физического лица» открываются, блокируются или разблокируются для граждан по их просьбе (с использованием сети Czech POINT).

«Информационные ящики» в обязательном порядке должны открыть государственные органы и юридические лица, которые созданы на основании закона и зарегистрированы в торговом реестре (в том числе иностранные). В них органы государственной власти направляют документы в электронном виде.

К одному информационному ящику юридических лиц и государственных органов могут иметь доступ несколько лиц. Поскольку не всем этим лицам нужен доступ ко всем поступившим в ящик документам (например, если сообщение предназначено для вручения лично адресату), предусматривается определенное управление правами доступа. Так, каждый владелец получает имя пользователя и пароль. Может быть предложен и более высокий уровень обеспечения безопасности доступа (например, с использованием квалификационных сертификатов). Предусматривается, что большая часть документооборота будет проходить без использования электронной цифровой подписи (ЭЦП). Каждому участнику обмена будет присвоен личный номер, который и станет его уникальным идентификатором.

Законом предусмотрено, что не все документы из соображений безопасности будут пересылаться между государственными органами через данную информационную систему. Кроме того, если документы были уже опубликованы, то направлять их через электронные ящики не нужно.

Поскольку работа органов государственной власти происходит в смешанном документообороте, то достаточно часто требуется проводить преобразования документов из бумажной формы в электронную и обратно. Закон разрешает и регламентирует порядок такой авторизованной конверсии (преобразования) бумажных документов в электронный вид и обратно. Документ, полученный в результате авторизованной конверсии, имеет такую же юридическую силу, как и заверенная копия документа.

Авторизованную конверсию осуществляют только уполномоченные законом органы и лица – нотариусы, муниципальные и районные органы власти, отделения городских округов. Однако законодательством закреплено, что тот, кто выполняет авторизованную конверсию документа, не несет ответственности за точность и достоверность данных оригинала, а только за точное соответствие результата конверсии подлиннику.

Для нас в чешском решении интересен подход, в рамках которого серьезная система государственного взаимодействия разрабатывается без использования изощренных средств криптографии, когда, например, ЭЦП рассматривается лишь как один из возможных (и далеко не самых распространенных) механизмов защиты информации и подтверждения авторства.

Стоит также обратить внимание на достаточно взвешенный подход к привлечению физических лиц и

индивидуальных предпринимателей к работе с системой, – при одновременных жестких требованиях к органам государственной власти.

Литература

1. Zákon č. 365/2000 Sb. o informacnich systemech verejne spravy. http://www.mvcr.cz/soubor/zakon-c-365-2000-sb-o-informacnich-systemech-verejne-spravy.aspx
2. Zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. http://www. mvcr.cz/ soubor/ sb098-08-pdf.aspx
3. Zákon č. 301/2008 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetim zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi document. http:// www.mvcr.cz/soubor /sb098-08-pdf. aspx
4. *Ivan Langer, Zdeněk Zajíček*, Czech POINT, (на чешск. языке). http://www.mvcr.cz/soubor/czech-point-rok-po-zahajeni. aspx
5. http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/6966/place

Зарубежный опыт. Что читать

Литвинцева Е.А. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы / Литвинцева Елена Ананьевна; РАГС, Институт научных исследований и информации. М.: Изд-во РАГС, 2008. 36 с.	Подробно представлены основные модели государственной службы, система профессионально-должностного продвижения государственных служащих в зарубежных странах, развитие системы управления государственной гражданской службой, а также особенности становления и функционирования государственной службы в странах различных государственно-административных систем, определяющихся самой спецификой развития государства и права.
Реформы современной Японии (1994-2006 гг.) / Н.В. Анисимцев [и др.]; отв. ред. В.Н. Павлятенко ; РАН, Ин-т Дальнего Востока. М., 2008. 339 с.	Коллективная монография российских японоведов представляет общий обзор процесса преобразований современной Японии в 1994-2006 гг. Авторы рассматривают предпосылки, замысел, достижения и проблемы реформирования в сферах государственного управления, финансов и экономики, социального обеспечения, образования и судебной системы, осуществляемого в Японии с целью адаптации к переменам XXI века.

Андерсон Джордж. Федерализм: введение.

[Federalism: An Introduction. Перевод с англ.] / М.: Экономика, 2009. – 127 с.

Эта книга, написанная одним из ведущих международных экспертов по вопросам федерализма, появилась не случайно. Имея за плечами тридцатилетний опыт государственной службы на родине, канадец Дж. Андерсон в 2005 г. стал президентом и генеральным директором Форума Федераций – международной независимой организации, изучающей федерализм как все более востребованную систему демократического управления. Представляемый российским читателям труд – это сравнительное исследование развития специфической формы организации, особенно подходящей для стран с обширными территориями, многочисленным и неоднородным по национальному составу населением.

Издание адресовано практикам государственного управления – политикам, государственным служащим, журналистам, членам неправительственных и международных организаций, интересующихся проблемами практического развития федерализма в своей стране и за рубежом.

Исследование Дж. Андерсона состоит из десяти небольших глав, рассматривающих, кроме основных понятий и истории вопроса, еще и актуальные направления деятельности федеральных структур: распределение функций, денежные и фискальные полномочия, отношения между уровнями власти и политикой. Здесь же приводятся практические примеры из жизни современных федераций, прекрасно подтверждающие основную мысль: ни одна модель федеративного устройства не подходит для всех случаев. Гибкость и разнообразие – одна из сильных сторон федерализма.

Действительно, на сегодняшний день в мире насчитывается 28 стран с федеративной системой устройства. В их число входят как самые крупные страны планеты – Россия, Канада, США, так и совсем небольшие островные государства – например Микронезия и Сент-Китс и Невис. Все они имеют свои особенные черты национального развития.

Россия пока не является активной участницей Форума Федераций. Но ее опыт федеративного устройства, в том числе в составе СССР, рассматривается на страницах исследования Дж. Андерсона. Представляет интерес и опыт родной для автора Канады, столкнувшейся во второй половине XX века с серьезной угрозой целостности Канадской конфедерации со стороны франкоязычной провинции Квебек.

Автор адресовал свой труд прежде всего практикам государственного управления – политикам, государственным чиновникам, журналистам, членам неправительственных и международных организаций, интересующимся проблемами практического развития федерализма в своей стране и за рубежом. Книга не перегружена специальной терминологией, снабжена справочным указателем по странам и основным понятиям, содержащимся в исследовании. Ее по достоинству оценили специалисты во многих странах мира – она переведена на 20 языков.

Елена ОВЧАРЕНКО – руководитель Информационного центра «Канадская библиотека» факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова