

А. А. ШМАГУН

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ РЕКОНСТРУКЦИИ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ЭСТОНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рассмотрены пять групп документальных источников по реконструированию эстонской системы электронного правительства. Актуализируется внимание к расширению доступа к историческим источникам и появлению новых видов источников при изучении таких сложных социотехнических систем, как электронное правительство. Делается вывод о возможности использования выявленных групп источников для исследования систем электронного правительства в иных государствах.

Five groups of documentary sources for reconstruction of the Estonian e-Government system are revealed and characterized. Attention is drawn to the increased access to historical sources and the emergence of new types of sources when exploring complex socio-technical systems such as e-Government. The article concludes that the identified groups of sources can be applicable to the research of e-Government systems in other states.

*Ключевые слова:* электронное правительство; техническая документация; сайты государственных органов Эстонской Республики; порталы электронных услуг; государственный регистр информационных систем, баз данных и электронных услуг.

*Keywords:* e-Government; technical documentation; web sites of public authorities of Republic of Estonia; portals of electronic services; state register of information systems, databases, and electronic services.

Постоянное развитие и использование информационно-коммуникационных технологий в современном обществе приводит к появлению новых (электронных) видов исторических источников, неизвестных традиционному источниковедению, и новых методик их источниковедческого анализа [1; 2]. Кроме того, интернет-технологии постоянно рас-

ширяют доступ исследователя к традиционным видам исторических источников, таким как документы законодательства.

Основную источниковую базу для комплексного исследования социотехнической системы электронного правительства Эстонской Республики [3; 4] составляют пять групп документальных источников:

- источники права Европейского союза (ЕС);
- акты законодательства Эстонской Республики;
- техническая документация;
- видеоматериалы выступлений основоположников эстонской модели электронного правительства;
- официальные сайты государственных органов, порталы электронных услуг, государственный регистр информационных систем, баз данных и электронных услуг (компоненты инфраструктуры электронного правительства).

Поскольку Эстонская Республика является членом ЕС, коммунитарные нормы права ЕС оказывают существенное влияние на формирование и функционирование национальной системы электронного правительства. Для исследования правовых отношений, возникающих в рамках системы электронного правительства, ценность представляют *источники вторичного (производного) права ЕС*, издаваемые институтами ЕС. Особенность источников вторичного права — отсутствие их четкого иерархического построения по юридической силе. Среди этой группы источников необходим анализ следующих категорий актов, регулирующих отдельные вопросы электронного правительства в государствах — членах ЕС: нормативных актов (регламенты, директивы) и индивидуальных актов (решения). Официальное опубликование вышеуказанных видов источников осуществляется в печатном издании «Официальный журнал ЕС» (англ. *Official Journal of the European Union* — далее ОJ). Доступ к электронным копиям официальных актов ЕС возможен через базу данных Ведомства официальных публикаций «EUR — Lex» [5].

Наиболее важными видами нормативных актов являются регламент («закон») и директива («основы законодательства»), которые издаются Европейским парламентом с согласия Совета ЕС. Регламент (англ.: Regulation), «нормативный акт ЕС, имеющий обязательную силу и прямое действие на всей его территории» [6], — наиболее жесткое средство регулирования в праве ЕС, обязывающее государства-члены непосредственно и дословно применять его нормы в национальном праве. Регламент рассматривают в качестве инструмента унификации права, т. е.

введения полностью одинаковых правил поведения участников общественных отношений в пределах всего ЕС. В качестве примера такого источника по изучению вопросов электронного правительства можно привести Регламент 910-2014 Европейского парламента и Совета от 23 июля 2014 г. «Об электронной идентификации и услугах доверия для электронных транзакций на внутреннем рынке и об отмене Директивы 1999/93/ЕС» [7], который призван расширить трансграничное использование средств электронной идентификации.

Директива (*англ.*: Directive) — «нормативный акт ЕС, закрепляющий основы законодательства в конкретной сфере общественной жизни» [6]. Директива в отличие от регламента требует транспонировать ее нормы в национальные нормативные акты и обязательна для государств-членов в отношении только определенного результата, предписанного в ней. В то же время директива дает свободу выбора форм и способов достижения данного результата, т. е. государствам-членам разрешается адаптировать ее нормы к национальному законодательству. Примером такого источника служит Директива 1999/93/ЕС Европейского парламента и Совета «О порядке использования электронных подписей в Европейском сообществе» [8], которая с 1 июля 2016 г. будет заменена вышеназванным регламентом.

Решение (*англ.*: Decision) Европейской комиссии является стандартной формой индивидуальных актов. По сравнению с регламентом решение характеризуется большей степенью конкретности своих предписаний, обладает прямым действием и обязательной силой только для тех, кому оно адресовано. Адресатами могут быть государство/а-член(ы), юридические или физические лица. В качестве примера можно привести Решение Европейской комиссии 2009/767/ЕС от 16 октября 2009 г. [9]. В соответствии с данным решением все государства — члены ЕС обязаны вести и публиковать национальные списки поднадзорных/аккредитованных провайдеров сертификационных услуг (ПСУ), выдающих квалифицированные сертификаты электронной подписи. Это так называемые списки доверенных сертификатов, или TSL (*англ.*: Trust-service Status List). Цель ведения таких списков — взаимное признание в рамках ЕС квалифицированных электронных подписей, поддерживаемых ПСУ, которые помещены в данные списки.

В качестве источников изучения эстонской системы электронного правительства также служат отдельные *акты законодательства Эстонской Республики*, которые можно представить в следующей иерархии:

- закон (эст.: seadus);
- постановление парламента Эстонской Республики (эст.: Riigikogu otsus);
- постановление правительства Эстонской Республики (эст.: Vabariigi Valitsuse määrus);
- распоряжение правительства Эстонской Республики (эст.: Vabariigi Valitsuse korraldus);
- постановление министерств (эст.: määritus).

Вышеперечисленные источники национального права представляют собой как программные документы, определяющие основную политику Эстонской Республики в области формирования системы электронного правительства [10], так и акты, детально регулирующие отношения в области функционирования отдельных компонентов инфраструктуры электронного правительства (в частности, электронной идентификации) [11; 12]. Основной ресурс для доступа к этим видам источников — база данных Министерства юстиции Эстонской Республики «Riigi Teataja» [13], единственная форма официального опубликования актов законодательства Эстонской Республики. С 1 июня 2010 г. одновременное официальное опубликование актов в бумажном виде, как правило, не осуществляется, за исключением особых случаев, когда заказчик (публично-правовое юридическое лицо) полностью несет расходы за публикацию бумажной версии [14].

Посредством интернета эстонское государство предоставляет бесплатный доступ к базе данных «Riigi Teataja», которая содержит тексты актов законодательства на эстонском языке и их официальный перевод на английский язык. Но англоязычные версии не имеют юридической силы и на них нельзя ссылаться в ходе судебных и иных официальных процедур.

Важный источник для исследования программно-технических аспектов цифровой подписи как разновидности электронной идентификации — *техническая документация*, которая находится в открытом доступе в интернете на официальных сайтах ее разработчиков. К этой группе источников относятся:

- используемые в Эстонской Республике технические стандарты и спецификации международной организации ETSI<sup>1</sup>, в частности

<sup>1</sup> European Telecommunications Standards Institute — Европейский институт телекоммуникационных стандартов.

на формат контейнера цифровой подписи (спецификации «XAdES»<sup>2</sup>), формат квалифицированного сертификата и формат TSL-списка, которые соответствуют требованиям источников права ЕС в области электронных подписей;

- технические спецификации для отдельных компонентов эстонской системы цифровой подписи «DigiDoc», составленные разработчиком системы в лице ПСУ «AS Sertifitseerimiskeskus» (в частности спецификации форматов контейнера цифровой подписи BDOC и DDOC, спецификации клиентских приложений, спецификация web-сервиса DigiDocService);
- TSL-список, оператор которого — Департамент технического надзора Министерства экономики и коммуникаций Эстонской Республики [16], — документ, написанный на строгом формализованном языке в соответствии с технической спецификацией ETSI [17] и включающий информацию обо всех национальных поднадзорных/аккредитованных ПСУ и оказываемых ими услугах.

Одним из первоисточников по изучению эстонской системы электронного правительства можно считать доступные в интернете *видеоматериалы с докладами президента Эстонской Республики Т. Х. Ильвеса* на международных конференциях, посвященных проблемам развития электронного правительства [18—20]. Например, Академией электронного управления Эстонской Республики в сотрудничестве с Министерством иностранных дел Эстонской Республики, Эстонским центром Восточного партнерства, Европейской комиссией, Шведским агентством международного развития (SIDA), Агентством США по международному развитию (USAID) и международной корпорацией «Microsoft» ежегодно организуется международная конференция «Tallinn e-Government Conference» / «Таллиннское электронное правительство». В своих докладах Т. Х. Ильвес, который является инициатором и главным идеологом формирования «электронного государства», объясняет, как Эстонии удалось реализовать концепцию электронного правительства, какие факторы повлияли на это, какие дальнейшие направления инновационной политики будут предприняты в данной области. Поэтому каждое выступление президента представляет интерес для широкого круга лиц — исследователей и непосред-

---

<sup>2</sup> XAdES — XML Advanced Electronic Signatures — Усиленные электронные подписи в формате XML. Первая версия технических спецификаций ETSI TS 101 903 «XAdES» была выпущена в 2002 г., на данный момент действует версия 2010 г. [15].

ственных реализаторов, внедряющих информационные технологии в управление.

Незаменимыми источниками по исследованию электронного правительства служат сами компоненты инфраструктуры электронного правительства — *официальные сайты государственных органов и порталы электронных услуг*:

- государственный портал <https://www.eesti.ee> [21];
- *DigiDoc* web-портал для проставления и валидации цифровой подписи, предоставления доступа к электронным документам другим пользователям портала [22];
- сайт Налогово-таможенного департамента Эстонской Республики, предоставляющий доступ к системе электронного налогового декларирования *e-maksuamet/e-toll* [23];
- портал пациента *Minu e-tervis* [24];
- портал «электронной школы» *eKool* [25];
- сайт Департамента полиции и пограничной охраны Эстонской Республики, содержащий информацию о процедуре получения документов, удостоверяющих личность, и средств электронной идентификации [26], и др.

Источниковедческий анализ данных компонентов инфраструктуры электронного правительства проводится с позиций исследования «пользовательского опыта» / «опыта взаимодействия» (англ.: «user eXperience», UX) [27], который, как правило, включает следующие элементы: контент и его обновляемость, информационную архитектуру, пользовательский интерфейс (графический дизайн и интерактивный дизайн), юзабилити (удобство использования сайтов/порталов), потребности пользователей, информационно-техническую поддержку. При проведении анализа необходимо оценивать опыт взаимодействия различных категорий потенциальных пользователей веб-компонентов электронного правительства (например, начинающие, продвинутые, слабовидящие и разнозычные пользователи). Возможны такие методы проведения источниковедческого анализа данных исторических памятников, как фокус-группа, структурированное интервью, включенное наблюдение, анкетирование, юзабилити-тестирование и др. Юзабилити-тестирование проходят респонденты по детально разработанному сценарию с предопределенными метриками эффективности (например, количество затраченного времени, количество возникающих проблем, выполнение/не выполнение определенной задачи).

Отдельное место среди источников, относящихся к компонентам инфраструктуры электронного правительства, занимает *государственный регистр информационных систем, баз данных и электронных услуг RIHA* (эст.: *Riigi infosüsteemi haldussüsteem*) [28]. Эстония, одна из немногих стран в мире, использует информационно-административную систему подобного рода, которая обязательна в соответствии с Законом Эстонской Республики «О публичной информации» [29]. Являясь компонентом информационного менеджмента государства, RIHA выполняет следующие функции: учет, классификацию и описание информационных систем, баз данных и электронных услуг; контроль качества и обеспечение транспарентности управления государственными информационными системами; планирование развития государственных информационных систем, баз данных и электронных услуг, совместимых с существующими. Примечательно, что пользователи RIHA могут вносить предложения о создании новых электронных услуг. Единственным недостатком данного источника является отсутствие многоязычной поддержки (информация представлена только на эстонском языке). В рамках исследования эстонской системы электронного правительства информационно-административная система RIHA может использоваться для получения статистических данных о количестве зарегистрированных в государстве электронных услуг и их классификации.

Все вышерассмотренные группы источников, находящихся в свободном доступе в виде электронных ресурсов, позволяют охватить большой круг аспектов эстонской системы электронного правительства и могут быть использованы при исследовании систем электронного правительства иных государств.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Храмцовская Н. А. Понятие «электронное правительство» в англо-американской историографии [Электронный ресурс] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.09. М., 2010. URL: <https://dvs.rsl.ru/NLB/Vtr/SelectedDocs?docid=%2Frsl01004000000%2Frsl01004737000%2Frsl01004737022%2Frsl01004737022.pdf> (дата обращения: 03.03.2015).
2. Корниенко С. И., Гагарина Д. А. Интернет-среда и средство историографического исследования [Электронный ресурс] // Интернет и современное общество : труды XI Всерос. объедин. конф. (28–30 окт. 2008 г., Санкт-Петербург). СПб. : Фак. филологии и искусств СПбГУ, 2008. С. 62–63. URL: <http://ict.informika.ru/vconf/files/10316.pdf> (дата обращения: 06.05.2015).
3. Шмагун А. А. От малого государства к развитому «цифровому обществу»: опыт Эстонии // Проблемы упр. 2015. № 3(56). С. 73–85.

4. Шмагун А. А. Основы правового режима цифровой подписи как компонента инфраструктуры электронного правительства (на примере опыта Эстонской Республики) // Проблемы упр. 2016. № 2(59). С. 32—39.
5. EUR-Lex. Access to European Union law [Electronic resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en> (date of access: 05.05.2015).
6. Кащин С. Ю. Право Европейского союза : в 2 т. М. : Юрайт, 2015. Т. 1 : Общая часть.
7. Regulation No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC [Electronic resource] : passed 23.07.2014 // Eur-Lex. Access to European Union law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN> (date of access: 05.05.2015).
8. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures [Electronic resource] : passed 13.12.1999 // Eur-Lex. Access to European Union law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31999L0093> (date of access: 05.05.2015).
9. Commission Decision 2009/767/EC of 16 October 2009 setting out measures facilitating the use of procedures by electronic means through the ‘points of single contact’ under Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council on services in the internal market [Electronic resource] : adopted on 16 October 2009 // Eur-Lex Access to European Union law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:299:0018:0054:EN:PDF> (date of access: 05.05.2015).
10. Eesti infoühiskonna arengukava 2020 [Electronic resource] : Vabariigi Valitsuse 18.11.2013 korraldus nr 509 // Vabariigi Valitsus. URL: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti\\_infouhiskonna\\_arengukava\\_2020\\_0.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infouhiskonna_arengukava_2020_0.pdf) (date of access: 06.05.2015).
11. Isikut tööndavate dokumentide seadus [Electronic resource] : Vastu võetud 15.02.1999 RT I 1999, 25, 365; Muudetud 16.03.2016 RT I, 06.04.2016, 1 // Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/ITDS> (date of access: 05.05.2015).
12. Digitaalallkirja seadus [Electronic resource] : Vastu võetud 08.03.2000 RT I 2000, 26, 150; Muudetud 19.06.2014 RT I, 29.06.2014, 109 // Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13314840?leiaKehitiv> (date of access: 05.05.2015).
13. Riigi Teataja [Electronic resource]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/> (date of access: 05.05.2015).
14. The electronic Riigi Teataja (eRT). Description [Electronic resource] // N-Lex. URL: [http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info\\_ee/index\\_en.htm](http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info_ee/index_en.htm) (date of access: 05.05.2015).
15. ETSI TS 101 903 V1.4.2 (2010-12) «Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); XML Advanced Electronic Signatures (XAdES)» [Electronic resource]: Reference RTS/ESI-000112 // ETSI. World Class Standards. URL: [http://www.etsi.org/deliver/etsi\\_ts/101900\\_101999/101903/01.04.02\\_60/ts\\_101903v010402p.pdf](http://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/101900_101999/101903/01.04.02_60/ts_101903v010402p.pdf) (date of access: 06.05.2015).
16. Estonian Trusted List Scheme Operator. EESTI (ESTONIA): Trusted List [Electronic resource] : Tsl Id: EE0001; TSL signed on 2016-05-02T06:16:56Z; Valid until nextUpdate value: 2016-11-01T07:00:00Z // The National Registry of Certification Service Providers. URL: <http://sr.riik.ee/tsl/estonian-tsl.pdf> (date of access: 06.05.2015).
17. ETSI TS 119 612 V1.1.1 (2013-06) «Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Trusted Lists» [Electronic resource] : Reference DTS/ESI-0019612 // ETSI. World Class Standards. URL: [http://www.etsi.org/deliver/etsi\\_ts/119600\\_119699/119612/01.01.01\\_60/ts\\_119612v010101p.pdf](http://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/119600_119699/119612/01.01.01_60/ts_119612v010101p.pdf) (date of access: 06.05.2015).

18. Keynote address by H. E. Mr Toomas Hendrik Ilves, President of Estonia [Video podcast] : Tallinn e-Governance Conference 2015, 12—13 May 2015 // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=bDgNScRwloQ> (date of access: 05.05.2015).
19. President Ilves of Estonia: Evolving Into a Genuinely Digital Society [Video podcast] : Sponsored by Department of Communication, Stanford Libraries, the Freeman Spogli Institute and European Entrepreneurship & Innovation @ Stanford Engineering. Stanford University, 2014 // YouTube. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_SU6YjHEMNQ&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=_SU6YjHEMNQ&feature=youtu.be) (date of access: 05.05.2015).
20. Toomas Hendrik Ilves — Estonia as a think tank of e-Government. The eGA/GISI initiative [Video podcast] : Conference «From e-Government to Open Governance», 16 May 2013 // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=BBcUORzU3CA> (date of access: 05.05.2015).
21. Государственный портал [eesti.ee](http://eesti.ee) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eesti.ee> (дата обращения: 05.05.2015).
22. Портал Digidoc [Электронный ресурс]. URL: <https://digidoc.sk.ee> (дата обращения: 05.05.2015).
23. Налогово-таможенный департамент Эстонской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.emta.ee> (дата обращения: 05.06.2015).
24. Minu e-tervis [Electronic resource]. URL: <https://www.digilugu.ee/login> (date of access: 05.05.2015).
25. eKool [Electronic resource]. URL: <https://www.ekool.ee> (date of access: 05.06.2015).
26. Департамент полиции и пограничной охраны Эстонской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.politsei.ee> (дата обращения: 05.05.2015).
27. *Flowers E. UX is not UI* [Electronic resource] // HelloErik Experience Design Zealotry. URL: <http://www.helloerik.com/ux-is-not-ui> (date of access: 05.05.2015).
28. Riigi infosüsteemi haldussüsteem RIHA [Electronic resource]. URL: <https://riha.eesti.ee/riha/main> (date of access: 05.05.2015).
29. Avaliku teabe seadus : Vastu võetud 15.11.2000 RT I 2000, 92, 597; Muudetud 15.12.2015 RT I, 06.01.2016, 1 [Electronic resource] // Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12900546?leiaKehtiv> (date of access: 06.05.2015).

Артыкул пааступіў у рэдакцыю 28 чэрвеня 2015 г.