

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Н.С. Семенов, С.Р. Семенов

Рассматриваются вопросы электронного правительства на современном этапе развития общества и государства. Электронное правительство определяется как комплекс возможностей для граждан и организаций с применением новых технологий, электронного формата обмена данных, предоставления электронных услуг со стороны государственных и ведомственных органов. Соответственно, такие взаимодействия в этой сфере порождают информационные отношения, основанные на тех или иных правовых регуляторах. Обозначены теоретические и практические подходы к изучению электронного правительства, в том числе и системы принятия управленческих решений. Приводится анализ профильных законов в области электронного правительства в разных странах, в том числе в Соединенных Штатах Америки, Республике Корея, Республике Узбекистан. Изучен опыт и выявлены проблемы на законодательном уровне в области электронного правительства Кыргызской Республики. Даны соответствующие рекомендации и предложения по улучшению электронного правительства и государственного управления в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: электронное правительство; информационные отношения; информация; электронная демократия; законы; открытое правительство.

ЭЛЕКТРОНДУК ӨКМӨТ ЖАНА МААЛЫМАТТЫК МАМИЛЕЛЕР

Н.С. Семенов, С.Р. Семенов

Макалада коомдун жана мамлекеттин өнүгүүсүнүн азыркы этабындагы электрондук башкаруу маселелери каралган. Электрондук өкмөт жарандар жана уюмдар үчүн жаңы технологияларды колдонуу менен, маалымат алмашуу үчүн электрондук форматты, ошондой эле мамлекеттик жана ведомстволук органдар тарабынан электрондук кызматтарды көрсөтүүнүн мүмкүнчүлүктөрүнүн жыйындысы катары аныкталат. Демек, бул чөйрөдөгү мындай өз ара аракеттенүү белгилүү бир укуктук жөнгө салуучуларга негизделген маалыматтык мамилелерди пайда кылат. Электрондук өкмөттү, анын ичинде башкаруу чечимдерин кабыл алуу системасын изилдөөнүн теориялык жана практикалык ыкмалары берилген. Ар кандай өлкөлөрдө, анын ичинде: Америка Кошмо Штаттарында, Корея Республикасында, Өзбекстан Республикасында электрондук башкаруу жаатындагы адистештирилген мыйзамдарга талдоо жүргүзүлгөн. Тажрыйба изилденип, Кыргыз Республикасынын электрондук өкмөт жаттындагы көйгөйлөр мыйзамдык деңгээлде аныкталды. Кыргыз Республикасында электрондук өкмөттү жана мамлекеттик башкарууну өркүндөтүү боюнча тиешелүү сунуштар берилген.

Түйүндүү сөздөр: электрондук өкмөт; маалыматтык мамилелер; маалымат; электрондук демократия; мыйзамдар; ачык өкмөт.

ELECTRONIC GOVERNMENT AND INFORMATION RELATIONS

N.S. Semenov, S.R. Semenov

The article deals with the issues of electronic government at the present stage of development of society and the state. Electronic government is defined as a set of opportunities for citizens and organizations with the use of new technologies, electronic format for data exchange, and the provision of electronic services by state and departmental bodies. Accordingly, such interactions in this area give rise to information relations based on certain legal regulators. The theoretical and practical approaches to the study of e-government, including the management decision-making system, are outlined. The analysis of specialized laws in the field of electronic government in different countries, including: in the United States of America, the Republic of Korea, the Republic of Uzbekistan, is given. The experience was studied and problems were identified at the legislative level in the field of electronic government of the Kyrgyz Republic. Relevant recommendations and proposals for improving e-government and public administration in the Kyrgyz Republic are given.

Keywords: electronic government; information relations; information; e-democracy; laws; open government.

Усиление роли новых технологий в современном мире позволило установить различные формы информационных отношений в электронном виде, начиная с частных инициатив (создание специальных информационных ресурсов, выраженных в виде социальных сетей, электронных торговых площадок, электронных бирж) и заканчивая государственными программами (формирование информационной инфраструктуры, прокладка сетей, процессы администрирования, цифровая экономика и т. д.). Соответственно, государство как субъект международного права больше заинтересованно в электронной системе управления, которая позволяет ускорить выработку и принятие необходимых тактических и стратегических решений на уровне исполнительной структуры власти и является наиболее объемной и сложной. Авторы поставили следующие задачи:

1. Обозначить природу электронного правительства.

2. Провести исследование сферы информационных отношений, построенных на государственном уровне в ряде стран, в том числе и в Кыргызской Республике.

3. Выявить проблемы и дать рекомендации по устранению этих проблем в Кыргызской Республике.

Электронное правительство – это совокупность способов управления в публичной сфере с применением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), способных удовлетворить запросы в области информационных данных. Формирование электронного правительства начинается с вопросов информационной безопасности, кибербезопасности, которые представляют защиту целостности информационных данных. Российский ученый А.А. Сидорова рассматривает электронное правительство со стороны двух подходов, которые дают свое определение и назначение. Такими подходами являются [1, с. 12–15]:

➤ узкий подход (обозначает применение ИКТ, служащие вектором взаимодействия государственных органов с гражданами, где ресурс интернета представляет основную площадку генерации информационных отношений. Главной особенностью такого

подхода является оказание государственных услуг, снижение процесса бюрократизации, удобства для пользователей, быстрота и дешевизна конечных услуг);

➤ широкий подход (обозначает не только саму информатизацию государственного управления и предоставления услуг, а формирование различных моделей взаимодействия.

Например, G2C – государство-граждане, где формируются информационные отношения между государственными, муниципальными органами власти и гражданами в области построения коммуникаций; G2B – государство-бизнес, где формируются информационные отношения между государственными, муниципальными органами власти и бизнес-средой. G2G – государство-государство, где формируются информационные отношения между различными государствами и их органами власти, что ведет к общему обмену информационными потоками данных).

А.А. Сидорова отмечает, что электронное правительство должно не просто предоставлять услуги в электронном формате, а поддерживать и повышать уровень демократизации общества, вести мониторинг общественных процессов, повышать открытость государственной власти. Государство должно стать открытым, чтобы социальные группы могли создавать инициативы для улучшения работы как государственных органов, так и общественной жизни граждан. Соответственно, процессы автоматизации и информатизации приведут к пересмотру уже сложившихся моделей работы государственных органов власти и к сокращению государственного аппарата.

Другой ученый, О.А. Околёснова, подтверждает, что традиционные модели работы государственных институтов будут изменены с целью упрощения взаимодействия информационных отношений и поэтому рассматривает электронное правительство в виде правового института информационного права, а также характеризует его внешней (предоставление электронных услуг, открытость данных, электронное голосование, электронное правосудие) и внутреннюю составляющие (построение системы документооборота, межведомственного

электронного взаимодействия, формирование процедур и способов безопасности данных) [2, с. 184–187]. В электронном правительстве О.А. Околёнова видит особую форму организации деятельности государственных органов при помощи ИКТ, а также реализацию прав граждан в системе государственного управления.

Ученый Е.Г. Иншакова подходит к рассмотрению электронного правительства как к системе государственного управления, имеющей отдельные правовые институты, функции, права, принципы [3, с. 166]. Данная система должна иметь свои особенности, способствующие ее детализации по тем или иным категориям, что выводится в отдельные признаки, такие как сокращение времени по предоставлению услуг и принятие административных актов, введение принципов оперативности (где данный принцип способен повысить работу человеческих ресурсов, при этом поступающие запросы, обращения или задания должны рассматриваться по существу и в установленные сроки), прозрачности (где граждане при помощи информационных технологий, в том числе информационных ресурсов могут отслеживать процессы работы того или другого государственного органа, вести общественный мониторинг по качеству и количеству принятых решений и т. д.), законности, обязательной юридической ответственности по отношению к должностным лицам [3, с. 166–167]. Отдельно следует сказать, что информация, поступающая в государственные органы власти от физических и/или юридических лиц, а также выходящая из них, должна быть достоверной, неискаженной, целостной, так как на ней строятся информационные отношения, которые регулируются нормами права. Соответственно, ряд стран от теоретических обоснований перешли к практическим, приняв специальные нормативные правовые акты (НПА). Для анализа таких НПА были взяты следующие страны:

Соединенные Штаты Америки (США). В 2002 г. принимается Закон об электронном правительстве, который по параграфу 3601 обозначил электронное правительство как применение правительством основных составляющих интернет-среды, в том числе веб-приложений и иных программных средств для улучшения

электронного доступа к информации, а также реализации возможностей по оказанию услуг [4]. Структура электронного правительства представлена как специальный государственный орган/ведомство со своим главой, которого назначает президент. Основными функциями главы данного органа являются планирование бюджета, привлечение инвестиций, информационная безопасность, работа с информационными потоками (причем идет разделение на общественную информацию с учетом прав лиц с ограниченными возможностями, распространяемую для частного сектора и закрытую информацию, распространяемую для государственного сектора). Имеется отдельно управленческая структура под названием совет директоров по информации, которая занимается формированием общей информационной политикой. В том числе прорабатываются вопросы государственной безопасности, где имеется уполномоченный представитель от объединенных ведомств – армии, военно-морских сил и военно-воздушных сил, курирующий данные моменты. Финансирование электронного правительства происходит через специальный фонд, входящий в центральное казначейство страны.

Республика Корея (РК). В 2009 г. принимается Закон об электронном правительстве, где в статье 2 устанавливается, что электронное правительство – это правительство, которое координирует административные вопросы между государственными органами и административными учреждениями с целью оцифровки информации для граждан, с применением информационных технологий [5]. Целью закона является реализация системы электронного правительства, что позволит повысить производительность работы государственного аппарата, сформировать прозрачность и демократичность государственного управления, а также улучшить качество жизни граждан. Электронное правительство РК строится на новых технологиях и с применением наиболее важных компонентов, таких как электронный документ, электронная подпись, информационный ресурс и т. д. Обращение граждан в электронном виде, таких как электронная петиция, жалоба или предложение представляют собой обязательные факторы взаимодействия

государства и общества. Структура управления электронным правительством состоит из Правительства РК и уполномоченных органов. Можно отметить и юридическую ответственность согласно разделу 7 данного закона, где напрямую закрепляется юридическая ответственность, без отсылки на другие НПА, что выражается в виде тюремного срока, исправительных работ или штрафа. Например, статья 75 устанавливает тюремное заключение с исправительными работами на срок не более 5 лет или штраф в размере не более 50 млн вон по отношению к лицу, которое подделывает, изменяет, повреждает или использует информационную систему для обмена административной информацией без уважительной причины. Таким образом, РК пресекает различные виды правонарушений в информационной среде.

Республика Узбекистан (РУ). В 2015 г. принимается Закон об электронном правительстве, который в статье 3 обозначает электронное правительство как систему организационно-правовых мер и технических средств [6]. Главным назначением данного закона служит оказание услуг физическим и юридическим лицам и межведомственное электронное взаимодействие. Статья 5 устанавливает основные правовые принципы, такие как открытость и прозрачность государственных органов, равный доступ субъектов права к государственным услугам, оказание электронных услуг, унификация документов, единые идентификаторы, совершенствование государственных услуг и обеспечение информационной безопасности. Органами управления являются Кабинет министров РУ, уполномоченный орган, а также структура межведомственного взаимодействия исполнительной власти.

Кыргызская Республика (КР) также не стала исключением из этого списка стран и активно внедряет электронное правительство на государственном уровне. Основой послужила Национальная стратегия устойчивого развития (НСУР) КР на период 2013–2017 гг., которая в ч. 2.6 основными факторами развития установила – это интернет, информационные отношения и демократизация общества, которые вырабатывают систему «электронного правительства», и на 2013–2014 г. на это была заложена общая

сумма в размере 6,5 млн долл. США [7]. Важной составляющей НСУР в данном направлении определялось, что развитие электронного информационного обмена данными будет происходить между государственными и/или муниципальными органами и физическими и/или юридическими лицами, где электронный формат данных станет ключевым.

В 2014 г. принимается программа Правительства КР по внедрению «электронного правительства», позволившая взять курс развития государства и сформировать основные принципы работы, что выражается в виде снижения административной нагрузки, вовлечение бизнес-сообщества, предоставление различных услуг и экономию финансовых средств [8].

В 2016 г. распоряжением Правительства КР в пилотном режиме принимается Система электронного взаимодействия «Тундук», которая представляет собой информационный комплекс с возможностью предоставления услуг и обмен данными [9]. Отдельно осуществлялась разработка требований к «Тундук», сначала в формате временных, а затем и постоянных. В последнем варианте требований, принятом в 2018 г., обозначаются права и обязанности оператора и участника (государственные и муниципальные органы, государственные предприятия, физические и юридические лица, являющиеся владельцами информационной системы), порядок подключения (реализуется через подготовку обращения и заключение договорных отношений в области обмена электронных документов), признание подключения недействительным (в случае, если участник предоставил неверную информацию, нарушил условия подключения, недобросовестно использует услуги) и установление информационной архитектуры «Тундук» (обозначение компонентов и функций сервера безопасности, включая сам интерфейс пользователя и системы мониторинга данных) [10]. Схожие правила в 2019 г. были выработаны и для Государственного портала электронных услуг [11].

Дополняя и расширяя возможности электронного правительства, следует обозначить и систему «открытого правительства», основой которой была Декларация «открытого правительства» со своими принципами, такими как

доступность информации о деятельности правительства (обозначает расширение информационной составляющей на всех уровнях государственного управления, в том числе и в различных форматах), гражданское участие (в том числе гендерная составляющая, участие различных неправительственных организаций), высокие стандарты профессиональности кадров (внедрение антикоррупционной системы, прозрачность отбора кадров, наличие соответствующих НПА), применение новых технологий (способствующих упрощению работы с информационными данными и позволяющих задействовать различные механизмы гражданского участия в работе государственных органов власти по средством электронного формата) [12]. Суть «открытого правительства» – это построение процесса открытости исполнительной ветви власти для своих граждан, где гражданский сектор представлен как главный тренд, который становится важной особенностью работы с государственными органами и органами местного самоуправления, где граждане могут принимать непосредственное участие в обсуждении проектов НПА, бюджета, социально-экономической политики и получать доступ к открытой информации [13, с. 191–192]. Кроме того, «открытое правительство» утверждено в ч. 4.8. Национальной стратегии развития КР на 2018–2040 гг. как законодательная основа и механизм развития гражданского общества с применением информационных технологий [14]. Открытое и электронное правительство – это синтез построения информационного общества с его возможностями в современном мире.

Возвращаясь к электронному правительству, следует отметить, что основные тенденции его развития – это оказание услуг и обмен данными, но в теоретических обоснованиях ученых-теоретиков имеются и определенные модели электронной демократии как составляющей части электронного правительства.

Я.А. Антонов обозначает электронную демократию в виде архитектуры, состоящей из проектов (электронное правительство, находится в единой плоскости с электронным государством и электронным парламентом) и инструментов воздействия (электронный форум, электронное обсуждение и т. д.) [15, с. 138]. При этом электронная демократия

должна расширить возможности граждан через электронный формат и информационные отношения. Это приведет ко всеобщему электронному голосованию, с возможностью упрощения процедуры проведения референдумов, открытость выборных процессов (на местном и республиканском уровнях), информированность населения (через информационные ресурсы и средства связи, где граждане будут получать данные о формах правления, политических режимах, административно-территориальном статусе и т. д.). Электронная демократия – это совокупность взаимозависимых институтов, направленных на поддержание и осуществление волеизъявления граждан в электронном формате, что отражается на информационных отношениях, которые позволяют устанавливать и генерировать любые информационно-правовые связи с различными субъектами права.

Н.А. Данилов дополняет позицию Я.А. Антонова, отмечая, что электронная демократия – это способ участия граждан в управлении государством при помощи ИКТ [16, с. 13–14]. Электронное правительство Н.А. Данилов обозначает как системность, но с выработкой профильных НПА, служащих регуляторами данного вопроса. Главным в этой сфере является принцип открытости, который позволит исполнительной власти продемонстрировать ее стабильность, выявит ее проблемные зоны, повысит уровень доверия народа к государству [16, с. 95–96]. Принцип открытости реализуется через право на информацию, что обычно закрепляется на конституционном уровне и выражается в виде действий по работе с этой информацией (поиск, получение, хранение, безопасность, обработка и т. д.).

Таким образом, можно выделить проблемы электронного правительства КР в следующий перечень:

- недостаток системности, что должно выражаться в едином концептуальном документе (стратегия, концепция, программа);
- отсутствие единых требований к информационной безопасности;
- различность информационных систем государственных органов;
- отсутствие концепции электронной демократии (где должны быть обозначены механизмы взаимодействия между обществом

и государством, правовая среда, цели, задачи, принципы и т. д.);

- нехватка профессиональных кадров, направленных на создание новых информационных систем (обычно идет поддержание уже действующих информационных процессов и систем, но не создание новых).

Электронное правительство следует рассматривать в концепции электронной демократии как один из элементов, что позволит объективно получить общую картину мира и выявить сам процесс взаимодействия на уровне исполнительной власти (министерства, комитета, агентства, службы, фонда и т. д.). По мнению Я.А. Антонова, следует сосредоточить внимание и на других проектах (электронный парламент, электронное правосудие и т. д.), которые трансформируются в единую модель электронного государства, где гражданский сектор получит больше возможности для взаимодействия с государством. Кроме того, доктринально нужно обозначить, что из себя будет представлять электронное правительство? Только услуги и обмен данными? Или это будет единая сеть электронной демократии с возможностью проведения выборов, референдумов, прямого контроля населения за административными и политическими решениями власти? Такой же момент и с объемом НПА в области электронного правительства, будь это некая совокупность НПА (стратегия, концепции, планы, постановления правительства и т. д.) или это будет унификация в единый правовой акт, как это было представлено на примерах США, РК и РУ. Значение электронного правительства также рассматривается и с различных подходов.

Например, А.А. Сидорова выделяет узкий и широкий подходы и строит под них возможные модели взаимодействия субъектов права. О.А. Околёснова и Е.Г. Иншакова видят в электронном управлении систему взаимодействия субъектов права и реализации прав граждан. Сегодня КР может выработать теоретический и практический подходы, которые будут представлять электронное правительство как систему государственного управления со своей структурой (правовые институты, функции, принципы и т. д.). В дальнейшем можно построить электронную демократию со своей архитектурой, о чем

говорил Я.А. Антонов. Примером электронного правительства КР может стать система «Тундук», которая осуществляет взаимодействие создаваемых баз данных и информационных ресурсов обеспечивая подключением и поэтапной интеграцией систем государственных органов в единую систему межведомственного электронного взаимодействия, согласно разработанным ведомственным планам [17, с. 530]. Следовательно, авторы, изучив зарубежный и национальный опыт, выдвигают следующие предложения, направленные на улучшение электронного правительства и государственного управления КР:

- необходимо доработать доктринальный подход;
- разработать концепцию электронной демократии (где должны быть указаны сферы воздействия, в том числе в виде электронного правительства, электронного правосудия, электронного парламента, электронного общества и государства);
- разработать кодекс правил электронного правительства (с отображением прав граждан и организаций на использование информационной среды электронного правительства, связь регионов с центральной властью, регистры услуг по категориям – образование, медицина, налоговая и регистрационные службы и т. д.);
- усиление взаимодействия между публичным и частным сектором в области построения информационных отношений и электронного управления;
- заявленные государственные услуги, связанные с электронным правительством должны отвечать потребностям граждан и носить стабильный, бесперебойный характер, что откроет эффективность и надежность отечественных информационных ресурсов.

Сегодня создание электронного правительства – это лишь начало построения информационных отношений в современном мире. Новые технологии позволят пересмотреть традиционные отношения в обществе и предоставят широкие возможности для электронного взаимодействия населения и государства.

Литература

1. Сидорова А.А. Электронное правительство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / А.А. Сидорова. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 166 с.
2. Околёнова О.А. Электронное правительство как новый информационно-правовой механизм публичного управления / О.А. Околёнова // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 4.
3. Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Г. Иншакова. Воронеж, 2015. 213 с. URL: https://www.msal.ru/common/upload/129_DISSERTATSIYA_-_Inshakova_E._28129.pdf (дата обращения: 14.04.2021).
4. E-Government Act of 2002. Public law 107-347/ 107th Congress. Dec.17, 2002. H.R.2458. USA. URL: <https://www.justice.gov/opcl/e-government-act-2002> (дата обращения: 14.04.2021).
5. Electronic government act. Act № 9705, May 22, 2009. Republic of Korea. URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=45844&type=part&key=4 (дата обращения: 14.04.2021).
6. Закон Республики Узбекистан «Об электронном правительстве». Принят 9 декабря 2015 года № ЗРУ-395. URL: <https://lex.uz/docs/2833855> (дата обращения: 14.04.2021).
7. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542> (дата обращения: 14.04.2021).
8. Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению «электронного правительства». Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года № 651. URL: <http://www.ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fproject&cid=17&pid=60> (дата обращения: 14.04.2021).
9. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 14 октября 2016 года № 436-р. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/215418/10?cl=ru-ru&mode=tekst> (дата обращения: 14.04.2021).
10. Об утверждении Требований к взаимодействию информационных систем в системе межведомственного электронного взаимодействия «Тундук». Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2018 года № 200. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11735> (дата обращения: 14.04.2021).
11. Правила пользования Государственным порталом электронных услуг. Утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 октября 2019 года № 525. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157173?cl=ru-ru> (дата обращения: 14.04.2021).
12. Декларация Открытого Правительства. Принята 20 сентября 2011 года в городе Вашингтон, Соединенные Штаты Америки. URL: http://www.ogp.el.kg/sites/default/files/deklaraciya_2011.pdf (дата обращения: 14.04.2021).
13. Семенов Н.С. Правовые особенности информационной безопасности Кыргызской Республики / Н.С. Семенов // Российские предприниматели – благотворители и меценаты: сб. материалов III Всероссийских Морозовских чтений, Орехово-Зуево, 18–19 сентября 2020 года. Орехово-Зуево: Государственный гуманитарно-технологический университет, 2020.
14. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 221. URL: <http://www.stat.kg/ru/nsur/> (дата обращения: 14.04.2021).
15. Антонов Я.В. Правовые аспекты электронной демократии и электронного голосования / Я.В. Антонов // Управленческое консультирование. 2014. № 6 (66).
16. Данилова Н.А. Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.А. Данилова. М., 2013. 158 с. URL: <https://www.hse.ru/data/xf/2013/12/11/1282046761/dis%20danilov.pdf> (дата обращения: 14.04.2021).
17. Семенов С.Р. Развитие информационно-коммуникационных технологий в государственных органах Кыргызской Республики / С.Р. Семенов // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2020: сб. научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции, Гатчина, 22 мая 2020 года. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2020.