

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА (на примере Кыргызстана)

Муслимов Шухрат Рахимович

К.т.н., доцент,

*Кыргызско-Российский славянский
университет, г. Бишкек*

IMPROVING THE LEGAL SECURITY OF E-GOVERNMENT (on the example of Kyrgyzstan)

Sh. Muslimov

Annotation

This article analyzes the fact that category "information society" has gone from being a theoretical reflection to implementation at the State level. Based on the consideration of two models for the development of the information society: Western and Eastern, expedient is to use positive experiences to avoid errors when the informatisation of State administration. Explores the current situation in the sphere of information in the Kyrgyz Republic on the implementation of the national program of digital transformation in accordance with the sustainable development of the country-2040, identified key problems of legislative provisions on e-government formation process. To address these issues examines the State of information legislation of the Republic, in which not sufficiently substantiated canceled backbone law for information sphere. In this context, the article proposes a conceptual approach for the development of the law, which must have all.

Keywords: information society, information law, e-governance, e-government, the basic law, building law, electronic control.

Аннотация

В статье проведен анализ того, что категория "информационное общество" прошла путь от теоретического осмысления к реализации на государственном уровне. На основе рассмотрения двух моделей формирования информационного общества: западной и восточной, целесообразным является использование положительного опыта для избежания ошибок при информатизации государственного управления. Исследуется текущая ситуация, сложившаяся в сфере информационных отношений в Кыргызской Республике по реализации общенациональной программы цифровой трансформации в соответствии со Стратегией устойчивого развития страны-2040, выявлены ключевые проблемы законодательного обеспечения процесса формирования e-управления. Для решения этих проблем анализируется состояние информационного законодательства республики, в котором недостаточно обоснованно отменен системообразующий закон для информационной сферы. В связи с этим в статье предлагается концептуальный подход для разработки закона, который должен обладать всеми качествами системообразующего нормативного акта для упорядочения действующих нормативно-правовых актов в информационной сфере и стать основой для вновь принимаемых. Приведена структура этого законопроекта.

Ключевые слова:

Информационное общество, информационное законодательство, e-управление, e-правительство, базовый закон, системообразующий закон, электронное управление.

"Информационное общество", как категория, прошла путь осмысления от философской и социологической концепции к закреплению на государственном уровне [1] и на международном уровне – как возможности достижения "экономических, социальных и культурных преимуществ" [2] для человечества в целом.

Теоретики информационного общества И. Масуда, Ю. Хаяши, Д. Белл, М. Кастельс, Ф.Махлуп и другие единодушно отмечали неизбежность изменений в политической организации общества, поскольку свобода информации непосредственно влияет на политический процесс.

В частности, И. Масуда среди основных черт информационного общества выделял: "В информационном об-

ществе основным субъектом социальной активности станет свободная община" [3, с. 38]. В то же время, критики концепции информационного общества, в частности Ф. Узбстер и К. Мэй, считают, что информационные технологии – это внесоциальный феномен, поэтому они не могут изменить фундаментальных основ существования общества.

В информационном обществе действуют свои правила "игры" и нормы бытия. При этом предполагается возможность у субъекта доступа к техническим средствам, обеспечивающим передачу и обработку информации, а также определенный уровень компьютерной грамотности, позволяющий работать с этими устройствами, уметь воспринимать информацию адекватно. Следует учесть-

вать, что при всей важности технической стороны, обеспечивающей оборот информации, информационное общество – это, прежде всего, качественно новый способ и этап бытия общества.

И хотя каждое государство выстраивает собственную стратегию информационного развития, учитывая экономические, политические и нравственные особенности страны, следует использовать имеющийся опыт и избегать допущенных другими ошибок. Учеными выделяются две основные модели формирования информационного общества – западная и восточная.

Западная модель – это направления информатизации, по которому идут промышленно развитые страны как Англия, Франция, Германия и др., США и Канада. В рамках западной модели информация рассматривается, как важнейший стратегический ресурс государства, а также – как экономическая, политическая и духовная база. В этих странах информационная индустрия постепенно становится одним из ведущих секторов экономики, а вопросы функционирования информации получают статус экономических и политических приоритетов. Западный путь информатизации характеризуется значительными финансовыми и интеллектуальными инвестициями в разработку и производство ИКТ и информационных услуг, надлежащим правовым обеспечением, использованием ИКТ в целях улучшения функционирования социальных связей во всех сферах общества, повышения качества жизни своих граждан, защитой информационного пространства от внешних угроз.

Восточная модель информатизации общества имеет свою специфику по сравнению с западной. В ней учитываются особенности экономики, политики и культуры стран азиатско-тихоокеанского региона, в первую очередь Японии, Китая, Индии, Южной Кореи, Малайзии, Сингапура. Внимание акцентируется на использование информации в управлении обществом, интенсификации экономики, разработку качественно новых технологий, совершенствование социальных сторон жизни с учетом национальных традиций. В Индии и Китае основные пути информатизации органично увязаны с традиционными для данных стран философскими учениями. В отличие от англо-американской модели информатизации, где частный сектор и рынок являются ведущими силами процесса, в азиатско-тихоокеанском регионе, как и в странах Западной Европы, имеет место тесное сотрудничество государства и частного капитала в научной разработке проблем функционирования информации и воплощения их на практике. Здесь первенствует Япония.

В Кыргызской Республике (КР) с целью построения открытого и прозрачного государства, повышения качества жизни граждан, а также улучшения условий для бизнеса запускается общенациональная программа цифровой трансформации "Таза Коом". "Таза Коом" (буквально "Чистое Общество") является ключевым компонентом Стратегии устойчивого развития страны–2040, стратегии, основанной на человеческом капитале и ин-

новациях, в гармонии с окружающей средой.

Декларируется, что программа "Таза Коом" (далее Программа) откроет для Кыргызстана множество перспектив. Реализация данной программы повысит эффективность государственных органов с учетом автоматизации многих процессов и внедрения принципов прозрачности: это внедрение новых технологий в различные сферы деятельности и подготовка к переходу на цифровую экономику, что в будущем создаст мобильное и гибкое государство, способное оперативно реагировать на любые современные тенденции.

В целях Программы записано: "Создание благоприятной среды в экосистеме ИКТ через совершенствование законодательства...", также "Разработка благоприятной политики, нормативных и правовых основ, способствующих устойчивому развитию ИКТ". Разовьём данное положение.

В 70-х годах XX века профессором А.Б. Венгеровым был выдвинут тезис о существовании особого вида правоотношений – информационных. В 1995 году был принят федеральный закон №24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", который стал первым законодательным актом по регулированию информационных отношений в странах СНГ.

В настоящей статье мы сознательно делаем акцент на законодательство России, что обусловлено существенным влиянием юридической школы и медиа политики этого государства на страны региона Средней Азии. Общеизвестно, что тенденции законодательного развития, имеющие быть в России, зачастую оперативно переносятся на правовое поле КР, вызывая острую дискуссию в юридическом сообществе о возможности их восприятия национальной системой.

Информационное законодательство как самостоятельное направление системы кыргызского законодательства было зарегистрировано Указом Президента КР "Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства" под шифром 210.080.000 (Информация и информатизация. Правовая информация. Реклама.) в подотрасли 210.000.000 "Законодательство о культуре" [4], поэтому можно считать, что данный факт стал отправной точкой официального оформления информационного законодательства Кыргызстана в качестве самостоятельной отрасли.

Следует отметить, что критерий такой дифференциации представляется нам недостаточно корректным. Если сравнить с российским классификатором, то законодательство об информатизации в нем выделено в отдельную отрасль "Информация и информатизация", а законодательство о культуре также является отдельной отраслью под шифром 130.000.000 [5].

Вместе с тем, многие исследователи отмечают, что, несмотря на некоторое систематизирующее влияние закона №24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", а также действующего Федерального закона "Об информации, информационных техно-

логиях и о защите информации" от 27.07.2006 N 149-ФЗ на сегодняшний день российское информационное законодательство представляет собой значительный комплекс нормативных документов, принятых в отсутствие единой концепции, положения которых противоречивы и фрагментарны.

Несомненно, что в таком же положении пребывает и информационное законодательство КР, системообразующим для которого до недавнего времени был закон "Об информатизации" от 8 октября 1999 года № 107, утративший свою силу вследствие принятия закона "Об электронном управлении" от 19 июля 2017 года № 127 [6]. Но до этого был принят закон "Об информатизации и электронном управлении" от 22.07.2016 г. № 130, который действовал не более одного года. Такое развитие событий объясняется целями Программы. В то же время возникают некоторые сомнения в необходимости скоротечного принятия закона "Об электронном управлении" взамен закона "Об информатизации", и вот по каким соображениям. В законе "Об информатизации" говорилось, что "информатизация – разработка, создание, освоение и использование информационных технологий, информационных ресурсов; процесс, включающий организационный, научно-технический, социальный и производственно-экономический компоненты и результат деятельности, направленный на удовлетворение информационных потребностей отдельных граждан, их объединений, государственных и негосударственных организаций, общества в целом путем формирования и использования информационных ресурсов во всех сферах жизни общества". В законе "Об электронном управлении" в п.2 ст.1 установлено: "Под электронным управлением в КР понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и граждан по принятию юридически значимых решений и совершению юридически значимых действий с использованием электронных документов и иной информации в электронной форме".

Из целей как отмененного, так и действующего видно, что в первом случае речь шла о решении более масштабных задач, сфера действия закона во втором случае намного сужена. И следует задаться вопросом: "Насколько полно исполнены положения отмененного закона?" На наш взгляд нельзя дать положительного ответа. И вот почему – процесс информатизации в КР еще далек от стадии 100-процентного охвата по причине, в первую очередь, экономического характера, так как многие мероприятия осуществляются за счет грантов и заемных средств из-за отсутствия своих возможностей. Также не ликвидирована среди части населения компьютерная неграмотность, большинство которых жители сельских и отдаленных районов. Это подтверждает и анализ состояния информатизации в программе по внедрению электронного управления: "В сфере финансирования электронного управления, как показывает предварительный анализ имеющихся данных по всем расходам на проек-

ты в области ИКТ в органах государственного управления КР (по состоянию на конец октября 2013 года), за последние четыре года было вложено порядка двух миллиардов сомов (что эквивалентно почти 50 миллионам долларов США). Тот факт, что только 15 % этой суммы приходится на бюджетные средства, говорит не только о слабой координации деятельности внешних доноров в финансировании сферы ИКТ, но и указывает на малый объем финансирования в данной сфере, с учетом бюджетных ограничений" [7].

Кроме того, закон "Об электронном управлении" на наш взгляд не обладает системообразующим качеством, так необходимым в информационной сфере Кыргызстана, в которой только формируется свое законодательство и право, как соответствующие отрасли. Данный факт обусловлен спецификой рассматриваемого закона, направленного на регулирование административно-управленческих отношений, несмотря на то, что в нем закреплены основные понятия, имевшие место в отменном законе "Об информатизации".

Также, мы считаем, что не совсем удачным является название "Об электронном управлении". Понятие "электронный" терминологически укоренилось в функционировании радио-электротехнических устройств, так как процессы в них происходят в результате протекания электрического тока (упорядоченного перемещения электронов) по цепям, состоящим из различных радио-электронных элементов, при этом не обязательно передача информации, содержащей сведения. Иначе дело обстоит при осуществлении управленческой деятельности в социуме – это прямая и обратная связь между субъектами правоотношений с обязательным информационным взаимодействием друг на друга. Известно, главным объектом информационных правоотношений является информация, которая определена в законодательстве как в российском, так и кыргызском как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

В связи с этим корректным, на наш взгляд, название закона должно быть следующим – "Об электронно-информационном управлении".

В настоящее время понятия "цифровой" и "электронный" употребляются для характеристики различных социально-правовых явлений, связанных с использованием информационных технологий. На разных уровнях в бытовом, научном и политико-правовом важное место заняли такие категории как "электронное правительство", "электронная демократия", "электронные деньги", "цифровая подпись", "цифровые угрозы", "цифровизация" и другие. Эти термины продукты информационного общества, о котором говорилось ранее и в отношении самого факта существования которого ведется острая дискуссия на научном и политическом уровне, но действительность неизбежно свидетельствует об изменении этапа исторического развития человечества, которому присущим было доминирование промышленного производства, на новый – где основным производствен-

ным ресурсом становится информация, а основными средствами производства и управления – ИКТ.

Роль ИКТ приобретают все большее значение в сфере государственного управления. Изменяются процедуры и требования к работе органов государственной власти. Модернизация государственного сектора идет в направлении формирования "е-правительства". В научных кругах до сих пор не существует единой точки зрения на содержание понятия "электронное правительство". Так, в [7] дается следующая трактовка: "...под термином "электронное управление" понимается совокупность всех аспектов использования ИКТ в деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления – административных, организационных, материально-технических, программно-технологических, информационно-коммуникационных, нормативных правовых, образовательных, человеческих, финансово-экономических, политических. Схожий термин "электронное правительство" акцентирует внимание в большей степени на автоматизации административных функций и процедур, известных как "электронная администрация" и в меньшей степени затрагивает вопросы политики, демократичности и этики управленческих практик. В этом контексте понятие "электронное правительство" является частью более широкого термина "электронное управление".

Также в этом документе подчеркнута: "В сфере законодательства КР на протяжении длительного времени формировалась нормативная правовая база в области электросвязи, информатизации и ИКТ. Существует более чем 100 нормативных правовых актов, определяющих использование ИКТ в обществе и управлении. Вместе с тем, действующая нормативная правовая база требует усовершенствования в целях гармонизации с лучшей международной практикой и применяемыми подходами к нормативным правовым актам. Также необходима разработка нормативных правовых актов в сфере межведомственного взаимодействия и совместности. Кроме того, требуется существенный пересмотр действующей нормативной правовой базы в новых условиях путем ее упрощения и консолидации, включая отмену устаревших нормативных правовых актов и принятия новых нормативных правовых актов, не только отвечающих текущей ситуации, но и отражающих перспективу.

Действующие нормативные правовые акты не отражают ясно сформулированные технические стандарты и единую политику, которые должны определять процессы электронного межведомственного взаимодействия. Такое положение дел является препятствием в дальнейшем внедрении и развитии электронного управления более быстрыми темпами".

Указанное диктует необходимость оптимизации законопроектных работ в информационной сфере, и в данном случае, автор согласен с позицией профессора В.С. Цымбалюка: "Через соответствующие организационные

структуры СНГ провести согласования об исключении до минимума разработок и принятии отдельных фрагментарных модельных законов для информационной сферы" [8, с. 18]. То есть данное положение считаем полезным перенести на законодательное поле КР.

Остановимся на нормативном обеспечении Программы. На сайте Государственного комитета информационных технологий и связи КР (ГКИТС), который является госорганом исполнительной власти, реализующий государственную политику и осуществляющий межотраслевую координацию в области информатизации и электронного управления дан перечень нормативных актов для электронизации госуправления: Закон КР от 19 июля 2017 года №128 "Об электронной подписи"; Закон КР от 19 октября 2013 года № 195 "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике"; Закон КР от 2 апреля 1998 года № 31 "Об электронной и почтовой связи"; Закон КР от 19 июля 2017 года № 127 "Об электронном управлении"; Закон КР от 14 апреля 2008 года № 58 "Об информации персонального характера"; Закон КР от 5 декабря 1997 года № 89 "О гарантиях и свободе доступа к информации"; Закон КР от 2 июня 2008 года № 106 "О телевидении и радиовещании"; Постановление Правительства КР № 760 от 21 ноября 2017 года "Об утверждении Требований к обеспечению безопасности и защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности персональных данных"; Постановление Правительства КР от 15 июля 2016 года № 402 "Положение о Государственном комитете информационных технологий и связи КР".

Следует отметить, что этот перечень обеспечивает минимально необходимые условия развития электронного управления, но требует усовершенствования для реализации потенциала ИКТ в практике государственного управления в полной мере, как того требует Программа.

Одним из приоритетных направлений достижения цели Программы является модернизация нормативно-правовой базы, обеспечивающей реализацию и защиту конституционных прав граждан при внедрении ИКТ в государственное управление и местное самоуправление [7].

К основным проблемам, характерным для регулирования информационных правоотношений, можно отнести:

- ◆ регулирование ключевых вопросов на уровне ведомственных нормативных правовых актов;
- ◆ отставание законодательства по отношению к возможностям использования ИКТ в государственном управлении;
- ◆ несоответствие правовых норм реальным потребностям участников правоотношений.

В свете вышеизложенного нами предлагается следующая концепция совершенствования информационного законодательства Кыргызстана.

Для эффективного регулирования правоотношений решающее значение принадлежит так называемым базовым законам, которые не только закрепляют основные положения правового регулирования тех или иных отраслевых правоотношений, но и определяют режимные особенности такого регулирования. По этому поводу П.У. Кузнецов пишет: "К ним относятся Конституция РФ для конституционного права, Гражданский кодекс РФ для отрасли гражданского права, Уголовный кодекс РФ для уголовного права, Кодекс об административных правонарушениях РФ для административного права и т.д." [9, с. 39]. Если следовать данной логике, то для информационного права базовым должен быть Информационный кодекс, который пока существует в виде Модельного для стран СНГ. В то же время, для информационной сферы к базовым П.У. Кузнецов относит Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". Считаем, что для информационного права РФ данный закон является системообразующим. И вот по каким соображениям. Известно, что система информационного законодательства – это совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в информационной сфере. Системообразующими являются нормы Конституции, в которых закреплены принципы и положения правового регулирования информационных отношений, а также законы определяющие единую терминологию для всей инфосферы.

Закон КР "Об электронном управлении" не приобрел качества системообразующего в информационной сфере Кыргызстана, несмотря на тот факт, что в него были перенесены основные понятия, содержащиеся в преды-

дущем законе КР "Об информатизации", по нашему мнению, он относится к категории специальных законов.

В связи с этим считаем целесообразным разработать и принять закон КР "Об информации", который должен обладать всеми качествами системообразующего нормативного акта для упорядочения действующих нормативно-правовых актов в инфосфере и стать основой для вновь принимаемых.

Нами предлагается следующая структура этого законопроекта:

ГЛАВА I. Общие положения. В нем раскрывается цель и задачи, предмет и сфера регулирования закона, термины и их определения, основные принципы информационных правоотношений, направления государственной информационной политики. Устанавливается правовой статус субъектов, виды информационной деятельности, право собственности на информацию. Приводится расширенная классификация информации по следующим основным признакам: по содержанию; по способу фиксации; по режиму доступа, а также по всем видам.

ГЛАВА II. Виды реализации права на информацию. Право физического лица на создание и распоряжение своей информацией, личная, семейная тайны, сведения о частной жизни. Право на поиск, получение, хранение, сбор, передачу и распространение информации.

ГЛАВА III. Доступ к информации.

ГЛАВА IV. Право на информацию органов государственной власти КР и органов местного самоуправления.

ГЛАВА V. Право на информацию юридических лиц и общественных организаций.

ГЛАВА VI. Ответственность за нарушение права на информацию.

ГЛАВА VII. Заключительные положения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальная стратегия "Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики". Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 10 марта 2002 года N 54.
2. Окинавская хартия глобального информационного общества. – Режим доступа: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>
3. Масуда И. Компьютерия // Философская и социологическая мысль. – 1993. – № 6. – С. 36–50.
4. Указ Президента КР "Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства" от 2 января 1995 года N УП-1.
5. Указ Президента РФ "О классификаторе правовых актов" от 15 марта 2000 года N 511.
6. Закон КР "Об электронном управлении" от 19 июля 2017 года № 127.
7. Программа Правительства КР по внедрению электронного управления ("электронное правительство") в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления КР на 2014–2017 годы. Утверждено постановлением Правительства КР от 17 ноября 2014 года № 651.
8. Цымбалюк В.С. О систематизации институтов информационного права при кодификации информационного законодательства в СНГ // Информационное право. – М.: Юрист, 2013, № 4 (35). – С. 15–18.
9. Кузнецов П.У. Информационное законодательство как базовый компонент образовательного процесса // Информационное право. – М.: Юрист, 2016, № 2 (48). – С. 38–42.