

Камытов К.Т. - к.ю.н., и.о. доцента
Заведующий лабораторией
«Информационного права и естественно
- научных дисциплин» КГЮА

УДК 342:004.7+351/354](575.2)

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОДХОДОВ К ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ СФЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Аннотация: В статье рассматриваются ключевые направления правовой политики государства в процессе становления и развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике; раскрываются особенности информационного законодательства; проводится параллель с современными законодательными подходами.

Аннотация: Макалада маалымат-коммуникациялык технологиялардын калыптануу жана өнүгүү процессинде мамлекеттин укуктук саясатынын негизги багыттары каралат; информацияндук мыйзам чыгармачылыктын өзгөчөлүктөрү ачылат; заманбап мыйзам чыгармачылык кадамдар менен тендөө жүргүзүлөт.

Annotation: This article discusses the key areas of legal policy of the state in the process of formation and development of information and communication technologies in the Kyrgyz Republic; The peculiarities of information legislation; draws a parallel with modern legislative approach.

Ключевые слова: Электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, информационное законодательство, информатизация общества.

Негизги сөздөр: Электрондук өкмөт, маалымат-коммуникациялык технологиялар, маалымат мыйзам чыгаруучулук, коомду информатизациялоо.

Keywords: E-government, information and communication technology, information law, information society.

Как известно, в настоящее время в Кыргызстане много обсуждается и инициируется проектов, связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий (далее по тексту - ИКТ), развитием электронного правительства, информатизацией основных сфер государственного управления. Вместе с тем начало этому процессу было положено еще в конце 90-х годов прошлого века. Большинство из принятых в то время законов продолжают действовать до сих пор.

Например, базовым законодательным актом в данной сфере в конце 90-х считался Закон КР «Об информатизации» от 8 октября 1999 года №107 [1] (действует до сих пор), регулирующий основные правовые, экономические и организационные отношения, необходимые для развития процесса информатизации в Кыргызской Республике. Данный закон был принят с целью «создания благоприятных условий для удовлетворения информационных потребностей граждан, учреждений, организаций и органов государственного управления на основе формирования в Кыргызской Республике современной информационной инфраструктуры, ее интеграции в международные информационные сети и системы» (Преамбула Закона). В Законе были установлены базовые условия защиты законных интересов и прав государства, юридических и физических лиц при осуществлении деятельности по созданию, накоплению, хранению, передаче и распространению информации средствами современных информационных технологий; условия защиты законных интересов и прав государства, юридических и физических лиц при осуществлении деятельности по созданию, накоплению, хранению, передаче и распространению информации средствами информационных технологий. Эти условия в дальнейшем в ходе совершенствования информационного законодательства не претерпели существенных изменений.

В этом же направлении действовал принятый 8 октября 1999 года Закон КР «О системе научно-технической информации» [2], который устанавливал организационные, экономические и правовые основы функционирования системы научно-технической информации в Кыргызской Республике.

Основные понятия, позволяющие осуществлять переход к использованию электронных документов в различных сферах, введены в Кыргызстане Законом КР «Об электронной цифровой подписи» № 92 от 17 июля 2004 года [3], который направлен на обеспечение правовых условий для использования электронных цифровых подписей в процессах обмена электронными сообщениями, при соблюдении которых электронная цифровая подпись признается равнозначной собственноручной подписи, а также на обеспечение правовых условий предоставления услуг по удостоверению электронных цифровых подписей.

К этой же сфере относится Закон КР «Об электронных платежах» № 121 от 6 ноября 1999 года [4], который установил юридический статус электронных платежей и был призван урегулировать взаимоотношения, возникающие в процессе проведения электронных платежей в Кыргызской Республике, а также определял порядок проведения международных электронных платежей и требования к электронным платежным документам, используемым для проведения таких платежей.

Многие вопросы регулирования отношений в сфере ИКТ в Кыргызстане решались (и решаются до сих пор) нормативными актами Президента и Правительства КР, по большей части носящих концептуальный, программный характер. Так, например, Постановлением Правительства КР № 722 от 23 сентября 1994 года была утверждена Концепция создания и развития информационной сети (информатизации) Кыргызской Республики [5]. Этот акт стал одним из первых концептуальных документов, определивших использование ИКТ в Кыргызстане. Указом Президента КР от 17 октября 1997 года № 285 была утверждена Концепция правовой информатизации в Кыргызской Республике, ориентированная на создание оптимальных условий для «удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных органов, предприятий, организаций, учреждений и граждан на основе эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных информационных технологий» (3.1 Концепции). А через несколько лет Президент КР издал Указ «О создании Государственной компьютерной сети» от 3 мая 2001 года № 354 [6], согласно которому на базе Информационной системы государственного управления и Государственной автоматизированной системы «Шайлоо» создавалась Государственная компьютерная сеть.

Однако базовым стратегическим актом в сфере ИКТ стала подписанная Указом Президента КР от 10 марта 2002 года № 54 Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики» [7]. В целях реализации Национальной стратегии Правительством КР был принят ряд нормативно-правовых актов, таких как:

- Постановление Правительства КР от 8 ноября 2001 года № 697 (в редакции ППКР № 572 от 11 августа 2006 г.) «Об утверждении Программы развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике»;
- Постановление Правительства КР от 24 апреля 2002 года № 248 «О Государственном плане мероприятий по реализации Программы развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике», которое было разработано в целях реализации Национальной стратегии «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики», утвержденной Указом Президента КР от 10 марта 2002 года № 54 [7].

В Национальной стратегии были определены основные приоритеты, цели и задачи и направления государственной политики в сфере ИКТ. Национальная стратегия рассматривалась как одно из важных направлений для развития страны в рамках реализации общенациональной стратегии Комплексной основы развития Кыргызской Республики до 2010 года, потому что в ней были раскрыты организационные, экономические и финансовые механизмы развития ИКТ; обозначены проблемы растущего информационного неравенства между центром и регионами; определены основные

направления развития законодательства: 1) в сфере лицензирования и сертификации - с целью обеспечения прозрачности процедур и устранения неоправданных препятствий развитию предпринимательства в сфере ИКТ, 2) в сфере электронной торговли; 3) в сфере налоговой политики, стимулирующей развитие электронной коммерции, предоставления электронных услуг и оффшорного программирования.

Еще одним важным шагом в придании информационно-коммуникационного развития Кыргызстана в качестве приоритета государственной политики стал Указ Президента КР «О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики» от 18 июня 2001 года № 199. В первые годы после организации Совет по ИКТ работал весьма активно. Члены совета собирались не менее 4 раз в год и решали важные координационные задачи в этой сфере. Председательствовал на заседаниях сам Президент КР, присутствовали министры и другие члены Правительства. Но в последующие годы глава государства уделял все меньше и меньше внимания вопросу деятельности Совета. Естественно, стала падать и эффективность его работы. В 2008 году, после проведения конференции «Вопросы реализации электронного правительства в Кыргызской Республике», Указом Президента КР Совет по ИКТ значительно понижен в статусе. Его председателем стал уже не президент страны, а премьер-министр. Это означало, что вопросы развития ИКТ и электронного правительства перестали считаться стратегически важными для страны, чтобы рассматривать их на уровне главы государства. К слову сказать, в 2013 году Правительство КР разработало «Положение о Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве КР» и «Положение о секретариате Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики - Государственном центре электронного управления» [8], согласно которому председателем Совета по ИКТ определен вице-премьер [9], а руководство секретариатом осуществляет заместитель руководителя Аппарата Правительства КР (п. 6 Постановления).

Через несколько лет, в 2004 году, важным фактом с точки зрения раскрытия информации о деятельности органов государственной власти стало «Временное положение о порядке распространения информации в Государственном интернет-портале (интернете)», утвержденное Указом Президента КР № 10 от 15 января 2004 года [8].

В сентябре 2006 года началась реализация проекта «Усиление технологической и информационной безопасности среди участников кампании по правам человека в Кыргызстане». Проект был профинансирован рядом международных организаций - Институтом Открытого общества, Культурным фондом Гуманистического института по сотрудничеству с развивающимися странами (HIVOS), ГИИП и Демократической комиссией и был завершен к августу 2008 года. Главные цели проекта заключались в том, чтобы обеспечить доступ граждан к государственным информационным ресурсам, увеличить прозрачность правительства, обеспечить конкуренцию, защиту авторских прав и свободу выражения, увеличить использование и улучшить понимание политики информационной безопасности и технологий в среде участников кампании по правам человека в Кыргызстане. Проект содействовал тому, чтобы увеличивающееся число организаций - борцов за права человека могло обеспечить информационную безопасность своих систем, предотвратить несанкционированный доступ, повреждение и нарушение информационных систем.

Таким образом, до 2010 года в Кыргызстане была создана солидная нормативно-правовая база в сфере ИКТ, которая в основном покрывала сложившееся многообразие отношений между участниками, хотя полный корпус законодательных и нормативных актов, регулирующих отношения, до конца не был сформирован. В то же время республика в 2002-2003 годах по уровню развития информационно-коммуникационных технологий занимала, по оценкам международных экспертов, лидирующее место в Центральной Азии. В последующие годы мы стали терять динамику развития. В настоящее время работа по созданию электронного правительства зачастую носит фрагментарный характер и выполняется в рамках отдельных министерств и ведомств, без координации общих усилий. Во многом это происходит потому, что многие годы проекты и мероприятия в сфере ИКТ не финансировались государством, а осуществлялись на

средства различных международных организаций. Например, только Всемирный банк выделил на реализацию различных грантовых программ по информатизации кыргызского общества около 10,5 млн. долл. США [13]. Сегодня интерес международных организаций к Кыргызстану заметно снизился и как следствие - в стране быстро сократилось количество гранто-вых программ. Последняя - Фонда «Сорос-Кыргызстан» («Информационная программа») завершила свою деятельность в 2013 году.

Поэтому на государственном уровне принимаются только поправки в базовые законодательные акты, разработанные в 2000-х годах. Так, на законодательном уровне после 2010 года были внесены несколько поправок в Закон КР «Об информатизации» (В ред. Законов КР от 7 июля 2011 года №79, 10 октября 2012 года №170); была принята Программа Правительства КР по внедрению электронного управления («электронного правительства») в государственных органах исполнительной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы [10], Постановление Правительства КР от 8 сентября 2014 года № 526 «О единой автоматизированной системе «Электронный айыл» [11].

Правда, заметным шагом на пути к большей открытости работы Правительства КР, а также получения «обратной связи» стал в 2014 году запуск новых коммуникационных инструментов: обновленного веб-сайта Правительства КР (www.gov.kg), интернет-портала электронных обращений граждан в государственные органы КР (www.kattar.kg) и общественных приемных в режиме онлайн. Правительственный сайт стал более удобным и простым для использования, получил более современный дизайн, теперь интегрирован с социальными сетями, а также реализован новый функционал, такой как: «Онлайн обращение граждан», «Онлайн аккредитация СМИ», «Рассылка пресс-релизов и НПА», «Электронный регион», поддержка потокового видео и аудио для поддержки сервисов видеотрансляции заседаний Правительства КР, облегченная версия сайта для мобильных устройств, а также много других дополнительных функций и настроек сайта. Интернет-портал «Электронные обращения граждан Кыргызской Республики» (www.kattar.kg) позволяет гражданам, проживающим как внутри страны, так и вне ее пределов, обращаться со своими вопросами и предложениями напрямую к любому руководителю государственного органа страны, органам местного самоуправления и должностным лицам. Виртуальные обращения граждан, отправленные через интернет-портал www.kattar.kg, имеют одинаковую юридическую силу наряду с бумажными документами. Данная инициатива реализована в целях улучшения взаимосвязи Правительства с населением, а также в целях расширения доступа к информации [12, с. 54-55].

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые государством усилия, стоит отметить, что, к сожалению, в стране до сих пор не имеется какого-либо единого видения, единой государственной стратегии информатизации кыргызстанского общества и развития института электронного правительства. И здесь, на наш взгляд, нужны следующие направления: *во-первых*, для полноценного функционирования электронного правительства необходимо преодолеть цифровой разрыв в доступе к ИКТ между городом и селом, который, несмотря на прилагаемые Правительством усилия, еще продолжает сохраняться; *во-вторых*, необходимо наращивать темпы развития кыргызско-язычного контента, который сегодня находится в начальной стадии и, по экспертным оценкам, его доля в зоне kg не превышает 5% [13]; *в-третьих*, важно направить усилия на развитие навыков использования ИКТ и компьютерной грамотности как среди госслужащих, так и среди всего населения, особенно сельского; *в-четвертых*, и, на наш взгляд, самое главное - важно привести законодательную базу в порядок. В настоящее время она сложна, неупорядочена и неудобна при пользовании, поэтому требует серьезной доработки и гармонизации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Закон КР «Об информатизации» от 8 октября 1999 года №107 [Текст] // Эркин Тоо. - 1999.- 22 октября (№83).

2. Закон КР «О системе научно-технической информации» № 108 от 8 октября 1999 г. (с поправками от 10 октября 2012 года №170) [Текст] // Эркин-Тоо. - 1999. - 20 октября №82).

3. Закон КР «Об электронной цифровой подписи» от 17 июля 2004 года № 92 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2004. - 30 июля (№60).

4. Закон КР «Об электронных платежах» от 6 ноября 1999 года № 121 [Текст] // Эркин-Тоо. -1999. - 17 ноября (№ 90).

5. Концепция создания и развития информационной сети (информатизации) Кыргызской Республики от 23 сентября 1994 года № 722 Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа. -// <http://cbd.minjust.gov.kg/>

6. Указ Президента КР «О создании Государственной компьютерной сети» № 354 от 3 мая 2001 года (В ред. Указа Президента КР от 5 декабря 2001 года УП№ 354 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа. -// <http://cbd.minjust.gov.kg/>

7. Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики». Утверждена Указом Президента КР от 10 марта 2002 года № 54 [Электронный ресурс]. Режим доступа. - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3679?cl=ru-ru>

8. Постановление Правительства КР от 3 июня 2013 года № 310 «Положение о Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве КР» и «Положение о секретариате Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики - Государственном центре электронного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа. - http://www.gov.kg/?page_id=27337.

8. Об утверждении временного положения о порядке распространения информации в Государственном Интернет-портале (Интернете) Кыргызской Республики. Утверждено Указом Президента КР от 15 января 2004 года УП № 10.

9. Распоряжение Премьер-министра КР от 1 октября 2013 года № 468 «О составе Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. Режим доступа. - http://www.gov.kg/?page_id=27338.

10. Программа Правительства КР по внедрению электронного управления («электронного правительства») в государственных органах исполнительной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утверждено Постановлением Правительства КР от 3 июня 2013 года № 310 (В ред. Постановления от 17 ноября 2014 года № 651).

11. Постановление Правительства КР от 8 сентября 2014 года № 526 «О единой автоматизированной системе «Электронный айыл» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа. -// <http://cbd.minjust.gov.kg/>

12. Результаты деятельности Правительства КР с 4 апреля по 31 декабря 2014 года. [Текст] Отчет Правительства о проделанной работе. - Бишкек, 2015. - 72 с.

13. Ершова Т.В., Хохлов Ю.Е. Состояние и текущие задачи развития информационного общества в Кыргызстане [Электронная версия] / Т.В.Ершова, Ю.Е. Хохлов // Информационное общество. - 2006. - Вып. 5-6. - С. 45-73. Режим доступа. - <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/>