

Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство E-government through PPP within the framework of Eurasian Economic Union

Шаршеева Аида Шеримбековна, Кыргызский Национальный Университет им. Баласагына,
Sharshheeva Aida, Kyrgyz National University named Zh.Balasagyn

E-mail: a_sharsheeva@mail.ru

Иванов Спартак Геннадьевич, Доктор политических наук, Профессор, Кыргызско-Российский Славянский Университет.

Ivanov Spartak, Doctor of Political Sciences, Kyrgyz Russia Slavian University

УДК: 323

Аннотация: В статье приведен анализ и оценка условий внедрения системы электронного государственного управления через государственное-частное партнерство в Кыргызстане в условиях его интеграции в евразийское экономическое пространство.

Abstract: The article is concluded the evaluation of the conditions for implementation of e-governance through public-private partnership in Kyrgyzstan within the framework of integration into the Eurasian economic space.

Ключевые слова: электронное государственное управление, государственное частное партнерство, ЕАЭС, ИТ отрасль, национальный интерес, региональное партнерство.

Keywords: e-government, public private partnership, the EAEC, the IT industry, the national interest, regional partnership

Внедрение системы электронного государственного управления (ЭГУ) является одной из основополагающих задач Правительства Кыргызской Республики (КР). Перед правительственными и исполнительными органами власти поставлены задачи по реализации проектов внедрения электронного управления при предоставлении государственных услуг населению, а также обеспечению безопасности данных в условиях интеграции в цифровое пространство Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Основной проблемой внедрения ЭГУ в конкретно-исторических условиях современного Кыргызстана является отсутствие должного финансового обеспечения процесса, не позволяющее решать вопросы институционального и технического характера на должном уровне. Оптимальным вариантом решения указанной проблемы является применение государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере электронного управления. Внедрение электронного управления через ГЧП является одним из источников финансирования, определенным Программой Правительства КР «по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы» [7].

В декабре 2014 года Кыргызстан подписал Договор о вхождении в Евразийский экономический союз [2]. Данная организация имеет свои требования к структурно-функциональной модели организации ГЧП в сфере электронного управления [8].

Однако современные законодательные, политическое и экономическое условия не позволяют Кыргызстану эффективно интегрироваться в электронный обмен информацией со странами ЕАЭС.

Отсутствуют правовые механизмы, позволяющие обеспечить защиту данных граждан и хозяйствующих субъектов. Нет методики и модели перехода к электронному управлению с учетом государственной поддержки развития национальной Информационно Технологической (ИТ) отрасли.

В данной статье осуществлена попытка комплексного анализа процесса внедрения системы электронного государственного управления в Кыргызстане на основе использования сравнительного, исторического и логического методов. В ходе исследования осуществлен сравнительный анализ правовых и политических условий ГЧП при внедрении электронного управления в КР, странах ЕС, Японии, Сингапура.

Акцент сделан на опыт стран, которые входят в мировые лидеры среди 193 стран с очень высоким индексом развития электронного правительства (больше 0.75) на 2014 год, по оценке ООН. [6] Из стран ЕАЭС для сравнения были взяты Россия и Казахстан, в которых, по рейтингу ООН вошли в список стран с высоким индексом развития электронного правительства (между 0.50 и 0.75) [6]. Также, были изучены работы исследователей России, стран ЕС и ООН, посвященные исследованию политического аспекта ГЧП в реализации электронного управления.

Применение ГЧП в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и электронного государственного управления в мировой практике является достаточно новым явлением.

В Европе вопрос применения рыночной модели предоставления электронных государственных услуг гражданам имеет политическую поддержку. Полномочия по осуществлению контроля за данными процессами возложены на высшие органы исполнительной власти европейских государств. Правовая сторона реализации оформлена в виде договоров посредничества государства и бизнеса в форме ГЧП. Такое посредничество позволяет эффективно решать проблему «электронного включения» различных слоев населения в государственное управление, гарантировать открытый доступ к государственным информационным системам, позволяет гражданам участвовать в разработке государственных услуг, обеспечивает межведомственное взаимодействие и т.д. При этом, государство несет полную ответственность за качество услуг, предоставляемых посредниками. Коммерческие компании, работающие в конкурентной рыночной среде, выступая посредниками подвержены обычным коммерческим рискам, которые могут воспрепятствовать выполнению ими своих обязанностей перед клиентами-гражданами.

Структура взаимоотношений органов власти и бизнеса в процессе оказания электронных государственных услуг населению выстраивается на основе или договора (контракта) на обслуживание, контракта на управление, либо концессионного соглашения. [11]

К примеру, в Великобритании нет специального закона о ГЧП. Все правоотношения рассматриваются по принципу английского гражданского права, где государство несет финансовые и административные обязательства и риски наравне с «партнером». На сегодняшний день официальный портал электронного правительства Британии <https://www.gov.uk/> практически централизованно обеспечивает реализацию 75% государственных услуг (24 министерских департамента и 331 других государственных ведомств и агентств). Электронные услуги предоставляются через Directgov для обслуживания граждан, Businesslink – услуги для бизнеса и NHSchoice - услуги здравоохранения. Все три системы базируются на технологической платформе от Microsoft (<https://www.microsoft.com>), которая отвечает за совершение транзакций, аутентификацию и безопасность. Госструктуры Британии входят в число самых крупных клиентов ИКТ-вендоров. Из федерального бюджета тратится около 16 млрд евро в год на технологии, на долю которых приходится 4,6% общих государственных расходов. [12] Правительством для стимулирования спроса населения были приняты беспрецедентные меры: поправки в законодательство, обеспечивающие налоговые льготы для тех, кто предоставляет цифровые услуги и осуществляет обязательные платежи в электронном виде за государственную услугу и другие платежи: «From 1 January 2015, the rules around the European Union (EU) VAT place of supply of services will change. This will affect the sales of digital services (broadcasting, telecommunications and e-services) from a business to a consumer (private individuals and non-business entities eg, public authorities or charitable bodies). The place of taxation will be determined by the location of the consumer» [12].

Франция и Германии усилили схемы партнерства через принятие законов о контрактах ГЧП в части финансового структурирования и системы распределения рисков. Были внесены изменения в отдельные статьи налогового и бюджетного законодательства. В частности изменено положение о том, что экономическая целесообразность и административная ответственность должна рассчитываться с учетом распределения рисков сторон. Во Франции доля проектов ГЧП в секторе информационно-коммуникационных технологий в 2010 году составили 12,5 %. Такая же схема регулирования ГЧП и в США [12].

Страны Евросоюза согласовали минимальную правовую базу развития электронного управления. Начиная с 2000 годов, был принят ряд модельных Директив Европейской комиссии, имплементированных в национальные законодательства стран-участниц ЕС. В частности введены понятия «электронная цифровая подпись», «электронная торговля», «защита данных», «процедуры государственных закупок», порядок доступа к информации и государственным документам.

Эстонская модель электронного управления через ГЧП построена на прямых соглашениях между партнерами. В целом, она не отличается от британской [6]. Особенность состоит в том, что эстонское электронное управление не интегрировано в европейское электронное пространство, т.е. отсутствует электронная взаимосвязь с э-правительствами странам ЕС. Эстонская модель ориентирована в большей степени на интересы граждан как потребителей государственных услуг, чем на централизацию государственного управления.

С 1999 года Япония практикует принцип конкурентного тендера для публичных и частных компаний по предоставлению электронных услуг. [5].

Таким образом, в зарубежной практике нет единого (унифицированного) образца договора/контракта для ГЧП в области электронного государственного управления. В каждой стране складывалась своя структура взаимоотношений органов власти и бизнеса при реализации концепции электронного управления, обусловленная национальными особенностями. Вследствие этого, подходы к правовому регулированию электронного управления стран имеют существенные отличия. Внедрение принципов ГЧП и электронного управления зависят от уровня заинтересованности высшего политического руководства в централизации государственного управления.

В Договоре о ЕАЭС регламентированы рамочные условия процесса выработки принципов электронного взаимодействия [2]. В Протоколе об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии [8] предполагается создание интегрированной информационной структуры межгосударственного обмена данными и электронными документами и формирование общих для государств-членов информационных ресурсов. Концепции развития электронного государственного управления на территории государств участников СНГ, в том числе и в КР, ориентированы на европейские модели ЭГУ. Законодательство о ГЧП в странах ЕАЭС только разрабатываются, либо вступают в силу. При этом национальные законодательства не предусматривают мер антимонопольного регулирования в данной отрасли. То есть существуют риски монополизации национальных секторов электронных услуг ИТ-компаниями какой-либо одной из стран-участниц.

К примеру, Россия и Казахстан лидируют в развитии электронного управления. Подходы к внедрению принципов ГЧП для электронного управления у Казахстана и России схожи. Экономические возможности Казахстана позволили создать предприятие со сто процентной долей участия государства в уставном капитале. Россия осуществляет внедрение электронного управления через открытое акционерное общество, где доля государства в лице Росимущества 48,71% акций [1]. Примечательно, что в до

сегодняшнего дня не ясен исход скандала с контрактами Microsoft и Росинформтехнологии по разработке концепции единой архитектуры электронного правительства. То есть российская национальная система разработана британской компанией или российскими представителями, которые работают по лицензии британской компании. В условиях, когда информация становится стратегическим ресурсом, это не исключает угрозу национальной безопасности России, а, следовательно, и партнерам – стран ЕАЭС.

Казахстан занимает 23 место среди пятидесяти ведущих стран в области электронного участия по уровню дохода [5]. В сравнении с Россией, Казахстан более системно и оперативно переходит к централизованному управлению государственными управленческими процессами. Казахский закон о ГЧП [4], принят в ноябре 2015 году, и предусматривает снятие ограничений по сферам применения ГЧП, расширяет субъектный состав участников ГЧП, повышает роль частного сектора в инициировании и подготовки проектов ГЧП по принципу концессии (государственные закупки). Россия, в силу сложной управленческой системы (территориальной отдаленности субъектов федерации) имеет различные показатели развития электронного управления.

Федеральный закон Российской Федерации «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает прямое соглашение между двумя и более публичными партнерами заключаемое по результатам совместного конкурса [9].

В Кыргызстане электронное государственное управление ориентировано на предоставление услуг субъектам предпринимательства. Идет процесс формирования реестров персональных и биологических данных граждан, и юридических лиц. С 2014 года ИКТ используются при проведении выборов в местный выборные органы и Жогорку Кенеш (Парламент) КР. Однако социальные услуги только разрабатываются.

Информационные системы и базы данных государственных органов разрабатываются и обслуживаются национальными частными ИТ компаниями. Условия и гарантии финансирования работ компаний закреплены в их контрактах с донорскими институтами, аккредитованным в республике, предоставляющими Правительству КР финансовую и техническую помощь. Сроки и условия контрактов зависят от интересов донорских организаций и гарантий Правительства по выполнению условий соглашений и международных программ. В идеале, контроль над деятельностью международной организации и национальной коммерческой ИТ компанией должно осуществлять государство. Однако условия осуществления контроля регламентированы правом международных соглашений, в том числе соглашениями о партнерстве между ответственными государственными органами (бенефициарами) и иностранными донорскими организациями. За все время с начала реализации проектов по формированию электронных систем управления государство профинансировало лишь 15% общих затрат [7].

В законодательстве КР о ГЧП дана определения «инфраструктурного объекта» и «инфраструктурной услуги». Однако, в соответствии с данными определениями «электронная государственная услуга» не может рассматриваться как «инфраструктурная услуга». Отсутствует определение «инфраструктурного объекта» по предоставлению электронной услуги [3].

Кроме того, не способствуют развитию ГЧП и внедрению электронного управления в КР проблемы политического и социального характера. Нет доверия частного сектора и населения существующим механизмам правовой и судебной системы, а, следовательно, гарантий исполнения обязательств со стороны государства как поставщика/покупателя государственных услуг.

В связи с малыми масштабами структура исполнительной власти КР имеет организационную и территориальную распределенность. Это позволяет централизованно внедрять электронное государственное управление, в том числе в рамках ГЧП. Однако, содержание и формы ГЧП в секторе внедрения электронного управления в той форме, которая предлагается на сегодняшний день, для частного сектора не применимы. В свою очередь, государство также не имеет возможности самостоятельно обеспечить техническую интеграцию в информационное пространство ЕАЭС, гарантировав защиту данных и интересов национальных физических и юридических лиц.

При изучении условий евразийской электронной интеграции, специалисты и представители научных кругов Кыргызстана высказывают опасения, основанные на возможности потери национальной ИТ отрасли, что отразится на сохранности национальных информационных данных.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сформулировать следующие выводы:

1. Электронное управление облегчает централизованное государственное администрирование и контроль развития всех сфер жизнедеятельности населения государства, обеспечивает «прозрачность» деятельности государственного аппарата.

2. Успешность внедрения электронного управления в первую очередь носит политический характер. ГЧП в сфере электронного управления данными населения позволяет минимизировать риск возникновения авторитарных форм правления и осуществления тотального государственного контроля.

3. В силу обстоятельств как объективного, так и субъективного характера Кыргызстан не в состоянии осуществлять финансирование разработки и внедрения электронного управления за счет государственных ресурсов.

4. Интеграция в электронное пространство ЕАЭС – может быть одним из условий инновационного развития Кыргызской Республики. Однако, евразийское законодательство должно обеспечить защиту национальных электронных персональных данные при интеграции систем, и предусматривать равные стран-участниц условия для развития ИТ отраслей.

Список литературы и комментарии:

1. Ипатов В., Из грязи в князи: как правительство Британии стало электронным (ECM | СЭД | e-Government/e-Democracy/CISP).[сайт].URL:

www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/72db015d87a9a3b2c225754b0055257a/19cf2418b01b4dfc225776c001e1eed?OpenDocument (дата обращения 01.12.2015)

2. Договор о присоединении КР к ЕАЭС от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс].: URL: economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union# (дата обращения 01.12.2015)

3. Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике», 22 февраля 2012 года №7. Министерство Юстиции Кыргызской Республики. [сайт]. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/refs/ru-ru/203607/10 (дата обращения 01.12.2015)

4. Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве», 31 октября 2015 года № 379-V. [сайт]. URL: line.zakon.kz/ContentPages/DocList.aspx?m=f&type=475&com=14&sort=3&title=2 (дата обращения 01.12.2015)

5. Обзор Организации Объединенных Наций по уровню развития электронного правительства, 2014 год: электронное правительство в интересах будущего, которого мы хотим. [сайт] URL: workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94676.pdf

6. Обзор «Электронное правительство в Эстонии», ПрАТ «Делойт энд Туш ЮСК», 2014. [сайт] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf> (дата обращения 01.12.2015)

7. Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утверждено постановлением

Правительства Кыргызской Республики № 651 от 17 ноября 2014 года. [сайт] URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135/10?mode=tekst (дата обращения 01.12.2015)

8. Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза, Приложение № 4 к Договору о Евразийском экономическом союзе, 29 мая 2014 года. [сайт] URL: economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union# (дата обращения 01.12.2015)

9. Федеральный закон Российской Федерации «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 224-ФЗ от 13 июля 2015 года. [сайт] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения 01.12.2015.)

10. Guidance VAT: businesses supplying digital services to private consumers. [сайт] URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs> (дата обращения 01.12.2015)

11. PPP in Europe. CMS Legal Services EEIG. August 2010, 47 p, 55p. [сайт]. URL: www.cms-hs.com/Documents/CMS_PPP_Guide_2010.pdf (дата обращения 01.12.2015)

12. Public-private partnerships in e-government: Handbook. The Institute for Public-Private Partnerships, World Bank, June 2009. [сайт]. URL: www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_822.pdf (дата обращения 01.12.2015)

Рецензия на статью: Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство

E-government through PPP within the framework of Eurasian Economic Union

Решение задач интеграции Кыргызстана в единое цифровое экономическое пространство - одно из новых направлений для сотрудничества государств ЕАЭС и ШОС.

В рецензируемой статье авторы проанализировали международный опыт внедрения системы государственного электронного управления через механизмы ГЧП. Проведен анализ национальной законодательной базы и сравнение с аналогичным законодательством стран –членов ЕАЭС, и стран Европы.

Немаловажно замечание авторов о необходимости рассмотреть возможности ГЧП для развития цифрового Кыргызстана на данном этапе, когда идет становление взаимоотношений в рамках ЕАЭС, в том числе и в цифровом пространстве.

Авторы отметили о необходимости учесть особенности характера развития взаимоотношений между государством и частным сектором каждой отдельно взятой страны-партнера ЕАЭС. В том числе, политические и экономические возможности и способности стран-участниц. Показаны основные недостатки законодательной базы и политических условий, что не способствует внедрению механизмов ГЧП для электронного управления данными в рамках ЕАЭС. Особенно важны выводы и рекомендации о необходимости обеспечить качество и безопасность доступа, передачи и хранения данных для всех сторон процесса. Статья рекомендуется в печать.

Доктор философских наук, профессор Усекеев Э.Ж. Первый проректор Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына, email: ermekadil@gmail.com

Doctor of Philosophy Sciences, Professor, E.Zh. Usekeev. First Vice-Rector, Kyrgyz National University named Zh. Balasagyn. E-mail: ermekadil@gmail.com