С.Г. Корнилович,
советник Секретариата Межпарламентской
Ассамблеи ЕврАзЭС,
кандидат экономических наук

ВОПРОСЫ СТРАТЕГИИ СОЗДАНИЯ СИСТЕМ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В СТРАНАХ ЕврАзЭС

С целью развития систем электронного правительства и повышения роли информационно-коммуникационных систем в регулировании экономики в Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС с 2007 года изучается соответствующий национальный и международный опыт, в том числе по стандартизации существующих в мире электронных систем.

По данным ООН, государства – члены Евразийского экономического сообщества в 2008 г. не вошли даже в число пятидесяти из 182 обследованных стран по степени готовности к формированию электронных правительств (в частности, по показателю веб-услуг «электронного правительства», по уровню телекоммуникационной инфраструктуры и степени готовности населения к такому нововведению). По этим показателям Республика Беларусь оказалась на 56-м месте, Россия – на 60-м, Казахстан – 81-м, Кыргызстан – на 102-м, Таджикистан – на 132-м. В первой десятке лидеров – Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия и даже Эстония.

Несмотря на то, что большинство органов государственной власти стран ЕврАзЭС имеют свои представительства в сети Интернет (веб-сайты), лишь некоторые госструктуры принимают к рассмотрению через эти сайты документы в электронном виде (для дальнейшего взаимодействия требуется личное присутствие).

Ситуация объясняется, на наш взгляд, двумя основными причинами: низким уровнем технических возможностей доступа населения к информационным ресурсам Интернет (число пользователей Интернет в 2008 году в Беларуси – 50% населения (ок. 3,3 млн чел.), России – 30% (ок. 40 млн чел.), Казахстана – 15% населения (2,3 млн чел.), Кыргызстана – 7%, Таджикистана – менее 5% населения) и отсутствием должной законодательной поддержки, необходимой для внедрения ИКТ в различные сферы жизни

общества и управления (хотя во всех странах ЕврАзЭС приняты законы об электронной торговле и электронной цифровой подписи).

В Республике Беларусь и Республике Таджикистан приняты и законы об электронном документе, существуют государственные программы внедрения информационно-коммуникационных технологий: «Электронная Россия», «Электронная Беларусь», Государственная программа формирования «электронного правительства» (2004 г.) в Казахстане, в Таджикистане государственная стратегия «Развитие ИКТ в Республике Таджикистан» (2003 г.) и проект «Электронные сообщества в сельских регионах».

Однако на практике внедрение отдельных элементов «электронного правительства» наталкивается на ряд нерешенных вопросов. К ним, в частности, относятся и вопросы: какие электронные документы будут приниматься в качестве юридического эквивалента рукописной подписи, как пользователь (оператор) может удостоверить свою личность онлайн, как обеспечить эквивалентность документов на бумажном и электронном носителе с точки зрения правоприменительных процедур. И это, несмотря на то, что, например, в Беларуси создан Республиканский центр инфраструктуры открытых ключей для обеспечения совместимости различной электронной цифровой подписи, используемой отдельными государственными органами и организациями.

Правовое решение таких вопросов требует и соответствующей международной законотворческой деятельности.

Комиссией ООН по праву в международной торговле (ЮНИСТРАЛ) еще в 1996 году был разработан модельный закон об электронной коммерции. В нем, в частности, разграничены стадии заключения электронного контракта, определяются такие понятия, как оферта и акцепт в электронном контексте. ЮНИСТРАЛ разработала и модельный закон, в котором уточняется, какая электронная функция может удовлетворять юридическому требованию к подписи. (С этой целью в 1999 году Европейский союз принял директиву об «общественной среде» для электронных подписей).

Под электронным документом в законах ЮНИСТРАЛ понимается информация в форме, пригодной для хранения и передачи с использованием электронных средств, и используется подход, в соответствии с которым при определении термина «электронный документ» обязательно указание на связь электронного документа с каким-либо носителем информации.

В странах ЕврАзЭС определения термина «электронный документ» не идентичны. Например, в Российской Федерации под электронным понимается документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме, в Республике Беларусь и Таджикистане – информация, зафиксированная на машинном носителе, в Республике Казахстан – информация в электронно-цифровой форме, удостоверенная электронно-цифровой подписью, в Кыргызстане – электронное сообщение, имеющее атрибуты для его идентификации как документа. В научной литературе таких определений насчитывается свыше 40.

Анализ позволяет выделить три основные группы определений электронного документа: машиночитаемый документ на машинном носителе; особый тип документа; электронная форма документа.

В результате существует необходимость в межведомственной и межгосударственной стандартизации форматов данных, используемых в электронных документах.

В Рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС по гармонизации законодательства стран Сообщества в сфере электронной торговли в связи с этим подчеркиваются значение и разработки межгосударственных стандартов идентификации для создания систем «электронного правительства».

Работа в этом направлении требует большей координации усилий в рамках ЕврАзЭС и для гармонизации национальных программ

создания «электронных правительств», для совершенствования межгосударственных отношений в информационном пространстве.

Одной из стратегических задач для их совершенствования выступают решения по таможенному администрированию и регулированию взаимной торговли в Сообществе.

Первым решением стало подписание 19 декабря 2001 года Протокола об единых подходах к применению информационных технологий при таможенном контроле за перемещением товаров и транспортных средств через границы государств – членов Евразийского экономического сообщества. Подписавшие его Стороны выразили стремление к разработке и использованию информационных технологий, способствующих электронному обмену информацией о перемещении товаров и транспортных средств через границы стран ЕврАзЭС.

Позднее, в 2007 году, когда президенты Беларуси, Казахстана и России договорились о формировании в рамках ЕврАзЭС Таможенного союза, было принято решение о разработке Таможенного кодекса этого союза с учетом положений Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур с использованием информационных технологий и электронных коммуникаций.

В ЕС электронные декларации стали обязательными с 1 июля 2009 года.

В России же, например, где оформляет за год несколько миллионов таможенных деклараций, на электронную их форму приходится лишь около 100 тыс.

Крайне необходимо использовать унифицированные стандарты документов, подтверждающие их легальность. В ЕС эта процедура основана на Новой компьютеризированной транзитной системе (НКТС/NCTS), позволяющей таможенным администрациям и операторам осуществлять оперативное «электронное взаимодействие», анализировать уровень риска и дифференцировать таможенный контроль.

В странах ЕврАзЭС проблема создания объединенной информационной системы находится только на начальной стадии разработки, подготовки Концепции интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли и доработки проекта Соглашения о применении информационных технологий при обмене электронными документами на единой таможенной территории Таможенного союза.

Межпарламентской Ассамблеей был проведен сравнительно-правовой анализ законодательств государств – членов ЕврАзЭС и международных стандартов в сфере упрощения процедур таможенного контроля на основе внедрения информационных технологий, а также подготовлены рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС в части унификации системы таможенного транзита с учетом опыта Европейского Союза. Подготовленные Рекомендации о гармонизации законодательства в этой сфере, в частности, предусматривали, что создаваемые информационные системы в сфере таможенного регулирования и контроля должны: 1. Предоставить возможность лицам, подающим декларации, использовать различные электронные средства для передачи информации, предусматриваемой таможенным регулированием, таможенным органам для автоматической обработки; 2. Принимать информацию, предусмотренную таможенным регулированием, от декларантов, передаваемую с помощью электронных средств и удостоверяемую с помощью технологии обеспечения безопасности сообщений, без необходимости в представлении бумажных документов, скрепленных собственноручной подписью; 3. Применять Правила Организации Объединенных Наций для электронного обмена данными в сфере управления, торговли и на транспорте (ЭДИФАКТ) для подготовки электронных сообщений, предназначенных для обмена информацией между таможенными администрациями и между таможенными администрациями и участниками ВЭД. А также ряд других предложений.

Важнейшие для ЕврАзЭС конкретные задачи: создать унифицированные формы электронных документов и унифицированный перечень сведений, которые должны быть этими документами регламентированы; подготовить документы с учетом уже существующих международных соглашений, в частности, правил ООН для электронного обмена данными по управлению в торговле и на транспорте (UneDocs); активизировать сотрудничество с Европейской экономической Комиссией ООН и Комиссией ООН по праву в международной торговле.

Для формирования системы «электронного правительства» важна и гармонизация порядка регистрации и миграционного контроля на межгосударственном и национальном уровнях при развитии международной трудовой миграции.

Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 06.10.2007 г. № 346 по созданию Единого экономического пространства ЕврАзЭС предусматривается совершенствование межгосударственной правовой базы и гармонизация национального законодательства в данной сфере. Все более актуальным становится в этой связи и решение о создании единой межгосударственной информационной системы контроля за въездом – выездом и пребывания иностранцев на территории государств – членов ЕврАзЭС (по аналогии с Шенгенской информационной системой).

Координация работы по формированию «электронных правительств» должна находиться в основном русле стратегии ЕврАзЭС и каждого из членов нашего Сообщества на современном этапе экономической глобализации и развития региональной экономической интеграции.

Ключевые слова: «электронное правительство»; стратегия его формирования; национальный и мировой опыт стандартизации электронных систем; законы об электронной коммерции и таможенной деятельности; электронные документы; национальные программы внедрения информационно-коммуникационных технологий; межгосударственные информационные системы.

Keywords: e-government, the strategy of its formation, national and international experience of standardization of electronic systems, the laws on electronic commerce and customs, electronic documents, national programs to implement information and communication technologies; interstate information systems.