

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г. Н. Трошкина, А. Ю. Юдинцев, Л. А. Березуцкая

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В эпоху цифровой экономики в России специалисты различных уровней управления сталкиваются с проблемами грамотного применения инструментов регулирования процессов информатизации, активно обсуждаются вопросы путей информационного развития России. В данной статье нами было рассмотрено понятие «информатизация» с правовой, социально-экономической точки зрения. Далее нами были определены основные группы методов, применяемых при государственном регулировании процессов информатизации в России. Также сделана попытка критической оценки результатов применения некоторых методов, в частности, проанализированы результаты, достигнутые в ходе Федеральных целевых программ «Электронная Россия (2002–2010)» и «Информационное общество (2011–2020)».

Ключевые слова: методы государственного регулирования, процессы информатизации, цифровая экономика, Россия.

METHODS OF STATE REGULATION OF INFORMATIZATION PROCESSES IN THE RUSSIAN FEDERATION

G. N. Troshkina, A. Yu. Yudinsev, L. A. Berezutskaya

Altai State University (Barnaul, Russia)

In the era of digital economy, experts of various levels of management in Russia face problems of the best use of instruments to regulate informatization processes. Also, some issues of ways of information development of Russia are actively discussed today. In this article, we considered on the concept of informatization from the legal, social and economic points of view. Furthermore, we defined the main methods of the informatization processes applied to the state regulation in Russia. The authors attempted to critically evaluate the results of the application of some methods. Particularly, the results achieved during the Federal target programs “Electronic Russia (2002–2010)” and “Information Society (2011–2020)” were analyzed.

Keywords: methods of state regulation, processes of informatization, digital economy, Russia.

Одним из приоритетных направлений Российской Федерации в настоящее время является цифровизация российской экономики. Об этом говорят многие национальные проекты, подготовленные и одобренные Правительством России, Президентом Российской Федерации. Грамотно исполняемая правовая база для цифровой экономики — безусловно, важный фактор, в развитии информационных технологий, однако не единственный. В условиях стремления к развитию передовых информационных технологий и внедрению более совершенных подходов го-

сударственного регулирования непростой задачей российских специалистов становятся как выбор, так и эффективное применение методов государственного регулирования процессов информатизации. Какие методы государственного регулирования данных процессов существуют на сегодняшний день? Как и в какой мере они внедрены в Российской Федерации? В основу данной статьи были положены эти и некоторые другие вопросы проблем информатизации в России.

Методологическая основа нашего исследования включала анализ, синтез, сравнение, изучение

пакета российских национальных стандартов, научных исследований по проблеме и др.

Для рассмотрения методов государственного регулирования определим термин «информатизация», исходя из основного в области информационных технологий документа — Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6].

В нем напрямую не дается понятия «информатизация», как это было ранее [2]. Косвенно информатизация упоминается лишь единожды, в одном из пунктов, предусматривающих государственное регулирование в сфере информационных технологий. Прочитав задачу государственного регулирования, исходя из п. 1 ст. 12 Федерального закона: «Регулирование отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий (информатизации) ...».

Из контекста документа с трудом, но все же можно определить, что «применение информационных технологий» и есть «информатизация». Тогда как заголовок ст. 12 вышеназванного закона («Государственное регулирование в сфере применения информационных технологий») говорит о том, что здесь раскрываются задачи в области информатизации, а также затрагиваются основные инструменты, которыми должно руководствоваться государство для регулирования процессов информатизации.

Согласно другой точке зрения (А. Э. Саак, Е. В. Пахомов, В. Н. Тюшняков), информатизация является «организационным социально-экономическим» и «научно-техническим процессом создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов».

При этом информационные ресурсы, по их мнению, представляют собой «отдельные документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и др.)» [14, с. 10].

На наш взгляд, информатизация представляет собой совокупность сложных социально-экономических и научно-технических процессов, позволяющих формировать условия для удовлетворения, прежде всего информационных и иных сопутствующих потребностей общества на всех его уровнях посредством информационных технологий, с использованием информационных ресурсов.

Проанализировав определения информатизации и изучив задачи, данные в федеральном законе, можно также обобщенно выделить следующие

главные инструменты в области регулирования процессов информатизации.

Во-первых, государством могут быть применены законодательные методы регулирования. Законодательные методы при несоблюдении предписанных законов влекут наказание вплоть до уголовного. Данный тип инструментов включает не только российское законодательство, но и международное. Предполагается, что российское законодательство согласовывается с международным правом, а последнее всегда имеет приоритет при решении спорных вопросов, если таковое, конечно, является составной частью правовой системы России.

Как отмечал Н. А. Нугманов в своей работе «Международно-правовое регулирование сотрудничества в области международного обмена информацией» [12], в настоящее время действует более 65 международных соглашений универсального и регионального характера, регламентирующих различные аспекты международных информационных отношений. Несмотря на это, роль международного права в России невелика. Это обусловлено объективным развитием как международного информационного права, так и развитием российского законодательства.

Разделяя мнение Н. А. Нугманова, а также известного исследователя в области информационного права И. Л. Бачило [12], отметим, что регулирование отношений в информационном пространстве должно опираться преимущественно на «национальное законодательство», пока «наднациональное право» окончательно не сформировалось. Поэтому при дальнейшем анализе основное внимание обратим на национальные нормативно-правовые акты.

Процесс регулирования информационных процессов в настоящее время сложен в России. В соответствии со структурой государственного управления выделяют федеральный, региональный (субъектов РФ) и локальный (организации и предприятия) уровни. Для каждого уровня существуют свои нормативно-правовые акты.

Так, вопросы законодательного регулирования в области процессов информатизации на общенациональном уровне отражены в Конституции РФ, ГК РФ, УК РФ, № 1-ФЗ от 10 января 2002 года «Об электронной цифровой подписи»; ФЗ № 126-ФЗ от 7 июля 2003 года «О связи» и многих других [3, 5].

В целом, в базовый комплекс законодательного регулирования процессов информатизации входит более 30 законов и более 300 федеральных законов, их дополняющих. Для понимания того, как применяется законодательный инструмент государственного регулирования процессов информатизации в России, обратимся в прошлое.

Не существует единого мнения относительно периодов развития. Проанализировав различные источники [9, 13], можно прийти к выводу, что их три:

1. Этап становления с 1991 по 1995 г. На этом этапе происходит формирование основ государственного регулирования в сфере информатики и информатизации. Принимаются первые основополагающие законы.

2. Этап смены государственных приоритетов с 1995 по 1999 г. Происходит осознание необходимости выработки полноценной информационной политики, изменение понятий в области информационного права [2].

3. Этап построения российского информационного общества и начало реализации различных программ с 1999 г. по настоящее время [3, 4, 7].

Очевидно, что невозможно в отдельности охарактеризовать каждый нормативно-правовой акт в области регулирования информатизации. Однако исходя из мнения исследователей [9, 13] и ознакомления с историей их развития, можно прийти к выводу, что в ближайшее время будут внесены поправки во многие федеральные законы, поскольку были обнаружены некоторые противоречия. Связано это, на наш взгляд, с ускорением реализации национальных программ, с усилением международных угроз в области информационной безопасности и нарастанием общественного напряжения в области распространения информации. Данный вывод подтверждается тем, что согласно сведениям из Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи, существует 27 проектов в области информатизации, работа над которыми не завершена и происходит внесение правок и изменений. При более внимательном изучении законопроектов становится ясным, что наиболее дискуссионные проекты связаны с ФЗ о СМИ [1], ФЗ о связи [5]. Кроме того, в связи с ростом нормативно-правовой базы в профессиональной среде обсуждается вопрос создания единого «Информационного кодекса Российской Федерации» [9].

Во-вторых, государственное регулирование информатизации подразумевает использование организационных мер. То есть могут быть созданы специализированные организации, регулирующие процессы информатизации. К таковым можно отнести государственные комитеты (такие как «Комитет по экономическому развитию и инвестиционной политике Псковской области», «Государственный комитет Республики Карелия по ценам и тарифам», национальные проекты («Сколково», «Общероссийский народный фронт» и др.) [8].

У организационных мер есть как свои преимущества, так и недостатки. Например, если взять

для рассмотрения инновационный центр «Сколково», то обнаружим, что цели, которые он преследует, хотя и развиваются, но непросто. Одной из проблем, которые отмечают предприниматели, является проблема бюрократии и коррупции. В итоге возникает другое препятствие — развитие бизнеса в области технологий, сталкивается с проблемой длительности документационных процедур и, как следствие, недостаточного или несвоевременного финансирования со стороны государства [17].

К тому же думается, что новости из СМИ о коррупционных скандалах, затрагивающих специализированные организации, негативно сказываются на авторитете каких бы то ни было государственных органов.

Падение авторитета, в свою очередь, приводит к ухудшению социальной обстановки и ослабления действенности государственных методов регулирования.

В этой связи решением проблемы видится усиление государственного контроля при распределении финансовых ресурсов, а также поддержка в формировании положительного образа этих организаций в СМИ, в виде регулярной организации мероприятий всероссийского масштаба, например, увеличение числа студенческих стажировок и практик для специалистов разных областей в этих организациях.

В-третьих, важным для развития и регулирования является бюджетная поддержка и финансирование процессов информатизации. Финансирование бывает с выделением финансовых средств на федеральные и целевые программы (тендеры, конкурсы, гранты). Целевые программы предусматривают возврат средств при их нецелевом использовании.

В Налоговом кодексе РФ приведен более полный перечень средств, которые относятся к целевому финансированию (пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ). Специалисты в области налогообложения отмечают, что основную часть целевого финансирования составляет, как правило, государственная помощь. Проанализируем наиболее финансируемые регионы с точки зрения информатизации по состоянию на 2018 г. Согласно центру экспертизы и координации информатизации, общий объем средств увеличился с 2017 г. на 17,6% [16].

Регионами-лидерами, ожидаемо, на наш взгляд, как в 2018, так и в предшествующем ему году являются Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ и Республика Татарстан. К слову, Алтайский край значительно улучшил занимаемую позицию, перейдя с 68-й на 37-ю строчку рейтинга 85 субъектов Российской Федерации.



Структура ИКТ-расходов регионов в разрезе трех основных направлений внедрения ИКТ [16]

Исходя из рисунка, можно судить о незначительном изменении приоритетов в финансировании направлений информатизации. Большая часть средств была разделена практически в равных долях между затратами на развитие информационных систем и развитие связи и инфраструктуры.

Из негативных моментов особо хотелось бы выделить следующие:

1. Сохранение устойчивой тенденции на увеличение разрыва в уровне финансового обеспечения между субъектами Российской Федерации, возглавляющими и замыкающими рейтинг.

2. Незначительное выделение средств на информатизацию отраслей жилищно-коммунального хозяйства — 324 млн руб. (0,3%); энергетики — 300,1 млн руб. (0,3%) и сельского хозяйства — 177,3 млн руб. (0,2%).

3. Недостаточное развитие венчурного финансирования, к поддержке которого стремятся правительства многих стран. Венчурное финансирование пока не получило распространение в России [17]. Оно характерно для стран с относительно устойчивой экономикой, хорошей волатильностью. Такой способ финансирования рискован для инвесторов, потому что возвращение средств осуществляется при успешном развитии бизнеса.

Четвертым типом инструментов являются административные меры. Среди них особо обозначены требования, регламенты информационного общества для участников в соответствии с выделяемыми сервисами для бизнес-процессов.

Как уточняет И. С. Мелюхин [11], к административным мерам могут быть отнесены те требования к правительственным учреждениям, которые имеют концепцию информационного развития, а также рекомендательные акты международных организаций и национальные программы информатизации.

Уже упоминалось ранее о третьем условно выделяемом периоде развития законодательного инструмента государственного регулирования процессов информатизации в России. Можно сказать, что этот период является наиболее ярким, поскольку наблюдается рост влияния информационных технологий и информатизации, причем не только на российском, но и международном уровне.

Например, среди всех стран ШОС (Шанхайской организации сотрудничества), в число которых входит Россия, появление целевых программ происходило примерно в один временной период. В 2002 г. была принята программа «Электронная Россия» (2002–2010 годы), которая не была ориентирована на достижение «мгновенных результатов». Основная ее цель — услуги, предоставляемые государством, будут более доступны для граждан, а деятельность станет прозрачной. Важным фактором в развитии этой программы являлся Интернет. Также одной из задач было расширение подготовки специалистов в области высоких технологий и увеличение числа высококвалифицированных пользователей [4].

Итак, рассмотрим, что сбылось из намеченного в программе и какие можно отметить недостатки. Как отмечала репортер электронного издания CNews Analytics Наталья Рудычева, «еще на начальном этапе своего существования «Электронная Россия» столкнулась с целым рядом трудностей». По итогам ее первого этапа, завершившегося в 2003 г., стало очевидно, что программа испытывает хроническое недофинансирование: в 2002 г. она получила 18% обещанных денег, в 2003 г. — 19%, а в 2004 г. — 28%.

Кроме того, ведомства, курирующие программу — Минэкономразвития и Минсвязи — «никак не могли прийти к единому мнению относительно ее связи с административной реформой». Так же

как и отсутствие «генеральной политической линии по этому вопросу явно не способствовало реализации «Электронной России» и приводило к росту управленческих затрат» [18]. Были попытки внесения изменений в «Электронную Россию» в 2006 и 2009 гг., в которой это было признано. Например, в характеристике проблемы говорится, что на «сайтах органов государственной власти практически не осуществляется оперативное информационное обновление и не содержатся необходимые сведения о порядке и условиях получения государственных услуг», отмечены проблемы в «согласовании» государственных органов [18].

Однако достоинствами результатов программы стало действительно появление информационных страниц всех государственных органов в сети Интернет, таких как портал «Госуслуги». Важно подчеркнуть, что по прошествии почти десяти лет с момента окончания этой программы некоторые результаты стали заметны для обычных граждан.

Нелогичным было бы бросать все начатые проекты и останавливаться на достигнутом. Поэтому в дальнейшем была подготовлена к реализации программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» [7]. Одной из задач, которая, прежде всего, обращает на себя внимание, является «увеличение к 2020 году до 70 процентов доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Интересно и то, что по окончании программы планируется сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню развития информационных технологий более чем в два раза, которое было нами отмечено как негативная тенденция финансового регулирования процессов информатизации в России. Среди приоритетных направлений развития информатизации, как было отмечено ранее, пока еще не представлены целые отрасли, такие как сельское хозяйство, однако работа в этом направлении ведется, в том числе на региональном уровне. Дополнительные аналитические данные свидетельствуют о том, что плановое финансирование заметно больше, чем ожидалось [16].

Налицо противоречие и между числом выделенных средств на ЖКХ, и сообщением о развитии информатизации в этой области. Из положительных моментов следует также отметить развитие информационной системы «МИР», которая позиционировалась как многопрофильная система миграционного, регистрационного учета. Попытки дать критическую оценку программе на середине развития были даны в исследованиях Е. Н. Ключковой, А. В. Сазоновой и И. С. Мелюхиным [10, 11, 15]. Обобщая материал, приходим к выводу, что ещё многое подлежит модернизации. Правительственная программа, как точно отмечает И. С. Мелюхин, должна быть «направлена на создание инфраструктуры и активную популяризацию для обеспечения готовности населения и бизнеса к использованию ИКТ».

Во-первых, требуется повышение информационной грамотности населения. Во-вторых, необходимо осознавать, что некоторые результаты звучат невыполнимо в текущих российских условиях («дистанционная покупка билетов», «электронные учебники»). Думается, что программа может быть еще реализована, однако некоторые завышенные ожидания следует рассмотреть в качестве подзадач стратегического планирования.

Итак, подводя итог вышесказанному, можем кратко в обобщенной форме выделить некоторые основные признаки. Существует четыре инструмента государственного регулирования процессов информатизации в России. Все они представляют собой сложный механизм, который до конца не сформирован. Несмотря на это, видно тесное взаимодействие между финансовой, административной, организационной, законодательной составляющими. Развитие процессов информатизации происходит под влиянием международных событий. Вопреки проблемам, которые отмечают при реализации государственных федеральных программ, изменения политики в области информационных услуг, сама работа по их внедрению является очень важной и требует повышения информационной культуры населения России, уменьшения бюрократических препятствий и увеличения времени для выполнения задуманного.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон № 2124–1 от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/.
2. Федеральный закон № 24-ФЗ от 20 февраля 1995 «Об информации, информатизации и защите информации» (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5887/
3. Федеральный закон № 1-ФЗ от 10 января 2002 года «Об электронной цифровой подписи» / Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34838/

4. Постановление Правительства РФ от января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 годы)» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/
5. Федеральный закон № 126-ФЗ от 7 июля 2003 года «О связи» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/
6. Федеральный закон № 149-ФЗ от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/
7. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/
8. Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково» от 28.09.2010 № 244-ФЗ // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105168/
9. Индрисова З. Н. Историко-правовой анализ этапов становления информационного права // Политический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 101. [Электронный ресурс]. URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/07/pdf/56.pdf>.
10. Ключкова Е. Н. Статистическая оценка результатов реализации показателей развития информационного общества в России. Статистика и экономика. 2015. № 4. С. 129–133. DOI: 10.21686/2500–3925–2015–4–129–133.
11. Мелюхин И. С. Правовые основы информационного общества в России (2008–2010 гг.) // Информационное общество. 2011. № 1. С. 50–58.
12. Нугманов Н. А. Международно-правовое регулирование сотрудничества в области международного обмена информацией // Вестник ПАГС. 2015. № 2 (47).
13. Рассолов И. М. Будущее информационного права: новые подходы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1. С. 71–78.
14. Саак А. Э., Пахомов Е. В., Тюшняков В. Н. Информационные технологии управления // Успехи современного естествознания. 2010. № 11. С. 83–84.
15. Сазонова А. В. Анализ реализации государственной программы «Информационное общество» // Интернет-журнал «Мир науки». 2015. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://mir-nauki.com/PDF/11EMN215.pdf>.
16. Центр экспертизы и координации информатизации. Финансирование мероприятий по информатизации в субъектах Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.xn--h1ad9a2a.xn--p1ai/analytics/43>.
17. Венчурные инвестиции сегодня: риски и ориентиры. Петербургский международный экономический форум 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4271601>.
18. Рудычёва Н. CNN News Аналитика. «Электронная Россия»: Чем закончилось и кто виноват? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml>

REFERENCES

1. Federal Law No. 2124–1 of December 27, 1991 “On Mass Media”. *Consultant Plus*. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/.
2. Federal Law No. 24-FZ of February 20, 1995 “On Information, Informatization and Protection of Information” (with amendments and additions). *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5887/.
3. Federal Law No. 1-FZ of January 10, 2002 on Electronic Digital Signature. *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34838/.
4. Government Decree of January 2002 N 65 “On the federal target program” Electronic Russia “(2002–2010)”. *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/.
5. Federal Law No. 126-ФЗ of July 7, 2003 “On Communications”. *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/.
6. Federal Law No. 149-ФЗ dated July 27, 2006 “On Information, Information Technologies and Information Protection”. *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/.

7. Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 N 313 “On approval of the state program of the Russian Federation” Information Society (2011–2020) “(with changes and additions). *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/.
8. Federal Law “On the Skolkovo Innovation Center” of September 28, 2010 No. 244-ФЗ. *Consultant Plus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105168/
9. Indrisova, Z. N. (2014) Historical and legal analysis of the formation of information law. *Polythematic online scientific journal of Kuban State Agrarian University*, 101. URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/07/pdf/56.pdf> (in Russian).
10. Klochkova, E. N. (2015) Statistical assessment results realization indicators of development information society in Russia. *Statistics and Economics*, 4, 129–133. doi: 10.21686/2500-3925-2015-4-129-133 (in Russian).
11. Melyukhin, I. S. (2011) Legal bases of the information society in Russia (2008–2010). *Information Society*, 1, 50–58 (in Russian).
12. Nugmanov, N. A. (2015) International Law Regulation of Cooperation in the Sphere of International Information Exchange. *The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, 2 (47) (in Russian).
13. Rassolov, I. M. (2018) The future of information law: new approaches. *Bulletin of the Moscow Region State University*. Series: *Jurisprudence*, 1, 71–78 (in Russian).
14. Saak, A. E., Pakhomov, E. V. & Tyushnyakov, V. N. (2010) Management Information Technologies. *Advances in current natural sciences*, 11, 83–84 (in Russian).
15. Sazonova, A. V. (2015) Analysis of the state program “Information Society”. *Internet journal “World of Science”*, 2. URL: <http://mir-nauki.com/PDF/11EMN215.pdf> (in Russian).
16. Center for examination and coordination of information. Financing of information activities in the regions of the Russian Federation. URL: <https://www.xn--h1ad9a2a.xn--p1ai/analytics/43>.
17. Venture investments today: risks and benchmarks. St. Petersburg International Economic Forum 2017. URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4271601>.
18. Rudycheva, N. (2011) CNN News Analytics. “Electronic Russia”: What is over and who is to blame? URL: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml>.

Поступила в редакцию: 12 марта 2019 г.
Принята к печати: 20 мая 2019 г.