

Isxakova Laviza Fuatovna

Fanlar akademiyasining Davlat va huquq instituti yetakchi xodimi, yu.f.n., dotsent.

O‘ZBEKISTON RESPUBLIKASIDA INTERAKTIV DAVLAT XIZMATLARI KO‘RSATISHNI HUQUQIY TARTIBGA SOLISH RIVOJLANISHINING ASOSIY BOSQICHLARI VA XUSUSIYATLARI

Iskhakova Laviza Fuatovna

*Leading specialist of the Institute of State and Law of the Academy of Sciences, candidate
of legal sciences, associate professor.*

THE MAIN STAGES AND FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF INTERACTIVE PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Исхакова Лавиза Фуатовна

*Ведущий сотрудник Института государства и права Академии наук,
к.ю.н., доцент*

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ ИНТЕРАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Аннотация: Статья посвящена обзору и анализу законодательных актов Республики Узбекистан, регламентирующих оказание интерактивных государственных услуг. Раскрываются основные исторические этапы развития правового регулирования электронных государственных услуг с момента их возникновения и до сегодняшнего дня, связь этого процесса с развитием технологий и других факторов, а также ставится вопрос об институциональном и законодательном совершенствовании управления электронного правительства в Узбекистане.

Ключевые слова: интерактивные государственные услуги, Электронное правительство, Единый портал оказания интерактивных государственных услуг, Агентство государственных услуг, регламент электронной государственной услуги.

Введение. В связи с широким использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в государственном управлении в обиход юридической науки и практики входит понятие «государственная услуга». Это понятие отражает появление новых клиентоориентированных отношений между государством, гражданином и бизнесом, связанных, с одной стороны, с изменяющейся парадигмой взаимодействия государства и

личности, и, с другой стороны, бурным технологическим развитием общества. Именно с этого момента, а точнее с начала 2000 годов, ИКТ из технического средства превращается в фактор изменения социальных отношений в обществе, которые не могли не повлиять на трансформацию государственного управления, активно использующего такую организационно-технологическую форму как электронное правительство, обеспечивающего автоматизацию взаимодействия государственных органов между собой, быстроту, открытость и прозрачность управленческих процессов, а также предоставление гражданам и бизнесу необходимых государственных услуг. Поэтому, когда мы анализируем электронное правительство, мы сталкиваемся с необходимостью понять, как оказываются электронные государственные услуги и наоборот, анализ порядка оказания таких услуг является показателем уровня развития электронного правительства в стране.

Как отмечают исследователи, реализация электронного правительства влечет за собой менеджериальную революцию и благодаря технологиям создает благоприятные условия для институциональных и политических реформ [1].

Важнейшим инструментом эффективного функционирования электронного правительства является его законодательное регулирование, которое включает в себя два направления: первое – определение и разграничение полномочий государственных органов, создающих институциональный механизм электронного правительства; второе – формулирование политики, законов и регуляторных рамок для таких вопросов как электронные государственные услуги, безопасность и защита персональных данных, доступ к информации. Правительству следует отслеживать это специфическое национальное законодательство на предмет его соответствия международным договорам и лучшим мировым практикам [2].

В этом небольшом ретроспективном анализе развития правового регулирования оказания электронных государственных услуг в Узбекистане автор попытался проследить эволюцию этого процесса, выявить основные тенденции и проблемы, возникающие при оказании этих услуг в законодательстве Узбекистана.

Международные документы и программы. В международных документах ООН и Международного союза электросвязи (далее – МСЭ), посвященных формированию информационного общества содержатся конкретные рекомендации как, каким образом, с помощью каких механизмов и действий и на каких принципах должно формироваться информационное общество в различных странах мира. Это рекомендации как технологического, финансового, экономического, так и организационно-правового и этического характера, принятые МСЭ в 2003 и 2005 годах, не потеряли своей актуальности и до сих пор. Речь идет

о Женевской декларации принципов и Женевского плана действий по формированию информационного общества 2003 года, а также Тунисской программе и обязательствах 2005 года, которые позволили государствам разрабатывать электронные стратегии и программы для развития информационных технологий внутри страны и их координации, и развития на глобальном уровне [3].

Следует подчеркнуть, что Узбекистан, как член МСЭ, присоединился к обеим международным программам 2003 и 2005 годов и использовал много полезного из этих международных документов при создании и реализации собственных национальных программ цифровой трансформации экономики и государственного управления.

В 2014 году МСЭ в Женеве на Мероприятии высокого уровня ВВУИО+10 (WSIS+10) пролонгировал действие Женевской и Тунисской программ и одобрил два документа «Заявление ВВУИО+10 о выполнении решений ВВУИО» и «Разработанная ВВУИО+10 концепция на период после 2015 года».

Генеральная Ассамблея ООН на основе обзора выполнения решений ВВУИО в декабре 2015 г. приняла резолюцию A/70/L.33, где подтвердила обязательства, принятые в Женеве (2003) и Тунисе (2005), и признала необходимость продолжить совместную работу по реализации концепции ВВУИО на период после 2015 г., а также роль процесса ВВУИО в реализации Целей устойчивого развития.

В этих документах подчеркивается, что государство имеет решающее значение в обеспечении доступа к ИКТ и развитии электронных услуг. Именно на органы государственного управления возлагается задача создания надежной, способствующей конкуренции, недискриминационной правовой и регуляторной среды для развития электронных услуг. В основе этих правовых условий при использовании ИКТ должны лежать упорядоченные административные процедуры [4]. В нем также акцентируется внимание, что электронное правительство может поддерживать устойчивое развитие, содействуя эффективному предоставлению государственных услуг всем людям, обеспечивая прозрачность, участие и сотрудничество [5].

Этапы и развитие национального законодательства об электронных государственных услугах. Первые нормативно-правовые акты об оказании интерактивных государственных услуг были приняты в Узбекистане в 2005 году: Постановление Президента [6] и в 2007 году – Постановление Кабинета Министров (ПКМ) Республики Узбекистан [7]. Эти документы впервые ввели в правовой оборот понятие «интерактивная государственная услуга». Согласно Положению, об интерактивных государственных услугах с использованием информационно-коммуникационных технологий, утвержденному ПКМ № 181 от 23 августа 2007 года, определялись цели, задачи и условия оказания этих услуг, регламенты и ведение реестра, а также

необходимость разработки единых стандартов и требований к ним. В силу того, что подход к решению этих задач был технологический и главные задачи возлагались на Узбекское агентство связи и информатизации (предшественник нынешнего Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан – далее «Мининфоком»), данное Положение по содержанию было актом в основном техническим и иначе быть не могло. Интерактивные государственные услуги к тому моменту существовали только на бумаге, в проекте, и их нужно было создать. Хотя упомянутое Положение уже утратило юридическую силу, его историко-правовое значение важно, т.к. оно впервые ввело понятие «интерактивная государственная услуга», которое стало активно применяться и помогло законодательству и практике развиваться в нужном направлении.

Процесс формирования правовых основ интерактивных государственных услуг с этого момента идет как на уровне законов, так и подзаконных актов. Следует отметить, что этот процесс не мог быть объективно ускорен до реального внедрения ИКТ и новых технологий в социальную жизнь и государственное управление в Узбекистане. Принимая во внимание, что это было еще связано с дорогостоящими государственными инвестиционными проектами и выбором модели технологического развития, правовое регулирование отставало от фактического развития цифровизации в стране.

В период с 2003 по 2007 годы в Узбекистане закладывался фундамент для законодательного внедрения ИКТ в государственное управление посредством принятия таких как законов как «Об информатизации», «Об электронном документообороте», «Об электронно-цифровой подписи», «Об электронных платежах». Кроме того, были приняты государственные программы по компьютеризации и оснащению государственных учреждений, начата масштабная цифровизации фиксированной телекоммуникационной сети.

С 2008 по 2014 годы проводилось активное внедрение внутренних информационных систем и программных продуктов в государственных органах, предоставление информационных и справочных электронных услуг, в частности создан правительственный портал www.gov.uz, впервые позволяющий гражданам в электронном формате обращаться в государственные органы для получения государственных услуг. Почти все государственные органы запустили свои веб-сайты в интернете, было начато предоставление односторонних электронных услуг (подача электронных заявок, обращений, запросов и т.д.). Также в этот период отмечено бурное развитие мобильной связи, выразившееся в увеличении количества пользователей.

Принятие законов «Об обращениях физических и юридических лиц» (2014) и «Об электронной коммерции» (2015) стимулировали развитие взаимодействия граждан и структур гражданского общества с

государством, а также создания и развития инфраструктуры электронной торговли. В этот период можно говорить, что ИКТ в Узбекистане становятся фактором не только экономической, но и социальной жизни общества.

С того момента в правовом, техническом и технологическом смысле проделана большая работа, пройден долгий и нелегкий для страны путь развития информационных технологий, создана определенная техническая основа для создания и функционирования системы электронного правительства, без чего не могли бы существовать электронные государственные услуги.

Предметом нашего ретроспективного анализа является формирование правовых основ оказания интерактивных государственных услуг, как публично-правового института, и поэтому мы остановимся на главных этапах и документах этого становления, который еще не завершен.

Сегодня в Узбекистане создана определенная законодательная и институциональная основа для оказания этих услуг, и она продолжает развиваться. Реализуется единая государственная политика в сфере административных процедур и оказания государственных услуг.

Важным этапом развития законодательства стало принятие в 2015 году Закона Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» [8]. Разработке закона предшествовали годы реализации государственных программ развития национальной системы телекоммуникаций и информационных систем, которые опирались на документы международного права, выработанные как в МСЭ, ООН, так и зарубежный опыт Республики Корея, ЕС, СНГ. Шел поиск и апробация своей модели электронного правительства.

Закон дал легальное понятие «электронной государственной услуги» как государственной услуги, оказываемой с применением информационно-коммуникационных технологий.

Все семь принципов функционирования электронного правительства касаются электронной государственной услуги: равный доступ заявителей к электронным государственным услугам; оказание электронных государственных услуг по принципу «одно окно»; унификация документов государственных органов; использование единых идентификаторов электронного правительства; постоянное совершенствование порядка оказания электронных государственных услуг; обеспечение информационной безопасности.

Закон устанавливает государственное регулирование в области электронного правительства, подробно регламентируя полномочия государственных органов начиная с Кабинета Министров и далее по вертикали органов исполнительной власти и государственной власти на местах, а также определяет уполномоченный орган в лице Мининфокома и его права и обязанности.

Учитывая, что сегодня, с 2017 года, большую роль в оказании государственных услуг играет Министерство юстиции в лице специально созданного Агентства государственных услуг, настало время внести это положение в закон отдельной нормой, показав роль Министерства юстиции в государственном регулировании электронного правительства, тем более, что эта тенденция будет только усиливаться, подчеркивая не только технологический характер, но и социальное и правовое значение развития системы электронного правительства.

Третья глава закона полностью посвящена оказанию электронной государственной услуги (ст.ст.18-24) и включает в себя виды государственных услуг, понятие Единого реестра электронных госуслуг и то, что порядок его ведения определяется Кабинетом Министров, требования к запросу об оказании этих услуг и к ответу на запрашиваемую услугу, права заявителя на получение этой услуги, а также порядок проведения оценки качества оказания этих услуг. Так, электронная государственная услуга подразделяется на информационную и интерактивную. (ст. 18)

Учитывая, что в 2015 году система электронного правительства только формировалась, многие ее нормы носили отсылочный характер и требовали серьезных технических и организационно-правовых шагов для реализации положений закона.

Поэтому дальнейшее развитие законодательства пошло по пути принятия подзаконных актов в виде постановлений Президента и Кабинета Министров. С правовой точки зрения, закон носит рамочный характер и в этом проявилась не столько слабость, а преимущество закона, который позволил использовать различные технологии для дальнейшего развития электронного правительства и создал правовые основы для развития и взаимодействия государственных органов при оказании государственных услуг.

Одним из ключевых актов, регламентирующих оказание электронных государственных услуг и важных для нашего анализа, является Постановление Кабинета Министров № 728 от 15 сентября 2017 года «О мерах по совершенствованию порядка оказания электронных государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан». Данный акт утвердил Положение о ЕПИГУ, в котором содержится порядок оказания электронных государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг. Глава 3 и 4 данного Положения посвящены интерактивным государственным услугам.

В Положении сказано, что электронные государственные услуги внедряются на ЕПИГУ на основании проведенного Мининфоком анализа в соответствии с критериями востребованности государственных услуг. Порядок и требования к оказанию электронной государственной услуги определяются регламентом.

Подчеркивается, что регламент является нормативно-правовым актом и разрабатывается государственным органом, предоставляющим результат оказания государственной услуги, по согласованию с Мининфокомом и служит основанием для регистрации электронной государственной услуги в Едином реестре электронных государственных услуг. Перечисляются какие положения должны быть отражены в регламенте. Регламент должен содержать информацию о наименовании услуги и описание процедур ее оказания, которые объединяют три группы процедур: приема запроса от заявителя; рассмотрения и обработки запроса; хранения результата и направления ответа.

Следует обратить внимание и на то, что наряду с регламентом конкретной услуги Положение обязывает разработку и некоего Технического документа, разрабатываемого государственным органом, но не являющегося нормативно-правовым и утверждаемого по согласованию Мининфокомом и его структурами, обеспечивающими функционирование электронного правительства. Анализ содержания и структуры этого технического документа показывает, что в нем есть требования, имеющие юридическое значение в частности:

- категория лиц, которым оказывается электронная государственная услуга;
- описание порядка и этапов оказания электронной государственной услуги;
- технические характеристики электронной государственной услуги;
- графическое изображение порядка оказания электронной государственной услуги с учетом сроков и ответственных государственных органов;
- стоимость оказания государственной услуги и способы оплаты (если услуга платная);
- права и обязанности сторон при приеме запроса от заявителя, рассмотрении и обработке запроса, хранении результата и направлении ответа;
- порядок межведомственного электронного взаимодействия соответствующих информационных систем государственных органов с Единым порталом.

Понятна позиция разработчиков Положения не усложнять себе жизнь правовыми нормами. Но простое перечисление требований к Техническому документу указывает на их правовую природу. Попытка разделить правовые технические нормы не позволяет это сделать по двум причинам: первая – их невозможно разделить, по существу, и второе – технические решения все равно порождают правовые последствия и связаны с полномочиями государственных органов, участвующих в межведомственном электронном взаимодействии в системе электронного правительства.

Заслуживает внимания следующий этап развития электронного правительства, связанный с принятием в декабре 2017 года Указа Президента № УП-5278 «О мерах по коренному реформированию Национальной системы оказания государственных услуг населению», в соответствии с которым было создано Агентство государственных услуг при Министерстве юстиции. Именно реализация закона «Об электронном правительстве» показала, что управление, координация и оказание государственных услуг не может быть чисто технологической задачей Мининфокома и требует нового уровня и подхода в решении и обеспечении единой государственной политики при оказании госуслуг физическим и юридическим лицам. Можно сказать, что с этого момента оказание электронных государственных услуг рассматривается в нормативно-правовых актах в тесной привязке с административными процедурами.

Особое место в ряду решений Президента Узбекистана занимает Постановление Президента № ПП-4193 от 15 февраля 2019 года «О мерах по дальнейшему развитию национальной системы оказания государственных услуг», который обязал министерства и ведомства провести инвентаризацию нормативно-правовой базы регулирования конкретных видов государственных услуг и привести их в соответствие с законом «Об административных процедурах». Анализ показывает, что это были акты, которые увязывали оказание государственных услуг и их правовое регулирование с реализацией Закона «Об административных процедурах». Кроме того, следует отметить, что этот акт содержал как нормативно-правовые, так и организационно-технические меры, многие из которых уже выполнены и поэтому сегодня это постановление пересматривается.

В мае 2020 года Указом Президента № УП-5997 утверждается Концепция развития органов и учреждений юстиции в 2020–2024 годах, где в качестве одного из приоритетных направлений развития системы органов и учреждений юстиции определена реализация единой государственной политики в сфере административных процедур и оказания государственных услуг. Раскрывая содержание этого направления в параграфе 3, Концепция выделяет такие задачи, как совершенствование на постоянной основе инфраструктуры Центров государственных услуг, а также сокращение очередей путем цифровизации услуг, разработка единой платформы государственных услуг, подключение к данной платформе всех ответственных государственных ведомств, разработка новых направлений совершенствования государственных услуг путем ежегодного изучения уровня удовлетворенности граждан государственными услугами, поэтапное расширение перечня государственных услуг, оказываемых на основе экстерриториального принципа, а также предоставление возможности пользования ими дистанционно, за пределами Республики Узбекистан.

За последние годы произошло расширение видов услуг, оказываемых Центром государственных услуг. Так в 2019 году оказано 13 миллионов интерактивных услуг при общей численности 130 видов услуг и ежедневном обращении от 300 до 1500 [9]. В этом Указе поставлена задача увеличение на 12% доли государственных услуг, оказываемых в электронной форме, а также увеличение на 15 единиц количества новых услуг, оказываемые через центры государственных услуг.

Реализуя задачи, поставленные в Концепции, утверждены административные регламенты оказания госуслуг в области социальной защиты, автоматизированы такие государственные услуги в области социальной защиты как оформление пенсий и пособий по случаю рождения ребенка, выдача справок по пенсиям, получение архивных справок из органов ЗАГС [10]. По административным регламентам государственные услуги оказываются только через Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ), который запущен 1 июля 2013 года и функционирует в рамках правительственного портала Республики Узбекистан в сети интернет, в том числе в режиме «единого окна». К нему подключены более 590 государственных органов и их структурных подразделений, оказываются более 220 интерактивных услуг населению и субъектам предпринимательства.

Заключение и выводы. В нашу жизнь, в общественные отношения активно внедряются новые технологии, социальные сети и другие способы коммуникаций, возможности больших данных, сосредоточенные в центрах обработки информации, которые многократно ускоряют административные и разрешительные процедуры. Развитие правового регулирования электронных государственных услуг в Узбекистане тесно связано с уровнем внедрения цифровых технологий в социальную и экономическую жизнь общества. Причем право объективно отстает от развития технологий. Ретроспективный анализ развития правового регулирования этих услуг позволяет выявить ряд тенденций и особенностей характерных для Республики Узбекистан, которые отражают поиск государством адекватных моделей как технологического, цифрового развития и его использования в государственном управлении так и выбор соответствующего подхода к правовому регулированию.

Прежде всего следует выделить, что в основном это регулирование носит подзаконный характер и осуществляется на основе постановлений и указов Президента.

В Узбекистане осуществляются системные и последовательные меры, направленные на развитие национальной сети телекоммуникаций, внедрение в деятельность государственных органов власти и управления современных ИКТ, совершенствование инфраструктуры и правового регулирования электронного правительства.

Анализ содержания нормативно-правовых актов, касающихся электронных государственных услуг показывает, что в них очень мало права, а в основном присутствует регламентация организационных и технических вопросов. Цифровизация экономических и социальных отношений не сопровождается соответствующим уровнем правового регулирования. Нормативное описание цифровых процессов при разработке и оказании интерактивных государственных услуг не в полной мере соответствует требованиям правового регулирования. Новая цифровая среда нередко создает иллюзию, что правовое регулирование можно заменить набором меняющихся алгоритмов и не задумываться о правовых последствиях этих действий.

Привлечение к управлению электронным правительством Министерства юстиции в лице Агентства Государственных услуг является важным шагом в направлении совершенствования оказания интерактивных государственных услуг и выработке единой государственной политики по оказанию государственных услуг.

Нахождение правильного баланса, соотношения возможностей правового регулирования и административно-технических решений при оказании интерактивных государственных услуг позволит обеспечить права и свободы граждан и эффективность управленческого процесса.

Перед юридической наукой и практикой стоит задача поиска связей между классической юриспруденцией и новыми цифровыми технологиями в сфере правового регулирования электронных государственных услуг

Существующие проблемы правового регулирования, как и способы их разрешения находятся как в области совершенствования нормотворчества, так и подготовки юристов, специализирующихся в этой сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Rubino-Hallman, Silvana, and Nagy K. Hanna. 2006. “New Technologies for Public Sector Transformation: A Critical Analysis of e-Government Initiatives in Latin America and the Caribbean.” *Journal for e-Government* 3 (3): 3–39.

2. *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*. P.88 <https://www.worldbank.org/ic4d>.

3. Тунисская программа для информационного общества WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev.1) Концепция ВВУИО+10 WSIS+10 на период после 2015 года <https://www.itu.int.org> Женевский план действия WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R.

4. WSIS+10 Итоговые документы мероприятия высокого уровня. Женева, 2014. – С 32, 38.

5. Там же – С. 39.

6. Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-117 от 8 июля 2005 года «О дополнительных мерах по дальнейшему развитию информационно-коммуникационных технологий».

7. ПКМ № 181 от 23 августа 2007 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию взаимодействия органов государственного и хозяйственного управления, государственной власти на местах с юридическими лицами с использованием информационно-коммуникационных технологий».

8. № ЗРУ-395 Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2015 г., № 49, ст. 611.

9. Указ Президента РУ №УП-5930 от 31 января 2020 года «О дополнительных мерах по ускорению развития национальной системы государственных услуг».

10. №УП-5930 от 31.01.2020 «О дополнительных мерах по ускорению развития национальной системы государственных услуг», ПКМ №327 от 23 мая 2020; № ПП-4797 от 04. 08. 2020; № УП-6191 от 23.03.2021.