

УДК 34:004(430)  
ББК 67(4Гем)  
К 59

**Б.Г. Койбаев,**

*доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета), г. Владикавказ, тел.: 8-960-401-77-98, e-mail: koibaevbg@mail.ru*

**З.Т. Золоева,**

*старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета), г. Владикавказ, тел.: 8-918-825-62-39, e-mail: 4noiabria@mail.ru*

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ РЕГИОНОВ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ

*(Рецензирована)*

**Аннотация.** В статье рассмотрены подходы Федеративной Республики Германия к вопросам региональной информатизации. Авторы предприняли попытку выявить положительный опыт, который может быть использован Российской Федерацией для дальнейшего развития законодательства в сфере региональной информатизации.

**Ключевые слова:** информационное право, электронное правительство, региональная информатизация, правовая политика Федеративной Республики Германия.

**B.G. Koibaev,**

*Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State University of Technology), Vladikavkaz, ph.: 8-960-401-77-98 e-mail: koibaevbg @ mail.ru*

**Z.T. Zoloeva,**

*Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law of the North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State University of Technology), Vladikavkaz, ph.: 8-918-825-62-39 e-mail: 4noiabria@mail.ru*

## LEGAL ASPECTS OF INFORMATIONAL SUPPORT OF REGIONS: GERMAN EXPERIENCE

**Abstract.** The paper describes the approach of the Federal Republic of Germany to the issues of regional information. The authors attempt to identify good practices that can be used by the Russian Federation for the further development of legislation in the sphere of regional information.

**Keywords:** information law, e-government, regional information, the legal policy of the Federal Republic of Germany.

В условиях продолжающейся в Российской Федерации административной реформы особое значение приобретает использование опыта

развитых стран в сфере правового регулирования процесса информатизации. Актуальность исследования вопросов региональной информатизации не вызывает сомнения, в условиях расширения полномочий региональных органов государственной власти и модернизации процесса оказания государственных услуг.

Как известно, в России существуют определенные сложности, связанные с многоуровневостью системы государственного управления, в связи с чем возникает необходимость налаживания процессов внутреннего взаимодействия между ее элементами. Это и обусловило выбор для исследования схожего с Российской Федерацией федеративного государства – Федеративной Республики Германия.

Характерными чертами процесса информатизации в Германии являются его законодательное обеспечение и проведение общегосударственной политики, основанной на реализации единой стратегии строительства электронных правительств федерального, земельного и муниципального уровней власти.

Хронологически первым законодательным актом Германии в сфере информатизации являлся Закон об административной процедуре 1976 г., который, в том числе, регулировал вопросы электронных коммуникаций, правила доступа к электронным административным актам, содержал требование постоянной проверки подписей в административных файлах.

Одной из первых стран в мире Германия 22 июля 1997 года приняла Закон об электронной подписи, который содержал основные термины и понятия в области использования электронных подписей. Данный Закон был отменен в связи с принятием в 2001 году Рамочного закона об электронной подписи [1], который устанавливал различные виды электронных подписей, а также требования к сертификации услуг и их поставщиков.

1 августа 1997 г. был принят Закон об информационных и коммуникационных услугах [2]. Правовой документ устанавливал общие требования и условия оказания информационных и коммуникационных услуг, закреплял принципы обработки персональных данных, права и обязанности провайдеров и т.д. Совместно с Государственным договором о медиа-услугах 2007 г. [3], заключенном с участием всех немецких федеральных земель, Закон создавал единые правила для использования различных видов электронной информации и услуг связи.

Таким образом, еще в конце 90-х годов в Германии была сформирована правовая база, необходимая для модернизации государственного управления и создания информационного общества.

В 2007 году группой ученых из Рейнского университета (г. Бохум) было проведено исследование, посвященное развитию э-правительства в земле Северный Рейн-Вестфалия. Эксперты выявили, что в Северном Рейне-Вестфалии научные учреждения очень слабо привлечены к процессу электронного управления. Так же эксперты отметили, что краеугольным камнем э-правительства долгие годы считалось предоставление государственными органами в Интернете необходимой для граждан информации, но в результате произведенных в последнее время реформ были расширены возможности граждан участвовать в решении важных для регионов вопросов. К недостаткам организации э-правительства эксперты отнесли отсутствие единых предписаний для организации государственного управления и подчеркнули необходимость лучшей защиты данных [4; 158].

В 2009 году в Конституцию ФРГ были внесены изменения, в связи с чем в ее текст была включена статья 91с [5], закреплявшая возможность взаимодействия федеральных

и региональных властей по вопросам планирования, строительства и эксплуатации необходимых информационных систем. Кроме того, статья 91с устанавливала полномочие принимать, на основе соглашений между федеральными властями и властями земель, необходимые стандарты безопасности информационных систем.

Во исполнение статьи 91с Конституции ФРГ был принят Закон о соединении информационных сетей Федерации и земель [6] от 10.08.2009 года, который устанавливал правовые основы для обмена данными и закреплял создание координирующего органа.

Законодательство Германии в сфере информатизации претерпело существенное обновление, в связи с принятием 25 июля 2013 г. Закона ФРГ «О поддержке электронного правительства (электронного управления)» [7], призванного упростить коммуникацию между гражданами и государственными органами, а также между самими государственными структурами.

Главный консультант в компании Init Ангар Кюкес, анализируя текст Закона «О поддержке электронного правительства», отмечает, что «Закон позволит снизить административную нагрузку, как на граждан, так и на государственные органы, и как следствие призван облегчить взаимодействие между пользователями, а так же направлен на повышение эффективности государственных услуг. Закон направлен на устранение ряда правовых препятствий для электронного взаимодействия между государственными органами, гражданами и предприятиями. Одним из наиболее важных нововведений станет упрощенная процедура электронного взаимодействия граждан с государственными органами. В соответствии с Законом государственные органы должны принимать электронные документы только с использованием электронной подписи, сведения о которой

хранятся в идентификационной карте, либо передаются по электронной почте De-Mail» [8].

Нужно отметить, что процесс информатизации в Германии характеризуется своей неоднородностью. Некоторые земли смогли достигнуть высоких показателей в вопросах информатизации и правового их обеспечения. Так, в земле Нижняя Саксония свыше 7 тыс. государственных служащих пользуются чип-картами, чтобы поставить свою электронную подпись под официальными документами, передаваемыми по Сети. А в земле Баден-Вюртемберг правительство региона выдает субсидии в размере 50 долл. на человека для обучения в государственных учебных заведениях навыкам использования Интернета.

Федеральные земли активно поддерживают проводимую в стране политику в сфере информатизации, что часто сопровождается принятием законодательных актов земель. Так, например, несколько земель – Берлин, Саксония-Анхальт, Бранденбург, Северный Рейн-Вестфалия, Свободное государство Тюрингия, Баден-Вюртемберг – приняли законы о защите персональных данных.

Как известно, взаимодействие граждан с государством происходит, прежде всего, на уровне регионов и муниципальных образований, в связи с чем в землях Германии был принят ряд законодательных актов, призванных упростить и облегчить этот процесс. На основании Директивы Европейского Союза (2006/123) во всех землях были приняты законы о едином окне доступа к информации. Также во всех землях были приняты законы, регулирующие доступ к информации и законы о свободе информации. Принятие данных законодательных актов подтверждает активное участие земель в реализации проектов электронного правительства.

Почти все местные органы власти имеют присутствие в Интернете, и более 80% местных властей

уже предоставляют соответствующие услуги онлайн. Большое количество местных органов власти в Германии предлагают централизованный доступ к своим онлайн-услугам через высокоэффективные порталы. Федеральные земли и местные органы власти работают параллельно в целях дальнейшего расширения своих услуг электронного правительства [9].

В то же время примерно 65% местных органов власти признают, что им не хватает квалифицированных сотрудников для работы над проектами «электронного правительства». Помимо этого, муниципальные власти порой сталкиваются с некоторым сопротивлением служащих и законодательных собраний, не одобряющих расширение услуг для граждан с помощью сети Интернет. Более того, для многих органов власти стоимость внедрения онлайн-услуг выглядит непомерно высокой [10].

Таким образом, можно сделать вывод, что процесс информатизации и формирования электронного правительства является неотъемлемой составной частью проводимой в стране политики и сопровождается принятием нормативно-правовых актов (Закон о поддержке электронного правительства, ст. 91с Конституции ФРГ), имеющих целью модернизацию всей системы государственного управления, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Модернизация системы управления является непрерывным процессом, который определяется изменениями рамочных условий, развитием самих органов управления, а также международным влиянием.

Современные эффективные административные действия должны соответствовать правилам и образцам поведения, разработанным Всемирным банком, Организацией Объединенных Наций, Европейским Союзом, а также многими государствами и объединенным общим понятием «Good Governance», обозначающим качество сотрудничества и выработки решений между государственными и общественными группами в делах, касающихся общегосударственных интересов [11; 123].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что во многом высокие позиции в мировых рейтингах Федеративной Республики Германия обусловлены применением комплексного подхода к решению проблемы модернизации государственного управления, четко прослеживается проводимая в стране политика по разграничению полномочий между уровнями власти.

Анализ опыта Германии показал, что процесс региональной информатизации в этой стране сопровождается реализацией региональных проектов электронного правительства и происходит в рамках проводимых административных реформ. В процессе исследования было выявлено, что региональные власти анализируемого государства, иногда опережая федеральное законодательство, принимают правовые акты, регулирующие вопросы информатизации. По мнению авторов, отражение в политике Российской Федерации этих тенденций будет иметь положительные результаты и способствовать дальнейшему развитию системы правового регулирования процесса региональной информатизации.

#### Примечания:

1. Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz-SigG) 16.05.2001. URL: [http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/QES/Rechtsgrundlagen/SignaturGesetz16052001Id2247.pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/QES/Rechtsgrundlagen/SignaturGesetz16052001Id2247.pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (дата обращения).
2. Informations- und Kommunikationsdienste - Gesetzes vom 22.07.1997 (BGBl. 1997 I S. 1870). URL: [http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl197](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl197).

3. Mediendienste-Staatsvertrag in der bis zum. 01. 03. 2007. URL: [http://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=de&u=http://www.rechtniedersachsen.de/22620/mdstvl.htm&usg=ALkJrhiUmHD4SeDegtEL2SjVhgZdpkmvGw](http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=de&u=http://www.rechtniedersachsen.de/22620/mdstvl.htm&usg=ALkJrhiUmHD4SeDegtEL2SjVhgZdpkmvGw)
4. Гиряева В.Н. Электронное правительство. Опыт Германии: обзор // Информационные технологии: инновации в государственном управлении: сб. науч. тр. / отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. М., 2010.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
6. Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c (IT-NetzG) 10.08.09. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/it-netzg/BJNR270600009.html>
7. E-Government-Gesetz vom 25. 07. 2013 (BGBl. I S. 2749). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/egovg/gesamt.pdf>
8. Kückes A. E-Government-Gesetz zur Förderung der Elektronischen Verwaltung passiert den Bundesrat. URL: [http://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/strafrecht-oeffentl-recht/elektronischen-verwaltung-e-government-gesetz-verabschiedet\\_204\\_183484.ht](http://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/strafrecht-oeffentl-recht/elektronischen-verwaltung-e-government-gesetz-verabschiedet_204_183484.ht)
9. E-Government Factsheets – Germany. <http://archivio.cnipa.gov.it/HTML/docs/e%20government%20in%20germany%202008.pdf>
10. Электронное правительство в Германии. Медиапортал об электронном правительстве. URL: <http://open-gov.ru/elektronnoe-pravitelstvo-v-germanii>.
11. Хилл Х. Модернизация государства в Германии // Управленческое консультирование. 2008. № 2.

#### References:

1. Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz-SigG) 16.05.2001 [http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/QES/Rechtsgrundlagen/SignaturGesetz16052001Id2247pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/QES/Rechtsgrundlagen/SignaturGesetz16052001Id2247pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
2. Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes vom 22.07. 1997 (BGBl. 1997 I S. 1870). [http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl197s1870.pdf](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl197s1870.pdf)
3. Mediendienste-Staatsvertrag in der bis zum. 01. 03. 2007. [http://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=de&u=http://www.rechtniedersachsen.de/22620/mdstvl.htm&usg=ALkJrhiUmHD4SeDegtEL2SjVhgZdpkmvGw](http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=de&u=http://www.rechtniedersachsen.de/22620/mdstvl.htm&usg=ALkJrhiUmHD4SeDegtEL2SjVhgZdpkmvGw)
4. Giryayeva V.N. Electronic-government. Experience of Germany. (Review) // Information technologies: innovations in state administration. Collection of scientific papers. / Ed. by E.V. Alferov, I.L. Bachilo. Moscow, 2010.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
6. Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c (IT-NetzG) 10.08.09. <http://www.gesetze-im-internet.de/it-netzg/BJNR270600009.html>
7. E-Government-Gesetz vom 25. 07. 2013 (BGBl. I S. 2749). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/egovg/gesamt.pdf>
8. Kückes A. E-Government-Gesetz zur Förderung der Elektronischen Verwaltung passiert den Bundesrat URL: <http://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/>

- strafrecht-oeffentl-recht/elektronischen-verwaltung-e-government-gesetz-verabschiedet\_204\_183484.ht
9. E-Government Facts sheets – Germany. [http:// archivio. cnipa.govit/ HTML /docs/%20government%20in%20 germany%202008.pdf](http://archivio.cnipa.govit/HTML/docs/%20government%20in%20germany%202008.pdf)
  10. Electronic-government. Media-portal onElectronic-government. <http://open-gov.ru/elektronnoe-pravitelstvo-v-germanii/>
  11. HillX. The modernization of the state in Germany // Management Consulting. No. 2. 2008.