

Т.З. Шалаева*

Государственные электронные ресурсы – современная платформа демократизации государственного управления в Республике Беларусь

**Шалаева Т.З., Республика Беларусь,
Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина**

Введение

В Республике Беларусь в условиях построения информационного общества достаточно выражено ведется работа по демократизации государственного управления и его качественной модернизации. Это находит свое выражение не только в технократических нововведениях в государственных органах, компьютеризации деятельности государственных служащих, но и в разработке организационно-правовых мер повышения эффективности управленческой деятельности за счет внедрения электронных административно-правовых процедур, базирующихся на государственных электронных ресурсах.

В своих обращениях с посланием к белорусскому народу и Национальному собранию Глава государства неоднократно выражал приверженность к поступательному движению Беларуси по пути всеобъемлющей информатизации, ориентированной на предоставление широкого спектра электронных услуг для граждан и бизнеса, а также переход государственного аппарата на работу по принципу информационного взаимодействия: поставлена амбициозная задача: «По доступности и разнообразию электронных услуг Беларусь должна занять первое место в СНГ»¹.

В соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Республика Беларусь свои перспективы демократизации государственного управления должна связывать не только с внедрением новейших информационно-коммуникационных технологий, но и с опережающей мобилизацией информационных ресурсов, и главным образом, с правовым обеспечением развития государственных электронных ресурсов, на платформе которых возможна рационализация взаимодействия государства и гражданина; государства и бизнеса; государства и государства. Уточним, что

* Доцент юридического факультета УО «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина», к.ю.н., доцент.

¹ Послание Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г. белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Белорусский путь: патриотизм, интеллект, прогресс» от 8 мая 2012 года // Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://oac.gov.by/ikt/society.html>. Дата доступа : 25.02.2013.

общепринятыми являются связки аббревиатур подобных взаимодействий – G2C (government to citizens); G2B (government to business); G2G (government to government).

Количественно-качественная технико-экономическая характеристика государственных электронных ресурсов

Как точно замечает виднейший ученый И.Л. Бачило: «Мы можем и должны в масштабах государств, их внутренних структур и институтов подсчитывать и осмысливать число и объемы обращаемой информации, ее различных форм (документов, знаний, и их источников, биоформ сохранения и виртуального применения), форм потребления и практического использования информации, ее технологической основы и т.д. Это путь к пониманию влияния информационного ресурса на процесс необратимости развития общества и путь к пониманию угроз, которые постоянно присутствуют в природе социума – угроз перерыва развития и его значимости для сохранения жизни на планете, для выбора путей ее устойчивого, безболезненного продвижения по восходящей»².

В буквальном смысле в статье представлена количественно-качественная оценка практически всего спектра государственных электронных ресурсов Беларуси, имеющих официальное обращение на 1 февраля 2013 года. Автором не ставилась задача в данном случае терминологического разбора существующих на практике расхождений в понятии термина «электронные информационные ресурсы», поэтому в данном исследовании за таковые принимались: Интернет-ресурсы, официальные веб-страницы, сайты, национальные порталы и другие наименования, достаточно употребляемые как в виртуальном, так и в реальном секторе обращения информации.

Следует отметить, что все государственные органы и подчиненные им организации, имеют в своем распоряжении официальные сайты и нормативное обеспечение их деятельности в национальном сегменте сети Интернет. На 1 февраля 2013 года каталог государственных информационных ресурсов состоит структурно из следующих порталов:

высшие органы государственной власти – 8 официальных сайтов (Президента, Совета Министров, Совет Республики, Палата представителей; Верховный Суд, Высший хозяйственный суд, Конституционный суд);

министерства – 34 официальных сайта;

государственные комитеты – 12 сайтов;

² Бачило, И.Л. Информационный ресурс – важнейший фактор развития общества / И.Л. Бачило // Информационные ресурсы развития Российской Федерации : правовые проблемы /А.А. Антопольский [и др.]; отв. ред. И.Л. Бачило / Ин-т государства и права. – М. : Наука, 2003. – С. 17.

региональные органы управления – 149 официальных сайтов;
иных госорганов и организаций – 17 сайтов³.

Представляет практический интерес распределение электронных информационных ресурсов по регионам страны: г. Минск насчитывает максимальное количество зарегистрированных в национальном сегменте сети Интернет сайтов в количестве – 195; Минская область соответственно 34 сайта; Брестская область – 33; Витебская – 41; Гомельская – 40; Гродненская – 26; Могилевская – 30⁴.

В январе 2011 года создана единая точка доступа к государственным электронным ресурсам, – Единый портал электронных услуг (<http://portal.gov.by/>) на базе общегосударственной автоматизированной информационной системы (ОАИС). В настоящее время в реестре электронных услуг на Едином портале электронных услуг размещена информация о 118 электронных услугах, причем 43 услуги предоставляются на безвозмездной основе РУП «Национальный центр электронных услуг». Услуги в реестре структурированы по признакам (категории, ведомства, жизненные события); имеются вкладки для юридических и физических лиц. На главной странице портала представлен каталог из 37 государственных органов со ссылкой на их официальные государственные порталы (сайты)⁵, наполненные с разной степенью готовности тематическим информационным контентом, составляющим основу государственного электронного ресурса, к которым гражданин либо организация могут обратиться за электронной услугой.

Интеграция ведомственных электронных ресурсов в ОАИС в принципе свидетельствует о формировании единого информационного пространства и начальном этапе создания интегрированного национального информационного ресурса в электронном виде.

В данном контексте следует отметить, что совокупный государственный электронный ресурс Беларуси и соответствующие ИКТ находятся на стыке первой и второй ступени восходящего развития информационного общества в целом и электронного правительства в частности. Немногие официальные государственные сайты имеют в своей структуре элементы третьей и даже четвертой ступени, – из четырех на

³ Официальные Интернет-ресурсы Республики Беларусь / Портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://catalog.gov.by/>. Дата доступа : 25.02.2013.

⁴ Там же.

⁵ Общегосударственная автоматизированная информационная система / Единый портал электронных услуг [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://portal.gov.by/Default.aspx?PageName=About>. Дата доступа : 25.02.2013.

сегодня возможных⁶. Данный посыл следует из анализа уровня доступности официальных сайтов государственных органов по методике, предложенной Департаментом по социальным и экономическим вопросам ООН. Первая степень представляет собой начальные информационные услуги; вторая – расширенные информационные услуги; третья – услуги на основе электронного взаимодействия; четвертая – объединенные электронные услуги⁷.

Согласно Отчету Департамента информатизации Министерства связи и информатизации Республики Беларусь в 2013 году было зарегистрировано и включено в Государственный регистр информационных ресурсов (ИР) в количестве 44 наименований, среди которых преобладают Интернет-ресурсы. По состоянию на 1 февраля 2013 г. Всего же Государственный регистр включает 3132 ИР⁸.

Анализ ИР в Государственном регистре в разрезе тематической направленности показал, что наибольшее представление формирования электронных ресурсов в 2013 году имеет такое направление, как «Образование, культура, искусство». Последний отчет приводит статистические данные по электронным ИР Государственного регистра в разрезе рубрик. Наиболее представительными в 2013 году оказались такие рубрики, как «Образование. Педагогика», «Стандартизация», «Медицина. Здравоохранение и социальные услуги. Ветеринария» и «Искусство. Искусствоведение».

Из органов государственного управления наибольшую активность в текущем году проявили Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерство образования Республики Беларусь и Могилёвский областной исполнительный комитет.

Проведенное исследование Государственного регистра в разрезе типов электронных ресурсов показал, что большую долю в зарегистрированных в текущем году ИР представляют электронные издания (43,18%) и мультимедийные системы (22,73%). Исходя из территориального разреза представительств регионов в государственном регистре, становится очевидным, что большинство электронных ресурсов в 2013 году представлено г. Минском (45,45%) и Гомельской областью (38,64%), при чем из 44 ИР, зарегистрированных в текущем году, 32 ИР (72,72%) разработаны

⁶ E-Government for the People / Survey 2012 // United Nations E-Government. – New York, [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : www.unpan.org/e-government. Дата доступа : 14.02.2013.

⁷ E-Government for the People / Survey 2012 // United Nations E-Government. – New York, [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : www.unpan.org/e-government. Дата доступа : 14.02.2013.

⁸ Официальные Интернет-ресурсы Республики Беларусь / Портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://catalog.gov.by/>. Дата доступа : 25.02.2013.

за счет бюджетного финансирования. За собственные средства разработаны 12 (27,27%) ИР.

Данный факт может косвенно свидетельствовать о низком вовлечении в процесс формирования электронных ресурсов институтов гражданского общества, частных бизнес-структур и населения⁹.

Электронная демократия – современная тенденция демократизации государственного управления

В последних десятилетиях активно обсуждается в научном сообществе проблема демократизации государственной деятельности, основанной на преимуществах внедрения ИКТ в повседневную жизнь, как гражданина, так и общества, и государства в целом. Развитие на основе ИКТ информационно-коммуникационной инфраструктуры государственного управления предполагает создание и интеграцию ИР в единую систему сайтов государственных органов и иных учреждений, автоматизацию большинства административных процедур, сокращения рабочих мест государственных служащих, что в свою очередь, дает импульс к трансформации правового пространства. В таких существенно меняющихся общественных отношениях традиционное понимание демократии все отчетливее приобретает черты электронной демократии (e-democracy). Неоднозначность явления, обозначаемого термином «электронная демократия», породила различные варианты его трактовки и оживленную полемику между представителями разных подходов. Концептуальные основы теории электронной демократии разрабатывались целым рядом виднейших ученых: Масуда И., Гроссман Л., Барбер Б., Коррадо Э., Файерстоун Ч., Этциони А., Рейнгольд Х., Яррен О., Склов Р., Девис Р., Гуторов В., Бондаренко С., Василенко В., Иванов В., Дрожжинов В., Нойман В. и др.

Важнейшим преимуществом e-democracy, неоспоримо, наряду и с другими, является транспарентность, прозрачность государственного управления, возможность постоянного общественного контроля принятия управленческих решений и как ожидаемый результат своевременный учет мнения различных категорий населения посредством проведения электронных голосований, опросов, выборов государственных органов, электронных собраний граждан и пр. Электронное участие населения в управлении делами государства позволит значительно сократить бюджетные расходы, так как существенно снижается цена осуществляемых транзакций посредством сети Интернет.

⁹ Новости / Интернет портал TUT.BY [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : www.tut.by. Дата доступа : 14.02.2013.

Внедрению «электронной демократии», связанной (основанной) на активном использовании государственных электронных ИР, должна, полагаем, предшествовать большая кропотливая разработка концептуальных теоретико-правовых основ информационного общества, электронного государства и, как частный случай, электронного правительства, о котором уже достаточно опубликовано научных исследований.

С точки зрения правовой теории, полагаем одним из исходных начал формирования парадигмы e-democracy проведение масштабной трансформации самих принципов взаимодействия государства и гражданского общества, государства и бизнеса, государства и гражданина. В таких условиях властно-управленческое воздействие направляется на реализацию востребованной качественной административной процедуры, потребителем которой становится полноправный соучастник процесса принятия управленческого решения на всех уровнях и во всех стадиях демократического государственного управления. Вовлечение граждан в процесс управления государством в качестве активного компетентного соучастника, обладающего соответствующими возможностями влияния на управленческие решения посредством оперативного выражения воли с помощью ИКТ, невозможно без разработки теоретико-правовых основ электронной демократии, ее нормативного, технического и кадрового обеспечения.

Опираясь на исследования Мишелетти М.¹⁰ о государственном управлении в условиях демократии, придадим некоторый вектор научных поисков в определении принципов демократизации государственного управления, в основе которых должны находиться такие общепризнанные критерии, как выборность (ротация), подотчетность (accountability), открытость (openness), адекватная реакция на изменения внешней среды или сигналы обратной связи, т.е. восприимчивость (responsiveness). И сразу выделяется несколько правовых проблем: электронный регламент выборов; электронная идентификация гражданина; проблемы электронной цифровой подписи; равные электронные условия голосования; электронный механизм подотчетности и т.д.

Очевидно, что в данном контексте невозможно обойти первооснову демократизации государственного управления, такой объект правового воздействия как государственные электронные ИР (ГЭИР), отсутствие которых даже при наличии наисовременнейших ИКТ, делает все попытки

¹⁰ Мишелетти, М. Государственное управление в демократическом обществе / М. Мишелетти – СПб., 1998. – 245 с.

построения информационного общества на основе электронной демократии тщетными.

В самом общем смысле, ГЭИР представляют собой электронный контент, грамотно структурированный и распределенный по категориям и типам, оформленный с использованием требований документирования, интегрированный в национальный Интернет-портал государственных услуг, отвечающий требованиям «доступности и разнообразия»¹¹ предоставления «объединенных электронных услуг»¹².

На основе и с учетом преимуществ электронных ИР, влияющих на демократизацию государственного управления, а именно: интерактивность (взаимодействие в реальном времени в режиме он-лайн с различным местонахождением точек доступа); достаточно небольшие финансовые затраты на формирование и содержание; возможность регулирования пределов применения как в местном управлении, так и государственном; быстрая унификация содержания и стандартов; мгновенность и простота актуализации; возможность категориальной специализации по конкретным проблемам с учетом региональных, потребительских и иных особенностей; наличие адаптированного под любого потребителя (в том числе с ограниченными возможностями и с учетом «цифрового неравенства» и т.п.) «дружественного» пользовательского интерфейса и др., представляется необходимым теоретическая разработка и закрепление правового режима ГЭИР в нормативном порядке.

Отдельные теоретико-правовые проблемы режима ГЭИР

Выявление существующих правовых проблем в сфере правового обеспечения развивающихся ИР, регулирования отношений по их обращению в информационной сфере концентрирует внимание исследователей на возможных направлениях их быстрого преодоления. Имея в виду международные подходы, предъявляемые к развитию демократических начал государственного управления на основе ИКТ, а также современного состояния мирового информационного пространства, поставленных международным сообществом целей построения информационного общества, государственная деятельность по простейшему информированию населения через Интернет-ресурсы явно недостаточна. Представляется необходимым объединение усилий теоретиков и практиков

¹¹ Послание Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г. белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Белорусский путь: патриотизм, интеллект, прогресс» от 8 мая 2012 года // Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://oac.gov.by/ikt/society.html>. Дата доступа : 25.02.2013.

¹² E-Government for the People / Survey 2012 // United Nations E-Government. – New York, [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : www.unpan.org/e-government. Дата доступа : 14.02.2013.

права иных специалистов и ученых по решению назревших проблем, тормозящих демократизацию государственного управления.

Во-первых, размыта и неконкретна цель создания и функционирования веб-сайтов, как ИР государственных органов и организаций по содействию гражданам в реализации их прав и законных интересов в условиях демократизации процессов государственного управления и вовлечения их в принятие управленческих решений.

Во-вторых, отсутствуют нормы, регулирующие равный доступ и предоставление, сроки актуализации ГЭИР в зависимости от потребностей различных категорий пользователей. Проблема, возможно, спряталась в отсутствии закрепленных демократических стандартах.

В-третьих, отсутствуют требования по качественному наполнению информационным контентом ГЭИР, обязательных к размещению на веб-сайте государственного органа, позволяющему гражданину полноценно и осознанно участвовать в государственном управлении. Не установлен конкретный правовой режим ГЭИР, в том числе с учетом проблемы доменных имен и национального доменного пространства.

В-четвертых, непонятно каким образом будет происходить правовое регулирование взаимодействие (взаимосвязи) ведомственных электронных ресурсов различных органов государства, так как отсутствует единый государственный орган, наделенный полномочиями в совокупности определять государственную политику по формированию ГЭИР и выдавать на их основе электронные услуги, совершать административные процедуры.

В-пятых, кто будет нести ответственность и в каком объеме за своевременное и адекватное принятие управленческого решения посредством использования ГЭИР, в котором субъекты управленческих отношений: адресат, автор, исполнитель становятся соучастниками.

И восходя от частных проблем к проблемам общетеоретического концептуального порядка, заметим, что грядущая трансформация государственного аппарата в электронном правительстве, основанном на ГЭИР, постепенно выхолостит иерархическую структуру государственного управления в сеть практически независимых автономных электронных точек доступа, объединяющих группы пользователей по интересам, в том числе и в разрезе политического участия в управлении государственными делами.

Возникает больше вопросов, чем ответов по реальному установлению порядка формирования и актуализации, хранения и взаимодействия ГЭИР и их мультимедийной, интерактивной подачи в национальном сегменте сети Интернет на официальных сайтах государственных органов, позволяющих, в том числе, демократизировать процесс государственного управления.

Создается впечатление, что нормотворцы¹³, правоприменители достаточно плодотворно работают, а вот теоретико-правовых разработок, научных концепций и выверенных методико-методологических подходов, являющихся основой эффективного развития ГЭИР, безусловно, не хватает.

Заключение

И все же стоит отметить, что в настоящее время в Республике Беларусь в рамках реализации Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий реализуется целый комплекс мероприятий, направленных на дальнейшее поступательное развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры, электронного правительства, электронного здравоохранения, электронного обучения и развития человеческого капитала, что нашло закрепление в конкретных подпрограммах¹⁴. Платформой доступного, качественного, своевременного государственного управления, основанного на принципах демократии, со всей очевидностью, становятся ГЭИР, эффективность которых напрямую зависит от современного правового регулирования связанных с ними информационных отношений.

В целях демократизации государственного управления посредством, прежде всего, оказания качественных электронных услуг гражданам, институтам гражданского общества, бизнесу и обеспечения властной деятельности самого государства проводится активная работа по формированию интегрированных в единую автоматизированную информационную систему ГЭИР.

Это дает основание сформулировать аргументированный вывод о том, что в Республике Беларусь намеченный вектор развития информационного общества достаточно целенаправленно и предельно конкретно ставит задачи перед правовой наукой о выработке теоретико-правовых основ создания благоприятной среды для формирования ГЭИР и равный доступ к ним на всей территории государства в целях повышения качества жизни каждого гражданина.

Рассматривая представленную тему в системно-комплексном порядке, поднимаясь от частного к общему, полагаем возможным представить к обсуждению тезис о реальности выделения правового института ИР в системе информационного права, где следует закрепить правовые режимы

¹³ В течение последних тридцати месяцев в Беларуси принято более сотни нормативных актов различной юридической силы, направленных на упорядочение отношений в информационной сфере. Анализ информационного законодательства проведен автором за период времени с 01.08.2009 по 01.02.2013 гг.

¹⁴ Об утверждении Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011 – 2015 год. Пост. Совета Министров Респ. Беларусь, 28 марта 2011 г., № 384 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800384&p2={NRPA}>. Дата доступа : 25.01.2013.

отдельных категорий и видов ИР, классифицируемых по различным основаниям, что позволит институционально воздействовать на отношения, связанные с демократизацией государственного управления на основе ИКТ, а также на процессы построения информационного общества.