

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

И.П. Сидорчук, к.ю.н.

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

А.А. Охрименко, к.т.н.

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

В статье анализируются основные итоги деbüroкратизации госаппарата в Беларуси и определяются перспективные направления работы государственных органов и иных государственных организаций. Обосновывается идея о новом этапе государственного строительства в республике, особенностями которого являются совершенствование организационных, правовых, экономических основ деятельности государственных чиновников в рамках внедрения информационно-коммуникационных технологий в жизнедеятельности общества и государства.

На протяжении последнего десятилетия в Беларуси предпринимаются системные меры по деbüroкратизации государственного аппарата. Они включают решения как организационного, правового, так и информационного характера, которые в целом призваны обеспечить реальную защиту физических и юридических лиц от бюbüroкратизма и бюbüroкратов в худшем смысле этого слова. «...Необходимо пересмотреть всю систему управления, чтобы выявить ненужные бюbüroкратические процедуры и выполняющие эти процедуры структуры. Все лишнее нужно убрать, сократить!» [1].

Ученые и практики неоднократно освещали в своих публикациях содержание и направления, реализуемые в контексте деbüroкратизации [2]. Вместе с тем оптимизация государственного управления в республике продолжается. Это обуславливает необходимость выявления и комплексного решения теоретических и прикладных вопросов, которые возникают при создании эффективных механизмов, обеспечивающих успешное проведение дополнительных мероприятий антибюbüroкратического характера. Опыт борьбы с бюbüroкратизмом показывает, что необходимо выработать политику, направленную на формирование новых отношений между государством и гражданским обществом, между сферой государственного управления и населением. Речь фактически идет о новых подходах к государственному

строительству в республике, и важно не только определиться с основными его итогами, но и обозначить цели дальнейшего развития, придать ему необходимые импульсы.

Анализ основных новшеств, внедренных в работу государственных органов и иных организаций в рамках дебюрократизации государственного аппарата, позволяет определить в качестве приоритетных три направления: 1) совершенствование работы с обращениями граждан и юридических лиц и достижение в этой связи информационной открытости государственных структур; 2) упорядочение и сокращение административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан и юридических лиц; 3) создание государственных информационных ресурсов в электронном формате и обеспечение работы органов государственного управления в режиме on-line.

Обращения граждан и организаций являются одним из основных и наиболее активно используемых источников демократической связи государственных структур, общества и отдельных граждан. Обращения оказывают непосредственное влияние на процессы управления государством, пожалуй, не в меньшей степени, чем традиционные формы непосредственной демократии, в том числе проведение выборов и референдумов. Поэтому введение в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей книги замечаний и предложений, организация работы с гражданами в государственных органах и иных организациях на основе принципа «одного окна», реализация мер по достижению наибольшей прозрачности в деятельности государственных структур, в том числе создание информационных стендов, позволили оптимизировать решение ряда вопросов, с которыми повседневно сталкиваются граждане.

Интерес представляют и положения нового Закона от 18 июля 2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц», в которых содержатся нормы, обязывающие чиновников отвечать на электронные обращения граждан и юридических лиц [3]. Нововведение обусловлено тем, что все республиканские органы государственного управления, облисполкомы и райисполкомы, государственные организации представлены в сети Интернет, имеют собственные официальные интернет-сайты, электронные адреса. Данная форма работы с заинтересованными субъектами предоставляет возможность любому гражданину, любому юридическому лицу напрямую обратиться в государственные органы или организации в оперативном порядке. Кроме того, законодатель не связывает возможность права на электронные обращения с наличием у заявителей электронной цифровой подписи. Реализация на практике указанных положений обеспечивает более качественный подход к надлежащему рассмотрению обращений, а значит, и к защите прав и законных интересов граждан и организаций. Электронные обращения – это

один из способов обеспечения доступности государственных структур для населения, но по мере дальнейшего развития информационных технологий, расширения сферы использования электронных документов обоснованно стремиться к рассмотрению электронных обращений с наличием в них электронно-цифровой подписи [4].

Вместе с тем отсутствие в электронных обращениях и ответах на эти обращения электронной цифровой подписи уже на сегодняшний день ставит ряд проблемных вопросов. Так, при отсутствии обязанности использования электронной цифровой подписи в этих обращениях возникает вопрос легитимации входящей и исходящей корреспонденции, а также обеспечения прав граждан на получение полной, своевременной, доступной и адекватной информации, возможности использования полученных по электронной почте ответов в публичных отношениях, а также в отношениях частного характера. Нельзя недооценивать и коммерциализацию отношений в сфере высоких технологий, и то, что для чтения отдельных документов требуются специальные лицензионные программы, которые может приобрести не каждый гражданин. Поэтому полагаем оправданным давать ответы на электронные обращения в документах, изложенных в «открытых» форматах, например, pdf, rtf, otd. Учитывая, что заявителю необходимо преимущественно предъявлять полученный ответ иным лицам, а также сложности воспроизведения отдельных документов различными текстовыми редакторами, представляется целесообразным изначально готовить документ в бумажной форме, затем путем сканирования трансформировать его в формат pdf (желательно в защищенном режиме, исключающем внесение изменений или дополнений) и направлять его заявителю. В перспективе, как отмечалось выше, целесообразно проработать вопрос о рассмотрении только тех обращений, которые имеют электронную цифровую подпись, и об общей доступности ответов, данных государственными органами в электронной форме и содержащих электронную цифровую подпись.

В рамках второго направления проведена реформа административных процедур, ключевыми идеями которой стали их максимальная простота, доступность, понятность для всех, кто обращается в государственные органы и иные организации. Был принят ряд нормативных актов, регулирующих административные процедуры как в отношении граждан, так юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Это позволило создать комплексную систему правового регулирования отношений в указанной сфере, исключить ведомственный подход в их регламентации, а также внедрить в практику работы государственных органов заявительный принцип одного окна. В частности, в рамках Указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными

органами и иными организациями по заявлениям граждан» в редакции Указа от 16. 04. 2012 № [181](#) упорядочено более 500 административных процедур, что существенно упрощает правоприменительную деятельность и облегчает пользование такими процедурами [5].

Предприняты серьезные меры по формированию правовых основ для осуществления административных процедур и с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Так, согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 в редакции постановления от 25. 06. 2012 № [589](#) утвержден единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [6]. Кроме того, с принятием указанного постановления признаны утратившими силу 194 постановления (отдельные положения постановлений) Совета Министров Республики. На основе анализируемого документа не только сокращено количество административных процедур и признаны утратившими силу устаревшие малоэффективные процедуры, но и устранены излишние административные барьеры и улучшен бизнес-климат в республике.

Следует согласиться с Н. А. Савановичем в том, что основным направлением совершенствования законодательства Беларуси об административных процедурах на нынешнем этапе должно стать дальнейшее углубление процессуального регулирования властной деятельности административных органов [7]. Оптимизацию административных процедур обоснованно рассматривать в качестве одного из направлений реформирования деятельности государственных органов и иных государственных организаций. Решение этой проблемы в целом лежит, в том числе, в плоскости повышения качества государственных услуг, развития профессионального уровня чиновников, создания электронного правительства и т. д.

Обеспечить высокий уровень жизни людей, достигнуть простоты и доступности во взаимоотношениях «народ – бизнес – власть» невозможно без повышения качества всей системы государственного управления. Глава государства неоднократно акцентировал внимание на необходимость оптимизации государственного управления, в частности внедрения информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) во все сферы жизнедеятельности человека и государства. «Надо создать единый портал государственных электронных услуг, через интернет работать.» [8].

Важнейшим шагом на пути достижения указанной цели является формирование электронных баз и банков данных, обеспечивающих получение актуальной, достоверной и полной информации в наиболее доступном формате. В соответствии с Законом от 21 июля 2008

г. «О регистре населения» в редакции Закона от 01.11.2010 № 181-3 разрабатывается соответствующий информационный ресурс, который начнет функционировать в мае 2013 г. [9].

Республика Беларусь стремится к построению электронного государства, электронного правительства, перенимая при этом наиболее передовой и прогрессивный опыт других стран. Данные институты, которые в ряде случаев рассматриваются как синонимы, позволяют повысить качество подготовки и принятия нормативных правовых актов, сократить аппарат управления и снизить расходы на его содержание, снизив возможности коррупционных действий, повысить эффективность государственного управления [10].

Одним из аспектов этой работы является развитие и совершенствование Интернет-ресурсов госорганов и иных организаций. Основным способом постоянной коммуникации госструктур с населением, юридическими лицами и институтами гражданского общества должны стать соответствующие интернет-сайты. Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» в редакции Указа от 30.12.2011 № 621 [11] и постановлению Правительства Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645 в редакции постановления от 19.01.2012 № 58 [12] целями таких информационных ресурсов являются своевременное предоставление полной и достоверной информации о деятельности госорганов и иных организаций гражданам и юридическим лицам и, как следствие, содействие в реализации их прав, свобод и законных интересов.

Изучение порядка 400 сайтов различных государственных органов и организаций показывает, что все государственные органы и организации создали сайты или странички на сайтах своих вышестоящих структур. Однако не все требования к ведению названных ресурсов, предусмотренные Указом Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60, выполняются в полном объеме. Так, к типичным ошибкам в ведении некоторых сайтов следует отнести:

- отсутствие специальных рубрик, касающихся порядка работы с обращениями граждан и осуществления административных процедур;

- неподготовленность сайтов к работе с электронными обращениями граждан;

- неполнота и неактуальность информации о деятельности организации; новости не имеют дат (согласно нормам постановления Правительства Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645 информация на сайтах должна актуализироваться не реже 1 раза в неделю);

- ссылки на нормативные правовые документы, признанные утратившими силу;

не сформированы или не обновляются в установленные сроки иноязычные страницы сайтов;

отсутствие технической возможности для быстрых переходов на интернет-портал Президента Республики Беларусь, Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь или интернет-сайт вышестоящего государственного органа и организации;

грамматические ошибки в информации, размещенной на сайтах;

неудобная навигация по сайту и неудобное размещение информации;

большое количество размеров и типов шрифтов, неудачное цветовое оформление ресурсов¹.

Устранение указанных недостатков как повысит привлекательность интернет ресурсов государственных органов и организаций, так и обеспечит формирование имиджевой стратегии, создание и продвижение благоприятного образа государства – важнейшего политического института современного общества.

Приоритетное значение в развитии инфраструктуры информационного общества и оказании электронных услуг имеет постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы» [13]. Данным документом утверждено Положение об общегосударственной автоматизированной информационной системе (далее – ОАИС). ОАИС является базовым компонентом государственной системы оказания электронных услуг, под которыми понимаются деятельность по осуществлению поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также защиты информации, осуществляемая с применением средств телекоммуникаций и вычислительной техники. Основными целями создания ОАИС являются формирование государственной системы оказания электронных услуг, повышение эффективности информационного взаимодействия государственных органов и организаций, а также обеспечение повышения качества электронных услуг, оказываемых субъектами информационных отношений.

¹ Анализ осуществлен авторами настоящей публикации в рамках научных исследований, проводимых Научно-исследовательским институтом теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь в 2010-2011 гг. в соответствии с Тематическим планом «Разработка теоретических основ и методологии обучения кадров в сфере управления для государственного строительства в условиях инновационного развития» (№ госрегистрации 20110517).

Предоставление электронных услуг в виде электронных сообщений и (или) электронных документов через единый портал электронных услуг осуществляется посредством свободного доступа – без идентификации; доступа с нестрогой аутентификацией – доступ через идентификацию пользователя с использованием уникального идентификатора; доступа со строгой аутентификацией – доступ с использованием личной электронной цифровой подписи пользователя. Единый портал электронных услуг – это структурный элемент ОАИС наряду с порталом для государственных органов и организаций, а также с интегрированными в ОАИС базовыми и иными государственными информационными ресурсами.

В целях развития государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам через единый портал электронных услуг на основе базовых и иных государственных информационных ресурсов, интегрированных в ОАИС, Совет Министров Республики Беларусь 10 февраля 2012 г. принял постановление № 138 «О базовых электронных услугах» [14]. Согласно данному документу утверждены перечень базовых электронных услуг, предоставление которых обеспечивается через единый портал электронных услуг, а также план развития государственных информационных ресурсов, необходимых для предоставления базовых электронных услуг через единый портал электронных услуг, и план поэтапного перехода к предоставлению электронных услуг посредством единого портала электронных услуг. Кроме того, республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, облисполкомам и Минскому горисполкому поручено до 1 января 2016 г. осуществить переход на оказание электронных услуг через единый портал электронных услуг в соответствии с ежегодными планами, утверждаемыми Правительством.

Следует отметить, что Единый портал электронных услуг² уже работает, в рамках этого ресурса сконцентрирована информация об электронных государственных услугах, предоставляемых юридическим и физическим лицам. В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 мая 2012 г. № 509 запланировано создание Национального центра электронных услуг, который призван объединить все межведомственные автоматизированные системы для оказания на их базе услуг гражданам, организациям и госорганам с использованием информационно-коммуникационных технологий [15].

2 См.: <http://portal.gov.by/Default.aspx?PageName=Information>

Характеризуя в целом шаги, осуществляемые в рамках третьего направления, можно констатировать реальные результаты внедрения ИКТ в работу государственных органов и организаций, что в свою очередь влечет совершенствование механизма взаимодействия общества и государства, снижение затрат по содержанию государственного аппарата, а также обеспечивает прозрачность и открытость государственного управления.

Однако немаловажное значение имеет и ряд иных вопросов, в частности теоретическое осмысление сущности, принципов построения новой формы взаимодействия государства и пользователей государственных электронных услуг, выработки условий и требований при оказании электронных услуг, определение гарантий прав и законных интересов граждан и иных участников правоотношений, в том числе механизмы защиты их прав [16].

Подводя итог проведенному исследованию, обоснованно отметить, что с начала проведения работ по де бюрократизации государственного аппарата в Беларуси начался новый этап государственного строительства, который характеризуется изменением подходов к государственному управлению, порядку принятия и реализации политических, административных решений, механизмам, обеспечивающим взаимодействие личности, институтов гражданского общества и государства. Еще одной принципиальной новеллой этого этапа является повсеместное внедрение ИКТ в различные отрасли экономики, в том числе в управленческую деятельность. Это не только создает необходимый фундамент для перехода к информационному обществу, управлению в рамках электронного правительства, но и оказывает огромное влияние на все аспекты жизнедеятельности, меняет облик личности, общества и государства, вид и статус самих бюрократов, а также является важнейшей составляющей в системе мер по формированию эффективного правового государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Предприимчивость, инициатива и ответственность каждого – достойное будущее страны» от 21 апреля 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

2. Мицкевич, В.В. Де бюрократизация государственного аппарата как необходимое условие обеспечения эффективности государственного управления в Республике Беларусь / В. В. Мицкевич // Проблемы управления. – 2007. – № 2. – С. 55; Голованов, В. Г. Преодоление бюрократизма – в интересах человека / В. Г. Голованов // Проблемы управления. – 2009. – № 2.– С. 19-25; Криштапович, Л. В русле гуманизма / Л. Е. Криштапович // Беларуская думка. – 2009. – № 12. – С. 30-35.

3. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г. № 300-3 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

4. Саванович, Н. А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» / Н. А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

5. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан: Указ Президента Респ. Беларусь, 26 апр. 2010 г. № 200: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.04.2012 [№ 181](#) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

6. Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 фев. 2012 г. № 156: в ред. постановления от 25.06.2012 [№ 589](#) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

7. Саванович, Н. А. Административные процедуры в Республике Беларусь / Н. А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

8. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Динамичный прорыв в развитии страны – путь к новому качеству жизни» от 20 апреля 2010 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

9. О регистре населения: Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г. № 418-3: в ред. [Закона](#) Респ. Беларусь от 01.11.2010 № 181-3 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

10. Андрианов, В. Д. Электронное правительство – инструмент повышения эффективности государственного управления / В. Д. Андрианов // Маркетинг. – 2011. – № 1. – С. 10.

11. О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 фев. 2010 г. № 60: в ред. [Указа](#) Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 № 621 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

12. О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций и признании утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. № 192: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 апр. 2010 г. № 645: в ред. [постановления](#) Совета Министров Респ. Беларусь от 19.01.2012 № 58 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

13. Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 9 авг. 2011 г. № 1074 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

14. О базовых электронных услугах: постановление Совет Министров Респ. Беларусь, 10 фев. 2012 г. № 138 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

15. Об электронных услугах, оказываемых республиканским унитарным предприятием «Национальный центр электронных услуг» государственным органам, иным организациям и гражданам на безвозмездной основе, и некоторых мерах по организации предоставления электронных услуг: постановление Совета Министров Республики Беларусь 31 мая 2012 г. № 509 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2012.

16. Амельчяня, Ю. А На пути к электронному государству (электронному правительству) / Ю. А. Амельчяня // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.