

УДК 002.6(476)

Ye. ILYINA

PECULIARITIES OF THE PUBLIC POLICY-
MAKING PROCESS OF BELARUS
IN THE SPHERE OF INFORMATIZATION

Е.М. ИЛЬИНА,

преподаватель кафедры политологии
УО «Белорусский государственный университет»

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

На основе комплексного исследования в статье представлена функционально-структурная модель механизма принятия решений в сфере государственной политики информатизации Республики Беларусь и проведена ее историко-политическая периодизация в контексте динамики основных структур принятия решений и их функций.

Based on the complex research of the problem the article presents structural and functional model of the policy-making mechanism in the sphere of the Belarussian public policy of informatization: Historic and political periodization in the dynamic context of the main decision-making structures and their functions is presented in the article.

В условиях перехода Республики Беларусь к открытому информационному обществу государственная политика информатизации (ГПИ) выступает важнейшим инструментом проведения государственной политики во всех сферах жизнедеятельности социума, что предполагает разработку адекватного политологически обоснованного механизма ее формирования и имплементации.

Особую актуальность данная проблематика приобретает в связи с принятием Президентом Республики Беларусь в декабре 2006 г. Директивы № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата», направленной на оптимизацию деятельности государственных органов и иных государственных организаций.

Директивой предусматривается: проведение анализа реализации Государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь»; объединение базовых информационных ресурсов, имеющих государственное значение, в единую информационную систему; обеспечение доступа к ней соответствующих государственных органов; формирование единого электронного банка данных, содержащего сведения о действующих формах государственных статистических наблюдений и ведомственной отчетности; создание и внедрение информационного регистра населения.

Выбор той или иной ГПИ – политическое решение, имеющее долгосрочное стратегическое значение для развития страны, поэтому оно и принимается ее руководством на самом высоком уровне [1, с. 10].

Обзор зарубежной и отечественной литературы показал, что тематика ГПИ носит открытый политологический характер и достаточно широко освещена в работах представителей как гуманитарных, так и естественных дисциплин.

Ряд вопросов ГПИ Республики Беларусь, в числе которых проблемы правовой информатизации и совершенствования информационного законодательства, обеспечения информационной безопасности и международного информационного обмена, развития системы информационных ресурсов и информационно-коммуникационной инфраструктуры, информатизации отдельных государственных органов и учреждений, внедрения информационных технологий в образовательный процесс, выбора стратегии построения информационного общества, в определенной степени получили отражение в работах белорусских ученых и аналитиков: С.В. Абламейко, В.В. Анищенко, Н.А. Антанович, О.Е. Аркадьев, Д.П. Булахов, Е.М. Бобосов, Г.А. Василевич, В.П. Воробьев, Ю.И. Воротницкий, И.И. Гончарик, В.И. Гончаренко, А.С. Гринебург, Н.Н. Горбачев, А.В. Гусев, В.И. Дравица, В.Б. Долголев, С.В. Енин, М.В. Ильин, Н.М. Конопацкий, А.Н. Курбацкий, Ю.И. Кашинский, И.А. Король, Н.И. Листопад, А.Г. Ляхович, М.М. Маханек, Р.С. Мотульский, М.В. Мясникович, В.В. Русакевич, С.Н. Князев, В.И. Новиков, И.И. Пашкевич, М.Н. Саголина, А.К. Сутурин, В.В. Цепкало, В.А. Чеушев, М.А. Шиковец и др.

Однако, несмотря на имеющийся научный задел, **ГПИ пока не нашла адекватного освещения в белорусской политической науке.** Комплексного, целенаправленного и целостного исследования

процесса разработки и имплементации ГПИ Республики Беларусь в политологическом контексте не проводилось. Остаются практически неизученными научно-методологические основы ГПИ как динамического политико-управленческого цикла. Не раскрыты функционально-структурные элементы механизма принятия управленческих решений в сфере ГПИ Беларуси. Таким образом, цель работы состоит в выявлении особенностей процесса формирования и реализации ГПИ нашей страны.

В мировой политологии разработаны различные теоретико-методологические подходы и концептуальные модели анализа государственной политики, применимые к исследованию ГПИ: бихевиорализм, элитизм, плюрализм, системный подход, институционализм, неинституционализм, неомарксизм, неокорпоративизм, рационализм, инкрементализм, модель политико-управленческих сетей и др.

Исходя из цели исследования, большей аналитической ценностью обладает процессуально-циклический подход (Дж. Андерсон, У. Дан, А.А. Дегтярев, В.В. Лобанов, С.В. Решетников и др.), связанный с рассмотрением государственной политики как процесса (*policy-making process*), представляющего собой логическую последовательность функциональных фаз (стадий, этапов, субфаз) выработки и реализации политических решений. В научной литературе встречается множество разновидностей этого подхода, которые отличаются друг от друга по содержанию и числу стадий, степени их детализации и способам интерпретации. Наиболее близка к позиции автора так называемая пятифазовая модель политико-управленческого цикла, изложенная в трудах как зарубежных, так и отечественных ученых [2, с. 37; 3, с. 40–46; 4, с. 162–163].

Наряду с процессуальным «динамическим» измерением государственной политики условно выделяю и структурное «статическое» измерение, или «структуру механизма принятия политических решений», «структуру принятия политических решений» (*policy-making structure*) (Й. Гордон, И. Дрор, Дж. Льюис, К. Янг и др.), включающее исследование институционально-инструментальных аспектов, политико-управленческих сетей, проблемных комплексов, влияние среды [5, с. 121].

Уточним базовый понятийно-категориальный аппарат исследуемой темы.

При выработке определения понятия «государственная политика информатизации» целесообразно придерживаться комплексного подхода, основанного на междисциплинарном синтезе и взаимодополняемости научных методов. Представляется, что одним из наиболее эффективных способов образования данного термина является объединение и обобщение содержания входящих в его состав понятий «государственная политика» и «информатизация».

Анализ многочисленных интерпретаций указанных понятий позволил выделить то общее, что присуще разнообразным определениям и характеризует существенные черты терминов, а также предложить следующие дефиниции:

государственная (публичная) политика – политический процесс целенаправленной, комплексной и организованной, совместной управленческой деятельности институтов государства с привлечением институтов гражданского общества по легитимному решению общественных проблем, разработке и реализации стратегических целей устойчивого развития социума или его отдельных сфер, основанный на системе законодательства и выражающий доминирующие приоритеты и ценности применения государственной власти;

информатизация – объективный политический, организационный, экономический, социально-культурный и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц на основе массового применения информационных и коммуникационных технологий с целью построения информационного общества.

Следуя «широкому» пониманию ГПИ как политики, включающей в себя геополитические, внешнеэкономические, социально-экономические, нормативно-правовые, научно-технические и культурные аспекты развития страны, можно дать следующее определение данному термину: **государственная политика информатизации** – политический процесс целенаправленной, комплексной и организованной, совместной управленческой деятельности институтов государства с привлечением институтов гражданского общества по установлению общегосударственных приоритетов информатизации, направленный на обеспечение устойчивого развития социума и создание условий перехода страны к информационному обществу, основанный на системе законодательства.

В отечественной литературе выделяют четыре основных подхода к интерпретации «информационного общества»: формационный, экономический, гуманитарный, технократический [6, с. 12–13].

Руководствуясь логикой доминирующего в работе методологического инструментария политической науки, предложим **политологический подход**, который рассматривает информационное общество прежде всего в русле стратегий информатизации политической сферы, проблем совершенствования правового обеспечения ГПИ, информационной поддержки процесса разработки решений органами государственной власти и местного самоуправления, усиления/ослабления возможности контроля над информационным пространством со стороны политических институтов и т. д. и оперирует такими понятиями, как «электронное правительство», «электронная демократия», «политические коммуникации» «цифровые права человека» и др.

Резюмируя различные точки зрения, **в контексте** указанного **политологического подхода** можно выделить следующие **наиболее характерные особенности информационного общества**: превращение информационных и коммуникационных технологий в ключевой инструмент совершен-

ствования информационного обеспечения управленческих решений, и соответственно, повышения эффективности государственной политики и управления на всех уровнях и во всех сферах жизнедеятельности общества и государства; становление медиакратических порядков, олигополизация информационного пространства и медиатизация всей политической жизни, формирование медиаполитической системы; усиление влияния на процессы развития социума информационной власти и ее тесное переплетение с административной властью; доминирование сетевой формы организации политико-управленческих структур; упрочение «политического процесса технократического типа», для которого весьма актуальной становится проблема политического контроля над каналами и характером функционирования массовых коммуникаций; расширение непосредственного участия граждан в политических процессах и контроле за деятельностью государственной власти, рост консенсуса между различными классами и социальными слоями населения; возрастание значимости прав граждан на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное обслуживание и закрепление соответствующих обязанностей в информационной сфере.

Исследование показало, что важной тенденцией в деле построения информационного общества является активное участие в этом процессе государства. Одним из ключевых механизмов реализации ГПИ практически во всех развитых странах и государствах с переходной экономикой стало принятие центральными органами государственного управления программ (планов, стратегий, концепций) перехода к информационному обществу [7, с. 14–19; 8, с. 7–14].

Представляется, что достижение цели исследования невозможно без попытки объединить в единое целое динамическое и статическое измерение принятия решений в сфере ГПИ Республики Беларусь.

В русле основных этапов реформирования системы государственных органов Беларуси за период 1991–2006 гг. процесс формирования и реализации ГПИ нашей страны условно можно разбить на пять фаз: 1) 1991–1994 гг.; 2) 1994–1996 гг.; 3) 1996–2001 гг.; 4) 2001–2004 гг.; 5) с 2004 г. по настоящее время.

Историко-политическая периодизация ГПИ Республики Беларусь в контексте трансформации основных структур принятия решений и их функций, представленная на рис. 1., способствует раскрытию динамико-процессуальных аспектов государственного управления в сфере информатизации.

Выявление функционально-структурных элементов механизма принятия решений в сфере ГПИ дает возможность проанализировать институционально-инструментальную сторону процесса формирования и проведения ГПИ, поскольку сущность политики раскрывается в содержании принимаемых решений.

Исследование структуры процесса принятия политических решений, предполагает изучение

круга субъектов – участников политического процесса [3, с. 42].

Функционально-структурная модель механизма принятия решений в сфере ГПИ Республики Беларусь изображена на рис. 2.

Таким образом, предложенный **интегративный статико-динамический подход к анализу ГПИ Республики Беларусь** позволил достичь более высокого уровня обобщений, глубже проникнуть в сущность механизма и процесса формирования и реализации ГПИ Беларуси и выявить ряд **особенностей**.

1. Начало формирования ГПИ Республики Беларусь проходило в сложный переходный период. Функции государственного управления в области информатизации многократно передавались от одного органа к другому, что привело к формированию чисто ведомственного технократического подхода – информатизация ради компьютеризации. Длительный период ГПИ осуществлялась практически в отрыве от политики в области средств массовой информации, связи и коммуникаций, обеспечения информационной безопасности и международного информационного обмена. Единая ответственная целенаправленная ГПИ Беларуси находится пока в стадии становления.

2. Из-за недостатка финансовых средств и системного видения проблем многие проекты и программы в сфере информатизации либо «замораживались», либо адаптировались под реализацию локальных узковедомственных задач.

3. В настоящее время практическая реализация национальной стратегии построения информационного общества связывается, главным образом, с выполнением Государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь».

4. Управленческие решения, разрабатываемые в сфере ГПИ, являются стратегическими, нетипичными, многоцелевыми, многокритериальными, компромиссными, принимаемыми в условиях риска и неопределенности при наличии многих противоречивых критериев выбора.

5. Структура механизма принятия решений в сфере ГПИ Беларуси уникальна, ряд признаков позволяет отнести ее к разряду сетевых. Отсутствует ярко выраженный центр принятия решений, наряду с иерархической упорядоченностью имеет место горизонтально-функциональная кооперация политико-управленческих акторов, что придает всему механизму некоторую подвижность, гибкость, способствует оперативному изменению конфигурации организаций.

6. Характерно сложное предметное распределение функций государственного управления в области ГПИ. Деление происходит как по отдельным сферам информационных отношений (общие вопросы информатизации, отношения в сфере массовой информации, отношения в области информационной безопасности и т. д.), так и по внутренним связям внутри всего процесса информатизации.

7. В организационной структуре практически всех государственных органов сформированы и действуют самостоятельные подразделения, занимающиеся информатизацией.

Также данный аналитический подход сделал более очевидными следующие возможные **направления совершенствования механизма принятия решений в сфере ГПИ Республики Беларусь**: четкое разграничение функций и структурирование системы государственных органов в сфере информатизации, исходя из функционально обоснованного закрепления прав, обязанностей и ответственности за разработку и имплементацию различных направлений ГПИ; формирование единой надведомственной координационной структуры, включающей наиболее видных и авторитетных представителей всех заинтересованных сторон (государственные органы, гражданское общество, бизнес и т. д.); создание и развитие ситуационно-аналитического центра проведения ГПИ; опережающее совершенствование законодательной базы, составляющей основу ГПИ; установление конкретных контрольных показателей построения информационного общества с учетом национальных особенностей; адаптация существующих образовательных стандартов подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров к требованиям информационного века; привлечение органов местного управления и самоуправления к участию в процессах информатизации по всем направлениям и созданию условий на местах для перехода к информационному обществу; проведение широкой пропагандистской кампании через средства массовой коммуникации по поддержке основных положений ГПИ в общественном мнении, доказательства ее обоснованности и разъяснений ее социальной направленности и т. д.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Нисневич Ю.А.* Государственное управление и информационная политика // НТИ. Сер.1. Организация и методика информационной работы. – 2000. – № 4. – С. 9–12.
2. *Anderson J. E.* Public Policymaking: An Introduction. – Boston, 1994. – 350 p.
3. *Решетников С.В.* Методологические предпосылки анализа политических процессов // Проблемы управления. – 2005. – № 4. – С. 39–46.
4. *Дегтярев А.А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. – 2004. – № 4. – С. 158–168.
5. *Дегтярев А.А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Там же. – 2002. – № 2. – С. 113–124.
6. Национальные и мировые информационные ресурсы в государственном управлении: учеб. пособие: В 2 ч. / Под ред. *А.С. Гринберга*. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2004–2005. – Ч. 2; Кн. 1. Содержание и использование информационных ресурсов в государственном управлении / *А.С. Гринберг* [и др.]. – 2005. – 245 с.
7. *Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Кашинская Ю.Ю.* К вопросам об организационных и концептуальных основах государственной политики в области информатизации // Проблемы правовой информатизации: Сб. ст. / НИЦПИ; Под ред. *Ю.И. Кашинского* [и др.]. – Мн., 2000. – Вып. 3. – С. 4–25.
8. *Мясникович М.В., Маханек М.М.* Информатизация в Республике Беларусь // Проблемы правовой информатизации. – 2004. – № 1. – С. 6–18.

Дата поступления статьи в редакцию: 19.07.2006 г.