

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЦИФРОВОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А. А. Чернолевская
Л. А. Краснобаева

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь, belrus@bsu.by*

В статье рассматриваются правовые аспекты цифрового развития отдельных общественных отношений. Авторами анализируется предоставление электронных услуг в области образования и здравоохранения. Обозначены пути совершенствования правовой основы цифровизации государственного контроля.

Ключевые слова: цифровое развитие; цифровизация; общественные отношения; образование; здравоохранение; электронные услуги.

LEGAL BASIS OF DIGITAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS

A. A. Chernolevskaya
L. A. Krasnobaeva

*Belarusian State University,
Leningradskaya str., 8, 220030, Minsk, Belarus, belrus@bsu.by*

The article reviews the legal aspects of digital development of particular public relations. The authors analyze the provision of electronic services in the fields of education and healthcare. The ways of improving the legal basis of state control digitalization are outlined.

Keywords: digital development; digitalization; public relations; education; healthcare; electronic services.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 7 апреля 2023 г. № 136 «Об органе государственного управления в сфере цифрового развития и вопросах информатизации» под цифровым развитием понимается внедрение информационных и других передовых технологий в управленческие и бизнес-процессы в целях их качественной трансформации во всех сферах жизнедеятельности государства и общества [1].

Очевидно, что данное легитимное определение прямо указывает на прямую взаимосвязь цифрового развития и всех без исключения общественных отношений.

При этом под цифровизацией общественных отношений следует понимать процесс реализации государственных ресурсов посредством цифровых (сквозных) технологий, в основе которых лежит анализ больших данных в целях оптимизации управленческих процессов. Ее признаком является изменение не только способов реализации общественных отношений, исполнение государственных функций, но и изменение их состава и принципов их реализации.

Методология данного исследования основана на применении общенаучных и частнонаучных методов. Диалектический метод познания базировался на усвоении основных принципов государственного управления и позволил при изучении догматических положений сформулировать понятие цифровизации общественных отношений. Логический подход в исследовании отдельных аспектов цифрового развития в том числе управленческой деятельности дал возможность сформулировать проблемы ее осуществления. Частноправовые методы позволили определить некоторые правовые понятия, выявить их признаки, а также толковать содержание установленных правовых предписаний. Основная задача заключалась как в уяснении и объяснении действующего законодательства, в его систематическом изложении и истолковании для целей правотворческой и правоприменительной практики в сфере реализации общественных отношений.

В качестве примеров цифрового развития общественных отношений в Республике Беларусь можно привести цифровую платформу «Правовой форум Беларуси»; возможность подачи электронного обращения по различным вопросам в органы государственной власти; проведение заседаний консультативных структур в формате онлайн; доступ к контактам уполномоченных лиц государственных органов через сайты министерств и ведомств; иные мероприятия, организуемые с помощью сети интернет.

С 2017 года функционирует единая информационная система таможенных органов Республики Беларусь [2, с.143], реализован механизм контроля за перевозкой товаров с использованием инновационных технологий, обеспечивающих дистанционный контроль за перемещением транспортных средств, регулируемый постановлением Совета Министров Республики Беларусь 25 мая 2020 г. № 311 «О применении навигационных устройств (пломб)» [3], предусмотрена подача статистической декларации в виде электронного документа, регламентировано информационное взаимодействие между Государственным таможенным комитетом и Министерством юстиции, реализованы возможность получения ин-

формации, содержащейся в информационных ресурсах таможенных органов, находящихся в ведении таможенных органов и взаимодействие в рамках общегосударственной автоматизированной информационной системы. Созданный в 2020 году региональный центр электронного декларирования, в котором совершались таможенные операции с применением технологии удаленного выпуска товаров и автоматического распределения документов, поданных в виде электронного документа, в настоящее время функционирует, как полноценный центр электронного декларирования. Работа данного центра позволяет совершать таможенные операции, связанные с выпуском товаров в любом таможенном органе вне зависимости от места нахождения товара. Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300–З «Об обращениях граждан и юридических лиц» предусматривает подачу электронных обращений только с помощью государственной единой (интегрированной) республиканской информационной системы учета и обработки обращений граждан и юридических лиц – интернет–ресурса «Обращения.бел».

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 ноября 2021 г. № 683 «О Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года» предусмотрены этапы цифровизации образовательной системы и ожидаемые результаты, среди которых наиболее значимыми являются создание программного обеспечения, необходимого для цифровой трансформации процессов в системе образования; широкая доступность электронных образовательных услуг для населения, развитие дистанционного обучения как самостоятельной формы получения образования [4]. Кодексом Республики Беларусь об образовании в статье 1 п.1.30 дано определение информационно–образовательной среды как «совокупности государственных автоматизированных информационных систем в сфере образования, обеспечивающих взаимодействие государственных органов и организаций, учреждений образования и иных субъектов образовательных отношений и удовлетворение их информационных потребностей» [5].

Именно на основе электронных услуг формируются направления образования, возникающие в процессе его цифровой трансформации: мобильное образование (m–learning), позволяющее получить необходимые знания и компетенции «в любое удобное время и в любом удобном месте» [6]; открытое образование; эвристическое обучение на современных информационно–коммуникационных платформах [7]; индивидуальное обучение, направленное на построение собственных траекторий образовательного процесса и персонализацию учебных программ. Преимуществами цифровой трансформации образовательного процесса является развитие онлайн–обучения, замещение бумажного контента и об-

разовательных программ на цифровой; апробация кооперации образовательных организаций в цифровой среде, а также развитие цифровой культуры педагогических работников. Кодексом Республики Беларусь об образовании предусмотрены и значительные корректировки системы цифровизации в сфере образования, а именно, дистанционная форма как самостоятельная форма получения образования, наличие сетевой формы взаимодействия.

В области здравоохранения учреждения здравоохранения активно внедряют комплексные медицинские автоматизированные системы, создаются диагностические рабочие места и рабочие места врачей общей практики, проводится масштабные мероприятия по внедрению автоматизированные системы «Многопрофильная больница», «Взрослая поликлиника», «Детская поликлиника», «Стоматологическая поликлиника», «Диспансер», «Электронный рецепт» и пр. Действуют информационные системы национального уровня, позволяющие проводить мониторинг состояния здоровья различных групп населения и принимать оперативные решения по управлению здравоохранением. К системе «электронный рецепт» начиная с 2016 г. подключено 187 организаций. В качестве основных критериев эффективности и качества развития системы здравоохранения выступают: сокращение существующего разрыва в показателях состояния здоровья населения Республики Беларусь и европейских стран; увеличение продолжительности жизни населения, скорректированной с учетом нарушений здоровья до 69 лет в 2030 году; снижение уровня заболеваемости на 10 процентов и тяжести первичной инвалидности населения до 60 процентов к 2030 году. Однако серьезным фактором, затрудняющим создание цифрового здравоохранения, является отсутствие стандартов в сфере электронного здравоохранения и регламентов обмена электронной медицинской информацией [8].

Цифровизацией охвачены все области государственного управления, и, несмотря на то, что Беларусь в 2020 году заняла 40 место из 193 в рейтинге ООН по уровню развития электронного правительства, и впервые попала в топ-40 стран с очень высоким индексом развития электронного правительства (по индексу электронного участия (E-Participation), поднялась на 57 место (в 2016 году была на 76)), можно выделить основные организационные процессы, требующие изменений в условиях перехода в цифровую плоскость, а именно:

- исключение бумажных процессов;
- создание единого цифрового профиля;

Под цифровым профилем понимается совокупность сведений о физических и юридических лицах, содержащихся в информационных си-

стемах государственных органов, а также в единой системе идентификации и аутентификации.

Перевод общественных отношений в цифровой формат, начиная от момента обращения и заканчивая осуществлением административной процедуры, опираясь преимущественно на оцифрованные данные, а не на бумажные документы, является сущностью сервисного государственного управления, основанного на принципе взаимодействия информационно-коммуникационных технологий и цифровых данных в публичном управлении. Создание инфраструктуры, баз данных и механизмов их обработки с использованием цифровых технологий требует особого подхода к информационной безопасности как одного из основополагающих компонентов государственных услуг, который во многом отвечает за сохранность персональных данных.

К основным рискам цифрового развития и цифровой трансформации общественных отношений следует отнести:

- неодинаковый доступ к интернету в различных регионах;
- проблему обеспечения безопасности данных, защищенности серверов и защиту персональных данных;
- отсутствие конкуренции между цифровыми платформами и отсутствие должного государственного регулирования;

Также обозначим и общие направления развития государственного управления, такие как сочетание частного и бюджетного финансирования государственных услуг в различных сферах общественной жизни, организация взаимодействия государственного и частного секторов экономики при оказании государственных услуг.

Одной из причин низкой эффективности при внедрении электронного правительства стало создание новых электронных технологий при сохранении ранее действующих аналоговых, или бумажных, и применение к ним единых правовых норм. В частности, например, одинаковые сроки регистрации и 15-дневный срок рассмотрения обращений граждан, поступивших как в письменной форме, так и в форме электронных документов, предусмотренные Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Таким образом, цифровизация представляет собой форму реализации общественных отношений. В настоящее время административные отношения не полностью охвачены правовым регулированием. Отсутствуют нормы права, регулирующие порядок проактивного, мультимедийного и автоматизированного режима реализации общественных отношений. Не разработана нормативная правовая база, регламентирующая вопрос использования персональных данных в автоматическом режиме при предоставлении услуг в электронном виде без письменного со-

гласия субъекта личных данных и т.д. Требуется дальнейшего развития создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований; создание типового облачного решения по автоматизации контрольной деятельности; организация сервисов на цифровой платформе для процесса осуществления государственного контроля.

Кроме того, несмотря на то, что внедрение современных цифровых технологий позволит сократить число государственных функций и, таким образом, снизить расходы на содержание государственного аппарата и значительно понизить коррупционные риски, необходимо сохранить в качестве альтернативы традиционные способы оказания государственных услуг. Подчеркнем, что цифровизация не должна стать самоцелью и привести лишь к изменениям в содержании полномочий государственных органов и организаций. Цифровая трансформация может признаваться эффективной лишь при условии повышения качества управления. Согласимся с мнением ученых, что «часть населения страны нуждается не только в повышении компьютерной грамотности, но и в выравнивании возможностей доступа к электронным услугам» [9, с.234].

Опираясь на мировой опыт и современные реалии можно с уверенностью утверждать, что обеспечение дальнейшего цифрового развития предусматривается решением следующих основных задач:

- совершенствованием механизмов отраслевого и регионального (городского) управления с применением платформенных и кросс-платформенных решений;

- минимизацией затрат граждан на получение государственных услуг и совершения административных процедур посредством их перевода в электронную форму;

- цифровой трансформацией реального сектора экономики за счет внедрения современных информационно-коммуникационных технологий, способствующих увеличению производительности труда, добавленной стоимости, повышению качества производимой продукции и расширению рынков ее сбыта;

- сокращением затрат на осуществление внутренних и внешних бизнес-процессов отечественных организаций путем их перевода в электронную форму;

- обеспечением безопасности граждан, защиты их личных данных при использовании информационных технологий за счет применения организационных и технических решений;

- внедрением информационно-коммуникационных технологий в управление межгосударственными интеграционными процессами и организацию межгосударственного информационного взаимодействия;

созданием благоприятных условий жизни населения, включая повышение:

доступности качественного образования для подготовки граждан к жизни и работе в условиях цифровой экономики;

качества, скорости и возможностей оказания высококвалифицированной медицинской помощи;

уровня безопасности жизнедеятельности.

Указанные задачи, по сути, являются существенными предпосылками к созданию цифрового государства, представляющего собой информационно-технологическую организацию политико-правового взаимодействия граждан и органов государственной власти, направленного на повышение эффективности работы всего государства путем оптимизации взаимодействия граждан, госструктур и бизнеса с использованием цифровых технологий.

В заключение сформулируем ряд авторских понятий: цифровизация общественных отношений – это вид цифровизации, оказываемый государственными организациями посредством сквозных и информационно-коммуникационных технологий; цифровая инфраструктура – это совокупность сквозных и информационных технологий, позволяющих оказывать услуги в электронной форме; цифровая платформа – это комплекс программно-технических средств, обеспечивающий использование информационных ресурсов и функционирующих на них сервисов, позволяющих потребителям и поставщикам связываться онлайн для реализации прав и законных интересов

Для дальнейшего развития общественных отношений требуется совершенствование цифрового государственного контроля как одного из наиболее реформируемых направлений деятельности органов: создание и функционирование платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной деятельности; создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований; создание типового облачного решения по автоматизации контрольной деятельности; организация сервисов на цифровой платформе для процесса осуществления государственного контроля.

Библиографические ссылки

1. Об органе государственного управления в сфере цифрового развития и вопросах информатизации [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 7 апр. 2022 г., № 136 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2023, № 102 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

2. Шапкина, Ю.А. Анализ практики и условий для открытого размещения информации государственных органов в интернет–пространстве в Республике Беларусь // Веснік сувязі. 2019. № 5 (157). С. 39–44.

3. Червякова, Т. А. Система тарифных преференций Евразийского экономического союза // Право.by. 2022. № 4(78). С. 143–150.

4. О Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 ноября 2021 г., № 683 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2023.

5. Кодекс Республики Беларусь об образовании [Электронный ресурс] : 13 янв. 2011 г., № 243–З, принят Палатой представителей 2 дек. 2010 г., одобрен Советом Респ. 22 дек. 2010 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 06.03.2023 № 257-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2023.

6. Духнич, Ю. Мобильное обучение – Mobile Learning [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.smart-edu.com/mobile-learning.html – Дата доступа: 27.06.2023

7. Король, А.Д. Эвристический урок. Результаты, анализ, рефлексии (Как разработать и провести эвристический урок): методическое пособие / А. Д. Король. Мн: Вышэйшая школа, 2017. С. 223.

8. Концепция развития электронного здравоохранения Республики Беларусь на период до 2022 года // офиц. сайт Министерства здравоохранения Респ. Беларусь: Режим доступа: https://minzdrav.gov.by/upload/dadvfiles/CONCEPT_E-Health.pdf – Дата доступа: 27.06.2023

9. Холодная, Е.В. О цифровой трансформации государственного администрирования Дании // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4 (135). С. 230–234.