

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Киселёва Т.М.

Доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук

В статье обосновывается идея расширения практики использования инструментов электронного правительства при осуществлении нормотворческой деятельности органами исполнительной власти в контексте привлечения граждан к данной деятельности и с учетом прав, интересов и возможностей населения Республики Беларусь.

Становление информационного общества в Республике Беларусь невозможно без внедрения электронного правительства, что признается государством. В соответствии с Государственной программой развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы одной из целей государства в данной сфере является развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства [1].

Следует подчеркнуть, что сложились различные подходы к определению сущности данного термина. Например, Европейская комиссия определяет электронное правительство «как применение информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками с целью повышения качества государственных услуг и демократических процессов, укрепления поддержки политики государства» [2, с. 57]. В таком понимании электронное правительство создается в интересах населения, с целью вовлечения большего числа лиц в решение государственных задач.

Отметим, что значение обеспечения прав и интересов граждан при внедрении инструментов электронного правительства подчеркивается в научной литературе, но не в качестве единственной цели. В частности, Е.И. Иншакова предлагает рассматривать электронное правительство как «систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой административно-правовых институтов, входящих в общий механизм административно-правового регулирования и обеспечивающих как электронное взаимодействие внутри системы органов исполнительной власти при реализации государственных функций, так и права, свободы и законные интересы физических лиц и организаций в сфере предоставления публичных услуг» [3, с. 11].

Однако понимание электронного правительства может ограничиваться лишь использованием государственными органами и должностными лицами информационных технологий в целях совершенствования взаимодействия между собой. Это характерно для Республики Беларусь, в которой на первых этапах построения электронного правительства было обеспечено присутствие государственных органов в интернет-пространстве, а лишь затем стала развиваться система государственных электронных услуг. При этом необходимо понимать, что электронные услуги не обеспечивают прямое участие граждан в управлении делами государства, а направлены на упрощение реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов. Поэтому внедрение таких услуг не может считаться элементом демократизации отношений между государством и населением.

Полагаем, что взаимодействие государства и населения должно быть более тесным и, на наш взгляд, термин «электронное правительство» можно рассматривать как совокупность специальных информационных инструментов, с помощью которых обеспечивается эффективное выполнение функций государства путем совершенствования взаимодействия государственных органов между собой и с населением.

Особого внимания заслуживает вопрос использования инструментов электронного правительства в нормотворческой деятельности, так как именно посредством издания правовых и неправовых актов государственные органы и должностные лица реализуют свои полномочия. Не являются исключением и органы исполнительной власти.

Если рассматривать электронное правительство как механизм, обеспечивающий с одной стороны взаимодействие между государственными органами и должностными лицами, а с другой – между государством и населением, то использование его инструментов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти приводит к возникновению двух групп отношений. Первая группа объединяет отношения, опосредующие использование информационных технологий внутри государственного механизма, а вторая – при взаимодействии между государством и гражданами.

К первой группе отношений можно отнести применение инструментов электронного правительства при подготовке, обсуждении, принятии и распространении актов органов исполнительной власти.

Для подготовки проектов актов органов исполнительной власти могут использоваться различные специальные программы, например «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь». Данная программа была раз-

работана Национальным центром законодательства и правовых исследований с целью повышения качества и оперативности разработки проектов нормативных актов всех видов. Программа содержит шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, а также материалы по правилам их оформления, находится в свободном доступе и открыта для загрузки любому лицу. Однако ее недостатком является то обстоятельство, что она встроена в текстовый процессор Word пакета программ Microsoft Office 97, 2000, XP, которые уже устарели и заменяются новыми версиями.

Информационные технологии используются для предварительного рассмотрения проектов актов. Так, согласно пункту 37 Регламента Совета Министров лицам, входящим в состав Совета Министров, его Президиума, а также иным лицам, участвующим в заседаниях, заблаговременно сообщается о намеченных к рассмотрению вопросах... Представление этим лицам необходимых материалов осуществляется с использованием информационных систем и сетей в виде электронных документов [4].

Информационные технологии могут использоваться в органах исполнительной власти и при принятии нормативных правовых актов. Так, применительно к постановлениям Совета Министров использование информационных технологий видится особо перспективным при их принятии путем опроса членов Президиума Совета Министров, так как такой опрос может быть оперативно проведен с использованием внутренних электронных систем и сетей.

Применяются инструменты электронного правительства и при распространении актов органов исполнительной власти. Так, согласно пункту 22 Регламента Совета Министров постановления независимо от опубликования после их принятия рассылаются органам государственного управления и организациям согласно указателю рассылки с использованием информационных систем и сетей в виде электронных документов [4].

Вторую группу отношений по использованию инструментов электронного правительства в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти образуют отношения, связанные с публичным обсуждением проектов актов и их официальным опубликованием.

Особое место в развитии электронного правительства должно отводиться публичному обсуждению проектов актов с использованием сети Интернет. На данный момент уже сложилась определенная практика, анализ которой свидетельствует, что есть необходимость развивать данный институт. Считаем, что такое обсуждение обладает большим

потенциалом, так как граждане получают реальный доступ к решению государственных вопросов, что повышает доверие к государству с их стороны. При этом недопустимо, чтобы такое обсуждение носило формальный характер и поступившие предложения игнорировались. Подготовка анализа рассмотрения поступивших от граждан предложений приблизила бы государственные органы к населению, показала, что мнение граждан важно для принятия тех или иных решений.

В частности, обсуждение проектов актов возможно в сети Интернет на Правовом форуме Беларуси и на официальных сайтах отдельных министерств, например Министерства экономики, Министерства связи и информатизации, Министерства по налогам и сборам (необходимо отметить, что обсуждение проектов актов органов исполнительной власти возможно не на каждом ресурсе). Подчеркнем, что среди сайтов министерств наиболее проработана организация обсуждения на сайте Министерства экономики, где закрепляется два способа направления замечаний и предложений по проекту – отправление документа по электронной почте и заполнение специальной формы на сайте. Отметим, что эта форма содержит ряд разделов, без заполнения которых она не будет принята (например, оценка эффективности предлагаемого регулирования, соответствие проекта действующим нормативным правовым актам и др.) [5]. Однако оправданно ли установление подобных ограничений? Законодательство специальных требований для участия в публичном обсуждении проектов правовых актов не содержит, что является обоснованным, так как общественное обсуждение предполагает участие в нем широкого круга лиц вне зависимости от возраста, профессии, жизненного опыта и т.п.

В свою очередь, Правовой форум Беларуси предусматривает возможность обсуждения проектов онлайн и внесения замечаний и предложений по ним. При этом не определено, какую силу имеют такие предложения, будут ли они рассмотрены по существу или нет. Необходимо обратить внимание, что указанный форум не является специализированной платформой для обсуждения проектов актов, он был создан Национальным центром правовой информации с целью предоставления физическим лицам возможности интерактивного общения между собой по правовым вопросам [6].

Изучение работы форума показывает, что зачастую по истечении срока на обсуждение замечаний по проекту нет. При этом нельзя с уверенностью заявить, что данный проект не вызвал таких замечаний. Возможно, это свидетельствует о невысокой заинтересованности граждан в таком акте в частности или в публичном обсуждении проектов

в целом. Также на отсутствие отзывов может влиять небольшой срок для обсуждения (как правило, 5–10 дней).

На наш взгляд, активизировать участие граждан в обсуждении проектов актов органов исполнительной власти может более активное информирование населения о существовании такой возможности. В первую очередь считаем нужным размещение информации о вынесении проекта на публичное обсуждение в сети Интернет на официальном сайте Совета Министров с указанием ссылки на ресурс, где такое обсуждение проходит. Интересно, что на данном сайте существует раздел «Полезные ссылки», однако ссылка на Правовой форум Беларуси там отсутствует. Не получает отражения информация о публичном обсуждении проектов постановлений и в разделе «Новости».

Что касается официального опубликования актов, то в Республике Беларусь единственным источником такого опубликования является Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (pravo.by). Официальное опубликование нормативных актов в сети Интернет является значимым шагом в развитии электронного правительства. И если первоначально установление данного правила вызывало споры, связанные с существованием цифрового неравенства, то на настоящий момент данная проблема утрачивает свою актуальность, так как граждане все активнее используют информационные ресурсы для получения правовой информации. При этом следует отметить, что сохранилась практика опубликования нормативных правовых актов на бумажном носителе (в Национальном реестре правовых актов), что не является официальным опубликованием, но дает возможность ознакомиться с текстом акта тем лицам, которые по различным причинам не могут или не желают использовать информационные технологии.

Таким образом, если рассматривать электронное правительство как совокупность информационных технологий, обеспечивающих с одной стороны взаимодействие между государственными органами и должностными лицами, а с другой – между государством и населением, то использование его инструментов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти определяет существование двух типов отношений. К первой группе отношений можно отнести применение инструментов электронного правительства при подготовке, обсуждении, принятии и распространении актов органов исполнительной власти. Вторую группу образуют отношения, связанные с публичным обсуждением проектов актов и их официальным опубликованием.

Проблемой использования инструментов электронного правительства в нормотворческой деятельности можно считать заметный перевес в сторону применения информационных технологий в сфере взаимодействия органов власти между собой. При этом государство не уделяет должного внимания вопросам взаимодействия с населением, вовлечения граждан в процессы разработки и принятия нормативных актов, в частности, не реализован в полной мере потенциал публичного обсуждения проектов актов в сети Интернет.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 23 марта 2016 г., № 235 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
2. Дятлов, С. А. Электронное правительство как организационная форма реализации интеллектуально-информационного капитала на макроуровне / С. А. Дятлов. – Экономика образования, 2013. – № 3. – С. 56–62.
3. Иншакова, Е. Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е. Г. Иншакова ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2015. – 24.
4. Регламент Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 февр. 2009 г., № 193 : в ред. от 14.07.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
5. Электронная форма для общественного обсуждения НПА [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/ru/og_el_forma-ru/. – Дата доступа: 03.02.2018.
6. Обсуждение проектов правовых актов [Электронный ресурс] // Правовой форум Беларуси. – Режим доступа: <http://forumpravo.by/forums/npa.aspx?forum=15&topic=9735>. – Дата доступа: 03.02.2018.