

УДК 340:004

Е. В. Перепелица

(Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, Минск)

ОСНОВНЫЕ МАРКЕРЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В статье раскрыто своеобразие открытого правительства, как технологии, имеющей иное целеполагание, нежели электронное правительство. Открытый характер государственного управления предполагает прозрачность разработки и принятия нормо-творческих, управленческих и других юридически значимых решений и вовлечение граждан в данные процессы. Соответствующая проблематика не подвергнута основательному критическому осмыслению в отечественном праве, электронное правительство априорно приравнивается к открытому.

Исходя из стратегических документов, принятых в Беларуси в последнее время, одной из приоритетнейших задач нашей республики является развитие технологии электронного правительства [1]. Многое в этом плане уже достигнуто: в республике создана интегрированная сервисно-расчетная система, предназначенная для оказания государственных услуг пользователям (физическим и юридическим лицам), постоянно расширяется спектр электронных услуг. Информационные технологии внедряются в различные сферы жизни и отрасли национальной экономики. Повышению комфорта и безопасности жизнедеятельности населения способствует перевод в цифровой формат многих процессов, прежде существовавших в традиционном, бумажном виде. Создана развитая информационно-коммуникационная инфраструктура, свидетельствующая о

достижении нашим государством определенной степени «цифровой зрелости». «Доступ к компьютерным системам, телекоммуникационным средствам и средствам связи позволяет человеку расширить возможности при поиске работы, в повышении уровня образования, налаживании коммуникации» [2, с. 71].

Вместе с тем, настоящий этап развития электронного правительства в Беларуси характеризуется освоением потенциала высоких технологий преимущественно в плане

информатизации и автоматизации работы управленческих структур. В силу инерционного восприятия электронное правительство часто мыслится в категории открытого правительства. До определенного момента такое положение дел себя оправдывало. Оба концепта в той или степени связаны с возможностями любого гражданина «направлять запросы в государственные органы, получать справочную информацию, подавать декларацию или заявление с любого компьютера или иного терминала, подключенного к Сети» [3, с. 5]. В то же время электронное правительство не тождественно открытому правительству.

Каждый из этих концептов имеет аутентичное содержание и собственное целеполагание. В отличие от электронного правительства, ориентированного на оптимизацию функциональных обязанностей публичных органов, оперативное получение организациями и гражданами государственных услуг, открытое правительство теснейшим образом связано с участием граждан в процессе принятия государственных решений. «Необходимо понимать, что электронные услуги не обеспечивают участие граждан в управлении делами государства, а направлены на упрощение реализации ими своих прав, свобод и законных интересов посредством использования информационных технологий» [4, с. 63].

В научной литературе существуют разночтения относительно того, что собой представляет открытое правительство и какие свойства его характеризуют. Должным вниманием обойдены существенные различия открытого и электронного правительства. В юридических исследованиях довлеет недостаточно аргументированное убеждение об идентичности указанных технологий. Критический анализ опыта государств, занимающих ведущие позиции в соответствующих мировых рейтингах, позволяет выделить ряд определяющих, ключевых показателей открытого правительства, относящихся к его маркерам.

Первый из подобных маркеров – *транспарентность*. Соответствующее требование презюмирует характер управления, противоположный автономному и замкнутому от какого-либо внешнего, постороннего влияния. Правовой принцип открытости проявляется как исходное начало деятельности органов, организаций и лиц, которыми осуществляются публичные функции. При этом должна гарантироваться перманентная доступность большей части информации, производимой органами публичной власти, для неопределенного круга лиц. Применительно к государственному управлению открытость означает обязательную публикацию в онлайн-режиме информации об органах государственной власти в рамках, допускаемых законом и не нарушающих конфиденциальности частной жизни, постоянное совершенствование процессов информирования граждан, создание технологической структуры управления [5, с. 88], придание прозрачного характера процессам выработки и принятия публично значимых решений [6]. Существеннейшей характеристикой открытого правительства является «юридическая и фактическая возможность правового воздействия всех заинтересованных граждан и их объединений на политические, законодательные и/или административные решения органов власти» [7, с. 60]. Открытость есть такой характер устройства публичной власти, который базируется на диалогическом взаимодействии государства и общества и их институтов. Содержание открытости составляют различные возможности доступа общественности к «государственным материалам» для ознакомления с ними, доступ в органы государственной власти, доведение до сведения граждан проектов, имеющих общественное значение в электронных средств массовой информации и иных интернет-источниках (специальных официальных порталах, веб-сайтах) [8, с. 6]. Развиваясь в русле транспарентности, органы государственной власти и управления различных государств устанавливают разумные изъятия из данного требования. Соответствующие правомочия получают формальную, законодательную фиксацию в IT-государствах. Например, в отечественное законодательство органично

вкраплено право граждан на информацию, общественные акторы наделены возможностью широкого доступа к правовой информации.

Следующий маркер открытого правительства – *свобода информации* – представляет собой целую систему динамично меняющихся норм и правил, позволяющих получать, распространять и использовать искомую информацию (в том числе правового характера) любыми способами, не противоречащими закону. Также, как и открытость, свобода информации имеет пределы. Законодательные ограничения, устанавливаемые в этой связи в законодательстве разных стран, распространяются на сведения, касающиеся обеспечения безопасности и обороны государства, защиты неприкосновенности частной жизни и иных законных интересов физических лиц, коммерческих интересов, экономической политики государства, конфиденциальности обсуждений внутри государственных органов. Свобода информации фиксирует в своем содержании реальность, связанную с обращением информации в сети Интернет, постоянно расширяющимися технологическими и коммуникативными возможностями.

Еще один ключевой маркер открытого правительства – *публичная подотчетность органов*, представляющих государство. Публичная подотчетность реализуется в таких формах, как электронные, устные или письменные отчеты, содержащие характеристики результатов деятельности органов государственной власти (публичной администрации), выполнение данными субъектами возложенных на них обязанностей, вытекающих из полномочий, сведения о доходах и расходах должностных лиц. Публичная подотчетность предусматривает конкретные цели раскрытия информации, касающейся надлежащего исполнения публичных функций соответствующими лицами и структурами. Учет мнения граждан в решениях, имеющих правовое значение и подотчетность органов публичной власти – показатели, занимающие ведущую позицию среди индексов, на основе которых оценивается эффективность государственного управления [9, с. 102]. Субъекты гражданского общества должны иметь не только юридические, но и фактические возможности инициировать слушания, консультации. Публичная подотчетность также имеет границы, предполагая институциональное регулирование и установление санкций закрытости режима отдельных видов информации.

Открытое правительство также невозможно представить без общественного контроля. Контроль есть опытная процедура, устанавливающая, обладает ли контролируемый объект искомыми качествами и ожидаемыми свойствами [10, с. 20]. В юридической терминологии контроль – широкая категория, вбирающая в себя способы проверки соблюдения законности и правопорядка, различные методы наблюдения, анализа и оценки, зависящие от выбора целей, в качестве которых может выступать восстановление нарушенных прав. Контроль – функция всякой системы управления, часто равнозначная средствам воздействия управляющих на управляемых. Мировой опыт показывает, что контроль, осуществляемый негосударственными акторами (гражданский контроль) – это правовое явление, на сегодняшний день достаточно эмансипированное от аналогичных контрольных функций, осуществляемых органами государственной власти и управления. Известные системы общественного контроля носят многоотраслевой характер и представляют своего рода «реакцию общества на процессы усиления исполнительной власти, происходящие в большинстве современных государств» [8, с. 11]. Такой контроль за деятельностью публичной власти, как правило, осуществляется некоммерческими организациями, наблюдательными комиссиями, экспертными органами, общественными группами и советами, разного рода профессиональными сообществами. Общественный контроль утверждается в формах общественных слушаний, дискуссионных площадок, общественных экспертиз, общественных обсуждений. Среди форм общественного контроля следует назвать наблюдение на избирательных участках, на судебных заседаниях; непосредственное исследование на местах; сбор жалоб и обращений;

беседы, интервью, опросы фокус-групп; практические эксперименты (отправка запроса представителю публичной власти с последующим получением ответа); общественное расследование; анализ сайтов органов публичной власти на предмет их информационной наполненности; общественный мониторинг; интернет-конференции (форумы) [7, с. 59].

Открытое правительство имеет не одни только безусловные положительные черты и плюсы, но также немалые риски, связанные с увеличивающейся информационной открытостью во всех ее возможных проявлениях, зависимостью человека от структур, располагающих всей полнотой информации о нем. Недостатки открытого правительства часто называют обратной стороной его достоинств. К числу опасностей, которые таит в себе реализация соответствующего концепта, следует отнести недостаточно профессиональный подход к участию в решении публичных вопросов со стороны общества, нерепрезентативное представительство интересов общественными структурами, лоббирование узких интересов под прикрытием массового участия граждан в тех или иных общественных инициативах.

В реализации открытого правительства во главе угла находится интерактивное взаимодействие власти с обществом. Если электронное правительство базируется на вертикальном информационном взаимодействии между разными уровнями публичной власти, а также внутри каждого отдельно взятого уровня, то открытое – на интерактивном взаимодействии государства и общества. Без данного сегмента правительство может достигать уровня электронного, но не открытого.

Цифровая эпоха предъявляет новые требования к качественному состоянию государственного управления. Его состояние, безусловно, должно оцениваться с учетом возможностей ускоренной передачи (правовой) информации гражданам, предоставления соответствующих услуг, однако более принципиальную роль играют прозрачность, свобода информации, публичная подотчетность государственных органов (организаций), общественный контроль. Свобода информации выступает средством обеспечения различных вариантов открытости. В свою очередь открытость не реализуется в отрыве от свободы информации и вне зависимости от права доступа к ней. Общественный контроль мотивирует органы власти и управления на большую степень публичной подотчетности и достигается, в том числе, при посредстве прозрачного режима информации.

Электронное правительство, безусловно, упрощает информационное взаимодействие между гражданами и государством. Вследствие создания государственных цифровых платформ снижается административная нагрузка, происходит экономия финансовых и других ресурсов, сокращается бумажный документооборот. Однако же технология электронного правительства только частично нацелена на выполнение задач по привлечению общественных акторов в публично-правовое пространство, оказанию их влияния на правовую повестку. Вовлечение граждан в процессы обсуждения, разработки, принятия и мониторинга реализации нормотворческих и управленческих решений, формирование необходимых каналов обратной связи с общественностью и атмосферы доверия между властью и обществом – миссия, имманентная открытому правительству.

Список использованной литературы

1. Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 2 февр. 2021 г. № 66 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 24.02.2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

2. Цифровой город : новый социальный транзит / А. К. Мамедов [и др.]; под ред. А. Н. Данилова, А. К. Мамедова. – Минск : РИВШ, 2021. – 176 с.
3. Серго, А. Интернет и право / А. Серго. – М. : Бестселлер, 2003. – 269 с.
4. Киселёва, Т. М. Теоретические основы использования технологий электронного правительства в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти / Т.М. Киселёва // Журнал Белорусского гос. ун-та. Право. – 2018 – №3. – С. 61–65.
5. Курочкин, А. В. «Открытое правительство» как новая модель управления в условиях сетевого общества / А. В. Курочкин // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 6, Философия, культурология, политология, право, междунар. отношения. – 2013. – № 4. – С. 86–93.
6. Open Government Declaration [Electronic resource] // Open Government Partnership. – Mode of access: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/#sthash.IHkRClem.dpuf>. – Date of access: 05.02.2022.
7. Макарова, О. В. Общественный контроль за соблюдением открытости информации о деятельности публичной власти / О. В. Макарова // Журн. рос. права. – 2017. – № 7. – С. 54–62.
8. Открытое правительство за рубежом = Open government in foreign countries: правовое регулирование и практика / Н. М. Касаткина [и др.]; отв. ред. И. Г. Тимошенко. – М. : Инфра-М, 2016. – XXIV, 210 с.
9. Талапина, Э. В. Концепция надлежащего государственного управления в цифровую эпоху / Э. В. Талапина // Институты публичной власти в условиях глобализации / Н.В. Варламова [и др.]; под ред. Т. А. Васильевой, Н. В. Варламовой. – М., 2020. – С. 101–118.
10. Околесова, О. А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / О. А. Околесова. – М., 2014. – 236 л.