



Международный мониторинг государственной информации онлайн (2014 г.)

Аналитическая записка по Республике Беларусь

*Оценка параметров и текст:
Андрей Сушко, Алексей Козлюк*

Минск 2014

1. Резюме

Одно из направлений деятельности Центра правовой трансформации (Lawtrend) – право на доступ к информации. В рамках этого направления Lawtrend проводит мониторинг сведений, которые предоставляют на своих официальных сайтах органы государственной власти Республики Беларусь, исходя из требований законодательства. В 2013 г. проведен мониторинг 45 сайтов республиканских органов управления, а в 2014 г. оцениваются сайты всех областных исполкомов, а также районных и городских исполкомов. Подробнее с этой работой можно ознакомиться [на сайте Lawtrend](#)¹.

В июне 2014 г. Центр правовой трансформации «Lawtrend» принял участие в пилотном международном исследовании открытости государственной информации в интернете. Эксперты в сфере доступа к информации из четырёх стран – Беларуси, Грузии, России и США – оценили возможность найти определенную информацию на государственных сайтах, т.е. на официальных сайтах госорганов или иных интернет-ресурсах, за содержание которых отвечают госслужащие.

В ходе исследования были разработаны параметры оценки, универсальные для всех стран-участников. При выборе категорий информации, наличие которых на государственных ресурсах подвергалось оценке, в первую очередь учитывалась их значимость для осуществления общественного контроля: сведения о бюджете, госзакупках, доходах и расходах чиновников, собственниках недвижимости и учредителях юридических лиц, стенограммы заседаний правительства, криминальная статистика, информация для избирателей и др. Эти категории в определенной степени показывают, насколько в той или иной стране государственные органы открыты онлайн, и развита культура публикации государственной информации в интернете. С полным перечнем параметров можно ознакомиться по [ссылке](#)².

Результаты, полученные при проведении исследования, позволяет говорить о том, что представленность отдельных категорий информации находится на низком уровне, что подтверждается средним показателем 22,3% по всем исследованным параметрам³. В частности, проведенный мониторинг свидетельствует об отсутствии в открытом доступе онлайн следующих категорий общественно значимой информации:

- судебные решения;
- реестры юридических лиц и предпринимателей, объектов недвижимости, кадастровая информация;
- информация о доходах госслужащих;
- результаты голосований в парламенте, стенограммы заседаний правительства.

Показатель открытости государственной информации онлайн по всем параметрам для Беларуси является самым низким среди исследованных стран. По мнению экспертов Lawtrend, полученный результат обусловлен следующими причинами:

¹ <http://www.lawtrend.org/information-access/gosudarstvennye-organy-respubliki-belarus-onlajn-tsentr-pravovoj-transformatsii-prodolzhaet-monitoring>

² <http://infometer.org/parametryi-dlya-mezhdunarodnogo-monitoringa-2014>

³ С подробными оценками по Беларуси и остальным странам можно ознакомиться [в системе "Инфометр"](http://system.infometer.org/ru/monitoring/172/rating/)

А) В Беларуси предусмотрен перечень категорий информации, обязательных для размещения на официальных сайтах. Данные требования включают в себя информацию о деятельности государственных органов в узком понимании: контактная информация, время работы, структура, полномочия и т.д. В свою очередь, большинство категорий информации и сервисов, которые исследованы в рамках данного мониторинга, относятся к информации государственного сектора (ИГС), т.е. основаны на данных, которые собираются, обрабатываются и хранятся государственными органами. В законодательстве нет требования распространять такую информацию. Международные эксперты ранее неоднократно указывали на необходимость расширения списка общедоступной информации⁴. Таким образом, можно сделать вывод, что государственные органы не стремятся размещать онлайн общественно значимую информацию, опубликование которой напрямую не предусмотрено законодательством.

Б) В Беларуси введены в эксплуатацию ряд общегосударственных информационных систем, содержащих общественно значимую информацию. Доступ к большинству исследованных баз данных (регистров) осуществляется на платной основе. В частности, к ним относятся реестры юридических лиц и предпринимателей (ЕГРЮЛиП), объектов недвижимости (ЕГРНИ), кадастровая информация, база данных правовой информации (ЭБДПИ). По этой причине нельзя говорить о том, что эта информация находится в открытом доступе. Такой подход к размещению общественно значимой информации не согласуется с тенденциями в остальных странах-участниках исследования, где подобные базы данных размещены в открытом доступе. Предоставление информации государственного сектора на платной основе также значительно снижает открытость государственных органов в целом.

С показателями представленности информации в Беларуси по отдельным категориям можно ознакомиться на следующей диаграмме:

⁴ Рекомендации международных экспертиз проектов Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» - [2007 г. \(Lawtrend, e-Belarus\)](#) и [2013 г. \(ОБСЕ\)](#)

Показатели представленности информации в Беларуси по отдельным категориям



2. Позитивные практики размещения полной информации

2.1. Картографическая информация и кадастровая карта. В середине апреля 2014 года Национальное кадастровое агентство запустило в тестовую эксплуатацию публичную кадастровую карту Беларуси (<http://map.nca.by>), которая содержит информацию из реестров и регистров Государственного земельного кадастра.

Также на сайте <http://maps.by/map> размещена карта Беларуси с подробными данными о рельефе, названии населенных пунктов, лесах, внутренних водах, автомобильных и железных дорогах.

3. Практики частичного размещения информации

3.1. Правовая информация. Государственные базы данных правовой информации формируются и ведутся Национальным центром правовой информации Республики Беларусь. Доступ к электронной версии Национального реестра правовых актов (НРПА) можно получить через Национальный правовой Интернет-портал (<http://www.pravo.by>). Все нормативные правовые акты, находящиеся в открытом доступе, публикуются в формате PDF.

Основной недостаток заключается в том, что Национальный реестр не позволяет получить доступ к актуальным текстам правовых актов, если в акты вносились изменения. Вместе с тем, тексты документов в их действующей редакции содержатся в Эталонном банке данных правовой информации (ЭБДПИ), на основе которого

функционирует электронная база данных «Эталон». «Эталон» на платной основе позволяет получить доступ к документам ЭБДПИ, а также предлагает расширенные возможности поиска. Бесплатный доступ к актуальным текстам предоставляется только в отношении Конституции и кодексов.

Для иллюстрации приводим Закон «Об информации, информатизации и защите информации», текст которого в первоначальном виде опубликован в НРПА и доступен по [ссылке](#)⁵. Последующие изменения и дополнения были опубликованы в форме «правок» в текст (см. [ссылку](#)⁶). Актуальный текст закона доступен на платной основе по [ссылке на документ](#)⁷ в базе «Эталон».

3.2. Сведения об исполнении бюджета. Ежегодно Палатой Представителей Национального Собрания Республики Беларусь принимается Закон Республики Беларусь "Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за предыдущий год"⁸, в котором можно найти информацию по структуре исполнения республиканского бюджета. Доступ к этим сведениям является открытым.

Однако отчеты об исполнении республиканского бюджета за предыдущий отчетный год не содержат достаточно подробной информации. В них нет информации, например, о суммах, израсходованных на выплату заработных плат государственным служащим или бюджетных средствах, потраченных органом исполнительной власти на официальные приемы.

3.3. Данные о государственных архивах. На сайте Национального архива Республики Беларусь (<http://narb.by/rus>) достаточно подробно представлена информация о путеводителях (отраслевой схеме систематизации фондов) архива. Присутствуют сведения о названии конкретного архива, его хронологическом охвате и количестве единиц хранения. Также присутствует описание тематических групп, на которые разделен архивный фонд. Однако информации о языке архива, его местоположении и статусе секретности на официальном сайте найти нельзя.

3.4. Информация о государственных закупках. С планами, результатами и процессом государственных закупок можно ознакомиться на официальном сайте <http://www.icetrade.by>. Однако в работе официального сайта отмечены следующие недостатки:

- отсутствие возможности при помощи наименования государственного органа получить тексты заключенных контрактов закупок товаров;
- зачастую не определены даты начала и окончания периода для направления необходимой документации от потенциальных поставщиков и подрядчиков.

4. Практики отсутствия информации

На официальных сайтах государственных органов и организаций Беларуси *не публикуется в открытом доступе следующая информация:*

4.1. Информация из регистра недвижимого имущества. Доступ к базе данных Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (ЕГРНИ) платный - <http://gzk.nca.by>. Бесплатный доступ позволяет

⁵ <http://www.pravo.by/pdf/2008-279/2008-279%28014-027%29.pdf>

⁶ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=H11400102&p1=1>

⁷ <http://etalonline.by/?type=text®num=h10800455>

⁸ Отчет за 2013 год <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=H11400188&p1=1>

определить, есть ли запись в регистре. Для доступа к самой записи со всеми необходимыми данными необходима платная подписка.

4.2. Информация из регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Доступ к базе данных Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - <http://egr.gov.by> – предоставляется на платной основе. Бесплатный доступ дает возможность только проверить, имеется или нет определенное наименование организации или предпринимателя в базе данных.

4.3. Судебные решения. В Беларуси публикация судебных решений не предусмотрена. Предоставление открытого доступа к решениям общих судов вступает в противоречие с действующим законодательством.

4.4. Результаты голосования в парламенте. В законодательстве Беларуси нет требования публикации поименных результатов голосования онлайн. На практике такие результаты публикуются в исключительных случаях в СМИ. Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь устанавливает следующее: «Статья 96. <...> По решению Палаты представителей результаты поименного голосования могут быть опубликованы в средствах массовой информации».

4.5. Информация об избирательных участках для голосования; тексты решений, принятых в большинстве избирательных участков по выборам. Законодательство Республики Беларусь не обязывает обеспечить возможность поиска участков для голосования по персональным данным избирателей на официальном интернет-сайте Центральной комиссии или других информационных ресурсах. На практике такой сервис также не реализован.

В Беларуси отсутствует онлайн доступ к решениям участковых избирательных комиссий. Законодательство не обязывает избирательные комиссии размещать решения в электронном виде для всеобщего доступа. В соответствии с нормами Избирательного кодекса в период проведения выборов, копии протоколов участковых избирательных комиссий по результатам подсчета голосов вывешиваются для общего ознакомления только в помещениях участков для голосования.

4.6. Доходы и имущество чиновников. Законодательство не обязывает государственные органы публиковать онлайн сведения о доходах и имуществе государственных служащих. Практика размещения такой информации также отсутствует.

4.7. Стенограммы заседаний правительства. Законодательство не содержит требования публиковать стенограммы заседаний Совета Министров Республики Беларусь. На сайте Совета Министров такая информация отсутствует.

4.8. Тексты научных диссертаций. В законодательстве нет требования о размещении в открытом доступе текстов научных диссертаций. Высшая аттестационная комиссия не размещает на своем сайте (www.vak.org.by) полные тексты диссертаций, ограничиваясь библиотекой авторефератов (<http://referat.vak.org.by/index.php>).

4.9. Криминальная карта. По данному вопросу оценивалось наличие государственного геоинформационного сервиса – криминальной карты, содержащей сведения о совершенных преступлениях с привязкой к месту совершения. Следует отметить, что на сайте Министерства внутренних дел размещается статистика о количестве и категориях совершенных преступлений и правонарушений по районам. Однако сервис «Криминальная карта» не реализован. Создание такого сервиса в рамках негосударственных инициатив затруднительно, поскольку сведения (а) недостаточно

подробны (не позволяют определить место совершения), (б) размещаются не в машиночитаемом формате.

5. Выводы

В отношении ситуации с доступом к официальной информации онлайн в Республике Беларусь настоящий мониторинг позволяет сделать следующие выводы:

А) Государственные органы не стремятся размещать онлайн общественно значимую информацию, опубликование которой напрямую не предусмотрено законодательством. В Беларуси предусмотрен перечень категорий информации, обязательных для размещения на официальных сайтах. Данные требования включают в себя информацию о деятельности государственных органов в узком понимании: контактная информация, время работы, структура, полномочия и т.д. В свою очередь, большинство категорий информации и сервисов, которые исследованы в рамках данного мониторинга, относятся к информации государственного сектора (ИГС), т.е. основаны на данных, которые собираются, обрабатываются и хранятся государственными органами. В законодательстве нет требования распространять такую информацию, несмотря на то, что международные эксперты ранее неоднократно указывали на необходимость расширения списка общедоступной информации⁹.

Б) В Беларуси введены в эксплуатацию ряд общегосударственных информационных систем, содержащих общественно значимую информацию. Доступ к большинству исследованных баз данных (регистров) осуществляется на платной основе. В частности, к ним относятся реестры юридических лиц и предпринимателей (ЕГРЮЛиП), объектов недвижимости (ЕГРНИ), кадастровая информация, база данных правовой информации (ЭБДПИ) По этой причине нельзя говорить о том, что эта информация находится в открытом доступе. Такой подход к размещению общественно значимой информации не согласуется с тенденциями в остальных странах-участниках исследования, где подобные базы данных размещены в открытом доступе. Предоставление информации государственного сектора на платной основе также значительно снижает открытость государственных органов в целом.

⁹ Рекомендации международных экспертиз проектов Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» - [2007 г. \(Lawtrend, e-Belarus\)](#) и [2013 г. \(ОБСЕ\)](#)