

## РАЗДЕЛ IV. ВИРТУАЛЬНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО (E-GOVERNMENT)

### ГЛАВА IV.1. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ (о проблемах создания электронного правительства)

**Компьютеризация функций госуправления** – это выполнение разных функций органов государственного управления (планирование, организация, контроль за исполнением решений, подбор и расстановка кадров, связь, доступ к информации и предоставление услуг) посредством использования информационных технологий (ИТ) с целью повышения эффективности услуг и экономии ресурсов [120, 223, 224]. В настоящее время во всем мире, особенно в США, Европе и России большое внимание уделяется теории и практике электронного правительства. Основная цель электронного правительства – повысить эффективность и качество управления государством, услуг, предоставляемым правительством обществу и его членам.

Правительство Армении может обеспечить больше услуг при меньших затратах путем компьютеризации государственного управления и способно удовлетворить высокий спрос в обществе как в республике, так и зарубежном, на услуги, связанные с компьютеризацией госуправления. Одна из целей вновь избранной администрации и руководства страны – бороться за компьютеризацию госуправления в интересах людей, что приведет к тому, что ценность ветвей власти и правительства, и Национального собрания, и судебной системы существенно возрастет в глазах граждан. Подготовлены предложения по компьютеризации функций госуправления, концепция E-Government. При премьер-министре создан совет по содействию развития сферы ИТ.

Проблемы построения электронного правительства целесообразно выявлять заранее на основе результатов сравнительного анализа опыта передовых стран [284, 286]. Например, американское правительство потратило на информационные технологии в 2002 г. около 45 млрд. долларов США. В администрации президента (в бюро управления и бюджета) считают, что эти затраты не привели к ожидаемому соизмеримому росту производительности труда в государственном секторе. В США на информационные технологии приходится 40% увеличения роста производительности частного сектора. На государственный сектор определенных мнений в этом вопросе

пока нет. Американские специалисты выделяют четыре главные причины этой неудачи. В основном они очень схожи с неудачами по разработке и внедрению АСУ, экономико-математических моделей и вычислительной техники в СССР в 1970-1980-е годы.

Ведомства обычно оценивают свои системы информационных технологий по тому, насколько хорошо они служат нуждам ведомства, а не нуждам граждан, общества. Разработанные системы не оцениваются по критерию увеличения производительности программ, поддерживаемых этими системами. Прежде чем компьютеризировать определенные технологии, надо вначале рационализировать, оптимизировать сами эти технологии, привести их к стандартам, относящимся к работе, которую должны выполнять государственные ведомства. А после – разработать и внедрять соответствующие информационные технологии. Точно так же как в 1980-х в СССР и в компаниях частного сектора США существовала тенденция использовать компьютеры как простое сочетание пишущих машинок и калькуляторов. Правительственные ведомства в 1990-х пользовались информационными технологиями для автоматизации существующих процессов и алгоритмов работы вместо выработки новых и более эффективных решений.

Правительственные ведомства в США, в России и в Армении часто воспринимают информационные технологии как угрозу (руководители даже психологически не готовы их использовать), поскольку последние создают возможности для разрушения устаревших бюрократических барьеров. Вместо разрушения этих барьеров ведомства осуществляют расточительные и чрезмерные капиталовложения, чтобы сохранить цепочки инстанций, утратившие свой смысл много лет назад. В Армении в этом вопросе дела обстоят значительно хуже. Нет ни одного научного, специализированного института, центра, который бы занимался профессионально научной организацией управленческого труда, оптимизацией алгоритмов администрирования, оптимизацией документопотоков и документооборотов, проектированием оргструктур и операций, оперограмм и профессиограмм, карт хода работ, подбора и расстановки персонала управления.

Многие ведомства в США, России и в Армении не заботятся об унификации и стандартизации разработок в области применения информационных разработок. Например, онлайн-выечные формы одного управления и входные формы для другого управления того же министерства не способны работать вместе. Один документ, набранный на компьютере в одном ведомстве, часто становится нечитаемым в другом ведомстве из-за отсутствия совместности кодировок используемых шрифтов или языковых версий операционных систем. Вопросы унификации и стандартизации в об-

ласти компьютеризации госуправления, к сожалению, не находят своего должного понимания у руководителей ведомств, которые нередко прикрываются межведомственными барьерами. Правительствам следует уделять должное внимание более эффективному управлению проектами с помощью бюджета и настаивать на более эффективное планирование капиталовложений ведомств в компьютеризацию госуправления.

Основные элементы концепции информатизации госуправления были разработаны в докторской диссертации [33]. “Результаты исследования является не только первым отечественным и зарубежным введением в проблему, но и закрывает самостоятельный круг теоретико-методологических и самое главное практических вопросов. Предложенная автором оригинальная концепция создания телекоммуникационной радиокomпьютерной сети рекомендуется довести до полной практической реализации в масштабе страны...” - из отзыва ведущей организации Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР, утвержденного ректором, академиком Аганбегяном А. в 1991г. “Мы сейчас говорим о новом мышлении, мы говорим о том, что возникают некие новые парадигмы. Это все правильно, но в данном случае автор предлагает не столько новые парадигмы, сколько новую технологию мышления в области управления, а именно он предлагает некий инструментарий, который качественно изменит процесс анализа управленческой ситуации и получить фактический прорыв в этой сфере” - профессор, доктор экономических наук Гапоненко А. (в настоящее время, зав. кафедрой “Общего и специального менеджмента” Российской Академии государственной службы при Президенте РФ, академик РАЕН).

В 1989-1997 гг. руководству СССР были представлены предложения и проекты програм по созданию радиокomпьютерной сети для чрезвычайных ситуаций, центра управленческого консультирования, управления государственной службы, центра оценки и подбора персонала управления [39, 54, 53, 82, 285, 289].

Небольшие капиталовложения одновременно в три ветви власти могут значительно повысить производительность труда в госуправлении, в деле координации деятельности управленческих органов, в обеспечении доступности граждан к информационным ресурсам. В составе первоочередных задач в стратегии управления информатизацией госуправления следует:

- создать пункты свободного доступа к услугам правительства для граждан (это касается и прозрачности правовой информации, и национального законодательства, и защиты прав человека, и биржи труда и социальной защиты),
- сократить бремя отчетности и дублирования информации в бизнесе. Предприниматели, частный и государственный сектор не должны подавать повторно одну и ту же информацию из-за того, что правительство и ведомства не способны рационально использовать соответствующим образом имеющиеся данные,

- быстрее и удобнее распределять информацию между правительством и местными органами, постепенно отказываясь от бумажного документопотока, за счет увеличения электронного,
- путем распространения передового опыта среди ведомств эффективно автоматизировать процессы для снижения внутренних расходов правительства, Национального собрания, марзпетаранов, административных и судебных органов,
- более эффективно использовать Интернет правительством, как в центре, так и в регионах.
- разработать и принять закон “О прекращении использования бумажных носителей в работе правительства”. В 1998 г. Конгресс США принял аналогичный закон (GPEA). Закон позволяет и гражданам использовать электронные технологии при подаче информации в органы власти или при ее получении.

Анализируя веб сайты армянских правительственных ведомств и министерств, Национального собрания, приходится констатировать, что они нуждаются в серьезной реорганизации, поскольку в основном организованы по своей структурной схеме (согласно перечню управлений, отделов, служб). Эти сайты должны, прежде всего, помочь гражданам находить информацию и получать те услуги, в которых они действительно нуждаются. Подобный опыт накоплен в США. “Я намерен расширить использование Интернет, чтобы дать возможность гражданам запрашивать из Вашингтона подобранную по их желанию информацию, когда им нужно, а не когда Вашингтон захочет дать им ее (Дж. У. Буш). Он же: “Истинные реформы требуют предоставлять людям не только информацию, но и свободу действовать после ее получения”.

В августе 2001 года президент США предложил общественности план совершенствования методов управления, в том числе, через компьютеризацию функций государственного управления. Он провозгласил его одним из своих наиважнейших приоритетов. Администрация будет продвигать стратегию “**электронного правительства**” за счет поддержки проектов, направленных на повышение эффективности деятельности всех ведомств, в том числе в таких сферах, как: электронные закупки, электронные гранты, электронное регулирование, электронные подписи. Группой быстрого реагирования во главе с заместителем директора административно-бюджетного управления аппарата Белого Дома, в соответствии с планом реализации президентской программы менеджмента в области компьютеризации управления, были разработаны межведомственные предложения по компьютеризации функций государственного управления.

Среди выбранных 22 проектов: доступ к кредитным ресурсам в режиме реального времени, оказание помощи в онлайн режиме по вопросам, касаю-

щимся требований для занятия определенного государственного поста, упрощение и единые требования к отчетности в сфере налогообложения и заработной платы, оказание помощи при чрезвычайных ситуациях, интеграция людских ресурсов предприятий, создание единой информационной базы данных в области здравоохранения.

Интересный опыт накоплен в США по созданию единого портала компьютеризированных закупок. Портал охватывает все органы исполнительной власти и представит первый шаг на пути использования электронного ведения бизнеса и превращения компьютеризированных закупок в общепринятый стандарт для всех органов исполнительной власти, что является серьезным шагом в борьбе с коррупцией в различных государственных структурах. Следующий шаг наступит, когда все ведомства начнут пользоваться единым порталом для компьютеризации управления системой снабжения для консолидации и оптимизации закупок. Создание единого портала управления и надзора за грантами – это еще один шаг в области развития компьютеризации управления и в борьбе с коррупцией. Соискатели различных грантов могут подавать заявки на их получение, и в конечном итоге распоряжаться средствами грантов в онлайн-режиме, в общем сайте, что упростит лишние действия – так же, как единый портал закупок упростит их процесс. Прозрачность и подотчетность принимаемыми правительственными органами решений и свободный доступ к ним (программам, услугам и информации) позволит лучше информировать общественность и обеспечит эффективную ответственность правительства перед ней.

Улучшая управление с использованием информационных технологий, упрощая процессы ведения бизнеса и унифицируя информационные потоки по всем аспектам социально-экономического блока, мы обеспечим возможность ускорения демократизации управления, эффективное участия общества в процессе принятия политических, социальных и экономических решений, в онлайн контроле над их выполнением. Одним словом, новые информационные технологии при правильной организации дел позволят изменить не только технологии самого управления, но и будут способствовать формированию новой культуры управления, с учетом традиций и истории армянского общества. Многие, таким образом, зависят от скорейшего создания и реализации эффективной президентской программы менеджмента в области компьютеризации управления.

В 2002 г. в Москве опубликован фундаментальный труд “Системотехника” под научной редакцией профессора Гусакова А. [224], где обобщены итоги многолетнего труда в науке и прикладных разработок по становлению и использованию системотехники как общей методологии творчества,

продуктивной для самых разных инженерных, информационных, экономических, управленческих приложений. С учетом международного опыта и требований системотехники, системного подхода к задачам компьютеризации функций государственного управления предлагается все существующие рекомендации и подходы представить в виде **трех блоков инициатив: президентские, Национального Собрания и судебной власти.**

#### **Президентские инициативы**

- Учредить пост помощника президента по электронному государственному управлению, чтобы подтвердить роль личного руководства со стороны президента. Без личного руководства первого лица компьютеризация функций госуправления обречена на неудачу.
- Создать Совет по электронному госуправлению под председательством нового помощника президента по электронному госуправлению. В составе членов Совета включить представителей исполнительных, законодательных и судебных органов, местных и общинных органов управления, общественных, научных организаций, представителей соответствующих интересов частного сектора, СМИ.
- Создать при аппарате президента отдел или управление компьютеризации госуправления (электронного правительства). Рекомендовать создание аналогичного департамента, управления или службы при премьер-министре, задачей которого будет координация работ по компьютеризации правительства, министерств и ведомств, а также при председателе Национального Собрания и при председателе Конституционного суда (в составе аппаратов соответствующих учреждений). Поддерживать идею о том, что кандидаты на высшие посты исполнительной, законодательной и судебной власти должны брать на себя обязательство стратегически развивать систему электронного госуправления в учреждениях и службах.
- Создать онлайн базу данных о специалистах в сфере ИТ и компьютеризации госуправления и обеспечить правильный подбор и расстановку соответствующих кадров.

#### **Инициативы Национального Собрания**

- Создать управление в аппарате Национального Собрания (НС) по электронному госуправлению (по руководству деятельностью НС в использовании информационных технологий) для достижения программных целей и обеспечения обществу “прозрачности” и открытого доступа к информации от всех комиссий, депутатов и сотрудников

аппарата НС и взаимодействия с ними. Руководитель такого управления представит НС в Совете президента по электронному госуправлению и обеспечит связь с органами управления исполнительной ветви власти.

- В ходе слушаний по контролю и ассигнованиям, финансовым и бюджетным вопросам подчеркивать, что учреждения, министерства и ведомства должны демонстрировать свои действия по реализации функций электронного госуправления.
- Подготовить проект закона по электронному госуправлению.

#### **Инициативы судебной власти**

- Создать электронные онлайн базы судебных решений (в том числе и на CD-ROM, и на веб серверах).
- Через веб сайты составлять календари судебных заседаний, правила распределения судебных дел, принципы внесения приговоров, решений и простые руководства по судебному процессу, доступные общественности и гражданам. Они должны задавать вопросы и получать ответы даже в режиме реального времени.
- Административные управления судов должны назначить лицо по связи с Советом президента по электронному госуправлению. В качестве примера отметим. Создать базу данных о типичных нарушениях в области прав человека.

Рекомендуется **создать специальный Стратегический инвестиционный фонд поддержки** (через мероприятия по сотрудничеству с частным сектором, международными фондами и донорскими организациями) программы электронного госуправления и инициатив по предоставлению информационных услуг, проведению исследований и разработок, поиска решений конфиденциальности, безопасности, взаимодействия, арменизации и стандартизации компьютерных технологий обработки информации.

Необходимо провести анализ потребности правительства и других ветвей власти в специалистах по информационным технологиям, осуществить разработку и организацию курсов по их переподготовке и непрерывному повышению квалификации как при Академии госуправления, так и при ведущих университетах. Актуально также разработка государственных образовательных стандартов по подготовке специалистов в области компьютеризации госуправления.

Следует отметить, что подобные проблемы находятся в настоящее время в центре внимания руководства США, ведущей в мире страны в области информатизации. Об этом свидетельствуют следующие факты. В 1998 году

Конгресс принял Закон "О прекращении использования бумажных носителей в работе правительства" (P. L. No. 105-277), <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/3504.html>. Летом 2000 года сенаторы Либерман и Томпсон, будучи сопредседателями сенатского Комитета по делам правительства, разработали веб сайт, посвященный компьютеризации функций госуправления, [http://www.senate.gov/~gov\\_affairs/egov/](http://www.senate.gov/~gov_affairs/egov/). Весной 2001 года внесен законопроект, в котором говорилось о необходимости выработки координированного подхода к компьютеризации функций государственного управления на всех уровнях федерального правительства.

В августе 2001 года президент предложил общественности план совершенствования методов управления, в том числе через компьютеризацию функций государственного управления, и провозгласил его одним из своих наиважнейших приоритетов. В плане говорится, что администрация будет "продвигать стратегию "электронного правительства" за счет поддержки проектов, направленных на повышение эффективности деятельности всех ведомств, в том числе в таких сферах, как: электронные закупки; электронные гранты; электронное регулирование; электронные подписи".

Административно-бюджетное управление администрации президента начало осуществлять свою деятельность совместно с особой группой (группа быстрого реагирования), которую возглавил заместитель директора по вопросам информационных технологий и компьютеризации государственного управления. Учрежден пост помощника президента по электронному госуправлению в штате работников Белого дома в ранге члена кабинета. Создан Совет по электронному госуправлению под председательством нового помощника президента в составе членов Совета, представляющих федеральные уровни штатов, местные и общинные органы управления, Конгресс и соответствующие интересы частного сектора и научно-исследовательского сообщества. Создано управление Конгресса по электронному госуправлению, по "руководству деятельностью Конгресса" в использовании электронного госуправления.

Принят закон об электронном госуправлении (2001г.). Создан фонд электронного госуправления, создается национальная библиотека в режиме реального времени. Управление кадровой службы уполномочено разработать и обеспечить управление Федерального центра подготовки кадров по информационным технологиям. Разработана стратегия компьютеризации управления по реализации президентской программы менеджмента в области компьютеризации управления (исполнительное управление президента; административно-бюджетное управление; Вашингтон, федеральный округ Колумбия 20503, 27 февраля 2002 года).