

Статья опубликована: Антанович Н.А. Информационно-коммуникативные технологии как фактор трансформации системы государственного управления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (2-26 мая 2006 г.), М.: МГУ, 2006. - с. 619–624. Статья 0,25 п.л.

Информационно-коммуникативные технологии как фактор трансформации системы
государственного управления

Антанович Н.А.

г. Минск, Республика Беларусь

Последние два десятилетия в большинстве развитых стран и многих странах с переходными социально-экономическими системами начал реализовываться комплекс программ, связанных с административной реформой и реформой госслужбы, реформами системы государственного регулирования экономики, налогового администрирования, управления государственными расходами. Основная цель осуществляемых административных реформ – повысить эффективность государственного аппарата, обеспечив переход от государственного администрирования к *государственному менеджменту*. В основе концепции государственного менеджмента лежит экономический подход, означающий оценку государственного управления с точки зрения эффективности в предоставлении населению различного рода услуг. Постепенно концепция государственного менеджмента стала дополняться концепцией *эффективного государства*, в которой акцент делается на перестройке механизма принятия решений, на развитии способности центров принятия решений реагировать на окружающую среду, т.е. более полно учитывать запросы, идущие от общества. Эффективный государственный менеджмент основывается на использовании информационно-коммуникативных технологий (ИКТ).

Развитие информации и электронных технических средств оказало серьезное влияние на структуры и процессы государственного управления. Российский теоретик государственного управления Л.В. Сморгунов пишет: «Если вначале это влияние выразилось в повышении эффективности сбора, обработки и использования информации в процессе принятия решений, то в дальнейшем начали происходить заметные трансформации в институтах и методах организации всей системы государственного управления. Особую интенсивность информационные технологии в государственном управлении приобретают в середине 90-х годов, что выражается в появлении нового концепта «электронное правительство» («e-government»). Формируются и связанные с

ним концептуальные понятия «электронная демократия» («e-democracy»), «электронное управление» («e-governance»)» [1].

Итак, трансформация системы государственного управления связана с комплексным использованием ИКТ, метафорой которого стали термины «электронная (цифровая) демократия» (digital democracy) и «электронное правительство» (e-government). *Электронная (цифровая) демократия* – это форма политической организации, характерная для информационного общества, объединяющая в себе свойства непосредственной демократии, а также возможности ИКТ. Электронная демократия означает, что основные решения принимают непосредственно граждане путем проведения голосования в информационной сети; гражданам принадлежит законодательная инициатива; отказ во многих случаях от принципа приоритета большинства, и переход к консенсусным решениям, при которых не возникает игнорируемого меньшинства. В реализации электронной демократии используются четыре технологии: онлайн-информация и коммуникация, онлайн-участие граждан в деятельности органов власти разных уровней, онлайн-услуги.

Цифровая демократия проходит становление в процессе освоения гражданами ИКТ и использования услуг *электронного правительства*: «Последовательность именно такая, так как цифровая демократия требует определенного уровня психологической адаптации граждан к информационным инновациям, усвоения ими привычек использования ИТ в процессе взаимодействия с властными структурами. Сервисы электронного правительства требуют меньшей подготовки, поскольку большей частью транзакции состоят в заполнении автоматизированных форм, которые, вдобавок, предлагают на выбор варианты ответов. Приобретая начальные навыки сетевых транзакций, граждане смогут овладеть и более сложными схемами, задействованными цифровой демократией» [2].

Цифровая демократия – проект социально значимый, а электронное правительство – экономически выгодный проект. Выделяют следующие аспекты электронного правительства: 1) установление безопасной интрасети государственных органов и центральной базы данных для более эффективного и кооперативного взаимодействия между правительственными агентствами; 2) предоставление услуг на сетевой основе; 3) применение электронной торговли (e-commerce) для более эффективной транзакционной деятельности; 4) цифровая демократия для более прозрачной ответственности правительства.

В рамках институциональных теорий основной причиной существования любой организации, в том числе государства, считается *сокращение стоимости транзакций*. Сетевые ИКТ снижают издержки, связанные с государственным управлением. Российский

политолог Д. Песков пишет: «Когда стало ясно, что они могут существенно способствовать тому, чтобы органы и системы государственного управления стали «работать лучше, а стоять меньше», в программах реформ ряда стран появились информационные технологии, а концепция *e-government* получила ориентацию на обслуживание граждан» [3]. Электронное правительство предполагает активное использование ИКТ в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан. В идеале *e-government* должно обеспечить всем гражданам быстрый и простой доступ ко всем услугам государственных учреждений, а также возможность реализовать все свои конституционные права на участие в управлении государством. Помимо облегчения коммуникации граждан с государственными учреждениями концепция *e-government* предполагает усиление контроля граждан над деятельностью органов государственного управления, введение публичных оценочных показателей, в результате чего управление должно стать *транспарентным и ответственным* [4].

Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении проходит ряд этапов. Первый этап – *возникающее веб-присутствие* (размещение информации) – связан с выходом правительственных агентств в электронные сетевые структуры. Второй этап – *продвинутое веб-присутствие* (обратная связь) – позволяет пользователям получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов; появляются первые элементы интерактивности: например, «вопрос – ответ» посредством e-mail; получение образцов справок и форм.

Третий этап – *интерактивное веб-присутствие* («транзакции») – характеризуется интенсификацией взаимодействия между гражданами и правительственными структурами. Национальный правительственный веб-сайт действует в виде портала, связывающего пользователя с министерствами, департаментами и агентствами. Появляется возможность осуществлять операции в онлайн-режиме, например, уплата штрафов, продление действия некоторых лицензий и патентов.

Четвертый этап – *транзакционное веб-присутствие* («интерактивные интегрированные услуги») – включает возможности для пользователя получать через сеть документы и осуществлять сделки. Граждане могут получать визы, паспорта, свидетельства о рождении, лицензии, разрешения; становится возможной регистрация предприятий, оформление финансовых документов, уплата налогов и сборов; начинает признаваться электронная подпись.

Пятый этап – *полностью интегрированное веб-присутствие* («трансформация правительства») – создание электронной системы государственного управления на основе единых стандартов, а также правительственного портала как единой точки доступа ко всем услугам – и для граждан, и для бизнеса. Возникает новое качество правительства и организации его деятельности, подобно «виртуальному государству» и соответствующей «виртуальной бюрократии», «бюрократии системного уровня» [5].

Основой использования ИКТ в государственном управлении является политика информатизации. *Информатизация* – это организационный, социально-экономический и научно-технический процесс обеспечения потребности органов государственной власти, юридических и физических лиц в получении сведений о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах на базе информационных систем и сетей, осуществляющих формирование и обработку информационных ресурсов и выдачу пользователю социально значимой информации [6]. Каковы основные этапы формирования политики информатизации в Республике Беларусь?

Толчком для формирования концепции информатизации стало Решение Совета глав правительств СНГ о принятии Концепции формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств (18.10.1996 г.). В Республике Беларусь был проведен ряд мероприятий по координации работ в области информатизации: постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.11.1997 г. № 1564 «О совершенствовании механизма государственного управления процессами информатизации в Республике Беларусь» на Государственный комитет по науке и технологиям (ГКНТ) возложены функции по формированию и проведению государственной политики в сфере информатизации. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь «О развитии в республике работ по созданию единой научно-информационной компьютерной сети» № 1609 от 22.10.1998 г., Указом Президента Республики Беларусь № 591 от 7.12.1998 г. создана Межведомственная комиссия по вопросам информатизации. В 1999 г. в Республике Беларусь принята *Концепция государственной политики в области информатизации* и несколько государственных программ, направленных на развитие и внедрение информационных технологий. Ключевой является Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003 – 2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «*Электронная Беларусь*». Основными целями программы «Электронная Беларусь» являются: формирование в стране единого информационного пространства, как одного из этапов перехода к информационному обществу, путем развития и создания единой национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры; формирование единого национального

информационного ресурса; обеспечение информационной безопасности Республики Беларусь; создание условий для повышения эффективности функционирования экономики, государственного и местного управления, обеспечения прав граждан и юридических лиц на свободный поиск и получение информации о состоянии экономического и социального развития общества.

Программа «Электронная Беларусь» включает в себя следующие приоритетные направления. Во-первых, создание общегосударственной (национальной) автоматизированной информационной системы; внедрение системы постоянного мониторинга государственных программ в различных отраслях экономики и сферах деятельности. Во-вторых, развитие телекоммуникационной инфраструктуры и создание пунктов доступа к открытым информационным системам; разработка и внедрение программно-технического комплекса «Информационный правительственный портал Республики Беларусь». В-третьих, развитие и совершенствование ИКТ, формирование экспортно-ориентированной ИТ-индустрии. В-четвертых, совершенствование законодательной базы и системы государственного регулирования в сфере информатизации, создание нормативно-правового и нормативно-методического обеспечения для широкого использования ИКТ во всех сферах общественной жизни страны. В-пятых, создание автоматизированных информационно-аналитических систем поддержки принятия решений по управлению социально-экономическими процессами в стране, которые должны усовершенствовать и повысить эффективность работы государственных органов и органов местного самоуправления на основе использования ИКТ («электронное правительство»). В-шестых, развитие процессов информатизации в секторе реальной экономики, в том числе создание системы электронной торговли и логистики («электронная экономика», «электронный бизнес»). В-седьмых, развитие системы подготовки и переподготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей, а также формирование профессиональных образовательных программ, в том числе и системы дистанционного образования. В-восьмых, содействие развитию культуры и средств массовой информации посредством внедрения ИКТ. В-девятых, совершенствование информационной безопасности республики с учетом Концепции Национальной безопасности [7].

В Беларуси ведутся работы по комплексному проекту *единого государственного регистра (ЕГР)*, включающего на первом этапе государственные регистры *населения, юридических лиц и предпринимателей*. Базовым для ЕГР должен стать регистр населения Республики Беларусь, назначением которого являются сбор и накопление данных о размещении и составе населения республики, трудовых ресурсах и их использовании,

другой социальной информации, а также представление этой информации республиканским органам государственного управления. ЕГР обеспечит получение достоверной и оперативной информации, необходимой для осуществления следующих основных направлений деятельности государства: защита безопасности граждан и государства; управление социально-экономическим развитием; защита прав собственности государства, структур хозяйствования и граждан; социальное обеспечение, трудоустройство, образование и медицинское обслуживание граждан.

В Беларуси утверждено Положение о сопровождении Интернет-сайтов республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных правительству. Информационными разделами сайта являются: структура республиканского органа и сведения о его руководителях; режим работы и приема граждан; перечень, порядок заполнения и представления гражданами в республиканский орган документов и (или) сведений, необходимых для получения справок, порядок и сроки их выдачи, размер взимаемой платы; местонахождение, номер служебного телефона, фамилия, имя, отчество работника республиканского органа, ответственного за выполнение функций; нормативно-правовые акты, изданные республиканским органом. 28.02.2006 Президентом подписан декрет № 4 «О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» и указ № 124 «О внесении изменения в Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь». Согласно этим документам, размещение на Национальном правовом Интернет-портале www.pravo.by электронной версии издания Национального реестра правовых актов имеет статус официального опубликования. Национальный реестр правовых актов является единственным источником официального опубликования всех правовых актов, принимаемых в стране, а его Интернет-версия – точная электронная копия печатного варианта.

Однако политика информатизации предполагает технократический подход к решению проблем информатизации, при котором превалирует закупка средств вычислительной техники и построение информационных сетей. При этом не должна забываться конечная цель создания информационных систем – повышение оперативности и качества принятия управленческих решений, экономической эффективности субъектов хозяйствования, уровня предоставляемых услуг и т.п. Препятствием для надлежащего использования ведомственных информационных систем является также отсутствие во многих случаях соответствующих аналитических служб, обеспечивающих сбор данных и эффективную эксплуатацию таких систем, а также недостаточная компьютерная грамотность пользователей, в том числе государственных служащих. Если политика

информатизации будет сконцентрирована лишь на технико-технологических аспектах, это может привести к формированию ведомственного подхода в создании и развитии информационных систем. В результате такого подхода могут возникать трудности межведомственного телекоммуникационного обмена информацией, дублирование работ, их удорожание. Политика информатизации не должна быть отделена от политики, проводимой в области средств массовой информации, связи и телекоммуникаций. Реальный переход к открытому информационному обществу требует связи политики информатизации с *государственной информационной политикой* (ГИП), включающей в себя научно-технические, социально-экономические, геополитические, внешнеэкономические и культурные аспекты развития страны.

ГИП включает не только развитие производственного и научно-технического потенциала, но и информационных ресурсов («контента»), а также развитие технологий «электронного правительства». Для политики информатизации чрезвычайно важно усиление государственного регулирования и информационной безопасности, ГИП же должна включать механизмы обеспечения доступности информации и обеспечения взаимодействия представителей государственных органов и граждан [8].

В качестве функциональных задач государственной информационной политики можно выделить следующие: информационное обеспечение деятельности системы органов государственного управления; обеспечение информационного обслуживания населения и структур гражданского общества на основе развития массовых коммуникаций; обеспечение информационного взаимодействия органов власти и общества. Ниже в таблице приведен вариант структурирования основных направлений ГИП.

Технико-технологические аспекты	Правовые основы формирования информационного общества	«Электронное правительство», информационное обеспечение органов государственного управления	Информационные ресурсы, обеспечивающие доступ к информации общественности	Рынок информации и информационных услуг
1. Информационно-коммуникативные технологии, создаваемые научно-техническим и научно-	1. Формирование и развитие национальной правовой базы для проведения политики информатизации и	1. Ресурсы органов государственного управления.	1. Развитие баз данных, информатизация архивов, библиотек, электронных каталогов с внутренним доступом и доступом через	1. Рынок информационных услуг: а) персональные компьютеры, серверы, офисное оборудование, оборудование для

производственным комплексом информационной индустрии (технопарки). 2. Информационно-телекоммуникационная инфраструктура.	ГИП. 2. Национальная система правовой информации.	2. Информационная безопасность.	Интернет. 2. Ресурсы СМИ; система массового информационного образования и просвещения.	телекоммуникаций и др.); б) рынок программного обеспечения. 2. Потребители: организация использования ИКТ в различных сферах деятельности (образование, здравоохранение, торговля, ЖКХ и т.д.).
---	--	---------------------------------	---	---

Тогда как технические аспекты и аспекты, связанные с информационной безопасностью уже стали полем пристального внимания, то проблемы доступности и открытости информации, оценки информационного рынка только выходят на повестку дня. Практическая реализация политики информатизации и информационной политики в современных белорусских условиях требует действий по поддержке ее основных положений в общественном мнении, разъяснении ее социальной направленности, доказательстве обоснованности.

Оценивая уровень развития электронного правительства в Беларуси согласно существующим международным критериям, можно отметить, что этап «присутствия» или «размещения информации» в сети уже преодолен. «Электронное правительство» находится на стадии перехода к уровню «обратной связи». Высокий интерес к развитию ИКТ проявляют институциональные структуры гражданского общества, например, такие негосударственные организации как Ассоциация разработчиков информационных технологий Республики Беларусь, РОО «Информационное общество» и др.

Благодаря высоким технологиям на смену традиционным социальным группам приходят *интернет-сообщества*. Интернет-сообщества могут рассматриваться как группы интересов, имеющие гибкую структуру, легко вовлекаемые в непосредственное публичное обсуждение общественно значимых проблем. Интернет-сообщества выполняют следующие функции:

- облегчают распространение информационных технологий и средств массовой информации новых типов на широкие слои населения;

- уменьшают финансовые препятствия к использованию коммуникационных технологий и возможностей;
- расширяют возможности обнародования информации для неправительственных организаций, учреждений образования и здравоохранения, частных лиц и т.п.;
- содействуют развитию банков данных;
- предоставляют услуги связи на местном, национальном и международном уровнях;
- предоставляют новые возможности для образования.

В Беларуси идет процесс формирования интернет-сообществ. Проводятся специализированные выставки, конкурсы, конференции. К примеру, специализированная выставка ТИБО. В 2004 г. на Интернет-премию было заявлено более 330 сайтов.

Создание высоких технологий – одно из приоритетных направлений социально-экономического развития Беларуси. В середине 2004 г. было заявлено о создании Парка высоких технологий Республики Беларусь. Парк высоких технологий (ПВТ) – это «уникальная деловая среда благоприятствования развитию высоких технологий, в которой совокупность экономических, социальных и политических условий будет способствовать созданию высокотехнологичных продуктов. Речь идет о режиме индивидуального и корпоративного налогообложения, регулировании таможенных пошлин, сертификации оборудования. Осуществление подобного проекта в Беларуси, даст толчок к развитию собственных технологий, а также привлечет в страну инвесторов» [9]. Основные идеи проекта по созданию технопарка высоких технологий (ПВК) находят постоянное отражение на сайте <http://www.park.by/>, где отмечается, что создание республиканского технопарка, специализирующегося, главным образом, на разработке программных продуктов, будет способствовать концентрации интеллектуального, творческого, научного и, соответственно, инвестиционно-финансового потенциала в области высоких технологий, обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие республики на перспективу.

Список использованных источников

1. Сморгун Л.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Сравнительное государственное управление: теория, реформы эффективность. – СПб., 2000. <http://ims2002.nw.ru/02-rGOVf22.html>
2. Голобуцкий А., Шевчук О. «Электронное правительство»: электронное правительство и цифровая демократия // <http://golob.narod.ru/egovchetru.html>
3. Песков Д.. Интернет в российской политике: утопия и реальность // Полис. 2002. № 1. с. 31 – 46.
4. Окинавская хартия глобального информационного общества// Развитие информационного общества в России. Т. 2. Концепции и программы: Сб. документов и материалов. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 2001. с. 63 – 71.

5. Дорошевич М.В. Архитектура сети и информационное общество // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 – 29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. С. 275–278; United Nations and American Society for Public Administration. 2001. Global Survey of E-government. <http://www.unpan.org/egovernment2.asp>.

6. Сатолина М.Н. О совершенствовании методологических подходов к развитию правовой информатизации // Материалы международной научно-практической конференции 21–22 ноября 2002 г., г. Минск. – Мн.: Национальный центр правовой информации республики Беларусь, 2002. http://ncpi.gov.by/conf/report/r_31.htm

7. Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003 – 2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 3 января 2003 г. № 5/11734. <http://ncpi.gov.by>.

8. Нисевич Ю.А. Технологии формирования информационной политики в Российской Федерации // Государственное управление в XXI веке: концепции, методы и технологии. – М., 2003. – с. 252–258.

9. Идеология (миссия) проекта «Парк высоких технологий (ПВТ)» // <http://www.park.by/discuss/conf/answer.php?id=2&quest=101>.