

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ  
ДОСТИЖЕНИИ  
КИБЕРНЕТИКИ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ  
И ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ  
БОРЬБА

636

Министерство высшего и среднего специального образования  
Латвийской ССР

Латвийский ордена Трудового Красного Знамени  
государственный университет имени Петра Стучки

Кафедра государственно-правовых наук

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОСТИЖЕНИЙ КИБЕРНЕТИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ И ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ БОРЬБА

Межведомственный сборник научных трудов

Под общей ред. С.Ф. Бабаева



Латвийский государственный университет им. П.Стучки  
Рига 1981

В сборник включены статьи по ряду проблем юридического характера, связанных с применением электронно-вычислительной техники в государственном управлении в нашей стране и развитых капиталистических странах. В статьях исследуются организационно-правовые аспекты создания республиканской автоматизированной системы управления, сети автоматизированных банков данных, а также критически анализируются социально-политические и правовые последствия внедрения электронных систем обработки данных в буржуазной государственной администрации.

Сборник предназначен для научных работников, преподавателей, лекторов и студентов вузов, интересующихся правовыми проблемами государственного управления.

Печатается по решению Редакционно-издательского совета  
ЛГУ им. П.Стучки от 29 мая 1981 года

И II000-081y 34.81.1200000000  
М 812(II)-81

© Латвийский  
государственный  
университет  
им.П.Стучки, 1981

Э.Я.Стуре  
НИИП, Госплана ЛатвССР

И.О.Бишер  
ЛГУ им.П.Стучки

## УПРАВЛЕНИЕ СОЗДАНИЕМ КРУПНЫХ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ СИСТЕМ

В процессе реализации директив XXV и XXVI съездов КПСС о широком внедрении в управлении народным хозяйством экономико-математических методов и электронно-вычислительной техники решающее значение имеет создание крупных интегрированных автоматизированных систем, обеспечивающих решение узловых задач управления народным хозяйством и увязывающих в единую общегосударственную систему различные отраслевые и ведомственные АСУ и АСУ предприятий и организаций<sup>1</sup>. Таковыми системами прежде всего являются общегосударственные системы, создаваемые для реализации межотраслевого управления (автоматизированная система плановых расчетов - АСПР, автоматизированная система государственной статистики - АСТС и др.), а также крупные региональные автоматизированные системы, создаваемые в целях обеспечения комплексного экономического и социального развития соответствующих территорий, прежде всего союзных республик (такие системы - РАСУ - создаются во всех союзных республиках). Именно в них наиболее целесообразно можно использовать электронно-вычислительную технику, именно в них применение экономико-математических методов может дать наиболее ощутимый эффект.

Хотя некоторые такие системы уже начали успешно функционировать, в целом создание крупных межотраслевых АСУ отстает от потребностей народного хозяйства. Это объясняется не только техническими трудностями, но даже в большей

<sup>1</sup> См.: Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года. М., 1981, с. 83.

мере нерешенными проблемами организационного характера.

По нашему мнению, для более успешного внедрения АСУ в народное хозяйство, требуется ускорить создание крупных интегрированных АСУ, что, в свою очередь, обуславливает необходимость совершенствовать процесс управления созданием таких систем. В данной статье рассмотрены некоторые вопросы, имеющие наиболее актуальное значение для решения указанной задачи.

### Укрепление правовой основы создания АСУ

Конституция СССР, определяя основные направления развития нашей политической системы, в качестве одного из таких направлений выделяет укрепление правовой основы государственной и общественной жизни. Учитывая, что в будущем в нашей государственной и общественной жизни все большее значение будут иметь различные автоматизированные системы управления, необходимо уже сегодня приступить к формированию правовой основы их создания и функционирования.

В процессе создания АСУ возникает целый ряд принципиально новых общественных отношений, требующих правового регулирования. Необходимо в нормативном порядке закрепить общие требования к создаваемым автоматизированным системам, регламентировать взаимоотношения между участниками создания АСУ, в первую очередь между разработчиками и заказчиками, регламентировать сам процесс их создания. Особенно значительна роль правового регулирования при создании крупных АСУ, в создание которых вовлекается множество участников, имеющих различную ведомственную подчиненность. При отсутствии общеобязательных правовых норм трудно или даже невозможно обеспечить их согласованную деятельность в процессе создания АСУ (здесь и далее под созданием АСУ понимается весь цикл формирования системы, начиная с разработки ее теоретических и экономических обоснований и кончая рабочим проектированием и внедрением системы в эксплуатацию).

За последнее время появилось ряд теоретических работ, в которых в том или другом аспекте рассматриваются правовые

проблемы создания АСУ<sup>1</sup>. Хотя они охватывают далеко не все стороны создания АСУ, тем не менее в них уже разработан ряд теоретических положений правового обеспечения АСУ.

В то же время необходимо признать, что всестороннему исследованию указанных вопросов не способствует известная разобщенность исследований, проводимых представителями различных направлений научной мысли (юристов, экономистов, представителей технических наук и др.), занимающихся проблематикой АСУ. Так, например, недавно вышла написанная коллективом авторов монография, посвященная созданию крупных АСУ<sup>2</sup>. В этом весьма обстоятельном и интересном труде, однако, практически не использовались достижения юридической науки и правовые вопросы в ней затрагиваются лишь мимоходом.

Что касается нормотворческой деятельности государственных органов, то она в определенной мере отстает от теоретических разработок. Ряд правовых актов, необходимость которых давно доказывается теорией (например, общее или примерное положение о ВЦ), до сих пор не изданы.

Теория и практика создания крупных интегрированных систем подтверждает также необходимость быстрее издания законодательных актов, закрепляющих общие принципы создания общегосударственной системы сбора и обработки информации (ОГАС), а также принципы взаимодействия входящих в ее состав крупных автоматизированных систем.

Нерешенность вопросов на союзном уровне затрудняет создание в союзных республиках крупных межотраслевых систем, в которых должно обеспечиваться взаимодействие различных отраслевых и локальных АСУ.

<sup>1</sup> Организационно-правовые проблемы АСУ. М., 1979; Ольшанецкий А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1979; Толстошеев В.В. Автоматизация управления народным хозяйством. М., 1978; Вишняков В.Г. Право и автоматизированные системы управления. М., 1976 и др.

<sup>2</sup> Баранюк В.А., Бичугов Е.С., Черкащенко А.И., Уразгельдиев Ш.У. Основы создания больших АСУ. М., 1979.

31 января - 1 февраля 1979 года в г.Таллине состоялось всесоюзное совещание по вопросам создания автоматизированных систем управления народным хозяйством союзных республик. В ходе совещания выяснилось: ввиду того, что в нормативном порядке не закреплена общая концепция ОГАС, в союзных республиках создание их РАСУ, являющихся важными составными частями ОГАС, идет различными путями. Республики придерживаются двух основных направлений в создании РАСУ. В одних республиках особое внимание уделяется выявлению функциональных задач основных органов управления республики и разработке соответствующего программного обеспечения этих задач. В других, к которым относится и Латвийская ССР, внимание концентрируется на совершенствовании информационных процессов в сфере управления, на создании единых интегрированных информационных фондов, на которых должна базироваться управленческая деятельность органов управления народным хозяйством республики. Существует опасность, что подобные расхождения в концепциях могут стать серьезным препятствием к предстоящей интеграции республиканских АСУ.

В настоящее время еще нет таких законодательных актов и постановлений правительства, которые регламентировали бы весь процесс создания АСУ. Основными руководящими документами являются государственные стандарты и руководящие методические материалы, утвержденные Государственным комитетом СССР по науке и технике, причем они в значительной степени предназначены только для АСУ предприятий.

В указанных руководящих материалах правовые моменты, связанные с созданием АСУ, не всегда разработаны достаточно последовательно и комплексно. Так, например, общепромышленные руководящие методические материалы по созданию автоматизированных систем управления предприятиями и производственными объединениями (АСУ П), утвержденные постановлением Государственного комитета СССР по науке и технике от 18 июля 1977 года № 335<sup>I</sup>, предусматривают в составе рабо-

<sup>I</sup> Общепромышленные руководящие методические материалы по созданию АСУ. М., 1977.

чего проекта создание различных правовых документов, но в то же время не содержат никаких указаний о том, когда и в каком порядке эти правовые документы должны утверждаться и приводиться в действие.

Еще большим недостатком является отсутствие должной согласованности между руководящими документами, утвержденными отдельными ведомствами.

Так, ГОСТ 19675-74, утвержденный постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 6 апреля 1974 года № 812, устанавливает, что обеспечивающая часть АСУ должна состоять из информационного, математического, программного, лингвистического и технического обеспечения. В то же время уже упомянутые Общепромышленные руководящие методические материалы по созданию АСУ П предусматривают, помимо названных, еще и организационное, правовое и эргономическое обеспечение<sup>1</sup>, а руководящие документы Госплана СССР и ГКНТ СССР, регламентирующие создание АСПР, предусматривают еще методическое, технологическое и кадровое обеспечение, в то же время не упоминают программное и лингвистическое обеспечение.

Некоторые мнения, высказанные в нашей теоретической литературе, могут быть использованы в качестве теоретического обоснования таких различий.

Так З.А. Фаткудинов в работе, посвященной правовым проблемам создания функционирования АСПР, всемерно подчеркивает отличие АСПР от АСУ<sup>2</sup>, что может служить оправданием и существенных структурных различий этих автоматизированных систем.

Это ставит в трудное положение создателей больших интегрированных систем, которые должны взаимодействовать с различными внешними системами. Так, в РАСУ Латвии предусмотрено включить в качестве самостоятельных звеньев также АСПР, АСФР, различные ОАСУ и АСУ П. При построении РАСУ приходится учитывать все особенности этих автоматизированных систем, входящих в РАСУ в качестве ее звеньев, но это может

<sup>1</sup> Общепромышленные руководящие методические материалы по созданию АСУ, с. 71-116.

<sup>2</sup> Фаткудинов З.М. Право и автоматизированная система плановых расчетов. Казань, 1977, с. 27-29.



привести к тому, что ее обеспечивающую часть придется строить так оригинально, что она не будет совпадать ни с одной из систем, входящих в нее.

Все это подтверждает необходимость издания нормативного акта достаточно высокого уровня, устанавливающего принципы создания и взаимодействия различных автоматизированных систем в рамках ОГАС. Этот акт должен сформулировать основную концепцию ОГАС, определить совокупность различных автоматизированных систем, объединяемых в рамках ОГАС, установить общие принципы их организационного построения, регламентировать основные этапы их создания. По нашему мнению, наиболее целесообразным было бы принятие такого акта на уровне Совета Министров СССР. Это, с одной стороны, обеспечит достаточную обязательность принятого акта для всех министерств и ведомств и позволит, с другой стороны, достаточно оперативно внести необходимые изменения или уточнения, которые будут диктоваться практикой.

Требуют также комплексного правового регламентирования взаимоотношения всех участников создания АСУ, прежде всего разработчиков и заказчиков. Необходимо в нормативном порядке четко определить функции, права, обязанности и ответственность разработчиков и заказчиков на всех стадиях создания АСУ.

#### Организация управления созданием крупных

#### АСУ

Одной из наиболее существенных проблем, связанных с внедрением в народное хозяйство экономико-математических методов и электронно-вычислительной техники, является совершенствование процесса управления созданием крупных автоматизированных систем. К тому же этот вопрос до сих пор мало затрагивался в теоретической литературе. Создание крупной АСУ является сложным заданием, реализация которого требует продолжительного времени и значительных усилий множества исполнителей и соисполнителей. Необходимо признать, что это является принципиально новой задачей в практике на-

шего государственного управления, решение которой требует и новых организационных форм и методов. Если создание небольших локальных АСУ еще можно осуществить при помощи традиционных форм и методов, то создание крупных автоматизированных систем требует качественно нового подхода.

Если еще недавно в СССР совершенно отсутствовал опыт по созданию крупных АСУ, то в настоящее время такой опыт начинает уже складываться. Определенный опыт в этом отношении накоплен и в Латвийской ССР, где созданы уже первые очереди таких крупных систем, как АСПР Госплана Латвийской ССР, АСТС ЦСУ Латвийской ССР, приняты в эксплуатацию первые крупные функциональные комплексы РАСУ Латвии, успешно проектируется еще ряд крупных автоматизированных систем. По нашему мнению, опыт, накопленный в Латвийской ССР, может представить интерес для других республик и может быть использован при составлении проектов соответствующих руководящих нормативных и методических документов, регламентирующих создание автоматизированных систем.

Прежде всего опыт показывает, что создание крупных систем требует активного личного участия руководителей высшего уровня, которые в дальнейшем будут пользоваться этими системами. Концепции создания и развития крупных АСУ должны тесно увязываться с основными направлениями развития народного хозяйства в предстоящий период, а такой информацией в должной мере обладают только высшие руководители. Кроме того, создание крупных АСУ нередко требует преодоления различных ведомственных барьеров, местничества и косности. Для этого нужна поддержка достаточно авторитетных руководителей, обладающих правом принятия ответственных решений.

Вторым общим требованием является четкое определение прав и обязанностей всех лиц и организаций, участвующих в создании АСУ. Здесь даже больше, чем в других сферах управления, необходимо соразмерить объем прав с уровнем ответственности. К сожалению, в настоящее время на создание АСУ часто влияют лица, наделенные весьма обширными правами, но

не наделенные должной ответственностью за создание АСУ, а часто даже показывающие свою некомпетентность и незаинтересованность в этом. На порочность такой практики указывал Генеральный секретарь ЦК КПСС т. Д. И. Брежнев на XXV съезде КПСС<sup>1</sup>.

Создание крупных интегрированных АСУ часто требует увязывания и согласования интересов различных министерств и ведомств, деятельность которых в той или иной мере будет затрагиваться создаваемой АСУ. Для согласования точек зрения на всех уровнях управления созданием АСУ обычно образуются коллегиальные рабочие органы, состоящие из представителей заинтересованных организаций. Такие коллегиальные органы необходимы, они в состоянии значительно ускорить решение различных спорных вопросов, но при одном условии. Необходимо, чтобы назначенные министерствами, ведомствами и другими организациями ответственные представители были бы поистине ответственными в полной мере значения этого слова. Необходимо, чтобы высказываемые ими соображения отражали не только их личное мнение, но и официальную точку зрения уполномочившей их организации, чтобы решения, принятые с их участием, не требовалось повторно согласовывать с организациями, которые они представляют. Если указанное правило не соблюдается, то участие таких представителей в работе коллегиальных органов превращается в то, что в ФРГ принято обозначать термином *Mitspracherecht*,

- право участвовать в разговоре, причем этому праву не корреспондируют никакие обязанности.

Создание любой крупной АСУ связано с принятием большого количества управленческих решений. Принятие таких решений необходимо распределить по уровням управления, чтобы не перегружать ответственных руководителей решением отдельных мелких вопросов.

Организация управления созданием АСУ начинается с определения решаемых вопросов по этим уровням. Этим уровням не

<sup>1</sup> Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 61.

должно быть слишком много, ибо это приведет к ненужному усложнению структуры управления, но, с другой стороны, и не слишком мало, ибо это может привести к загрузке ответственных руководителей решением малозначительных вопросов.

Как показывает имеющийся опыт, при создании крупных АСУ наиболее целесообразным является установление трех уровней управления, отличающихся не только характером решаемых задач, но и применяемыми организационными методами управления.

На высшем уровне принимаются наиболее ответственные стратегические решения, определяющие общую концепцию системы. Здесь устанавливаются основные задачи, решаемые при помощи системы, основные направления ее дальнейшего развития, объемы и сроки работ по каждому из этих направлений, развитие технической базы системы, взаимодействие отдельных подсистем и участников АСУ, а также другие главные общесистемные вопросы. На этом уровне также устанавливаются ответственные исполнители и осуществляется общий контроль над выполнением планов по созданию систем.

Управление на указанном уровне должно осуществляться самым вышестоящим органом или должностным лицом в той системе управления, для удовлетворения потребностей которой создается данное АСУ.

Так, например, при создании РАСУ Латвии вопросы высшего уровня решаются Советом Министров Латвийской ССР, который не только утвердил техническое задание на ее создание, но и определяет основные направления и последовательность работ для их осуществления. Для решения оперативных вопросов, связанных с созданием РАСУ, выделен один из заместителей Председателя Совета Министров Латвийской ССР (являющийся одновременно представителем Госплана Латвийской ССР) и назначен ответственным руководителем работ по созданию РАСУ.

В качестве коллегиального органа, способствующего координационной деятельности ответственного руководителя работ по комплексному внедрению в народное хозяйство республики экономико-математических методов, электронно-вычислительной техники и созданию АСУ, Совет Министров Латвийской

ССР образовал под председательством ответственного руководителя особый коллегиальный орган - Межведомственный совет Латвийской ССР по вопросам совершенствования управления в народном хозяйстве. В указанном совете представлены все основные участники РАСУ Латвии. Совет Министров Латвийской ССР утвердил также положение об этом органе, согласно которому он может принять обязательные решения по определению основных направлений научно-исследовательских и проектных работ, связанных с созданием АСУ, по развитию и оснащению ВЦ, входящих в республиканскую сеть, по развитию республиканской сети ВЦ и др.

Такие организационные решения обеспечили должное руководство работами по созданию РАСУ Латвии.

На высшем уровне управления созданием крупных АСУ должен применяться программно-целевой метод управления как наиболее совершенный метод комплексного управления, помогающий ориентировать множество исполнителей на достижение одной цели<sup>1</sup>. Именно поэтому XXVI съезд КПСС предложил продолжить внедрение комплексных программ при решении крупных межотраслевых и территориальных проблем<sup>2</sup>. Бесспорно, что создание крупных автоматизированных систем относится к таким проблемам.

Инструментом управления на этом уровне являются специальные комплексные программы, устанавливающие распределение заданий между отдельными исполнителями. Представляется необходимым, чтобы эти программы утверждались на высшем уровне управления.

Необходимо подчеркнуть, что эти программы только тогда будут эффективными, если они будут должным образом увязаны с государственными планами экономического и социального развития и если над их реализацией будет установлен жесткий контроль, который должен обеспечивать строгое соблюдение установленных сроков завершения основных этапов работ.

<sup>1</sup> См.: Организационные структуры управления производством / Под ред. Б.З.Мильнера. М., 1975, с.103-109.  
<sup>2</sup> Брежнев Л.И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М., 1981, с.60.

Следует отметить, что в иностранной практике применение программно-целевого метода, как правило, связывается с созданием специального целевого органа, отвечающего за выполнение соответствующей комплексной программы и наделенного необходимой административной властью и специальными финансовыми и материальными ресурсами<sup>1</sup>. У нас такая практика при создании крупных АСУ в настоящее время не применяется. Управление их созданием наряду со своими обычными обязанностями осуществляют некоторые звенья аппарата управления. Эти звенья обычно загружены своими традиционными обязанностями. Кроме того, они не всегда достаточно беспристрастны, на них часто влияют ведомственные и местнические интересы. Если интересы межотраслевых АСУ приходят в противоречие с узкими интересами этих органов, решение, как правило, принимается в пользу последних.

В связи с указанными обстоятельствами и учитывая, что создание крупной автоматизированной системы требует, по крайней мере, нескольких лет (а во многих случаях и десятилетий), целесообразно было бы создать на указанный срок небольшое управленческое подразделение, непосредственно подчиненное главному руководителю работ по созданию данной АСУ. Это подразделение должно обладать необходимыми полномочиями. В частности, оно должно контролировать расходование всех денежных средств, ассигнуемых на создание АСУ, координировать создание комплексных программ и контролировать их выполнение, подготавливать свои заключения по вопросам, решаемым на высшем уровне. Ему может быть доверено принятие решений по мелким текущим общесистемным вопросам, которыми нецелесообразно загружать высшего руководителя. Расходы на содержание такого подразделения будут мизерными по сравнению с общими расходами на создание АСУ и, без-

<sup>1</sup> См.: США. Организационные проблемы управления /Под ред. Б.З.Мильнера. М., 1976, с.42-43; Функции и структура органов управления, их совершенствование /Под ред. Г.А.Попова. М., 1973, с.56-57; Гвишиани Д.М. Предисловие к кн. Уирд Дж. и др. Управление исследованиями и разработками. М., 1978, с.15 и др.

условно, окупятся за счет этого эффекта, что даст улучшение управления при помощи такого подразделения.

Второй уровень управления созданием крупной АСУ должен осуществлять руководство разработкой и внедрением отдельных подсистем. Любая крупная автоматизированная система состоит из отдельных подсистем (функциональных, отраслевых и территориальных комплексов) и блоков. Наибольшее количество управленческих решений при создании крупных АСУ, которые можно характеризовать как тактические, связано именно с созданием этих подсистем и обеспечением их взаимодействия. Здесь составляет и основной объем проектной документации.

Поэтому на этом уровне управление наиболее целесообразно организовать по т.н. проектному методу, который довольно распространен в развитых капиталистических странах<sup>1</sup>.

Поскольку главная цель управления на этом уровне - обеспечение создания проекта подсистемы, то внимание управления должно быть сосредоточено не этой задаче, ориентировано на конечный результат.

Проект АСУ или ее подсистемы создается совместными усилиями разработчика и заказчика. При этом необходимо иметь в виду, что в ходе создания АСУ взаимоотношения между заказчиком и разработчиком строятся своеобразно. На это справедливо указал уже А.Г.Ольшанецкий<sup>2</sup>. Это не традиционные отношения между заказчиком и подрядчиком, предусмотренные в гражданском кодексе. Если при обычном порядке основные обязанности заказчика сводятся к приему выполненной работы и уплате вознаграждения за нее, то создание АСУ требует постоянной совместной деятельности заказчика и разработчика.

<sup>1</sup> См.: Гольмисаров В.Р. Управление проектами НИОКР в США. - Экономика и организация промышленного производства, 1978, № 6, с.152-153

<sup>2</sup> А.Г.Ольшанецкий. Правовое обеспечение автоматизированных систем. М., 1979, с.92.

При создании крупных АСУ разработчик обычно представляет собой специализированную научную или проектную организацию либо подразделение такой организации, которому выдан заказ на проектирование соответствующей подсистемы. Заказчика представляет специальное структурное подразделение того учреждения, которое будет основным пользователем соответствующей подсистемы.

Это подразделение должно представлять заказчика в целом, не только себя. Если вопросы, возникающие при создании подсистемы, выходят за рамки компетенции данного подразделения (что мы часто наблюдаем при создании АСПР), то оно должно само координировать эти вопросы с другими подразделениями внутри своей организации.

Указанное подразделение не только контролирует весь ход проектирования, но и выдает необходимые исходные данные, определяет существующие ограничения, совместно с разработчиками повседневно разрабатывает и обсуждает проектные решения.

Поскольку как проектировщик, так и заказчик не лишены своих субъективных интересов, которые могут оказывать влияние на оптимальность принимаемых проектных решений, то необходим орган, который мог бы координировать их работу и устранять возможные разногласия. Таким органом должен быть руководитель проекта — специально назначаемое должностное лицо, на которое возлагается полная ответственность за своевременность создания и качество содержания проекта. Руководитель проекта должен стоять выше в управленческой иерархии как по отношению к разработчику, так и по отношению к представителю заказчика, чтобы принимаемые им решения имели бы необходимый вес.

Его решения также должны быть достаточно авторитетными для других участников соответствующей подсистемы.

Этот руководитель не обязательно должен быть специалистом по проектированию или программированию. Самое главное его качество — хорошая ориентация в проблемах, для решения которых создается подсистема АСУ, и способность быстро принимать решения. В ходе проектирования АСУ вопросы



должны разрешаться незамедлительно по их возникновении, иначе они порождают новые проблемы, и разработка АСУ замедляется. Проектирование систем также, как и любая хозяйственная деятельность, требует, чтобы руководство ими осуществлялось постоянно, а не только эпизодически, от случая к случаю. Для помощи руководителю проекта в разработке проектных решений и их согласовании с заинтересованными организациями целесообразно создавать специальные коллегиальные проектные группы. Эти группы должны быть подлинно рабочими органами и состоять, как правило, только из представителей разработчиков и пользователей системы. Это, конечно, не исключает возможность иногда приглашать соответствующих незаинтересованных специалистов в качестве экспертов.

Решения проектной группы должны без дополнительного согласования проводиться в жизнь. Правом их отмены должен обладать только руководитель проекта, несущий полную ответственность за научно-технический уровень и экономическую эффективность проекта.

Необходимо четко определить полномочия руководителя проекта по отношению ко всем другим участникам АСУ. Руководитель проекта принимает решения по составу и содержанию задач в подсистеме, организации внутрисистемного взаимодействия и взаимодействия с внешними системами, использовании существующих классификаторов и стандартного математического обеспечения или создания нового, организации информационных потоков, о режимах функционирования подсистем и отдельных задач и т.д.

Так как в создании подсистем крупных АСУ обычно задействованы многие исполнители и соисполнители, руководителю проекта в качестве инструмента управления необходим сетевой график, охватывающий не только проектирование, но и весь круг вопросов, связанных с созданием подсистем.

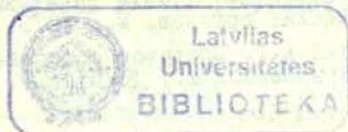
Третий уровень управления осуществляет руководство самим процессом проектирования. Полномочия данного уровня уп-

правления не выходят за пределы проектной организации. Поэтому здесь, по существу, речь идет об организации управления внутри проектной организации.

Ввиду сложного характера построения АСУ (наличия функциональной и обеспечивающей части и в составе последней - различных обеспечивающих подсистем), здесь наиболее предпочтительной является матричная система управления, что подтверждается опытом научно-исследовательского института планирования Госплана Латвийской ССР. В институте все подразделения, занятые проблемами создания автоматизированных систем, делятся на две группы. Одна группа - это общесистемные подразделения, отвечающие за соблюдение единства принципов информационного, программного, правового и других видов обеспечения. Другая группа - это функциональные подразделения, работающие над созданием отдельных функциональных подсистем и последовательно согласующие их со всеми общесистемными подразделениями. Руководство института координирует взаимодействие обеих групп подразделений, контролирует сроки выполнения работ, а также решает основные вопросы, связанные с совершенствованием процесса проектирования. Для коллегиального обсуждения основных вопросов, возникающих в деятельности проектировщиков, используется научный совет института. Инструментом управления является осуществляемая в институте автоматизированная система контроля, при которой руководство осуществляет контроль над исполнением всех заданий и соблюдением их этапности.

Такая организация проектирования в НИИ планирования облегчила решение организационных вопросов и повысила качество разрабатываемых проектов.

Мы полагаем, что накопленный в нашей республике опыт может быть использован при создании других крупных автоматизированных систем и разработке методических и нормативных документов по этому вопросу.



## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ АСУ В УПРАВЛЕНИИ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Значимость правового механизма в качестве регулятора тех или иных общественных отношений подтверждается всем процессом развития народного хозяйства. Нельзя не оценить значение правового регулирования разработки, внедрения и функционирования таких сложных систем, как АСУ. В то же время практике известны случаи игнорирования или недостаточной оценки роли правового фактора. "Нередко его сводят к ограничительным нормам, которые препятствуют принятию некоторых возможных решений. При этом не анализируется строгая зависимость между государственными органами, внедряющими вычислительную технику, не выявляются измерения, которые повлекут использование ЭВМ в аппарате управления".<sup>1</sup>

Известно, что при построении сложных систем правовые нормы в определенном смысле могут быть рассмотрены в качестве ограничительных параметров. Любая система является дискретной и имеет конкретные ограничения, отличающие ее от других систем. В принципе все зависит от целей, приемов и методов рассмотрения. Следует подчеркнуть, что отдельные свойства, характеристики, рассматриваемые в тех или иных конкретных аспектах нельзя принять в качестве общих. Так, например, некоторыми учеными высказываются мнения, что при построении экономико-математической модели правовые нормы могут препятствовать процессам поиска, принятия и осуществления оптимальных решений<sup>2</sup>. На наш взгляд, высказанная точка зрения является, по крайней мере, спорной.

<sup>1</sup> Тиновицкая И.Д. Организационно-правовые вопросы автоматизации управления. - В кн.: Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., 1973, с.205.

<sup>2</sup> Ольшанецкий А.Г. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1979, с.7.

Нельзя не отметить весомый вклад, внесенный советскими учеными-юристами в исследование действия правового регулирования, способствующий развитию советской правовой науки<sup>1</sup>. В то же время в условиях использования в управлении технических средств и современных методов правовое регулирование процессов и отношений в силу действия ряда обстоятельств может быть затруднено.

Прежде всего к упомянутым обстоятельствам следует отнести специфику и сложность объекта правового регулирования, недостаточно накопленный опыт или в некоторых случаях даже отсутствие проекта на разработку проблем правового регулирования АСУ применительно к конкретным отраслям. Так, например, в нашей республике впервые в стране осуществляется правовое регулирование АСУ высшей школы республики.

Несомненно, вопрос об использовании и действии права как регулятора отношений в условиях применения АСУ имеет большое теоретическое и практическое значение. Представляется, что не будет преувеличенным утверждение о том, что упомянутый вопрос еще не в полной мере подвергается соответствующим исследованиям. Имеются ли научные обоснования или утверждения о том, что правовые нормы в условиях АСУ могут препятствовать, к примеру, принятию и осуществлению решений? Имеют ли подобные свойства все правовые нормы, в том числе и конституционные нормы? Каков механизм, причины и обстоятельства этого действия? Такие вопросы могут возникнуть по поводу вышеупомянутого вывода.

Не преследуя цель подробного исследования этого вопроса, можно высказать несколько соображений. Видимо, объективным следует признать то обстоятельство, что непосредственное применение правовых норм в качестве регулятора конкретных отношений действительно в некоторых случаях может быть затруднено или порой даже невозможно. Но скорее всего, речь может идти о конкретных случаях, применительно к правовым нормам локального характера или правовым нормам, регламентирующим деятель-

<sup>1</sup> См., например: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976; Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, М., 1960.

ность конкретной отрасли. З.М. Фаткудинов пишет: "Нельзя... не заметить, что Положения о плановых органах в части, определяющей их задачи и функции, не вполне соответствуют нормам Конституции СССР, практике деятельности этих органов". И далее: "Некоторая непоследовательность правовых норм о взаимодействиях плановых органов является одной из причин слабых функциональных связей между ними"<sup>1</sup>. Представляется, что приведенный пример подобного рода "действия" правовых норм один из наиболее типичных. Как видно, упомянутая неупорядоченность ограничена чисто рамками правовыми, и в связи с этим в первую очередь требует согласования и урегулирования в рамках права. Поэтому в данном случае действующее право в качестве "постоянного" регулятора рассмотрено быть не может. Это несоответствие и непоследовательность правовых норм может быть рассмотрена, скорее всего, как действующая за пределами урегулирования конкретных отношений, а не как явно препятствующая такому урегулированию.

Представляется, что возможность возникновения непоследовательности правовых норм возрастает прямо пропорционально снижению иерархического уровня юридической силы правовых актов, в которых они изложены, и наоборот, такая возможность понижается в обратном порядке. Понятно, что упомянутый фактор нельзя рассматривать в качестве единственного, влияющего в негативном отношении на оптимальность правового регулирования в целом. Вопрос о воздействии объективных и субъективных факторов на обстоятельства, препятствующие оптимальному правовому урегулированию многогранен и требует обстоятельных исследований.

Далее. Представляется, что нельзя упускать из виду некоторые объективные характеристики результата правового регулирования (к примеру, такое обстоятельство, что результат правового регулирования во многом зависит и от умения при-

<sup>1</sup> Фаткудинов З.М. Конституция СССР и вопросы автоматизации планирования народного хозяйства. - В кн.: Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством, М., 1979, с.43.

вести в движение этот механизм). "Право само по себе ничего не может создать, построить. Право — это такой инструмент регулирования общественных отношений, который действует через волю и сознание людей"<sup>1</sup>. Таким образом, следует подчеркнуть момент не только окончательной стадии процесса воздействия, но и начальной стадии. Во всяком случае, процессуальная сторона правового воздействия во многом зависит и от субъекта, осуществляющего это воздействие. Конечный результат будет складываться в зависимости не только от материального содержания правовых норм, но и от умелого их использования. Разумеется, приведенные два аспекта можно выделить в качестве основных, а не единственных. Многие лежат в плоскости, скажем, сочетания "соразмерности" правового или другого рода воздействия с процессом саморегулирования и т.п. В отношении конкретных условий, исследуя общий результат, трудно судить об отдельном весе тех или иных факторов воздействия. Ясно одно — выдвигать на первый план и рассматривать результат воздействия только со стороны содержания материальной нормы будет не совсем верно.

Наконец, следует отметить, что отдельные случаи упомянутого или подобного "действия" права нельзя возвести в общую закономерность. Это было бы ошибкой с чисто логической стороны. Трудно не согласиться с мнением Л.С.Явича: "... сводить правовую норму к принуждению и ограничению поведения нельзя. Это не соответствует ее действительной природе и социальной значимости"<sup>2</sup>.

Перед разработчиками правового регулирования АСУ возникает немало серьезных вопросов. До сих пор нет полной ясности в вопросе об объеме и содержании правового регулирования АСУ. Сказанное в полной мере относится и к самому понятию "правовое регулирование" АСУ.

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, с.62.

<sup>2</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976, с. 119.

Необходимо отметить, что уже с самых первых шагов использования правовых норм в качестве регулятора социальных отношений, возникающих в процессе создания и эксплуатации АСУ, было введено понятие "правовое обеспечение" АСУ. Также и на данном этапе большинство авторов признают упомянутое определение лучшим<sup>1</sup>. Иногда говорят о "подсистеме правового обеспечения"<sup>2</sup>. В некоторых случаях, особенно в технической документации, термины "правовое обеспечение" и "правовое регулирование" употребляют как идентичные.

Разнообразие подхода к применению права в создании и функционировании автоматизированных систем свидетельствует о некоторых недостатках решения упомянутых проблем уже в самом начале, вследствие чего эффективность правового регулирования резко снижается.

Поверхностно рассматривая употребление термина "правовое обеспечение", его можно считать вполне удовлетворительным. В то же время, как нам представляется, этот вопрос имеет определенный интерес в научно-познавательном смысле с соответствующими выводами практического значения. Применение закономерностей теории познания для его изучения в некоторых аспектах позволило сделать определенные выводы.

Прежде всего следует отметить, что речь идет об обосновании использования термина "правовое обеспечение" АСУ. Любой процесс обоснования должен быть конструктивным. Философы справедливо считают: "Мы далеки от мысли, что всякий конструктивный процесс в сознании человека есть процесс обоснования, но вместе с тем мы глубоко убеждены в том, что всякая процедура обоснования есть конструктивная деятельность, так или иначе меняющая внутреннее содержание обосновываемого идеального объекта"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См., например, Шахновский А.А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. - Правоведение, 1978, с. 21.; Ольшанецкий А.Г. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления, М., 1979.

<sup>2</sup> Фаткудинов З.И. Право и автоматизированная система плановых расчетов. Азаны, 1977, с. 59.

<sup>3</sup> Никитин Е.П. О природе обоснования. - Вопросы философии, 1979, № 10, с. 53.

Рассматривая далее упомянутый вопрос, следует выделить чисто логический аспект.

Слово "обеспечение" означает: то, что служит ручательством, гарантией, обеспечивает сохранность, исполнение чего-нибудь<sup>1</sup>. Значение слова "регулирование" сводится к следующему: упорядочить (упорядочивать), направить, направлять что-нибудь с целью воздействовать на что-нибудь, с целью внести порядок, правильность, систему в движение, деятельность или развитие какого-нибудь явления<sup>2</sup>. Уже из изложенного, даже не прибегая к общему учению о механизме правового воздействия на те или иные социальные отношения, процессы, нетрудно прийти к выводу о том, что право на эти отношения, процессы воздействует прежде всего как регулятор, поскольку в данном случае требуется упорядоченность, лишь вследствие которой можно говорить об обеспеченности.

Некоторые авторы, сравнивая понятия "правовое обеспечение" и "правовое регулирование", признают: "... в известном смысле правовое обеспечение шире понятия правового регулирования"<sup>3</sup>. К сожалению, это важное заключение научно не аргументируется. Высказанная точка зрения является спорной. Как это было видно из этимологического толкования, слова "обеспечивание" и "регулирование" имеют разное значение. С точки зрения формальной логики, несоединяемыми называются понятия, у которых нет ни одного предмета, который отражает каждое понятие одновременно<sup>4</sup>. Представляется, что такого соприкосновения у понятий "регулирование" и "обеспечивание" найти трудно, поскольку данные слова разного значения.

Понятно, что сфера действия правового регулирования расширяется. В этой связи Р.О.Халфина отмечает: "Рост производительных сил, грандиозные задачи социального и культурного развития общества, новые методы и средства управления,

<sup>1</sup> Толковый словарь русского языка. М., 1939, т.2, с.633

<sup>2</sup> Там же, т.3, с.1315.

<sup>3</sup> Ольшанецкий А.Р. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления, М., 1979, с.7.

<sup>4</sup> Ведин Ю.П. Формальная логика (на латышском языке). Рига, 1979, с.7.



возможные в результате использования достижений науки и техники, - все это требует согласования, упорядоченности, координации, что обусловлено расширением сферы правового регулирования, развитием и обновлением традиционных методов правового развития"<sup>1</sup>.

В связи с расширением сферы воздействия правового регулирования в условиях внедрения АСУ в отраслях народного хозяйства возрастает потребность в урегулировании различного рода отношений. Данные отношения ввиду различных обстоятельств можно назвать специфичными. В этой связи целесообразным представляется вопрос: пригодны ли в этих обстоятельствах традиционные методы правового воздействия? На наш взгляд, сущность правового регулирования не меняется и в условиях внедрения и использования автоматизированных систем в управлении. Здесь, как и в других условиях, объектом регулирования являются конкретные отношения социального характера. Важный, на наш взгляд, вывод в этой связи делает В.Д.Сорокин: "... существование единого предмета правового регулирования, с нашей точки зрения, является несомненным"<sup>2</sup>.

Рассматривая термины "правовое обеспечение" и "правовое регулирование" нельзя не отметить некоторые свойства, их характеризующие. Прежде всего обращает на себя внимание соотношение элементов статистических и динамических, потенциально определяющих реализацию воздействия. Ведь активный процесс реализации права в качестве регулятора следует признать объективным. С.С.Алексеев пишет: "Какой бы смысл ни вкладывать в слово "регулирование", оно во всех случаях означает активное воздействие права - такое воздействие, при котором в соответствии с потребностями общественного развития базиса так или иначе определяются регулируемые отношения"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Хадфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974, с.3.

<sup>2</sup> Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976, с.81.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, с.10

Можно ли предполагать активное или даже воздействие вообще, используя понятие "правовое обеспечение"? Представляется, что нет. А если это так, то в данном случае искажается сущность и значение права как регулятора социальных отношений.

И, наконец, исследуя вопрос, нельзя миновать аспект онтологический.

Будучи связаны понятием "обеспечение", сторонники этого термина, как правило, право относят к обеспечивающей части АСУ. Если, к примеру, технические средства, математика, программы и т.п. действительно обеспечивают функционирование АСУ и ограничиваются чисто рамками обеспечивающей части, то могут ли правовые нормы быть приравнены к ним? По-видимому, роль права, как это было показано выше, заключается в другом - в урегулировании социальных отношений. Понятно, что вопросы, требующие урегулирования в правовом порядке, в одинаковой мере возникают в процессах разработки, создания и функционирования АСУ. Поэтому представляется, что заключить правовые нормы в рамках обеспечивающей части и рассматривать их наравне с другими видами обеспечения нельзя. Данный вопрос тесно переплетается с рассмотрением права в качестве подсистемы АСУ. Нет смысла отрицать целесообразность рассматривания права в качестве системы. В то же время, если даже в системе "правового обеспечения" можно выделить несколько свойств, соприкасающихся со свойствами всей автоматизированной системы, то это, с нашей точки зрения, явно не дает никакого обоснования считать правовую систему подсистемой АСУ. Данные системы построены по различным признакам и имеют различные свойства, и рассматривать их в рамках, входящих в одну систему, нельзя.

Таким образом, вопросы правового регулирования в процессах создания и эксплуатации АСУ занимают особое место и должны получить соответствующую оценку.

На наш взгляд, и в условиях использования АСУ употребление понятия "правовое регулирование" наиболее верно отражает сущность и значение механизма правового воздействия. В то же время следует отметить, что употребление по-

нения "правовое обеспечение" нельзя рассматривать как не соответствующее или не пригодное для использования в условиях АСУ. Как уже отмечалось, с нашей точки зрения, понятия "регулирование" и "обеспечение" имеют различное значение и, поэтому не исключают друг друга. Признание регулирующего свойства права в качестве существенного, основного, осуществляющего активное воздействие, не вытесняет, а наоборот - требует уточнить, правильно рассматривать и использовать "обеспечивающее" свойство права.

Вопрос о соотношении правового и других видов регулирования отношений социального характера, о соразмерности упомянутых и других факторов представляет значительный интерес с целью определения результатов управляющего и упорядочивающего воздействия. Вопрос этот многогранен и требует фундаментальных исследований.

Сущность права такова, что вследствие его воздействия на конкретные отношения можно и даже необходимо отметить определенное обеспечение упорядоченности и организованности регулируемых отношений. Легко заметить, что об обеспечении перечисленных характеристик отношений можно говорить лишь после их урегулирования, или, другими словами - обеспечивающие свойства правового воздействия проявляются секундарно. Поэтому представляются плодотворными исследования с точки зрения изучения действия права в упомянутых направлениях, соразмерность этих воздействий и их оптимальность. Видимо, только такой подход будет содействовать наиболее эффективному использованию права в создании автоматизированных систем и их применению в отраслях народного хозяйства.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время общепризнан тот факт, что создание любой автоматизированной системы управления связано с решением целого ряда вопросов правового характера. Поэтому в комплексе работ по созданию АСУ обязательно должны включаться работы по решению теоретических и практических юридических проблем, связанных с разработкой, внедрением и функционированием конкретной АСУ. Эти проблемы принято обозначать как работы по созданию правового обеспечения АСУ<sup>1</sup>.

Хотя понятие "правовое обеспечение АСУ" еще не получило окончательного официального признания и не предусмотрено государственными стандартами, определяющими состав и создание АСУ<sup>2</sup>, тем не менее оно уже прочно укрепилось в практике разработки АСУ. Подсистемы правового обеспечения предусматриваются во всех крупнейших автоматизированных системах управления, создаваемых в СССР, — в автоматизированной системе плановых расчетов Госплана СССР<sup>3</sup>, в АСУ Госснаба СССР<sup>4</sup> и др. Правовое обеспечение как особая подсистема предусматривается также при создании автоматизированных систем управления предприятиями и производственными объединениями<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Венгеров А.Б., Пертцик В.А., Самошенко И.С. Правовые основы автоматизации управления народным хозяйством СССР. М., 1979, с.175.

<sup>2</sup> ГОСТ 19675-74. Автоматизированные системы управления. Основные положения. Термины и определения.

<sup>3</sup> Фаткудинов З.М. Право и автоматизированная система плановых расчетов. Казань, 1977, с.59.

<sup>4</sup> См.: Брагинский М.И., Наусед Ю.Н. Правовое обеспечение АСУ Госснаба СССР. Обзорная информация. М., 1975.

<sup>5</sup> Межотраслевые руководящие методические материалы по созданию АСУ П. М., 1977, с.100.

В то же время необходимо признать, что ни в теории, ни в практике не устоялось единого взгляда на содержание понятия "правовое обеспечение АСУ". В теоретических работах высказываются довольно разноречивые взгляды на то, что следует понимать под правовым обеспечением АСУ<sup>1</sup>; различны по содержанию и разделы проектной документации разных АСУ, обозначенные как правовое или организационно-правовое обеспечение. Одновременно с понятием "правовое обеспечение АСУ" можно встретиться и с понятием "правовые основы АСУ"<sup>2</sup>.

В предыдущие годы были предприняты попытки дать определение правового обеспечения АСУ, его состава и порядка разработки в некоторых руководящих документах, утвержденных органами государственного управления, координирующих создание АСУ различных видов. Одним из наиболее интересных документов подобного рода являются Руководящие методические указания по разработке правового обеспечения АСУ Латвии и ее звеньев, одобренные решением коллегии Госплана Латвийской ССР от 14.08.75. Данный документ служит основой для разработки правового обеспечения всех АСУ, создаваемых в Латвийской ССР; на него неоднократно делались ссылки в теоретической литературе, издаваемой в других союзных республиках. Пятилетний опыт подтвердил полезность этого документа, однако одновременно показал и необходимость дальнейшей разработки и уточнения некоторых его положений.

Прежде всего следует разобраться в содержании понятий "правовые основы АСУ" и "правовое обеспечение АСУ" и определить их соотношение.

<sup>1</sup> Довольно подробный анализ теоретических взглядов по поводу правового обеспечения АСУ дан в кн.: Толстошеев В.В. Автоматизация управления народным хозяйством. М., 1978, с. 51-65.

<sup>2</sup> См.: Яхина Н.А. Разработка организационно-правовых основ АСУ. - В кн.: Правовые проблемы АСУ. М., 1973, с. 72-74.

Сравнивая названные понятия и их использование в теории и в практике, необходимо признать, что содержание понятия "правовые основы АСУ" гораздо шире и богаче, чем понятия "правовое обеспечение АСУ".

Правовые основы АСУ - это система правовых норм, регулирующая государственное управление в той отрасли или сфере, в которой создается данное АСУ. Эти нормы приняты и действуют независимо от автоматизации тех или иных управленческих процессов в соответствующей области. В то же время они активно влияют на процесс создания и функционирования АСУ. Разработчикам АСУ следует не только учитывать эти нормы при разработке АСУ в качестве правовых ограничений, но и обосновывать на них создаваемую систему. Так, например, создание АСУ Министерства социального обеспечения союзной республики должно опираться на всю систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере социального обеспечения. Все проектные решения должны разрабатываться в полном соответствии с пенсионным законодательством и должны обеспечить реализацию социально-политических целей, определенных этим законодательством. Это, безусловно, не означает, что внедрение АСУ не может быть связано с определенными изменениями действующего законодательства. Но эти изменения, как правило (по крайней мере, на нынешнем этапе автоматизации управления), не связаны с принципиальными изменениями задач органов государственного управления, а только с расширением этих задач и изменением порядка их решения.

Действующее законодательство является правовой основой для создания как функциональной, так и обеспечивающей части АСУ. На действующем праве должно обосновываться не только решение функциональных задач, но и информационное, математическое и другое обеспечение автоматизированного решения этих задач. Только таким путем в условиях автоматизации управления может быть полностью реализован провозглашенный в ст.4 Конституции СССР принцип социалистической законности.

Под правовым обеспечением АСУ следует понимать комплекс правовых актов и других документов правового характе-

ра, устанавливающих и закрепляющих организационное построение конкретной системы, ее назначение и регламентирующий процесс ее создания и функционирования.

Это определение в принципе соответствует тому пониманию правового обеспечения, которое было выработано еще в первоначальный период внедрения АСУ в советское государственное управление<sup>1</sup>, но в него внесены некоторые уточнения, вытекающие из накопленного опыта.

Таким образом, под правовым обеспечением АСУ следует понимать комплекс документов правового характера, разрабатываемых в связи с созданием конкретной АСУ с целью обеспечения ее успешного создания и нормального функционирования. Иногда к правовому обеспечению АСУ относится весьма широкий диапазон правовых актов начиная от Конституции СССР до приказов директора предприятий и организаций, которые в какой-то мере связаны с регулированием функционирования АСУ<sup>2</sup>. Как правильно отмечает В.В.Толстошеев<sup>3</sup>, в этом случае происходит сличение правового обеспечения АСУ с ее законодательной базой (или согласно терминологии, принятой в настоящей статье, - с правовыми основами АСУ). Четкое определение состава правового обеспечения позволит более правильно организовать разработку конкретной АСУ, сделать ее правовое обеспечение компактным и обозримым. Если будет ясно определено, что к правовому обеспечению конкретной АСУ относятся только документы правового характера, разрабатываемые в связи с созданием конкретной АСУ, то это позволит четче определить состав этих документов и спланировать их разработку.

Состав правового обеспечения в литературе и в методических материалах, как правило, трактуется как совокупность правовых норм или как совокупность правовых актов, в которых эти нормы содержатся. Только авторы книги "Организа-

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Роль права в развитии автоматизированных систем управления. - Правоведение, 1972, № 6, с. 35.

<sup>2</sup> Межотраслевые руководящие методические материалы по созданию АСУП, с. 101.

<sup>3</sup> Толстошеев В.В. Автоматизация управления народным хозяйством, с. 59.

онно-правовые проблемы АСУ<sup>1</sup> допускают более широкую трактовку правового обеспечения АСУ и включают в него не только правовые акты, но и директивные и организационные документы. Однако и в этой книге при дальнейшем анализе состава правового обеспечения АСУ основное внимание концентрируется на правовых актах. Такая трактовка правового обеспечения обедняет его содержание и неверно ориентирует разработчиков АСУ. Создание проектов правовых актов, предназначенных регулировать процесс создания и функционирования АСУ, действительно является весьма важной и ответственной задачей разработчиков правового обеспечения АСУ, но их задачи этим не исчерпываются. В процессе создания АСУ помимо проектов правовых актов необходимо разрабатывать и целый ряд других правовых документов, без которых невозможно создание и функционирование АСУ. Состав этих документов может быть различным в зависимости от конкретного назначения АСУ, однако можно упомянуть некоторые наиболее характерные группы таких правовых документов. Прежде всего здесь следует отметить правовые документы, содержащие юридическое обоснование основных проектных решений создания соответствующей АСУ.

Социальное управление в социалистическом обществе осуществляется на правовой основе. Это относится ко всем формам и методам социального управления. Автоматизация управления также должна проходить в полном соответствии с действующими правовыми нормами. Несоблюдение этого правила может привести к незаконности управленческих решений, разрабатываемых в условиях АСУ, что, конечно, является недопустимым. Поэтому всем основным проектным решениям должно быть дано необходимое юридическое обоснование.

Прежде всего это относится к математическому обеспечению. Разрабатываемые в рамках конкретной АСУ алгоритмы и программы должны иметь юридическое обоснование во всех тех случаях, когда автоматизируются действия, имеющие то или иное юридическое значение. Так, например, если в автомати-

<sup>1</sup> Организационно-правовые проблемы АСУ. М., 1979, с.44.



зированном режиме производится расчет заработной платы рабочих и служащих, то при разработке соответствующих алгоритмов и программ все их составные части должны быть обоснованы соответствующими нормами трудового и финансового права. Необходимо разработать специальное юридическое обоснование, которое могут проверить не только должностные лица, отвечающие за правильность выплаты заработной платы, но и все заинтересованные, в том числе сами рабочие и служащие. Это обоснование должно содержать ссылки на конкретные нормативные акты и должно быть доступным и понятным лицам, не обладающим специальными познаниями в области проектирования АСУ. Обоснования требуются также и в случаях, когда автоматизируются действия, имеющие юридическое значение (производство расчета штрафных санкций в хозяйственных отношениях, расчетов стоимости различных услуг и т.д.). Эти правовые обоснования до внедрения АСУ могут подвергаться специальной правовой экспертизе и согласовываться с заинтересованными организациями.

Такие же правовые обоснования должны разрабатываться и по вопросам, относящимся к информационному обеспечению АСУ.

Используемая при принятии управленческих решений информация должна соответствовать определенным юридическим требованиям.

При разработке классификации используемых данных, их группировки, определения их источников и т.д. необходимо учитывать также юридические моменты.

Так, при создании автоматизированных банков данных, содержащих данные о кадровом составе трудового коллектива, должен быть обеспечен самостоятельный учет лиц, относящихся к возрастным группам от 15 до 16 лет и от 16 до 18 лет, работающих инвалидов Великой Отечественной войны и др., на которых действующим законодательством распространены определенные преимущества и льготы. Это должно быть учтено при построении соответствующих классификаторов, форм докумен-

тов и др. Классификаторам должны быть разработаны юридические обоснования, в которых содержатся указания на юридические нормы, определяющие то или иное подразделение данных.

Определение состава и формы правовых обоснований основных проектных решений потребует еще дополнительных исследований, но необходимость в таких документах очевидна, что следует учесть при разработке руководящих методических материалов по вопросам создания АСУ. Это поможет правильно спланировать работы по разработке правового обеспечения АСУ и определить требуемое количество разработчиков.

Разработка проектов правовых актов, входящих в состав правового обеспечения АСУ, должна вестись по двум основным направлениям. С одной стороны, она должна обеспечивать согласование действующих нормативных актов с требованиями организации и функционирования АСУ, с другой стороны - должна предусматривать разработку проектов нормативных актов для регулирования тех новых общественных отношений, которые возникают в связи с созданием и внедрением АСУ.

Наиболее важным, безусловно, является второе направление. Разработка и внедрение АСУ в ряде случаев, бесспорно, может потребовать отдельных изменений в регламентации управленческих процессов. При разработке АСУ также могут выявляться определенные недостатки в правовом регулировании управленческих отношений, которые предполагается автоматизировать и которые целесообразно устранить одновременно с внедрением АСУ. Так, например, широкая автоматизация расчетов заработной платы рабочих и служащих, по всей вероятности, приведет к определенным изменениям в трудовом и финансовом законодательстве, определяющем порядок расчета заработной платы. Вряд ли сохранятся разные методы подсчета средней заработной платы, которые по своим результатам мало отличаются друг от друга. Однако нельзя требовать внесения изменений в правовое регулирование только на основании удобства автоматизации управления. Для этого, как правило, требуются также политические, экономические и

социальные обоснования. Несомненно, что в дальнейшем развитии автоматизации управления приведет к более существенным изменениям в нашей правовой системе, однако в настоящее время разрабатываемые АСУ в основном представляют автоматизированные информационные системы. Поскольку организационные процессы до последнего времени в нашем законодательстве регламентировались весьма неполно, то внедрение АСУ обычно не влечет значительных изменений нормативных актов, а больше требует разработки новых актов.

Все проекты новых правовых актов, разрабатываемые в процессе создания АСУ, можно подразделить на три основные группы.

Часть из них носят институционный характер, их главное значение — определить правовое положение тех новых элементов управленческих структур, которые создаются в связи с внедрением АСУ (новых органов управления, новых структурных подразделений, вычислительных центров и др.). К ним следует отнести также акты, при помощи которых коренным образом меняется правовое положение отдельных элементов управленческих структур в условиях автоматизации управления (новые положения об органах управления и их структурных подразделениях, новые должностные инструкции).

Другие правовые акты носят функциональный характер, их назначение — регулировать новые процедуры работы с информацией и новый порядок выработки управленческих решений. Сюда можно отнести инструкции о порядке сбора, обработки, передачи и хранения информации и др.

Наконец, разрабатываются комплексные акты для АСУ в целом или отдельных ее подсистем, регламентирующие как их организационную структуру, так и их функционирование.

К таким комплексным актам прежде всего следует отнести положение об АСУ как наиболее общий документ, определяющий организационную структуру АСУ и порядок ее функционирования.

В нашей теоретической литературе были высказаны сомнения в целесообразности разработки и принятия такого рода комплексных правовых актов. Так, Э.М. Баткудинов, рас-

смаывая вопрос о составе правового обеспечения АСПР, не видит необходимости в таком акте<sup>1</sup>. Создание проекта такого акта не предусматривается проектной документацией АСПР. М.Шешуков и Л.Бергер попытались теоретически обосновать нецелесообразность разработки такого акта<sup>2</sup>.

Можно всецело согласиться с указанными авторами, когда они критикуют высказанное в некоторых методических материалах<sup>3</sup> и теоретической литературе требование о закреплении в таком документе правового статуса (в смысле совокупности прав и обязанностей) и функций АСУ. АСУ действительно является не субъектом управления, а инструментом управления, и поэтому говорить о ее правах или функциях невозможно. Однако из этого вовсе не следует вывод о нецелесообразности принятия положения об АСУ как основного правового акта, определяющего организационную структуру и порядок функционирования АСУ. Этот документ должен быть основой всего комплекса правовых актов, входящих в правовое обеспечение АСУ. Без такого основного акта акты, входящие в правовое обеспечение АСУ, будут носить разобщенный характер, возможны отдельные несогласованности между ними. Кроме положения об АСУ, нет правового акта, из которого можно получить цельное представление о назначении и принципах функционирования АСУ. Л.Бергер и М.Шешуков видят возможность заменить положение об АСУ техническим заданием на разработку АСУ<sup>4</sup>. Представляется, что это равносильно предложению заменить устав предприятия техническим заданием на проектирование предприятия. Не говоря о том, что в момент составления технического задания еще не решены принципиальные вопросы организации и функционирования АСУ, нельзя забывать, что техническое задание является докумен-

<sup>1</sup>Фаткудинов З.М. Право и автоматизированная система плановых расчетов, с. 78-80.

<sup>2</sup>Бергер Л.А., Шешуков М.П. Правовое обеспечение АСУ. - Советское государство и право, 1979, № 12, с. 43-50.

<sup>3</sup>Общепромышленные руководящие методические материалы по созданию АСУП, с. 100.

<sup>4</sup>Бергер Л.А., Шешуков М.П. Правовое обеспечение АСУ, с. 50.

том, обязательным для разработчиков АСУ, но отнюдь не для всех участников АСУ. Особо важно положение об АСУ для регулирования функционирования автоматизированных систем, имеющих межведомственный характер, так как без такого правового акта трудно обеспечить должную согласованность деятельности всех ее участников.

Положение об АСУ должно содержать нормы, определяющие цели и назначение АСУ, ее организационное построение, круг задач государственного управления, решаемых с ее помощью, методы решения этих задач, принципиальные вопросы информационного, математического, технического и технологического и других видов обеспечения АСУ. Положение должно обеспечить взаимодействие всех участников АСУ и установить порядок решения всех спорных вопросов, возникающих в процессе функционирования АСУ. В положении должен быть определен орган управления, руководящий функционированием АСУ. В положении должен быть определен порядок дальнейшего развития АСУ, порядок внесения изменений в ее организацию и функционирование.

Значительное место в правовом обеспечении АСУ занимают акты, регулирующие информационные процессы в условиях АСУ. Без обмена информацией не может существовать ни одна система управления. Однако информационные процессы в сфере управления до сих пор недостаточно регулируются правом. Часто нечетко и неполно определены полномочия органов государственного управления по обеспечению необходимой информации. Если, к примеру, изучить такой принятый в последнее время законодательный акт, как Закон о Совете Министров Латвийской ССР<sup>1</sup>, можно установить, что перед Советом Министров Латвийской ССР поставлены весьма широкие задачи в сфере государственного управления, однако почти ничего не говорится о порядке информационного обеспечения решения этих задач. Не определены полномочия Совета Министров Латвийской ССР по этим вопросам, не определен порядок получения им необходимой информации от подведомственных и непод-

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР, 1978, № 51.

ведомственных государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Эти вопросы в какой-то мере решены в других нормативных актах, но значение информационного обеспечения таково, что оно требует четкого и системного правового регулирования. То же можно сказать о правовом статусе большинства других органов управления.

Значительно возрастает необходимость в правовом регулировании информационных процессов в условиях автоматизации управления. Внедрение АСУ приводит к упорядочению информационных потоков, созданию крупных информационных массивов многоцелевого использования (автоматизированных банков данных), формализации собираемой информации и приведению ее к единой системе показателей, созданию новой системы документации, которая предусматривает появление новых носителей информации и документов, составляемых ЭВМ. Все эти вопросы невозможно решить без разработки новых правовых актов.

Особую проблему представляет и защита информации. Управленческая информация в современных условиях становится ценностью, сбор и обработка которой требует значительных материальных и трудовых затрат. Поэтому необходимо принять меры для ее защиты от утраты и порчи (искажения). С другой стороны, нельзя забывать, что неправильное использование накопленной информации и ее разглашение может причинить существенный вред интересам государства и общества в целом, интересам отдельных государственных и общественных организаций, а также интересам отдельных граждан. Поэтому создание любой АСУ связано с разработкой мероприятий по защите информации. Используемые меры могут иметь не только юридический, но и организационный и технический характер, однако только использование мер юридической ответственности сможет сделать защиту информации достаточно эффективной. Поэтому в рамках правового обеспечения АСУ должны разрабатываться правовые акты, регулирующие доступ к информации, порядок ее использования и устанавливающие ответственность за несоблюдение правил работы с информацией.

Необходимо отметить, что в настоящее время недостаточно четко определены стадии создания правового обеспечения, что отрицательно влияет на организацию работ по его разработке. В руководящих материалах по созданию АСУ<sup>1</sup> порядок и последовательность создания правового обеспечения не определяется. Если иногда и указывается на необходимость разработки отдельных правовых актов, то совершенно ничего не говорится об их утверждении. Это породило ряд теоретических споров по этому вопросу. Ю. Самохин выразил мнение, что разработка вопросов правового характера должна в какой-то степени опережать разработку всех остальных элементов подсистем АСУ<sup>2</sup>. З. Фаткудинов оспаривал это утверждение<sup>3</sup>. Представляется, что данный спор в значительной мере обусловлен неодинаковым понятием правового обеспечения. Разработка правового обеспечения является органической частью создания АСУ и проводится одновременно со всеми другими работами по созданию АСУ. Однако содержание этих работ на отдельных стадиях АСУ является различным. На стадии разработки технического задания происходит выявление круга актов, которые будут служить правовой основой создаваемой АСУ, их систематизация и анализ. На этой основе определяются юридические требования к разрабатываемой системе. На стадии технического проектирования разрабатываются юридические обоснования проектных решений и определяется состав правовых актов, входящих в правовое обеспечение конкретной АСУ и их основное содержание.

В стадии рабочего проектирования разрабатываются проекты всех нормативных актов, необходимых для нормального функционирования АСУ. Наконец, на стадии внедрения происходит утверждение всех разработанных правовых актов. Для

<sup>1</sup> См.: ГОСТ 20914-75. Автоматизированные системы управления. Стадии создания. Содержание и организация работ.

<sup>2</sup> Самохин Ю.М. Роль права в создании АСПР. - В кн.: Правовые проблемы АСУ. М., 1973, с. II9

<sup>3</sup> Фаткудинов З.М. Автоматизированная система плановых расчетов и право. - Вопросы создания АСПР, 1975, № 3, с. 93-94.

этого они в установленном порядке представляются соответствующим государственным органам и должностным лицам.

Необходимо отметить, что правовое обеспечение АСУ находится в постоянном развитии. С одной стороны, этот процесс обусловлен постоянным развитием и совершенствованием вычислительной техники и экономико-математических методов, что позволяет передать АСУ решение все более обширных задач по подготовке управленческих решений. Все это требует внесения соответствующих изменений в правовые нормы, входящие в правовое обеспечение АСУ. С другой стороны, на развитие правового обеспечения влияет общее развитие советской правовой системы. Так например, принятие общесоюзного закона, регулирующего основы государственного планирования экономического и социального развития, обязательно приведет к определенным изменениям в правовом обеспечении всех АСУ, так или иначе связанных с государственным планированием. Оба эти процесса являются взаимосвязанными, но отнюдь не однозначными.



НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РЕСПУБЛИКАНСКОЙ СИСТЕМЫ БАНКОВ ДАННЫХ (РСБД)

(По материалам Латвийской ССР)

Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года предусматривают развитие всей системы общественных отношений. Одним из видов общественных отношений являются информационные отношения<sup>1</sup>.

Объект этих общественных отношений — информация широко исследован в экономической, технической и другой специальной литературе. Их содержание, операции с информацией в литературе, в том числе и юридической, освещены главным образом в плане регистрации, сбора, передачи, хранения и обработки информации.

Развитие автоматизированных систем управления в нашей стране, и в частности создание и развитие Республиканской системы управления в Латвийской ССР (РАСУ Латвии), привело к тому, что все большую значимость приобретают вопросы правового регулирования республиканской системы банков данных (РСБД). РСБД — это коллективная память автоматизированной системы управления.

Банк данных является, во-первых, одной из автоматизированных систем взаимодействия АСУ, во-вторых, — способом получения информации по принципу интегрирования: в значительной мере стихийный поток информации заменяется скоординированной, обобщенной, централизованной системой обработки данных, которая осуществляется с помощью банков дан-

<sup>1</sup> См.: Влгерев А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1978, с. 208.

ных. Это нашло отражение в "Основных положениях по созданию автоматизированных систем управления народным хозяйством союзной республики (РАСУ)", утвержденных начальником Главного управления вычислительной техники и систем управления Госкомитета СССР по науке и технике 5 октября 1979 года<sup>1</sup>. Автоматизированная система управления народным хозяйством союзной республики определяется как автоматизированная система управления в режиме совместного функционирования автоматизированных систем управления Республиканских органов (Госплан, ГКСнаба, ЦСУ и т.д.), министерств, ведомств, предприятий и организаций республиканского подчинения, а также расположенных на территории данной республики предприятий и организаций союзного подчинения, взаимодействующих на базе республиканской системы банков данных (РСБД), республиканской сети вычислительных центров (РСВЦ) и республиканской системы передачи данных (РСПД).

Республиканская система банков данных должна явиться одним из основных звеньев осуществления генеральной цели республиканской автоматизированной системы управления - повышения эффективности народного хозяйства республики путем широкого использования экономико-математических методов и электронной обработки данных.

В юридической литературе отмечается, что наблюдается неоправданное расхождение в решении вопросов формирования банков данных (БД), и принципов их создания<sup>2</sup>. В связи с этим выдвинуто предложение о том, что следовало бы подготовить специальный межотраслевой правовой документ по формированию БД, в котором были бы определены сферы первоочередного создания БД, принципы и порядок их формирования, состав и процедура утверждения проектной документации<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Основные положения по созданию автоматизированных систем управления народным хозяйством союзной республики (РАСУ). М., 1979.

<sup>2</sup> См. Толстопяев В. В. Правовые вопросы создания и управления банками данных. - В кн.: Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1976, вып. 7, с. 61.

<sup>3</sup> Там же.

Предложение это заслуживает внимания. В связи с этим представляется необходимым изучить уже имеющийся опыт по созданию БД и опыт создания такого правового документа, как "Правовой статус РАСУ Латвии".

Попытка сектора правовых наук Латвийского Государственного университета разработать такой правовой статус, несмотря на разработку нескольких вариантов его проектов и самого внимательного учета полученных на них замечаний и рекомендаций, к ожидаемому результату не привела<sup>1</sup>. Вывод этот поучителен.

Основной вывод, который был сделан в результате неудачной попытки разработать правовой статус РАСУ Латвии касается вопросов методологии: "РАСУ к числу субъектов права не относится", ибо это - система, а "система как совокупность различных звеньев ни в какие правоотношения вступать не может"<sup>1</sup>.

Вместе с тем в противоречие с ранее сделанными выводами выдвигается тезис: "Считая разработку проекта нормативного акта о правовом режиме РАСУ в принципе возможной, мы, однако, не видим в этом целесообразности"<sup>3</sup>.

Нецелесообразность подготовки проекта нормативного акта объясняется уже другими причинами. Указывается на наличие технического задания на РАСУ Латвии, отсутствие на нынешнем этапе создания РАСУ Латвии полностью сложившихся общественных отношений, связанных с функционированием межотраслевых комплексов, имеющейся практики функционирования АСУ различных уровней, находящихся на территории республики; - "ни один из них, - утверждают авторы, - не имеет акта о правовом режиме и ни в одной из них не возникает необходимость в принятии такого акта"<sup>4</sup>. Полагаем, что последний вывод вряд ли верен.

<sup>1</sup> Бергер Д.А., Шешуков М.И. Правовое обеспечение АСУ. - Советское государство и право, 1979, № 12, с.49.

<sup>2</sup> Там же, с.49

<sup>3</sup> Там же, с.49

<sup>4</sup> Там же, с.49

Причины, требующие правового регулирования в процессе автоматизации управления, объективны, они заложены в общественном производстве.

Право вносить урегулированность и порядок, а "урегулированность и порядок, отмечал К.Маркс, - являются именно формой общественного упрочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола"<sup>1</sup>.

Социалистическое государство как "аппарат управления"<sup>2</sup>, осуществляя управление народным хозяйством, обеспечивает достижение урегулированности и упорядоченности общественных отношений, как правило, в правовой форме. Функционирование РАСУ Латвии и ее звеньев не является в этом отношении исключением. Вопрос лишь в том, как наиболее целесообразно организовать это правовое регулирование. Академик В.Глушков указывал, что прежде всего нужно было определить юридический статус вычислительных центров и обслуживающего эти центры персонала. К настоящему времени эта задача частично решена<sup>3</sup>.

Руководствуясь такими правовыми документами, как Основные положения по созданию автоматизированных систем управления народным хозяйством республики (РАСУ), Руководящие указания по разработке и развитию отраслевых автоматизированных систем управления (ОАСУ), Отраслевые руководящие методические материалы по созданию АСУП, практика пошла по пу-

<sup>1</sup> К.Маркс, Ф.Энгельс. Сочинения. 2-е изд. Т.25, ч.II, с.356-357.

<sup>2</sup> В.И.Ленин. Полн.собр.соч., т.33, с.69.

<sup>3</sup> См.: Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1977 г. № 783 "О распространении на вычислительные (информационно-вычислительные) центры действия Положения о социалистическом государственном производственном предприятии" - СП СССР, 1977, № 25, с.150-159.

8 февраля 1978 г. Постановлением Государственного Комитета Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам и ВЦСПС утвержден Квалификационный справочник должностей служащих (часть III), включающий должность работников вычислительных центров. См.: Бюллетень Госкомтруда, 1978, №5.

ти создания правового обеспечения отдельных звеньев системы АБД РАСУ Латвии, ибо каждая из составных частей АБД имеет свои особенности.

○ Процесс создания АБД сложен, и опыт показал, что при создании АБД возникают следующие организационно-правовые вопросы:

1. С чего следует начинать создание автоматизированных банков данных?
2. Кто должен определить состав данных в АБД?
3. В чьем ведении будет находиться АБД?
4. Кто будет нести ответственность за функционирование АБД?

Практика показала, что прежде всего следует начинать с создания системы сбора информации, с упорядочения документации. Состав банка данных определяется не одним, а несколькими государственными органами.

Покажем это на примере банка данных "Коммунальное хозяйство" - функционального комплекса РАСУ-Латвия. В банке данных этого комплекса будет полная информация о всем жилом фонде республики. Система "Коммунальное хозяйство" разработана в нашей стране впервые учеными НИИ планирования Госплана Латвийской ССР<sup>1</sup>.

Прежде всего было предложено министерствам, ведомствам, исполкомам упорядочить документацию. Документация, содержащая исходные данные об объектах коммунального хозяйства, должна быть приведена в строгое соответствие с требованиями нормативных актов о технической инвентаризации и паспортизации сооружений и объектов городского благоустройства.

Кто определяет состав данных в АБД "Коммунальное хозяйство?" Этот и другие вопросы должны быть отражены в специальном нормативном акте, например, в Положении о функционировании комплексов "Коммунальное хозяйство".

---

<sup>1</sup> Кучина Г. ЭВМ и город. в котором мы живем. - Советская Латвия, 1977, 12 января.

Лишь в функционировании одного банка данных "Коммунальное хозяйство" участвуют ЦСУ, Госплан, Министерство коммунального хозяйства, НИИ планирования, Бюро технической информации Рижского горисполкома и др. Нужен орган государственного управления по организации и взаимодействию этой сложной системы. Определяется это основными принципами организационно-правовой структуры создания АБД.

Изучение нормативных актов и их проектов в области РАСУ-Латвия подтверждает положение о том, что АБД в РАСУ-Латвия будет иметь особую организационно-правовую структуру, в основу которой положен целевой принцип. Это означает, что БД предприятия, министерства, ведомства рассматриваются как отдельная база данных и как подсистема единого БД РАСУ-Латвия. Совокупность БД образует систему автоматизированных банков данных (САБД). В организации САБД РАСУ-Латвия сделан акцент на необходимость поступления единого целого в организации информации в отличие от построения компонентов и подсистем.

Полагаем, что акцент на целевой принцип создания АБД обусловлен потребностями развития экономики развитого социализма, связан с программно-целевым методом в планировании и управлении, внедряемом в соответствии с решением XXV съезда КПСС.

Использование программно-целевых методов должно способствовать совершенствованию народнохозяйственного планирования на основе повышения комплексности решения народнохозяйственных проблем, полного отражения взаимосвязи социального развития и научно-технического прогресса с ростом материального производства. В Латвийской ССР разработано II комплексных программ по решению важнейших для союзной республики проблем<sup>I</sup>. В комплексных программах сочетается отраслевое и территориальное планирование.

<sup>I</sup> Программно-целевые методы в планировании и управлении в свете решения XXV съезда КПСС. - Плановое хозяйство, 1978, № 5, с.155.

Исходным пунктом составления комплексных программ служит:

- а) постановка целей и задач;
- б) определение показателей;
- в) определение ресурсов для реализации.

Целевая направленность программ обеспечивается централизацией управления распределением ресурсов, что может быть осуществлено благодаря централизации информации о материальных, финансовых, трудовых ресурсах в центральном банке данных.

Целевой принцип создания центрального АБД определяется, на наш взгляд, также составом АСПР Госплана СССР и Госпланов союзных республик, в том числе АСПР Латвийской ССР.

В составе АСПР проектируются и внедряются в эксплуатацию следующие сводно-функциональные подсистемы: "Уровень жизни народа"; "Внешнеэкономические связи"; "Территориальное планирование и размещение производительных сил"; "Нормы и нормативы"; "Себестоимость и прибыль"; "Цена и ценообразование"; "Сохрана природы и рациональное природопользование"; "Внедрение в народное хозяйство вычислительной техники"; "Совершенствование планирования и управления". Эти сводные подсистемы играют ведущую и координирующую роль по отношению к отраслевым подсистемам АСПР. Поэтому автоматизацию сводных плановых расчетов признано целесообразным проводить с опережением по отношению к проектированию и внедрению отраслевых подсистем<sup>I</sup>, а это обуславливает необходимость централизации исходной для планирования информации, что и достигается путем создания центрального АБД.

<sup>I</sup> Коссов В., Райзберг Б., Урисон Я. Автоматизация сводных расчетов государственных планов экономического и социального развития. - Плановое хозяйство, 1978, №10, с.28.

Интегрирующим звеном Республиканского банка данных является автоматизированная система обработки информации директивных органов - АСОИДО, которая будет содержать информацию для решения задач в интересах руководства республикой. Данные, хранимые в ВЦ отраслевых и территориальных АСУ, составляют отраслевые и информационные фонды, которые в сочетании с информационными системами образуют отраслевые и территориальные банки данных. Данные отраслевых и республиканских банков структурируются в соответствии с принадлежностью к той или иной функциональной подсистеме и объединяются в базы данных, образующие в совокупности распределенные информационные фонды межотраслевых комплексов управления.

Таким образом, информация в ВЦ отраслевых и территориальных АСУ объединяется в базы данных соответствующей АСУ и базы данных межотраслевых комплексов управления. Кроме того, АСУ предприятий и производственных объединений также будут иметь свои банки данных. ВЦ коллективного пользования может хранить в банке данных нормативно-справочные данные, а также другие данные по договору с пользователями.

Организация баз данных отдельных АСУ должна создаваться исходя из необходимости обеспечения двух режимов:

- режима информационно-справочной службы;
- режима информационного обеспечения функциональных задач.

С созданием БД процесс накопления, хранения и поиска информации централизуется. Централизация этой функции вызывает необходимость создания специального органа управления, каким должна являться администрация банка данных.

Важнейшими обязанностями администрации банка данных являются обслуживание абонентов, организация выдачи информации, ее защита, хранение и обновление информации.

Создание специальной администрации банков данных связано также с такой важной функцией, как хранение и обновление информации.

Хранение и обновление информации - необходимое условие управления. С хранением информации, как процессом обе-



режения и накопления социального опыта и знаний, отмечает А.Б. Венгеров, многие ученые вообще связывают само существование и прогресс человечества<sup>1</sup>.

Ошибки в информационные массивы могут быть внесены и в самом вычислительном центре при неправильном их хранении или небрежном обращении с магнитными дисками или лентами: "Когда небрежно ведется информационное хозяйство, то случается, что поступающие на вычислительный центр изменения или дополнительные сведения не вводятся своевременно в информационные массивы, не скорректированы, другими словами, они отражают состояние дел вчерашнего или позавчерашнего дня. Это тоже может отразиться на управленческих решениях, исказить их и причинить миллионные убытки. Поэтому вопросы ответственности персонала за ведение информационных массивов, за их правильное и своевременное обновление, за поддержание целостности и сохранности носителей, требуют не только четкого организационного решения, но и соответствующего правового обеспечения"<sup>2</sup>.

В связи с этим возник вопрос о необходимости разработки прежде всего Типового положения о службе хранения машинных носителей (архива) ВЦ.

Полагаем, что наряду со службами хранения машинных носителей информации, необходимо создать специальный орган управления типа министерства или ведомства по руководству всеми вычислительными центрами в республике и на его основе по руководству системой автоматизированных банков данных в Латвийской ССР.

В перспективе может быть разработан правовой статус государственного, республиканского информационного фонда.

<sup>1</sup> Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1978, с.154.

<sup>2</sup> Глушков В. Управление. ЭВМ. Право.- Хозяйство и право, 1977, № I, с.19-22.

На первом этапе это может быть Временное положение о САБД, на втором - закон о САБД, что соответствовало бы принципу новой Конституции СССР о правовом регулировании законом наиболее важных общественных отношений.

В любом случае методически важно, что создание и развитие Республиканской системы банков данных в РАСУ - Латвия должно происходить в пределах, определяемых нормативными актами.

ЭЛЕКТРОННО-ВЫЧИСЛИТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
СЛУЖАЩИЕ АППАРАТА УПРАВЛЕНИЯ В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ  
СТРАНАХ

В настоящее время специалисты в области создания электронных систем обработки данных в капиталистических странах признают, что эффективное использование новейших технических средств обработки информации в сфере государственного управления во многом зависит от удовлетворительного решения проблем, связанных с их кадровым обеспечением. Эта проблема достаточно широка и охватывает многие типичные для науки государственного управления и административного права вопросы, связанные с подбором государственных служащих, их классификацией и правовым статусом, а также их подготовкой и переподготовкой в современных условиях<sup>1</sup>.

Однако отношение самой администрации к проблеме кадрового обеспечения электронных систем обработки данных, по мнению ученых, можно охарактеризовать, за малым исключением, как пассивное. Несмотря на ощущаемый недостаток в специалистах по электронно-вычислительной технике в государственном аппарате (основная их доля занята в частной сфере) и все возрастающий объем требований к обеспечению государственной администрации данной категорией служащих,

<sup>1</sup> См., например: Entretien avec les responsables de la gestion.- *Marie nouvelles*, 1977, N 19, p.59-63. Informaticiens municipaux: les aberrations du statut.- *Vie publique*, 1975, N 39, p. 38-41. Mclean J., Rach H. The impact of microelectronics on the UK, Brighton, 1978.

многие представители высших эшелонов аппарата управления имеют весьма туманное представление о важности человеческого фактора в эксплуатации ЭВМ.

Невнимательное либо безразличное отношение представителей администрации к проблеме кадрового обеспечения электронных систем обработки данных имеет следствием ряд негативных моментов, основным среди которых называют, например, использование ЭВМ лишь в качестве усовершенствованной механографической техники (большого арифмометра), а не совершенного инструмента обработки информации, позволяющего не только делать расчеты, но и разрабатывать варианты управленческих решений. В этой связи необходимо, чтобы руководящие кадры имели точное представление о том, что человеческий фактор в процессах автоматизации управления играет существенную роль и, по крайней мере, не менее важен, чем факторы технического характера<sup>1</sup>.

Один из традиционно обсуждаемых аспектов проблемы организации государственной службы в условиях автоматизации — это выяснение так называемого глобального эффекта применения ЭВМ на общую численность кадров аппарата управления. В процессе обсуждения данного аспекта высказаны в качестве противоположных два мнения. Одни авторы считают, что внедрение электронно-вычислительной техники приведет к уменьшению занятости в сфере управления с соответствующим увеличением ее в индустриальной сфере. Другие предполагают, что можно ожидать количественные изменения внутреннего характера, затрагивающие лишь организацию самого аппарата управления.

В качестве теоретических предпосылок решения данного вопроса некоторыми авторами предполагается учитывать следующие обстоятельства.

С одной стороны, количество должностей в аппарате государственного управления подвергнется сокращению. К их числу следует отнести те должности, в круг обязанностей

---

<sup>1</sup> Formation des cadres dirigeants a la gestion administrative. Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1976, p.1.

которых входит выполнение повторяющихся, нетворческих операций, связанных с учетными и расчетными действиями.

С другой стороны, сокращение некоторых должностей в определенной части компенсируется появлением новых, обусловленных необходимостью обслуживания электронно-вычислительной техники и усложнением самой системы государственного управления в условиях научно-технического прогресса.

В связи с этим Брэба Г. обосновывает некоторые прогнозы относительно занятости в сфере государственного управления. Он считает, что в развитых капиталистических странах внедрение электронных систем обработки данных в большинстве случаев сопровождается не сокращением числа государственных служащих, а приостановлением их роста, замедлением процесса пополнения аппарата государственного управления новыми кадрами. Эти тенденции касаются прежде всего сравнительно молодых работников сферы государственного управления, поскольку им приходится теперь ориентироваться не на традиционные должности мелких служащих — клерков, как это было ранее, а на требующие более солидной подготовки и квалификации должности<sup>1</sup>.

Однако наиболее значительное влияние электронно-вычислительной техники на занятость в сфере государственного управления следует ожидать в развивающихся странах. Причиной этого положения является упразднение именно не требующих квалифицированного труда рутинных операций в управленческих процессах, что усложнит и без того актуальную в этих странах проблему кадров управления, поскольку основная масса служащих в силу низкого уровня образования может претендовать исключительно на должности клерков<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Braibant G. Perspectives et problèmes du développement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine décennie. — Revue Internationale des Sciences Administratives, 1971, N 3, p. 204.

<sup>2</sup> Ibid., p. 209.

В некоторых работах предпринимаются попытки выяснить, в какой мере указанные тенденции проявляются практически на основе уже достигнутых в реальности результатов внедрения электронно-вычислительной техники в аппарате управления. Например, Д. Данцигер, основываясь на изучении опыта функционирования электронных систем обработки данных в местной администрации штатов в США, отмечает, что несмотря на часто указываемую привлекательную перспективу сокращения количества государственных служащих в сфере управления под воздействием автоматизации управленческих операций, связанных со счетно-вычислительными работами, реальное уменьшение количества работников аппарата управления является скорее исключением, чем правилом. Наоборот, считает автор, очень часто наблюдается появление новых видов работ, связанных с обслуживанием электронно-вычислительной техники (кодирование информации, перфорации и т.п.), что вызывает увеличение объема работ для управленческого персонала. Поэтому правильнее говорить не об исчезновении некоторых функций управления, выполняемых государственными служащими, а об изменении их природы<sup>1</sup>.

Отмечается также наблюдающееся усиление полномочий плановых и штабных подразделений органов управления, должностей советников, референтов, экспертов, появление новых должностных функций государственных служащих и т.п.<sup>2</sup>

Причем влияние электронно-вычислительной техники на правовой статус государственных служащих, занимающих традиционные должности (в данном случае исключаются категории служащих, занятых обслуживанием ЭВМ), должно рассматриваться дифференцированно в отношении служащих, находящихся на уровне исполнителей, ряд функций которых передается ЭВМ, и

<sup>1</sup> Danziger J., Computers, Local Government, And the Litany to EDV. - Public Administration Review, 1977, vol. 37, N 1, p. 31.

<sup>2</sup> Lamb G., Computers in the public service, London, 1972, p. 176-185.

служащих высших уровней, функции которых лишь претерпевают незначительную модификацию.

Государственные служащие, относящиеся к категории исполнителей быстрее других ощущают влияние электронно-вычислительной техники на выполняемые или управленческие функции. Обнаружить его позволяет психологический механизм оценки служащими ожидаемых результатов внедрения ЭВМ. Несмотря на тот факт, что сокращение численности аппарата управления вследствие применения электронно-вычислительной техники на практике встречается весьма редко по сравнению с частным сектором, а переподготовка, связанная с особенностями организации управления, в условиях функционирования электронных систем обработки данных до настоящего времени не представляет трудностей, внедрение современных средств технологии управления является источником тревог для этой категории государственных служащих.

Беспокойство, проявляемое государственными служащими по поводу внедрения электронно-вычислительной техники, может явиться серьезным препятствием на пути рационализации аппарата управления. Этим объясняется необходимость доведения факта решения о начале процесса автоматизации управления в конкретных звеньях государственной администрации, а также особенностей функционирования организации в новых условиях до всех служащих аппарата управления<sup>1</sup>.

Вместе с тем влияние автоматизации управления на государственных служащих исполнительского звена никоим образом не противоречит тому мнению, что наибольшего воздействия электронно-вычислительной техники в будущем все-таки следует ожидать на уровне служащих, полномочных принимать управленческие решения, т.е. кадров управления высших рангов. Правда, в настоящее время еще нельзя утверждать, например, что влияние автоматизированных информационных систем на положение государственных служащих высшего ранга велико. Пожалуй наиболее заметное его проявление -

<sup>1</sup> François A., L'informatique et l'administration, Bruxelles, 1973, p. 57.

это лишь появление ряда новых функций у этой категории государственных служащих в связи с созданием специализированных служб и увеличением способов и степени участия некоторых из них в руководстве процессом создания и функционирования электронных систем обработки данных.

Достигнутая в данный момент времени степень автоматизации государственного управления позволяет отметить также изменения в положении служащих среднего уровня, выражающиеся в улучшении отношений между ними в процессе контактов различных ведомств и подразделений аппарата управления, участвующих в решении общих проблем.

Предполагается, что по мере развития процессов автоматизации государственного управления изменения в статусе различных категорий служащих будут ощущаться в еще большей степени. Так, служащие среднего уровня, приобретшие в силу своего опыта солидные знания в осуществлении "классических" управленческих операций, встретятся с модификацией в содержании своей работы. Эта проблема особенно трудно разрешима в отношении служащих, имеющих большой стаж работы, и в силу этого проявляющих в наибольшей степени консерватизм и неумение перестраивать методы своей деятельности.

В связи с возрастающим объемом используемой электронно-вычислительной техники в государственной администрации возникает необходимость в появлении служащих, обладающих техническими знаниями.

Большую привлекательность и, соответственно, более высокий статус получают должности служащих функциональных подразделений, а руководители высших уровней управления, освобожденные от выполнения чисто административных функций с помощью специалистов по электронно-вычислительной технике, смогут больше времени уделять разработке сложных управленческих решений и планированию развития организаций.

Больших изменений следует ожидать в процессе разработки и принятия управленческих решений. К ним обычно относят уменьшение так называемых рутинных решений, поскольку процесс их принятия можно передать ЭВМ. Это позволит



государственным служащим заняться в основном разработкой нестандартных решений, имеющих комплексный характер. Поскольку принятие нестандартных решений требует большой творческой работы, потребуется более тщательный подбор служащих и их деление на определенные группы в зависимости от проявляемой способности разрабатывать и обосновывать проекты управленческих решений<sup>1</sup>.

Большое внимание уделяется в государственной и юридической литературе Запада выяснению роли управленческих кадров в руководстве процессом создания электронных систем обработки данных. Подчеркивается, что уровень и перспективы автоматизации управления во многом зависят от занимаемой позиции представителей администрации к этому процессу, а также усилий, предпринимаемых ими перед лицом научно-технического прогресса.

Разумеется, роль определенных категорий государственных служащих в руководстве процессом автоматизации во многом зависит от их социально-политического и правового статуса в системе государственного управления.

По мнению бельгийского ученого А. Франсуа, следует выделять три основные группы государственных служащих:

- администраторы-политики;
- администраторы-руководители организаций;
- администраторы-руководители внутренних подразделений организаций.

В первую группу включаются обладающие политическими мандатами кадры управления высшего уровня, занимающие ответственные посты в государственной администрации. К их числу относятся, например, руководители ведомств и министры. Участие этой категории служащих в определении политики в области автоматизации управления будет в значительной степени зависеть от того, насколько правильны и обоснованы их представления о негативных последствиях внедрения элект-

<sup>1</sup> François A., L'intégration de l'informatique dans l'Administration publique, Bruxelles, 1976, p. 192.

ронно-вычислительной техники. Практика разработки электронных систем обработки данных в капиталистических странах показывает, что у них часто возникает негативная установка относительно применения ЭВМ в государственном управлении, выражающаяся в боязни перераспределения власти в политико-административной системе, в результате которой они могут изменить свой статус в этой системе в худшую сторону, необходимости брать на себя ответственность за возможные нарушения прав и свобод граждан в условиях функционирования электронных банков данных и т.д. Такое одностороннее представление о негативных социально-политических последствиях применения электронно-вычислительной техники проявляется и в действиях некоторых ответственных лиц государственной администрации. Только в случае объективной оценки всех как положительных, так и отрицательных последствий ЭВМ служащие этой категории смогут правильно оценить преимущества новой техники обработки информации и принять компетентное участие в разработке и реализации комплексных программ автоматизации государственного управления.

Вторая группа по вышеприведенной классификации - это высшие служащие аппарата государственного управления, возглавляющие крупные организации, которые входят в состав политико-административной системы данного государства. Их роль состоит не столько в участии в разработке программ создания электронных систем обработки данных, сколько в непосредственном руководстве процессом их реализации в рамках конкретных звеньев управления. Независимо от своего желания, представители этой категории служащих не могут находиться в стороне от процесса автоматизации государственного управления. Ведь именно от них во многом зависит, насколько глубоко и точно получают в реальности развитие проекты электронных систем обработки данных.

Однако практика автоматизации государственного управления в капиталистических странах свидетельствует, что позиции данной категории государственных служащих проявляются в целом спектре занимаемых ими позиций по отношению к

перспективам автоматизации. Чересчур оптимистическое отношение к проблеме приводит к тому, что от электронно-вычислительной техники ожидают невозможного. Безразличие и нейтрально отношение ведет к развитию "сомодельных" вариантов в разработке и внедрении ЭСОД, возрастанию затрат на их создание. В свою очередь, негативная позиция данной категории государственных служащих, какими бы причинами она ни была обусловлена, приводит к замедлению процессов автоматизации государственного управления.

Последняя категория - это государственные служащие среднего звена, руководители внутренних структурных подразделений органов управления (линейных и функциональных), от которых в определенной степени зависит, в какой мере разработанная концепция и проект электронной системы обработки данных будут отражать потребности аппарата государственного управления<sup>I</sup>.

Хотя вопросы, связанные с особенностями организации государственной службы в условиях создания и функционирования ЭСОД применительно к традиционным категориям государственных служащих, привлекают значительное внимание юристов и государствоведов, особое значение в их работах придается оптимальному решению комплекса проблем, относящихся к определению правового статуса новой категории государственных служащих - специалистов, занятых непосредственно разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных.

Одним из аспектов, интересующих исследователей данной проблематики, является определение признаков, позволяющих выделить в качестве самостоятельной категории специалистов, обслуживающих электронную обработку информации среди других видов государственных служащих, выявление черт, характеризующих их социально-правовой статус в системе государственного управления.

Считается, что в целом профессия специалиста по ЭВМ привлекательна в силу ее престижности и сравнительно хоро-

---

<sup>I</sup> Francois A. L'Informatique et l'administration, p.198-202.

шего материального обеспечения, хотя и требует непривычных для претендентов, поступающих на государственную службу, солидных знаний математики. По своим условиям работа, связанная с созданием и обслуживанием электронных систем обработки данных, часто напоминает классическую деятельность служащего аппарата управления, однако более трудна и специфична. Этим в какой-то мере объясняется часто достигаемый профессионализм и сильно развитый дух корпоративности у данной категории специалистов. Отмечается также и тот факт, что профессия специалиста по ЭВМ - профессия молодых людей. Переподготовка служащих старше 35 лет для работы, связанной с созданием ЭСОД, по мнению ученых, нежелательна, так как для этих специалистов нежелателен небольшой перерыв между полученными в вузе знаниями и переподготовкой по данной специальности.

Положение данной категории специалистов в общей массе управленческих кадров характеризуется их малочисленностью по отношению к общему числу государственных служащих, занятых в аппарате государственного управления. По некоторым данным численность персонала, занятого созданием и эксплуатацией электронных систем обработки данных, как правило, не превышает 5% общего числа служащих аппарата управления. Причем число служащих госаппарата, занятых в сфере автоматизации управления, явно незначительно и не удовлетворяет возросший на них спрос в государственной администрации<sup>I</sup>.

На основе обследования, проведенного в аппарате управления Бельгии, можно получить представление и о внутренней структуре данной категории служащих. Руководители информационных служб и информационно-вычислительных центров, а также иных аналогичных им подразделений составляют 4% общего числа служащих, связанных с электронно-вычислитель-

---

<sup>I</sup> François A. L'informatique et l'administration, p.122.

ной техникой, аналитики систем - 9%, программисты - 17%, операторы - 16%, техники - 2%, перфораторщики - 28%, вспомогательный персонал - 13% и другие - 11%<sup>1</sup>.

Оплохое обеспечение государственного аппарата кадрами специалистов по электронно-вычислительной технике приводит к замедлению процесса автоматизации государственного управления. Оно объясняется рядом причин. В частности, отмечается недостаточная подготовка специалистов для организаций-пользователей электронными банками данных в частных фирмах и несколько запоздавшая реакция администрации на необходимость подготовки таких кадров в государственных университетах и технических вузах. Кроме того, выпуск специалистов в области разработки и эксплуатации электронных систем обработки данных в государственных высших учебных заведениях в количественном отношении остается весьма незначительным, поскольку сами они испытывают недостаток в высококвалифицированных профессорско-преподавательских кадрах, причем именно по прикладным аспектам использования электронных систем.

Организация эффективного руководства специальным персоналом, занятым разработкой и эксплуатацией ЭСОД в рамках государственной службы, предполагает наряду с выявлением общих черт данной категории служащих также их классификацию.

В специальной литературе можно встретить различные варианты подходов к этому вопросу.

Так, в классификации, разработанной Делегацией по информатике - специальным органом управления в системе государственной администрации Франции, предлагается различать четыре категории служащих:

I) кадры (cadres). К ним относятся руководители специальных информационных служб, специальное образование и выполняемые функции которых не носят чисто технического характера. В эту категорию также включаются руководители проектов, разработчики концепций и др.;

---

<sup>1</sup> Francois A. L'informatique et l'administration, p. 123.

2) высшие технические специалисты, включающие в свой состав аналитиков, руководителей групп программистов, а также программистов, ответственных за эксплуатацию электронных систем;

3) технические специалисты - программисты и перфораторщики;

4) операторы, оказывающие помощь специалистам высшей классификации по вопросам функционирования электронно-вычислительной техники<sup>1</sup>.

Несколько иная классификация кадров управления предлагается в докладе, подготовленном к XVI Международному конгрессу административных наук. Она основана на функциональном критерии и включает в себя следующие уровни:

а) руководство процессом создания и функционирования электронных систем обработки данных. Этот уровень охватывает должностных лиц, ответственных за ход проведения мероприятий по автоматизации управления в конкретных организациях, а также руководителей информационно-вычислительных центров;

б) создание общей концепции электронной системы обработки данных. Этим занимаются преимущественно специалисты высшей технической квалификации, разрабатывающие как аппаратную, так и программную части ЭСОД;

в) анализ систем управления. Проведение этих работ возлагается на государственных служащих, осуществляющих предварительный функциональный анализ организации, в которой планируется проведение мероприятий по автоматизации управления, а также служащих, занимающихся анализом управленческих операций в данном звене администрации;

г) программирование, связанное с переводом инструкций, предназначенных для выполнения на ЭЕМ, на специальный код, называемый языком программирования;

---

<sup>1</sup> Hadas-Lebel R. L'informatique dans l'administration française. Paris, 1973, .p.105-106.

д) эксплуатация электронных систем обработки данных. Этот уровень включает в себя специалистов сравнительно низкой профессиональной подготовки, роль которых сводится к обеспечению процесса функционирования электронно-вычислительного комплекса.

К особой категории служащих в данной классификации относятся специалисты, выполняющие так называемые вспомогательные функции<sup>1</sup>: подготовку и контроль машинных документов, хранение и актуализацию библиотек программ и т.п.<sup>2</sup>

Эта категория служащих иногда в качестве самостоятельной не выделяется, а включается в виде составной части в группу специалистов, занятых эксплуатацией электронных систем обработки данных<sup>3</sup>.

Технический характер выполняемых функций, наличие осуществленных особенностей в организации работы государственных служащих, занятых разработкой и эксплуатацией ЭСОД, выдвинули проблему определения правового статуса этих служащих.

Вопрос о том, необходим ли для персонала, обслуживающего электронно-вычислительную технику, особый юридический статус либо нет, дискутировался довольно долго. В числе негативных последствий определения этой категории служащих в качестве самостоятельной высказывалось опасение относительно превращения этих специалистов в привилегированную касту технократов, тормозящих процессы гармонизации различных слоев государственных служащих, функционирующих в политико-административной системе. Более того, привилегии при поступлении на государственную службу, а также особые условия труда сказываются на социально-пси-

<sup>1</sup> Во французской специальной литературе для обозначения этой категории государственных служащих используется специальный термин - "окружение".

<sup>2</sup> François A., *Informatique et personnels administratifs*, Bruxelles, 1974, p. 2-4.

<sup>3</sup> Nedas-Label R.L. *Informatique dans l'administration française*, p. 107.

холологических позициях этих служащих.

После некоторых сомнений и колебаний, высказанных в специальной литературе, законодательная практика развитых капиталистических стран пошла по пути установления специального правового статуса для этой категории государственных служащих. В целях предупреждения отрицательных социально-политических явлений было предложено конструировать юридический статус данной категории служащих исходя из закрепленных в законодательстве основных буржуазных государств общих принципов определения правового статуса государственных служащих. Поэтому разработка специального статуса государственных служащих, занятых разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных, должна охватывать как традиционные элементы правового положения кадров управления - порядок их подбора, оплата труда, профессиональная подготовка, прохождение службы, так и некоторые позиции, относящиеся к организации руководства этим специализированным персоналом. Такой подход позволит преодолеть высказанное некоторыми специалистами ошибочное мнение о том, что мотивация материального плана (увеличение заработной платы) поможет решить проблему недостатка высококвалифицированных служащих в области применения электронно-вычислительной техники<sup>2</sup>.

Объективно оценивая ситуацию, следует признать, что существует прямая связь между оплатой специалистов по электронно-вычислительной технике и их стремлением к переходу из сферы государственной администрации в сферу управления в частном секторе экономики. Причиной этого является меньшая заработная плата государственных служащих, занятых созданием ЭСОД, по сравнению с их коллегами в част-

<sup>1</sup> См. например: Государственная служба основных капиталистических стран, М., 1977, Куфакова Н.А. Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стран, М., 1967.

<sup>2</sup> Informaticiens municipaux: les aberrations du statut. - Vie publique, 1975, N 39, p.39.



ной сфере. Однако преодоление различий в оплате труда служащих той и другой сфер деятельности проблему в целом не исчерпывает. Озабоченность вызывает и решение проблемы подбора этой категории специалистов. До последнего времени этот процесс осуществлялся двумя способами. Во-первых, путем подбора государственных служащих вне самого аппарата управления. Этот процесс сопряжен с определенными трудностями, так как на рынке рабочей силы ощущается определенный недостаток в специалистах высшей квалификации по данной проблеме. Во-вторых, путем подбора служащих внутри государственного аппарата с последующей их переподготовкой по данной специализации.

Проблемы, поставленные практикой создания электронных систем обработки данных в капиталистических странах, еще не нашли удовлетворительного решения в рамках государственной администрации. Однако в специальной литературе признается, что наиболее удачная попытка решения вопросов, связанных с определением правового статуса государственных служащих, занятых разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных, предпринята во Франции.

Хотя эта попытка нормативного регулирования данной категории государственных служащих все еще остается незаконченной и не охватывающей всей совокупности отношений, возникающих в рамках института государственной службы, ее можно использовать в качестве примера законодательного решения проблем кадрового обеспечения ЭСОД.

Принятые в этой стране правовые акты регулируют прохождение государственной службы специалистами по электроно-вычислительной технике и основаны на принципах, закрепленных в Законе об общем статусе чиновников 1945 года<sup>1</sup>. Вместе с тем в них нашли закрепление ряд новых положений, сущность которых заключается в следующем.

<sup>1</sup> Конституция и законодательные акты Французской Республики. М., 1958, с. 187-220.

Во-первых, при прохождении карьеры среди критериев, обуславливающих продвижение, отдается предпочтение квалификации перед остальными факторами, а также разрешается выполнение различных отличающихся от первоначальных функций без изменения статуса служащего в смысле принадлежности к определенному корпусу, дополняются традиционные способы подбора персонала<sup>1</sup>.

Во-вторых, устанавливаются определенные способы проверки квалификации данной категории служащих.

В-третьих, устанавливаются некоторые особенности в начислении вознаграждения государственным служащим данной категории<sup>2</sup>.

Тем самым в связи с автоматизацией управления во французском буржуазном законодательстве о государственной службе проявляются тенденции к более четкому регулированию стоящих перед государственным служащими задач и выполняемых ими функций.

При этом за основу определения задач государственных служащих преимущественно берется функциональный критерий, а не чисто административный, как это было ранее. Этим, в частности, объясняется то положение, что при подборе управленческих кадров основываются на строгом соблюдении принципа отбора, исходя из профессиональной квалификации, отказываясь в определенной степени от использования уже традиционных способов пополнения государственного аппарата. Отказавшись от выделения служащих, обслуживающих электронные системы обработки данных, в специальный корпус, французский законодатель тем не менее определил, что этой категории управленцев в вопросах продвижения по служебной лестнице необходимо оказывать предпочтение перед другими категориями государственных служащих, основываясь на результатах проверок и контроля их работы<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Journal Officiel, 1970, 24 décembre, p. II893.

<sup>2</sup> Journal Officiel, 1971, 8 mai, p. p. 4396-4401.

<sup>3</sup> Hadas-Lebel R. L'Informatique dans l'administration française, p. 110-115.

Влияние законодательных мер в области кадровой политики на организацию руководства специализированным персоналом, занятым обслуживанием электронно-вычислительной техники, можно проследить на примере Министерства почт и телекоммуникаций Франции<sup>1</sup>.

В основу решения проблемы кадрового дефицита специалистов по ЭВМ в системе этого министерства был положен принцип формирования этой специализированной категории государственных служащих за счет внутреннего резерва. В зависимости от предполагаемого правового статуса конкретных групп служащих среди других специалистов, занятых разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных, их подбор осуществлялся дифференцированно. Во внимание принималось существовавшее в системе Министерства почт и телекоммуникаций деление государственных служащих на пять уровней:

- I уровень: административные работники, инженеры, главные инспекторы;
- II уровень: заместители главных инспекторов, центральные инспекторы;
- III уровень: инспекторы и контролеры;
- IV уровень: различный персонал, входящий в категории "С" и "В" по классификации, принятой во французской государственной службе;
- V уровень: вспомогательный персонал.

Будущие руководители проектов ЭСОД и информационно-вычислительных центров и подразделений по информатике среди административных работников и главных инспекторов, включаемых в первый уровень.

Аналитиков и программистов набирали среди добровольно выразивших желание переквалифицироваться в контролеров и инспекторов (II и III уровни). Причем те кандидаты на эти должности, которые не достигли 35 лет, подвергались проверке с помощью тестов, разработанных психотехнической службой министерства.

---

<sup>1</sup> Hadas-Lebel R.L'Informatique dans l'administration française, p. 124-128.

Операторы по обслуживанию электронно-вычислительной техники выбирались среди персонала, принадлежащего к категории "С" и "В" по классификации, принятой для чиновников Франции. Не достигшие 35-ти кандидаты (I и III уровни) отбирались на основе тестов либо просто назначались в вычислительные центры для прохождения переподготовки.

Перфораторщики набирались без тестирования среди служащих, относящихся к вспомогательному персоналу.

После отбора все группы кандидатов на продолжение государственной службы в качестве специализированного персонала по созданию и обслуживанию электронных систем обработки данных прошли курс переквалификации.

Так, программисты стажировались вначале у конструкторов ЭСОД (2-3 мес.), затем в каком-либо подразделении по информатике (не менее 6 мес.). Аналитики и аналитики-программисты осуществляли переквалификацию в специальных государственных либо частных учебных заведениях, затем проходили практику в подразделениях по информатике. Руководители проектов ЭСОД и информационно-вычислительных центров стажировались в специализированных вузах системы министерства. Операторы проходили двух-трех недельную подготовку под руководством разработчиков электронных систем обработки данных, а перфораторщики - в информационно-вычислительных центрах.

Важное место в исследованиях, связанных с кадровым обеспечением автоматизации управления в государственной администрации капиталистических стран, занимает проблема подготовки и переподготовки служащих, занятых разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных.

Так, в бельгийском докладе, подготовленном в рамках Международного института административных наук, предлагается различать две больших группы служащих, специфику управленческого труда которых следует учитывать при определении программы их подготовки либо переподготовки для работы в условиях комплексного применения новейших технических средств обработки информации. К первой группе относятся

кадры управления, не имеющие непосредственного контакта с электронно-вычислительной техникой. Их профессиональная подготовка не связана с техническими аспектами организации управления. Поэтому в процессе подготовки либо переподготовки для работы в новых условиях они должны получить только общее представление о проблемах, связанных с технической стороной автоматизации государственного управления.

Ко второй группе относятся государственные служащие, занимающиеся непосредственно разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных (разработка концепций ЭСОД, организационный анализ, программирование, перфорирование и т.п.). Их подготовка и переподготовка связана с получением специализированных знаний в области работы с электронно-вычислительной техникой в объеме, зависящем от конкретно занимаемой служащим должности в аппарате управления<sup>1</sup>.

Государственные служащие первой группы в зависимости от занимаемого уровня в системах управления должны получать различные по объему и содержанию сведения об электронной обработке данных.

Административные работники высших уровней (руководители министерств и ведомств, административных департаментов) получают знания относительно возможности использования электронно-вычислительной техники, знакомятся с предполагаемыми трудностями внедрения ЭВМ в сферу государственного управления, а также передовым опытом проведения мероприятий по разработке и эксплуатации электронных систем обработки данных в различных организациях и перспективами создания интегрированных систем, основанных на концепции банков данных.

Руководители крупных структурных подразделений, в том числе и специализированных (информационно-вычислительные центры, службы по информатике); должны получить в процессе обучения такой объем знаний в области автоматизации управ-

---

<sup>1</sup> Hermanus S.: L'informatique et personnels administratifs, Bruxelles, 1973, p. 65.

дения, чтобы иметь возможность успешно контактировать в процессе работы со служащими, непосредственно занятыми обслуживанием электронно-вычислительной техники. Поэтому приобретаемые ими знания имеют более специализированный характер, объем чисто технической информации об ЭВМ возрастает.

Руководители небольших структурных подразделений (бюро, лаборатории отдельных групп) и отдельные служащие, занимающие традиционные должности в аппарате управления, должны информироваться о том, какие изменения вносит внедрение ЭВМ в организацию и деятельность подразделений и организаций в целом. Это позволит предотвратить неоправданный страх служащих перед автоматизацией, подключить их к процессам анализа существующих организационно-структурных форм, формированию проблем, процесс решения которых может быть автоматизирован, наладить их постоянные контакты с разработчиками электронных систем обработки данных<sup>1</sup>.

Государственные служащие второй группы - это специалисты по разработке и эксплуатации ЭСОД. Сюда включаются самые различные категории служащих, конкретная специальная подготовка которых связана с приобретением преимущественно математических и технических знаний, относящихся к электронной обработке данных. Пожалуй, единственным исключением являются так называемые функциональные аналитики, задача которых - проанализировать существующие в организации, подлежащей автоматизации, информационные потоки, сформулировать предложения по их реализации и возможности выполнить обработку данных о помощи ЭВМ. Подготовка таких служащих представляет наибольшую трудность, поскольку предполагает приобретение сведений как в области государственного управления и теории организаций, так и в области электронно-вычислительной техники<sup>2</sup>.

Таким образом, в условиях автоматизации государственного управления многие элементы института государственной

<sup>1</sup> Hermanus S. L'informatique et personnels administratifs, p.66-68.

<sup>2</sup> Ibid., p.74-75.

службы в развитых капиталистических странах подвергаются известной модификации. Это касается ее внутренней структуры, классификации государственных служащих, порядка их подбора, обучения и продвижения по службе, правового статуса специалистов, обслуживающих электронно-вычислительную технику, условий их службы.

Однако несомненно существующая взаимосвязь между такими явлениями, как внедрение электронно-вычислительной техники в аппарат управления и организации государственной службы в буржуазных странах, возникая, на первый взгляд, исключительно под воздействием сугубо организационно-технических факторов, не может быть исследована лишь в технико-юридическом плане. Дело в том, что государственная служба прежде всего - институт политический и является одним из важнейших средств осуществления диктатуры господствующего класса. В механизме функционирования государственно-монополистического капитализма "смена министров значит очень мало, ибо реальная работа управления лежит в руках гигантской армии чиновников"<sup>1</sup>. Вследствие этого реформы, предпринимаемые с целью модернизации государственной службы развитых капиталистических стран под воздействием автоматизации управления, не затрагивают ее социально-политических основ, строго иерархического построения и бюрократически-чиновничьего стиля деятельности. Это проявляется, например, в определении политики в области автоматизации государственного управления и принятия стратегических решений и директивных указаний по различным сопутствующим внедрению электронно-вычислительной техники вопросам (регулирование кадровой политики, организационно-структурные перестройки и т.п.) исключительно государственным служащим высших классов (класс "А" по классификации, принятой во французской государственной службе), слиянии бюрократиче-

<sup>1</sup> Ленин В.И., Полн. собр. соч., т. 34, с. 202.

ских форм осуществления государственного управления с технократическими и все большим усилением технократов в политико-административной системе<sup>1</sup>.

Более того, решение многих вопросов организации государственной службы, возникающих в процессе создания и функционирования электронных систем обработки данных в государственной администрации, которые дискутируются в специальной литературе, прямо зависит от социально-экономических факторов, имманентных капитализму как общественно-политической системе. Так, основную причину недостаточной эффективности практического использования электронных систем в государственном управлении вследствие кадрового дефицита буржуазные специалисты предлагают решать в очень узких рамках, не затрагивая при этом основ буржуазного строя. Между тем медленные темпы подготовки государственных служащих для работы в условиях автоматизации управления обусловлены трудностями, порождаемыми самими капитализмом. В рамках капиталистического строя, раздираемого противоречиями, просто невозможно согласование действий государственной администрации и представителей частных организаций, налаживание системы планомерной подготовки кадров управления.

Развитие новых тенденций в государственной службе развитых капиталистических стран под воздействием автоматизации управления показывает, что присущий политической надстройке капитализма численный рост угнетательно-эксплуататорского государства замедляется. Это подтверждает высказанный в советской юридической литературе вывод о том, что закономерный рост аппарата империалистического государства не должен пониматься исключительно в качестве простого умножения его кадров. Этот процесс по своей структуре более сложен. Он охватывает возрастание как живого, так и овеществленного общественного труда, расходуемого на государственное управление (электронно-вычислительная техника)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Revue administrative*, 1979, p. 129-135.

<sup>2</sup> Гулиев В.Е. Современное империалистическое государство. Вопросы теории. М., 1973, с. 120.



Вместе с тем было бы неправильно, критически оценивая с марксистских, классовых позиций процессы, происходящие в организации государственной службы развитых капиталистических стран под воздействием автоматизации управления, забывать о том, что опыт рационализации системы подбора и использования кадров, занятых созданием и эксплуатацией электронных систем, в этих странах имеет исключительно негативный характер.

Задача использования накопленного в области управления в капиталистических странах опыта, в практике деятельности советского государственного аппарата поставленная В.И. Лениным<sup>1</sup>, является актуальной и в настоящее время. Конечно, речь может идти лишь об организационно-технических аспектах организации буржуазной государственной службы в современных условиях, лишенных явно выраженного идеологического содержания<sup>2</sup>.

В этой связи отметим, что несмотря на большие успехи нашей страны в подготовке специалистов в области создания автоматизированных систем управления<sup>3</sup>, многие вопросы организационно-правового характера, связанные с подбором руководящих кадров по управлению информационно-вычислительными центрами, разработкой и внедрением АСУ,

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. т.45, с.395; т.54, с.278.

<sup>2</sup> Пискотин М.И. Проблемы совершенствования государственного управления в условиях научно-технической революции. - В кн.: Научно-техническая революция, управление, право, М., 1975, с.25.; Государственная служба основных капиталистических стран М., 1977, с.10.

<sup>3</sup> См.: Соусь А.В., Этин Г.А. Совершенствование процессов создания АСУ и подготовка специалистов. Минск, 1974; Кадры для АСУ: Планирование. Потребность. Подготовка. Повышение квалификации. М., 1979.

разработкой номенклатуры должностей специалистов по ЭВМ, системой оплаты их труда, выработки типовых положений и должностных инструкций все еще ждут своего окончательного решения<sup>1</sup>.

При подготовке вариантов нормативного решения этих вопросов учет зарубежного опыта может оказаться полезным.

<sup>1</sup> Вишняков В.Г. Проблемы взаимодействия органов управления и АСУ.- В кн.: Правовые проблемы АСУ, М., 1973, с.57.

Дз. П. Плотниекс  
ЛГУ им. П. Стучки

## НЕКОТОРЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЬЮТЕРОВ В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Характерной особенностью нашего времени стал наблюдавшийся повсеместно в мире информационный взрыв. Непрерывно растет количество печатных изданий, растет и объем нормативных актов, разного рода и значения законодательных, предписаний, управленческой документации и т.п. Для того, чтобы овладеть этим процессом, человек прибег к помощи современных достижений научно-технического прогресса, а именно - к применению средств электронной обработки информации. В нашей жизни появились АСУ - автоматизированные системы управления. Интенсивно процесс их внедрения стал развиваться после директивных указаний XXIV и XXV съездов нашей партии. В материалах XXVI съезда КПСС также отмечена необходимость дальнейшего развития АСУ<sup>1</sup>.

С появлением АСУ возникают новые проблемы, вызванные разными обстоятельствами, такими, как возникновение ранее не существовавших отношений между АСУ, с одной стороны, и аппаратом управления (или гражданином), с другой стороны; взаимоотношения внутри самой АСУ; неединообразие создания АСУ в разных ее уровнях и отраслях народного хозяйства; отсутствие полного законодательного урегулирования вновь возникших отношений; защита прав гражданина в условиях автоматизированной обработки информации и многие другие. Некоторый опыт по использованию автоматизации в управлении и возникновению новых взаимоотношений последней с гражданином имеют США, Франция и ФРГ, где автома-

<sup>1</sup> См.: Известия, 1981, 5 марта.

тизированная обработка информации была внедрена раньше, чем в других странах. Чтобы можно было начать рассмотрение вопроса о тех новых взаимоотношениях, которые возникли между аппаратом управления и гражданином в условиях функционирования АСУ, прежде всего необходимо выяснить содержание самого понятия АСУ.

В СССР понятие АСУ прочно вошло в обиход научных статей, прессовых изданий, юридической литературы и просто в повседневную речь. Однако в зарубежных странах этот термин не используется. Обычно говорится об (EDV) электронной обработке данных, либо автоматизированной обработке данных (ADV). В советской литературе можно встретить различные подходы к истолкованию понятия АСУ, причем некоторые ученые отстаивают возможность одновременного существования различных толкований сущности АСУ, в зависимости от стадий их развития<sup>1</sup>. Думается, что правильным будет придерживаться мнения, что уже сам термин АСУ является спорным, если исходить прямо из его расшифровки<sup>2</sup>. И это вполне естественно, ведь внедрение средств техники в деятельность государственных органов нельзя отождествлять с возникновением новой эры, связанной якобы с передачей основной роли в управлении технике. По сути дела, можно говорить лишь об автоматизированной системе сбора и обработки информации для управления. Такое понимание вытекает из директивных документов, в которых говорится о создании ОГАС - общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством. На подобное понимание понятия АСУ направляет и единый для всей страны ГОСТ 19675-74 "Автоматизированные системы управления. Основные положения. Термины и определения". Понимание АСУ как автоматизированной (т.е. с применением средств элект-

<sup>1</sup> См.: Катрич С.В. Процесс принятия решений и АСУ. М., 1980, с.37.

<sup>2</sup> См.: Бергер Л.А., Шешуков М.П. Правовое обеспечение АСУ. - Советское государство и право, 1979, № 12, с.43.

ронной обработки) обработки информации для дальнейшего их использования в управлении разными процессами, широко распространено и в зарубежных странах. Соответствующие системы электронной обработки данных, компьютеры и другие их виды здесь широко применяются в различных сферах государственной и частнопредпринимательской деятельности. ADV восхваляется как "наиболее приспособленный и эластичный инструмент, который найден человеком"<sup>1</sup>, и как "аналог мышления"<sup>2</sup>. Интересно отметить, что и за рубежом к термину EDV высказывается иногда недоверие. Так, например, В.Штейнмиллер отмечает, что "электронная обработка данных" является, по многим основаниям, не совсем удачным соединением слов<sup>3</sup>.

Если технологическая сторона применения автоматизированной (электронной) обработки информации в социалистических и капиталистических странах в принципе аналогична, то этого совершенно нельзя утверждать в отношении последствий социально-политического использования электронных систем обработки данных. В некоторых капиталистических странах уже накопился определенный опыт, позволяющий отметить негативные последствия внедрения EDV. Дело доходит до того, что электронные системы, призванные символизировать наивысшие достижения научно-технического прогресса, наоборот становятся на его пути. Так, с внедрением всеобщей обработки данных в больших масштабах сокращается число рабочих мест, внедрение "новой техники" ведет и к деквалификации рабочих. В итоге возрастает уровень безработицы. Более того, с внедрением автоматизации работодатели имеют больше возможности контроля и надзора за рабочими, а также ведения так называемых "черных списков" о нежелательных ему работниках. Повсеместно возрастает технократический конт-

<sup>1</sup> W.Steinmüller. Informationstechnologien und gesellschaftliche Macht.-WSI Mitteilungen, 1979, N 8, S.427.

<sup>2</sup> W.Steinmüller. Elektronische Datenverarbeitung und Recht.-Juristische Rundschau, 1971, Hf.1., S.2.

<sup>3</sup> См.: там же, с.4.

роль за рабочими на предприятиях, поскольку с помощью EDV обрабатывается множество персональных данных о них. При этом данные, накопленные на предприятиях, используются зачастую и за их пределами<sup>1</sup>. Такой антинародный путь использования автоматизации вполне согласуется с позициями частного предпринимательства, на вооружении которого появился лозунг, гласящий: "Машины не бастуют и не критикуют!"<sup>2</sup> Лишь в условиях капитализма может возникнуть такое положение, что внедрение научно-технических достижений в жизнь не улучшает, а наоборот, ухудшает положение большей части рабочих, ведет к увеличению безработицы, которая и без того постоянно находится на высоком уровне. Происходит и обратный процесс: безработица вследствие внедрения новой техники влияет и на тех, кто имеет работу. Связь безработицы и негативных последствий технического прогресса проявляется и в ощутимо агрессивных принудительных мерах против профсоюзов, вызывает увольнения в широком масштабе, уменьшает и без того урезанные демократические права трудящихся. Забастовки предприятий "Металл" и "Печать и бумага" в 1978 г. в ФРГ показали, что часть рабочих противопоставляет свои интересы и научной-технический прогресс<sup>3</sup>. Вот к какому парадоксальному положению может привести использование EDV в обществе, где все интересы подчинены всемогущей воле капитала.

---

С внедрением электроники связано и появление некоторых других явлений. Так, например, быстро растет связанное с использованием электронной техники число преступлений<sup>4</sup>. Отмечается также нерешенность вопроса об унификации

---

<sup>1</sup> См.: Н.Н. Wohlgermuth. Datenschutz und seine Bedeutung für die Beschäftigten. - WSI Mitteilungen, 1979, 8, S. 436.

<sup>2</sup> W. Steinmüller. Informationstechnologien und gesellschaftliche Macht. - WSI Mitteilungen, 1979, 8, S. 427.

<sup>3</sup> Подробнее см.: S. Lehdorf. Alle Computer stehen still, wenn dein starker Hand es will. - Marxistische Blätter, Frankfurt/M., 1979, N 4, S. 31-36.

<sup>4</sup> См.: Лобов Ю. Электроника и преступность в США. - Социалистическая законность, 1977, №3, с. 67.

систем электронной обработки данных. Существующее разнообразие электронных систем в ФРГ в целом и отдельных ее землях часто приводит, например, к неудачам, невозможности их эффективного использования. Такая ситуация, например, возникла в ФРГ в 1977 году, когда террористы похитили президента работодателей Ганса Мартина Шлейера. Полиция этой страны на практике убедилась в несовершенстве электронных систем обработки данных, хотя система INPOL (внешняя полиция) и является безусловным достижением западногерманской полиции. Ее внедрение начиная с 1972 года сделало возможной передачу централизованной информации пользователям, находящимся в отдельных районах, в течение нескольких секунд<sup>1</sup>.

Применение автоматизированных систем обработки информации, безусловно, содействует облегчению труда человека, становится его помощником, без которого ему сегодня обойтись очень трудно. Компьютер, например, может частично заменить для больного врача: непрерывно находясь у постели больного, измеряет его пульс, давление крови, температуру и другие данные, а в случае надобности подает сигнал тревоги и вызывает врача<sup>2</sup>. Компьютерные системы используются и в управлении большими железнодорожными магистралями, где работе центрального пункта управления способствуют несколько мелких станций, от которых данные поступают в электронный мозг ЭВМ. Электронно-вычислительная техника при этом осуществляет проверку всех данных, поступивших от железнодорожных служащих с целью контроля их правильности. Эффект внедрения подобных систем очевиден: сопроводительные документы, результат работы компьютеров, проявляют тенденции к сокращению<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: С.О. Lenz. *Wirksamere Gesetze - Die Zeit*, 1977, 9 Sept.

<sup>2</sup> См.: Patient am Drat. *Die Zeit*, 1977, 28 Okt.

<sup>3</sup> См.: Н. Bieber. *College Computer lässt rollen - Die Zeit*, 1977, 28 Oktober.

Наряду с другими последствиями применения средств автоматизации сообщается и о специфическом механизме проведения забастовок, ход осуществления которых тесно связан с использованием электронных устройств. Например, в Париже произошло уже несколько забастовок, получивших название "штепсельных". Суть их выражается в том, что бастующие, захватывая подразделение электронной обработки данных больших предприятий, останавливают работу компьютера, прекращая тем самым функционирование современного предприятия. Преимущество этих забастовок в том, что они весьма эффективны, поскольку требуют небольшого числа забастовщиков<sup>1</sup>.

В связи с применением электронной обработки данных появляется и такая проблема, как защита данных, касающихся личности, от их неправомерного (преднамеренного или случайного) использования в незаконных целях, во вред человеку, сведения о котором обрабатываются и накапливаются ЕВУ. Этот вопрос уже привлек внимание ученых в капиталистических странах. В отдельных из них приняты законы о защите данных. Так, в ФРГ в 1977 году вступил в силу закон о защите данных, касающихся личности, от злоупотреблений при электронной обработке (в сокращении именуемый федеральным законом о защите данных)<sup>2</sup>. Аналогичные законы приняты также и в отдельных землях ФРГ - в Гессене, Рейнланд-Пфальце, Баварии и Нидеррайн-Вестфалене. Федеральный закон о защите данных имеет целью (естественно, в рамках буржуазной законности) обеспечить защиту граждан от противоправного использования данных о нем, служить образованию специальных органов контроля за принятием законодательства об информации. В законе, например, перечислено, в каких случаях к данным об отдельном гражданине можно допустить другое лицо; запрещается использование персональных данных о гражд-

<sup>1</sup> Например, во время забастовки работников Парижского социального страхования хватило всего сотни сотрудников, чтобы блокировать всю систему социального страхования Парижа и противостоять почти 5 миллионам застрахованных.

См.: K.Schmid.Stöpsel-Streik. - Die Zeit, 1977, 11 Nov.

<sup>2</sup> См.: Bundesgesetzblatt, 1977, Teil I, N 7.



данах в неправомерных целях; определяются права гражданина на получение справок на основе накопленных о нем данных; предоставляется право исправления данных в случае их неправильности, а также уничтожения неправомерно накопленных данных. Законом предусмотрены также меры наказания за нарушение закона о защите данных в виде лишения свободы на срок от одного до двух лет или денежным штрафом.

Появление такого законодательства вызвано возрастанием объема информации, расширением возможности доступа к ней более широкого круга посторонних лиц, усилением опасности утечки и злоупотребления данными, затрагивающими интимные стороны жизни граждан буржуазного государства. Ведь данные о гражданине накапливаются и в медицинских учреждениях, и в просветительных, и в судах и органах регистрации актов гражданского состояния и многих других. Гражданин же при этом часто даже не знает, где и какие данные о нем накапливаются и в каких целях они будут использованы. Никаких юридических гарантий не дают и принимаемые в капиталистических странах законодательные акты о защите информации, о чем свидетельствует практика буржуазного государственного управления.

**ЭЛЕКТРОННО-ВЫЧИСЛИТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА И  
ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ АППАРАТА  
УПРАВЛЕНИЯ В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ**

Проблематика, связанная с исследованием механизма влияния электронных систем обработки данных на организационное построение государственной администрации в целом (система органов управления) и отдельные ее звенья, получила достаточное освещение в работах буржуазных специалистов в области государственного управления и административного права<sup>1</sup>.

При этом намечается двоякий подход к изучению этих вопросов. Во-первых, анализируются имеющиеся в реальности изменения в организационном построении государственной администрации под воздействием электронно-вычислительной техники и их правовое закрепление. Во-вторых, предпринимаются разработки прогностического характера, имеющие своей целью поиск предполагаемых изменений организации буржуазного аппарата управления с учетом концепций автоматизации управленческих процессов, предлагаемых разработчиками автоматизированных систем<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Danziger J. Computers, Local Governments, And the Liability to EDP.-Public Administration Review, 1971, vol. 37, N 1, p. 28-48. Informatique dans 20 communes françaises.-Strasbourg, 1975.

<sup>2</sup> Braibant G. Perspectives et problemes du developpement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine decennie.-Revue Internationale des Sciences Administratives, 1971, N 3, p. 204.

Отмечается также, что в настоящее время довольно трудно однозначно определить и проследить механизм влияния автоматизации управления на организационные структуры, несмотря на безусловную связь между этими явлениями. Это вызвано как объективно выявившимися случаями сопротивления администрации организационно-структурным перестройкам в процессе создания электронных систем обработки данных, таки обнаружившимся несоответствием проектируемых и имеющихся в реальности изменений в структуре управления<sup>1</sup>.

Видимо, не случайно эффект влияния электронных систем обработки данных на организационное построение аппарата государственного управления ощущается в тех пока сравнительно немногочисленных случаях, когда электронно-вычислительная техника воспринимается администрацией не как чужеродный элемент, привнесенный извне, а как объективно необходимое средство переработки информации в современных условиях функционирования организаций. Для наиболее эффективного ее использования требуются и соответствующие организационно-структурные изменения этих организаций. Тем самым реализуется потенциальная способность электронно-вычислительной техники воздействовать на организацию и функционирование систем государственного управления.

О каких аспектах влияния электронных систем обработки данных на организационное построение аппарата государственного управления может идти речь?

Прежде всего - это воздействие электронно-вычислительной техники на элементный состав систем государственного управления и их отдельных подразделений. Указывается, во-первых, что в организационных структурах государственной администрации появляются новые образования, требующие своего административно-правового закрепления. К ним в первую очередь относятся информационные отделы, а также различного рода функциональные службы, на которые возлагаются

I

Kadas-Lebel R.L'informatique dans l'administration française. - Paris, 1973, p. 76.

функции руководства разработкой и эксплуатацией электронных систем обработки данных в конкретных организациях. Кроме того, — организационно-структурные образования, являющиеся общими для нескольких звеньев государственной администрации. В качестве примера таких относительно самостоятельных организационно-структурных элементов государственной администрации можно назвать вычислительные центры коллективного пользования, межведомственные комиссии по руководству процессом автоматизации государственного управления и т.д.

Так, например, в развитие циркуляра премьер-министра Франции от 7 декабря 1967 года в центральной администрации были созданы министерские комиссии по информатике. К основным функциям этих комиссий было отнесено: 1) изучение проектов приобретения электронно-вычислительной техники; 2) контроль за использованием электронно-вычислительной техники; 3) разработка генеральной схемы развития электронных систем обработки данных, 4) участие в межминистерских мероприятиях по созданию электронных систем обработки данных.

Постановлением от 24 сентября 1970 года была создана также межминистерская комиссия по информатике, включающая в свой состав представителей министерств и ведомств и ряда правительственных учреждений. В компетенцию межминистерской комиссии по информатике входило разрешение следующих вопросов:

- 1) разработка технико-экономических норм, предъявляемых к проектам электронных систем обработки данных;
- 2) технико-экономическая оценка проектов электронных систем обработки данных в целях гарантии их координации и выработки общей политики в данной сфере государственного управления;
- 3) разработка предложений по проблемам интеграции создаваемых электронных систем обработки данных и т.д.<sup>I</sup>

<sup>I</sup> Allegre M. L'action de la délégation a l'informatique. — L'informatique dans l'administration, Paris, 1969. p. 113-123.

По мнению Г.Брэба, по мере усиления компьютеризации государственного управления процесс появления новых структурных подразделений имеет тенденцию к ускорению. На смену нередко наблюдаемому положению, при котором проблема создания информационных служб решается эмпирическим путем в зависимости от различных обстоятельств, а их положение в организационных структурах и правовой статус определяется по-разному, ожидается усиление таких специализированных служб. Они будут создаваться, как правило, на высших уровнях государственных систем управления и иметь независимое от других подразделений положение, будучи наделенными соответствующим комплексом правомочий<sup>1</sup>.

Во-вторых, внедрение электронно-вычислительной техники влечет за собой усиление правового статуса уже функционирующих организационно-структурных подразделений. По мнению некоторых авторов, с внедрением электронно-вычислительной техники усиливается роль и повышается удельный вес отдельных организационно-структурных подразделений в ущерб другим. Происходит перераспределение компетенции между звеньями государственной администрации<sup>2</sup>. Выдвинутая гипотеза касается в основном статистических и финансовых служб. Так, вполне уместно отмечается усиление органов управления статистикой в системе государственной администрации, поскольку эти звенья одни из первых снабжаются электронно-вычислительной техникой, как правило, руководят эксплуатацией электронных банков данных о физических лицах, предприятиях и учреждениях, устанавливают общие идентификационные номера для объектов регистрации в целях обеспечения их интеграции.

Аналогичный процесс наблюдается и на микроорганизационном уровне, т.е. в отдельных организациях. Такие службы, как подразделения рационализации систем управления,

<sup>1</sup>Braibant G. Perspectives et problemes du developpement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine decennie, p. 204.

<sup>2</sup>Lamb G. Computers in the public service, London, 1972, p. 79-81; Norman R. The computer and it's impact on the public organization. - Public Administration review, 1968, vol. 28, N 6, .p. 494-503.

принимая участие в руководстве процессом анализа систем управления и их совершенствования в ходе внедрения электронно-вычислительной техники и получая необходимые полномочия для этого, усиливают свои позиции, в то время как другие структурные подразделения вынуждены передавать полностью либо частично подвергшиеся автоматизации функции управления в информационно-вычислительном комплексе, уменьшая тем самым объем своей компетенции<sup>1</sup>.

В-третьих, под влиянием электронных систем обработки данных определенные изменения появляются в системе взаимоотношений между структурными подразделениями как на уровне всей системы государственной администрации, так и на уровне отдельных ее звеньев.

Электронно-вычислительная техника способствует упрощению и более рациональной организации системы взаимоотношений благодаря улучшению функционирования информационных потоков, являющихся, по сути дела, содержанием этих отношений. На основе рационализации информационных потоков между отдельными звеньями систем государственного управления по вертикали (а также получающей все большее развитие в процессе внедрения электронных систем обработки данных системы горизонтальных взаимосвязей, обусловленных взаимной заинтересованностью к их коллективному использованию) возникает потенциальная возможность преодоления традиционной для аппарата управления разобщенности, ведомственности<sup>2</sup>. Практика создания и функционирования конкретных электронных банков данных, обслуживающих многие структурные подразделения государственной администрации, свидетельствует в пользу такого вывода.

В-четвертых, высказывается мнение о том, что электронно-вычислительная техника влияет на структуру распределения власти. Эта гипотеза применительно к отдельным организациям нашла обоснование в работе Г. Уистлера и А. Ливитта<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> François A. L'informatique et l'administration, Bruxelles, 1973, p. 43.

<sup>2</sup> Ibid, p. 44.

<sup>3</sup> Levitt J. Whistler T. Management in the 1980's. - Harvard Business Review, 1980, november-december.

Однако до последнего времени она окончательного подтверждения не получила. Авторы утверждают, что существует связь между внедрением электронно-вычислительной техники и модификацией пирамидального характера построения организаций. Исследования, проводимые в этом направлении как самими авторами, так и другими специалистами, показывают лишь усиление горизонтальных связей между линейными и штабными службами.

Дальнейшее развитие электронных систем обработки данных, повлекшее за собой интеграцию различных звеньев, вызвало вновь появление проблемы влияния автоматизации управления на распределение власти, однако теперь уже на микроорганизмационном уровне.

По мнению некоторых авторов, электронно-вычислительная техника влияет на распределение власти между различными звеньями политико-административной системы как единого целого<sup>1</sup>. За основу выяснения механизма такого влияния берется поддерживаемый многими тезис о том, что обладание информацией равносильно обладанию властью в данной системе отношений. Если такое высказывание принимается за истину в отношении рыночных экономических отношений, указывает А. Франсуа, то тем более будет верно применительно к отношениям, складывающимся в политико-административной системе<sup>2</sup>.

Обычно понятие власти в политико-административной системе увязывалось с правомочием окончательного утверждения или подписи принятого управленческого решения. Причем зачастую власть проявлялась и проявляется в этом смысле в виде фикции. На самом деле, подчеркивает Г. Брэба, только обладание информацией дает основание для тех или иных выводов по проблеме, дает реальную власть в принятии решений. Поэтому только государственные служащие, имеющие наиболее простой и легко осуществимый доступ к большим объемам ин-

<sup>1</sup>Elgozy G. Les dangers de l'ordinateur. - Revue politique et parlementaire, decembre 1971, p. 61-71.

<sup>2</sup>François A. L'informatique et l'administration, p. 183

формации смогут в реальности, в противовес юридически установленным нормам компетенции, иметь большую власть в принятии решений. Этим объясняется такое внимание к разработке данного аспекта создания и использования электронных систем обработки данных<sup>1</sup>.

Более того, иногда применение электронно-вычислительной техники рассматривается как потенциальная угроза демократии, поскольку появляется возможность злоупотребления властью. Подобная мысль была высказана, например, бывшим премьер-министром Франции Шабан-Дельмасом в выступлении на открытии ежегодно проводимой в этой стране выставке электронно-вычислительной техники. По его мнению, необходимо приложить максимум усилий для того, чтобы приостановить развитие новейших средств обработки информации в нежелательном направлении, при котором небольшое количество специалистов-технократов, обладая возможностью пользоваться огромными массивами информации электронных банков данных, смогут контролировать все формы человеческой деятельности<sup>2</sup>.

При этом специалисты права отмечают, что вопрос о злоупотреблении властью путем сосредоточения информации — это в известной мере вопрос будущего. Свою актуальность он будет приобретать по мере создания и развития интегрированных систем обработки данных в масштабах больших территорий, охватывающих государственную администрацию в целом.

Вместе с тем определенные тенденции в развитии этого явления наблюдаются уже в настоящее время. В качестве примера называют то обстоятельство, что именно администрация, исполнительный аппарат буржуазного государства сосредоточивает в своих руках основные информационно-вычислительные комплексы, и, вполне естественно, без усиления надлежащего контроля и правовой регламентации даже установившееся «рав-

<sup>1</sup> Braibant G. Perspectives et problemes du developpement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine decennie, p.206.

<sup>2</sup> François A. L'informatique et l'administration, p. 183.



новесие" между исполнительной и законодательной властью утрачивается в пользу первой.

Отвечая на вопрос о том, в каких формах проявляются изменения в распределении власти (формальной и неформальной) в политико-административной системе под воздействием автоматизации, бельгийский специалист Р.Дэтье отмечает следующее.

Во-первых, специалисты по электронно-вычислительной технике, занимая все более привилегированные позиции по отношению к служащим, принимающим управленческие решения, влияют на содержание этих решений путем представления той или иной информации либо манипуляции ею.

Во-вторых, модификации подвергаются отношения между правительством как носителем исполнительной власти и парламентом - носителем законодательной власти. Это проявляется в усилении исполнительной власти и уменьшении эффективности парламентского контроля над администрацией.

В-третьих, власть правящего большинства в ущерб оппозиции будет усиливаться, если для оппозиционных политических сил доступ к информации ограничивается.

В четвертых, подвергаются изменениям процессы функционирования формальной власти и групп давления.

В пятых, имеющиеся в настоящее время равновесие между центральной властью, с одной стороны, и властью региональных и местных органов самоуправления - с другой, может быть нарушена в результате централизации власти на верхней ступени в ущерб нижним<sup>1</sup>.

В противовес подобной аргументации некоторые буржуазные авторы считают, что степень влияния автоматизации управления на распределение власти в политико-административной системе сильно преувеличивается в силу недостатка эмпирических данных и некоторых неверных представлений об этих процессах. Интересна в этом смысле позиция французских политологов П.Гремьона и Я.Ямуса. Прежде всего они подвергают

<sup>1</sup> Dethier R. Decision et informatique, introduction a l'etude d'une mutation de l'action administrative. Bruxelles, 1974, p. 222.

сомнению сам тезис о правомерности отождествления обладания информацией и властью, положенный в основу исследований о влиянии электронных систем обработки данных на организацию государственного управления. Во-вторых, предлагают в целях более объективного подхода к исследованию данных процессов различать два уровня: а) политико-административная система в целом и б) конкретные организации в отдельности<sup>1</sup>.

По их мнению, все имеющиеся в научной литературе интерпретации, основанные на той посылке, что информация является источником власти, представляют собой слишком упрощенный подход, при котором совершенно не учитывается ряд объективно существующих обстоятельств. Так, в конкретных организациях существует обычай информации, функционирующую в данной системе управления, для принятия решений передавать на верхние уровни. Поэтому концентрация информации в специально создаваемом звене - информационно-вычислительном центре часто безосновательно расценивается как образование нового полномочного подразделения, способного не только хранить информацию, но и оценивать ее.

Далее, реальная связь между информацией и юридической природой принимаемых актов управления также плохо понимается экспертами-технократами. Они зачастую упрощают юридическую природу и механизм принятия управленческих решений, сводя их к выполнению элементарных операций, являющихся, по сути дела, лишь маленькими частичками долгого процесса создания либо применения правовых норм.

И, наконец, необходимо учитывать, что предшествующая внедрению электронно-вычислительной техники рационализация аппарата управления редко совпадает с совершенствованием потока информации и системы ценностей в организации. Установление новых потоков информации в ней чаще

<sup>1</sup> Gremion R, Jamous J. Les systemes d'information publique. - Revue Française de Sciences politique, 1974, N 2, p. 222.

всего представляет собой результат серии организационно-структурных перестроек.

Следовательно структура власти и доминирования основана на иных, нежели обладание информацией, критериях. Это свидетельствует о том, что рассчитывать на изменения в распределении власти в организациях под воздействием электронно-вычислительной техники неправомерно.

Выяснение действительно существующих условий, вызывающих изменения в распределении власти в организациях, требует осуществления ряда исследований социологического характера, которые до сих пор не проводились. В этой связи предлагается выяснить: влияет ли объединение и концентрация информации с помощью электронно-вычислительной техники на процессы принятия управленческих решений, и если да, то каким образом структура, динамика и содержание таких "автоматизированных" решений будет отличаться от традиционных принимаемых. Имеющийся опыт создания и использования электронных систем обработки данных свидетельствует о том, что давать какие-либо окончательные ответы на поставленные вопросы еще рано. Дело в том, что несмотря на большие усилия экспертов по электронным системам обработки данных, убедить лиц, ответственных за разработку и принятие решений пользоваться накопленной в памяти ЭВМ информацией, последние отказываются это делать. Объясняется это положение, в частности, тем, что информация, которая используется в процессе принятия управленческих решений, по всей вероятности, отличается от собираемой в электронных банках данных информации<sup>1</sup>.

В отличие от конкретных организаций в политико-административных системах любая информация в конечном итоге приобретает политический характер, поскольку ее оценка и окончательное решение об использовании либо неиспользовании в процессе принятия решения зависит целиком от опреде-

<sup>1</sup> Gremion R., Jamous I. Les systemes d'information publique, p. 226.

ленных социальных групп и их представителей, принимающих участие в нем.

Концепция равенства обладания информацией и властью не может быть поддержана еще и потому, что она отрицает присущие участникам процессов принятия решений и существующим структурам власти социальные характеристики, которые определяют в конечном итоге неравные возможности доступа, выбора и использования определенной информации. Более того, считают П.Гремьон и Я.Ямус, нельзя рассматривать информацию как разменную монету или нейтральное вещество, которое можно распределять равным образом, абстрагируясь от социальной действительности и одновременно переоценивая значение определенной информации для конкретных социальных групп. Соответственно, необходимо признать в качестве исходной посылки решения дискутируемого вопроса, что возможность использования информации в смысле получения каких-либо преимуществ, в числе которых власть является одним из элементов, фактически зарезервирована за теми, кто в силу своей социальной позиции уже имеет преимущества<sup>1</sup>.

В комплексе вопросов, связанных с выяснением механизма влияния электронно-вычислительной техники на организационное построение аппарата государственного управления, важное место отводится и проблеме взаимосвязи между автоматизацией государственного управления и проявлению степени его централизации. В качестве исходной посылки формулируется, в частности, тезис о том, что электронные системы обработки данных могут выступать как в качестве фактора централизации, так и децентрализации государственного управления<sup>2</sup>.

В пользу централизации свидетельствуют следующие обстоятельства. Во-первых, электронно-вычислительная техника наиболее рентабельна, когда применяется в крупных организациях, к числу которых относятся отдельные звенья центральной администрации. Небольшим организациям, к которым

<sup>1</sup> Gremion R., Jamous I. Les systemes d'information publique, p. 226.

<sup>2</sup> Francois A. L'informatique et l'administration, p. 177.

причисляют подразделения местной администрации, чаще всего просто невозможно приобрести дорогостоящую электронно-вычислительную технику. Если подобная современная техника управления ими и приобретается, то это, как правило, маломощные ЭВМ. Поэтому на практике развитие получает тенденция к сосредоточению основной массы управленческих работ на высших уровнях управления. Во-вторых, возрастание скорости протекания процессов сбора и обработки информации дает возможность органам, находящимся на верхних уровнях управления, в любой момент располагать данными о происходящем в нижестоящих звеньях и осуществлять постоянный контроль за их деятельностью, своевременно реагировать на недостатки в управлении посредством соответствующих директив.

Вместе с тем ряд обстоятельств свидетельствуют в пользу децентрализации. Среди них называют, например, "разгрузку" местных органов и отдельных организаций от множества задач, требующих при их выполнении чисто механических, повторяющихся операций (расчет зарплаты, бухгалтерский учет, учет кадров и т.п.), при которых не затрагивается право выбора и оценки информации. В связи с этим компетентные должностные лица органов местного самоуправления смогут уделять больше времени формированию творческих управленческих решений. Важность и обоснованность решений, принимаемых на низших уровнях, также будет возрастать в связи с возможностью местных органов управления получать информацию, собираемую на верхних уровнях, пользоваться электронно-вычислительной техникой, концентрируемой в территориальных вычислительных центрах коллективного пользования. Кроме того, высказано предположение о том, что центральная административная власть сможет делегировать больше полномочий местным органам, так как получит возможность эффективного контроля за их деятельностью путем получения ежедневной информации о функционировании этого звена государственной администрации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Braibant G. Perspectives et problemes du developpement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine decennie, p.204.

В свете оценки этих весьма противоречивых взглядов на проблему в целом, иногда предлагается рассматривать соотношение централизации и децентрализации государственного управления в условиях автоматизации с учетом нескольких аспектов, а именно: применительно к перераспределению функций управления, во-первых; концентрации на том или ином уровне управления информации, во-вторых; уровне принятия управленческих решений, в-третьих; концентрации технических средств обработки информации, в четвертых<sup>1</sup>.

При рассмотрении вопроса о централизации либо децентрализации функций управления под воздействием ЭВМ следует учитывать, что имеется целый ряд подфункций и операций, не связанных с творческой деятельностью, а потому сравнительно легко поддающихся стандартизации и переводу на машинную основу. Относительно этих управленческих функций и операций в условиях автоматизации проявляется тенденция к их сосредоточению на верхних уровнях управления. К их числу, в частности, относятся учетно-бухгалтерские операции, связанные с начислением зарплаты служащим, ведением архивов и документационных массивов, различного рода регистров, в том числе в масштабе отрасли (сферы управления).

Что касается централизации информации, то она, по мнению специалистов, правомерна как с экономической, так и организационной точек зрения. Проблема накопления, хранения и использования огромных массивов информации, используемых различными ведомствами, требует концентрации технических средств электронной обработки данных, однако это не равносильно концентрации этих средств в одном каком-либо звене государственной администрации. Подобная концентрация может быть достигнута путем взаимодействия системы взаимосвязанных посредством общих идентификаторов электронных банков данных. Большую надежду в связи с этим возлагают на систему электронных систем обработки данных, взаимодействующих

---

<sup>1</sup> Francois A. L'informatique et l'administration, p. 177.

с помощью телесвязи и позволяющих объединять информацию, находящуюся в различных районах национальной территории<sup>1</sup>.

Однако централизация информации вызывает в качестве негативного последствия опасность злоупотребления властью со стороны высших уровней центральной администрации в ущерб местным органам управления. Только оптимальное распределение полномочий на получение доступа к централизованным банкам данных и равномерное использование информации в разработке и принятии решений различными уровнями государственной администрации при условии доброжелательного отношения к делегированию власти со стороны высших уровней дает основания для рассмотрения централизации информации в качестве положительного явления. Избежать попыток противоправного использования различных данных, манипуляции информацией путем ее представления в неполном либо искаженном виде можно, по мнению буржуазных юристов, лишь при условии решения комплекса вопросов деонтологического и юридического характера.

Суть проблемы состоит в следующем. Создание справочных банков данных о физических и юридических лицах приводит к появлению реальной возможности для нарушений прав и свобод граждан, в особенности права на уважение их личной жизни<sup>1</sup>. В свою очередь, эксплуатация статистических электронных банков данных требует решения вопроса об обеспечении права доступа к различного рода информации социально-политического и экономического характера<sup>2</sup>. Первые обостряют проблему взаимоотношений граждан и аппарата государственного управления, вторые - проблему обеспечения нормальной деятельности буржуазных политических и административных институтов и эффективности контроля за функционированием исполнительной власти.

<sup>1</sup> Nora S. Minc A.L' informatisation de la societe. Paris, 1976, p. 17-39.

<sup>2</sup> Bertraud E. Aspect juridique et administrative des banques de donnees. - Information et gestion, 1971, N 24, p. 79-80.

<sup>3</sup> Esllie H. How accessible are the records in governments records centers? - Journalism Quarterly, 1975, vol. 52, N 1, p. 22.

Электронно-вычислительная техника может оказывать определенное воздействие на распределение полномочий на принятие решений. Предполагается, что ЭВМ является прежде всего фактором, способствующим децентрализации полномочий на принятие решений, поскольку при их использовании появляется возможность для органов местного самоуправления получать информацию, собираемую на верхних уровнях, использовать мощную электронно-вычислительную технику для подготовки вариантов решений<sup>1</sup>. Однако было бы ошибочным полагать, что исключительно внедрение электронно-вычислительной техники влечет за собой реализацию намечающейся тенденции. В действительности ЭВМ предоставляет технические возможности для этих процессов, но ни в коем случае не влечет за собой автоматически проведение организационных реформ.

Относительно проблемы централизации технических средств электронной обработки данных преобладает мнение, что этот процесс в сочетании с комплексным использованием малых ЭВМ и периферийных устройств приведет к наиболее оптимальным формам использования электронно-вычислительной техники в современных условиях.

При этом считается, что при наличии множества работ, требующих их механизации и автоматизации в объеме, позволяющем полностью использовать ЭВМ, будет правильнее пользоваться мощной электронно-вычислительной техникой. Использование больших электронно-вычислительных машин снижает и стоимость аренды машинного времени.

В пользу централизации электронно-вычислительной техники свидетельствуют, например, такие факторы:

- более эффективное использование специалистов в области эксплуатации ЭВМ путем концентрации их опыта и знаний;
- уменьшение стоимости машинной обработки информации в силу повышения эффективности использования электронно-вычислительной техники путем прикрепления к ней большого количества пользователей, между которыми распределяются расходы по эксплуатации ЭВМ;

---

<sup>1</sup>Calloudec-Oenuys F. L'informatique et la decision administrative. Bruxelles, 1974, p. 12.



- возможность многих подразделений государственной администрации интегрировать в единое целое в ходе использования ими однородных результатов электронной обработки данных и др.<sup>1</sup>

В то же время есть высказывания и в пользу децентрализации электронно-вычислительной техники. В качестве аргументов при этом называются такие обстоятельства:

- увеличение независимости тех звеньев администрации, которые имеют собственную электронно-вычислительную технику. В силу того, что пользователь одновременно является абсолютным хозяином (держателем системы), он самостоятельно определяет приоритеты в обработке информации, осуществляет выгодную ему политику в области развития автоматизации управления и т.д.;

- уменьшение задержек в обработке информации, поскольку вычислительный центр функционирует с учетом приоритетов, которые определены собственником электронно-вычислительной техники;

- перевод на машинную обработку именно тех управленческих операций, в которых действительно нуждается администрация. Централизация с ее стандартизацией и унификацией документов меньше всего соответствует желаниям пользователей. Очень часто разработчики электронных систем обработки данных превосходно обосновывают проекты с технической точки зрения, совершенно не учитывая при этом реальное положение в организации, в которой осуществляются процессы автоматизации управления. В конечном итоге результаты внедрения электронно-вычислительной техники редко достигают ожидаемых; - обеспечение большей безопасности технических средств, алгоритмов и программ, программных библиотек с точки зрения их возможного повреждения и уничтожения<sup>2</sup>.

Приведенные аргументы свидетельствуют о том, что с абсолютной точностью выбрать тот или иной вариант использования электронно-вычислительной техники весьма затруднительно.

---

<sup>1</sup> François A. L'informatique et l'administration, p.181-182.

<sup>2</sup> Ibid., p.182.

В некоторых исследованиях предпринимаются попытки прогнозирования развития административных структур в условиях комплексного использования электронно-вычислительной техники на более длительные периоды. Имеется, например, модель "автоматизированной администрации" 1980-1985 годов, разработанная по инициативе Делегации по информатике (Франция). Здесь выделяются два типа подсистем. Во-первых, межминистерская (или межфункциональная) подсистема и, во-вторых, министерская (или функциональная) подсистема.

Межминистерская подсистема основана на интегрированной системе электронных банков данных, информационно-вычислительных центров, подразделений информатики, которые будут осуществлять сбор, обработку и выдачу информации для ряда министерств и ведомств, а также государственных предприятий и учреждений.

В министерскую подсистему входят специализированные подразделения по сбору, обработке и выдаче данных, касающихся отдельной сферы либо отрасли государственного управления, функционирующие в рамках отдельной организационной системы<sup>1</sup>.

Проведенный анализ высказываемых в западной политико-юридической литературе взглядов на проблемы организационного построения аппарата государственного управления показывает, что было бы неверно расценивать их как чисто организационно-технические проблемы. Только некоторая часть этих проблем может быть с известной долей условности отнесена к разряду организационно-технических. Речь идет, например, о модификации в распределении функций управления, административно-правовом закреплении правового статуса новых звеньев буржуазной государственной администрации, концентрации на том или ином уровне средств элект-

---

<sup>1</sup> Hadas-Lebel R.L.'informatique dans l'administration française, p. 99-100.

ронной обработки информации и т.п. Вместе с тем внедрение электронно-вычислительной техники обострило уже давно стоявшие проблемы организации буржуазного государственного управления (централизация управления и взаимоотношения центральных и местных органов, распределение компетенции между органами управления, соотношение исполнительной и законодательной власти), а также обусловило появление новых проблем (соотношение информации и власти, распределение власти в политико-административной системе, нарушение прав и свобод граждан в условиях электронных банков данных), которые имеют непосредственно политический характер.

Таким образом, спектр проблем, возникающих в процессе рационализации аппарата государственного управления в условиях применения электронно-вычислительной техники весьма широк как по их конкретному содержанию, так и по социально-политической сущности. Однако при анализе высказанных в буржуазной специальной литературе взглядов на эти проблемы в качестве основной методологической предпосылки необходимо использовать тезис о том, что аппарат государственного управления современного капиталистического государства есть элемент политической организации буржуазного общества. Этот фактор является решающим для правильной оценки теории и практики его организации в условиях функционирования электронных систем обработки данных. "Даже организационно-техническая сторона управления... в значительной мере определяется всей совокупностью производственных отношений данного общества. В еще большей степени это относится к организационно-хозяйственной стороне управления, способы и формы осуществления которой органически связаны с социально-экономической основой общества"<sup>1</sup>. В политической сфере это обстоятельство более ощутимо.

---

<sup>1</sup> Гвишиани Д. Вопросы использования и изучения социальных аспектов управления производством. - В кн.: Очерки управления промышленным производством, М., 1969, с.88.

Предпринимаемые в развитых капиталистических странах попытки модификации аппарата управления в условиях комплексного применения электронно-вычислительной техники свидетельствуют, что буржуазное государство пытается совершенствовать государственный аппарат посредством дальнейшей дифференциации функций отдельных звеньев и усиления кооперации между ними. Этому служат и анализируемые исследования буржуазных государствоведов и пристов, задача которых - дальнейшее совершенствование механизма государственно-монополистического регулирования всех областей общественной жизни капиталистических стран, в том числе организации и деятельности аппарата управления. В этом проявляется стремление буржуазных ученых приспособить государственно-монополистический государственный аппарат к современным требованиям управления. Главным потребителем их научных разработок являются своекорыстные социальные группы, само капиталистическое государство, система государственно-монополистического капитализма. Буржуазная правовая и политическая наука в целом служит социально предопределенной цели - стабилизации и "рационализации" существующего строя.

Однако попытки использования современных научных знаний не помогают господствующему классу преодолеть углубляющиеся противоречия капиталистической системы. Это показывает и анализ проблем, возникших в связи с автоматизацией государственного управления в капиталистических странах, к числу которых относятся, в частности, дальнейшее возрастание роли исполнительной власти в буржуазной политической системе, усиление централизации управления, проявление технократических тенденций развития государственного аппарата. Следовательно, использование достижений научно-технического прогресса в сфере государственного управления, имеющее своей конечной целью совершенствование механизма государственно-монополистического господства, приводит к еще большему обострению противоречий, поскольку содействует укреплению могущества буржуазии над большинством населения - трудящимися капиталистических стран.

В.И. Ленин предвидел, что технический прогресс будет все больше перерастать рамки капитализма, хотя бы государственно-монополистического, стимулируя революционный переход к новому, более высокому строю - социализму<sup>1</sup>. Этот вывод подкрепляется и всем ходом научно-технической революции применительно к организации государственного управления. Его механизация и автоматизация, порождающие создание электронных банков коллективного пользования, проведение совместных мероприятий, часто охватывающих всю национальную территорию, требуют повсеместной интеграции различных звеньев государственной администрации, налаживания ее совместных действий в частной сфере управления, а это принципиально невозможно организовать должным образом в условиях капитализма.

Внедрение электронно-вычислительной техники еще более обостряет интеграционные процессы в управлении в современном империалистическом государстве, приводит к неимоверному усилению централизации, административной деятельности, все более полному слиянию администрации с монополистическим капиталом и дальнейшему ограничению функций буржуазно-демократических институтов, среди которых находятся и представительные органы. Аппарат управления занимает тем самым в реальной жизни значительно более сильные позиции, чем это предусмотрено законодательством, эти позиции в условиях научно-технической революции еще более укрепляются в ущерб полномочий представительных органов власти.

При этом надо иметь в виду, что подобные негативные последствия применения электронно-вычислительной техники в буржуазной администрации несколько сглаживаются вследствие сопротивления левых сил. Трудящиеся и различные прогрессивные организации выступают в поддержку сохранения хотя бы существующих атрибутов буржуазной демократии и в условиях автоматизации управления. Этим, в частности, обусловлено появление таких новых звеньев буржуазной администрации, как специ-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 23, с. 95.

альные органы контроля за соблюдением законодательства об электронной обработке информации.

Кроме того, само оптимальное руководство процессом автоматизации требует нормативно-правового регулирования организационных форм и методов осуществления этой деятельности.

Тем самым подтверждается высказанное в советской юридической литературе<sup>I</sup> положение о том, что сфера правового регулирования в буржуазном обществе расширяется, хотя его доля при сопоставлении с неправовыми методами руководства относительно уменьшается.

---

<sup>I</sup> См.: Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве. М., 1967, с.55-58.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ОБРАБОТКИ ДАННЫХ О ЛИЦАХ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ<sup>1</sup>

Возможность использования электронной техники в деятельности государственной администрации западных капиталистических стран возникла в 1950-х годах, то есть с появлением первых электронно-вычислительных машин (компьютеров) и соответствующих пакетов программ<sup>2</sup>.

Наряду с автоматизацией действий администрации, заключающихся в выполнении большого количества счетных операций, компьютеры постепенно стали применяться для создания банков данных (регистров, картотек), содержащих определенную информацию об объектах управления. Эти автоматизированные банки с точки зрения накапливаемой информации сразу же разделились на два вида: на банки данных, содержащие информацию о предметах (объектах), например, улицах, городах, стройках и т.д., и банки данных, содержащие информацию о лицах (персональные данные).

<sup>1</sup> В статье использованы материалы, опубликованные в польской юридической литературе, в частности: А.Мрузек, Г.Гарстка. Электронная обработка данных в государственной администрации, праве и науке права Федеративной Республики Германии, *Państwo i Prawo*, 1975, N 1, с.90-106; А.Мрузек. Законодательство об информатике в западных государствах. *Państwo i Prawo*, 1979, N 10, с.93-105; А.Мгозек. Prawno-polityczne konsekwencje wdrożenia APD w ramach aparatu państwa burżuazyjnego. Toruń, 1978; К.Собчак. Prawo a informatyka, Warszawa, 1978; Milton K.Wessel. Komputer i społeczeństwo, Warszawa, 1976.

<sup>2</sup> Развитие производства и совершенствование электронной техники шло быстрыми темпами. Так, в 1960 г. компьютеры совершали 10 операций в секунду, в 1970г. — 10 тысяч, а в 1976г. — 100 тысяч операций. Теперь создаются компьютеры пятого поколения, появление которых на рынке ожидается в 1980 г. (См.: *Prawo i Życie*, 1980, № 6, с.20).

Банки данных, накапливающие информацию о лицах, возникли стихийно на разных уровнях управления и приспособились к практическим возможностям административной деятельности. Так, кроме банков данных, включающих основную информацию о лицах в коммунальной сфере, существуют и банки данных, включающие специализированную информацию. Такие банки данных могут обеспечивать информацией, например, органы здравоохранения, органы, осуществляющие проведение избирательных кампаний, государственную полицию и т.д.

Опыт использования государственной администрацией автоматизированных банков данных выдвинул новые организационные и правовые проблемы. Решение этих проблем в каждой капиталистической стране определяется степенью развития автоматизированной обработки информации (информатизацией).<sup>1</sup>

Электронная обработка информации в государственной администрации, создание банков данных связано с необходимостью издания ряда новых правовых актов, регулирующих проблемы, возникающие в связи с применением этих новых средств и методов административной деятельности. Количество принятых в этой области предписаний позволяет некоторым юристам говорить о формировании новой отрасли права — компьютерного права, права электронной обработки данных.

<sup>1</sup> В этом смысле наиболее развитой капиталистической страной являются Соединенные Штаты Америки, где по данным на 1980г. пятьдесят федеральных агентств ведают 363 отдельными информатическими учреждениями, составляющими взаимосвязанную сеть и содержащими миллиарды данных о гражданах США.

В Федеративной Республике Германии государственной администрацией эксплуатируется более 30 тысяч компьютеров различных типов. По инициативе федеральных органов электронная обработка данных введена в Федеральное криминальное бюро, федеральное бюро автомобильного движения, центральный регистр наказаний, центральный регистр иностранцев и др. Банки данных, накапливающие информацию о лицах, приспособляются к нуждам определенных областей административной деятельности.

Главным информационным центром Великобритании является Государственный полицейский компьютер. В его регистрах находятся данные о 24 миллионах лиц, начиная с владельцев автомашин и кончая лицами, совершившими тяжкие преступления (См.: *Pravo i Žucie*, 1980, № 6, с.19-20).



Большое количество новых правовых актов издано в ФРГ в области организации систем электронной обработки данных парламентами и правительствами земель, в компетенцию которых входит создание и использование этих электронных систем. В настоящее время приняты следующие, наиболее важные в этой области, правовые акты земель: Закон о центре данных Баден-Виртемберга, Закон об организации электронной обработки данных в Баварии, Закон о создании центра обработки данных и коммунального вычислительного центра в Гессене, Закон о центре данных в Шлезвиг Гольштейне и др.

Эти правовые акты регулируют в основном создание структурных подразделений, в компетенцию которых входит организация систем электронной обработки данных, состав групп, контролирующих порядок использования данных, подведомственность этих подразделений, а также права и обязанности пользователей системы. Правовое регулирование касается и форм накопления и передачи информации, приспособления их к свойствам компьютеров.

Наиболее обсуждаемой на Западе проблемой в связи с функционированием банков данных о лицах стала охрана информации от злоупотреблений со стороны государственных и частных учреждений. Эта проблема возникла в условиях всеобщего развития автоматизации, влекущего за собой как положительные, так и отрицательные явления. К последним относится ограничение личной свободы граждан и чрезмерное укрепление позиций государственной администрации.

В дискуссиях и спорах, предшествующих принятию законов об охране информации о лицах в ряде капиталистических стран (Швеции, США, ФРГ, Франции), выдвигались различные предложения нормативного регулирования использования данных о лицах в условиях автоматизации, установления действительных гарантий уважения интересов личности. В частности, выдвигался вопрос, должна ли законодательная охрана данных ограничиваться лишь сектором государственной администрации или следует регулировать также деятельность частных учреждений, организаций.

В Европе победило мнение о необходимости законодательного регулирования охраны данных в обоих секторах - публичном и частном, мотивированное тем, что нарушения в функционировании частных автоматизированных систем являются более опасными для личности. Другая позиция по этому вопросу была занята американским законодателем, урегулировавшим работу с данными о лицах прежде всего в рамках федеральной администрации.

Другой спорный вопрос касался того, следует ли регулировать только автоматизированную обработку данных о лицах или распространить правовые средства и на неавтоматизированную обработку данных (так называемой мзлой информатики или ручным способом). Если первоначально угроза интересам личности усматривалась исключительно от применения компьютеров как технических средств обработки и передачи информации, то позднее все чаще обращалось внимание на угрозу, связанную с накоплением и использованием персональных данных без применения автоматизации. Это мнение нашло отражение в законодательстве. Так, если два первых закона об охране информации (Закон земли Гессен и Шведский закон) касаются только автоматизированной обработки данных, то Американский закон и последующие за ним Западногерманский и Французский законы имеют более широкое функциональное распространение. Эти законы регулируют работу с находящимися в банках данных массивами информации о лицах, зафиксированными также неавтоматизированным способом (не на машинных носителях), если эти массивы имеют характер картотеки или регистра.

Приступая к краткому анализу действующих законов об охране информации о лицах, отметим, что первый такой закон был издан в Швеции в 1973 году (Datalag). Далее следовало издание подобных законов в США в 1974 г. (Privacy Act), в ФРГ в 1977 г. (Bundesdatenschutzgesetz) и Франции в 1978 г. (Loi relative a l'informatique).

Во многих других странах продолжают интенсивные законодательные работы, и в ближайшее время следует ожидать появления нескольких новых законов (Дания, Норвегия, Люксембург).

Проект международной конвенции о защите информации о лицах готовит также Комитет министров Европейского совета для государств - членов этого совета.

Кроме законов общегосударственного уровня в некоторых федеративных странах (США, Канада, ФРГ, Швейцария) действуют локальные законы, имеющие значение для формирования модели защиты информации о лицах. Среди них особое место занимает Закон земли Гессен (1970 г.), являющийся первым правовым актом такого рода.

Эти законы имеют много общего, так как дискуссии и споры, предшествующие их изданию, концентрировались вокруг одних и тех же вопросов, обсуждались схожие альтернативы и идентичные трудности их осуществления.

С другой стороны, в названных законах имеются и различия, вытекающие из специфики отдельных правовых систем или способа понимания взаимоотношений между государственной администрацией и личностью.

Опыт имеющихся законодательных решений, практика применения ранее изданных правовых актов<sup>1</sup>, а также высказанные во время дискуссий, проводимых в различных странах по вопросам правового регулирования охраны данных о лицах, учитывались при разработке и принятии последующих аналогичных законодательных актов.

Все упомянутые законы содержат пункты о целях и задачах, отражающие итоги дискуссий, предшествовавших изданию этих законов в соответствующих странах. Следует отметить, что эти пункты, как правило, не содержат определения предмета охраны и ясно не определяют законодательных целей. Их содержание позволяет лишь установить тенденцию, направленную на расширение интерпретации предмета охраны. Так, например, в ст. I Французского закона определяется цель охраны данных следующим образом: "Электронная обработка данных должна применяться в интересах граждан... Использование вычис-

<sup>1</sup> Такой опыт излагается, в частности, в годовых отчетах (репортах) Гессенского уполномоченного по делам охраны данных, Шведской комиссии контроля информации, Американской комиссии по охране личной жизни.

лительной техники не может нарушать идентичность прав человека, его личной жизни, личных и гражданских прав".

В рассматриваемых законах можно выделить два способа (модели) охраны данных о лицах. Первое решение (модель I) состоит в том, что сбор и использование информации о лицах требует разрешения специального органа, который является самостоятельным и действует на основе закона. Этот орган определяет условия, соблюдение которых обязательно в процессе сбора и обработки данных. Он же разрешает споры, возникающие в связи с использованием данных о лицах. Согласно второму решению (модель II) накопление и использование совокупности данных о лицах не требует получения на это разрешения, а обусловлено характером деятельности субъекта (органа), в ведении которого эта совокупность находится. Определенные фазы обработки данных о лицах должны осуществляться с соблюдением указанных в законе условий. Порядок обработки данных дифференцируется с учетом характера этих данных. Выделенный специальный орган осуществляет надзор за соблюдением закона, но он не имеет права непосредственного вмешательства в случае выявления нарушений. Споры, возникающие в связи с использованием данных о лицах, разрешаются в административном порядке.

Рассматриваемые правовые акты (законы), как правило, приближаются к первому или второму решению (модели). Наиболее близким первой модели является Шведский закон. Созданная на его основе комиссия по контролю информации дает разрешение на образование автоматизированного регистра (перечня) данных о лицах и определяет условия пользования им. Комиссия имеет широкие контрольные полномочия. Этим законом, кроме общих правил защиты информации о лицах, определяются обязанности работников, отвечающих за регистр, а также вытекающие из этих обязанностей права заинтересованных лиц.

Второй модели наиболее соответствует Западногерманский и Американский законы. Согласно этим законам обработка данных о лицах не требует разрешения специального органа. О

допустимости создания регистра данных о лицах решают административные органы в соответствии со своей компетенцией.

По Западноевропейскому закону условия работы с информацией дифференцируются применительно к определенным пользователям (абонентам), конкретным фазам обработки информации, а также к некоторым группам данных. В законе фигурирует множество генеральных положений, а также допустимость ряда исключений из общих принципов.

Американский закон в отличие от Западноевропейского содержит значительно меньшее число принципов, однако большое внимание в нем уделено регламентации различного рода исключений. Так, в этом законе помещены обширные каталоги общих и частных исключений, согласно которым по решению руководителя учреждения, ведущего регистр, может наступить исключение из общих правил. Например, в случаях если банк данных или его часть используется центральным информационным агентством, если банк данных создан в целях борьбы с преступностью и т.п.

Французский закон содержит в себе постулаты как первой, так и второй модели. Согласно этому закону, использование автоматизированной обработки данных о лицах требует соблюдения дифференцированных требований, установленных для государственного и частного секторов. Специальный орган - Национальная комиссия по информатике - выполняет оценивающие и регистрирующие функции в отношении обработки персональных данных государственными органами. В отношении частных учреждений для осуществления обработки персональных данных достаточным является сообщение об этом комиссии и подтверждение принятия этого сообщения или только истечение определенного срока. Охрана персональных данных, закрепленная во французском законе, сводится к определению условий, которые должны выполняться в процессе сбора, хранения, обработки данных, а также способов информирования граждан о процедурах обработки персональных данных. Французский закон содержит также довольно четкую классификацию

информации, составляющей потенциальную опасность для личности.

Согласно всем рассматриваемым законам субъекты информации (граждане) пользуются правом на информирование на всех стадиях работы с информацией. Это право закрепляется в отдельных законах в различной форме и степени интенсивности. Право на информирование реализуется в основном двумя способами. Первый способ основывается на создании общедоступных центральных регистров, в которых сообщается об учреждениях, собирающих данные о лицах, характере этих данных, целях и способах их использования, категориях пользователей и категориях субъектов информации. Такие регистры предусматриваются Американским законом (Федеральный регистр), Западногерманским законом (регистр федерального уполномоченного по охране данных) и Французским законом (регистр комиссии). Эти регистры публикуются и являются общедоступными. На массивы же данных, находящихся в ведении специальных служб, обязанность информирования или же вообще не распространяется, или же ограничивается количеством сообщаемых подробностей.

Второй способ реализации права на информирование заключается в возможности обращения субъектов информации к держателям банков данных с вопросами о касающейся этих субъектов информации.

Право субъекта информации знакомиться с содержанием касающихся его данных и состоящее в возможности исправления, дополнения, актуализации, ликвидации и комментирования информации, находящейся в банках данных, формулируется как общее правило во всех рассматриваемых законах. Право на информирование о содержании накапливаемых данных может рассматриваться как самостоятельное или же как условие реализации права на соопределение содержания записей (когда данные не поступали непосредственно от субъектов информации).

Французский закон предусматривает наиболее широкий каталог мер вмешательства, которыми наделяются субъекты информации, и ставит их в наиболее выгодное положение, так

как доказывание в случае спора ложится на содержателя банка данных.

Таким образом, из краткого анализа рассмотренных законов можно прийти к выводу о наличии некоторых общих черт, составляющих концепцию охраны персональных данных.

Согласно этой концепции создание и использование банков персональных данных, особенно автоматизированных, допустимо при определенных законом условиях (принцип легальности). Эти условия являются более или менее жесткими в отношении различных групп данных, вида (характера) государственных органов или частных учреждений, собирающих данные, или, наконец, операций, совершаемых с данными.

Наряду с принципом легальности концепция охраны персональных данных, реализуемая в рассматриваемых законах, включает в себя также принцип целесообразности и принцип открытости. Принцип целесообразности выражается в допустимости использования персональной информации, содержащейся в банках данных (регистрах, картотеках) только в случаях, когда это необходимо для осуществления законных функций определенного органа. Этот принцип отражается в законах в различных вариантах, более или менее жестких. Принцип открытости находит отражение в предписаниях, обязывающих информировать заинтересованных лиц о существующих массивах персональных данных, способах их использования, а также признания права субъектов информации на ознакомление с касающимися их данными.

Однако все эти общие принципы подвергнуты различным ограничениям и исключениям, вытекающим из этих законов. Так, исключения из общего правила вводятся в пользу органов специального характера, то есть в тех сферах информационной деятельности, в которых она имеет особое значение

для государства, а одновременно создает опасение для личности, ее личных и политических прав<sup>I</sup>.

---

<sup>I</sup> Следует отметить, что правовое регулирование охраны персональных данных, рассматриваемыми законами предполагает существование большого количества автоматизированных банков данных (реестров, картотек), используемых различными органами государственного и частного характера.

Ситуация в социалистических странах является иной. Так, исходным положением предполагаемого закона об Общей электронной системе учета населения в Польской Народной Республике является гарантия охраны персональных данных в условиях функционирования единой интегрированной информационной системы. Эта система станет полной и постоянно актуализируемой энциклопедией знаний о гражданах ПНР. Ее первой очередью является подсистема "Мэтрис", включающая в 1976 г. (спустя два года после ее создания) 98 миллионов данных о гражданах ПНР, имеющих высшее образование. Эти данные накапливаются в автоматизированном банке данных и доступны лишь компетентным органам, определенным распоряжением Председателя Совета Министров.

Этот банк данных - один из самых богатых информацией такого рода в Европе.



СОДЕРЖАНИЕ

1. Стуре Э.Я., Бишер И.О. Управление созданием крупных автоматизированных систем.....	3
2. Лице А.К. Некоторые особенности правового регулирования разработки и внедрения АСУ в управлении народным хозяйством.....	18
3. Бишер И.О. Правовые основы и правовое обеспечение автоматизированных систем управления.....	27
4. Клечинская Л.А. Некоторые вопросы правового регулирования республиканской системы банков данных (РСБД).....	40
5. Бабаев С.Ф. Электронно-вычислительная техника и государственные служащие аппарата управления в капиталистических странах.....	50
6. Плотняк Дз.П. Некоторые социальные аспекты применения компьютеров в капиталистических странах...	74
7. Бабаев С.Ф. Электронно-вычислительная техника и организационное построение аппарата управления в капиталистических странах.....	81
8. Бергер Л.А. Правовое регулирование электронной обработки данных о лицах в некоторых зарубежных странах.....	102

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОСТИЖЕНИЙ КИБЕРНЕТИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ И ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ БОРЬБА

Межведомственный сборник научных трудов

Редакторы: С.Бабаев, Н.Сарамонова  
Технический редактор И.Балоде  
Корректор И.Балоде

Подписано к печати 18.06.1981. ЯТ III49 Ф/б 60x84/16.  
Бумага М1. 7,0 физ.печ.л. 6,5 усл.печ.л. 5,5 уч.-изд.л.  
Тираж 290 экз. Зак.№ 1199. Цена 35 к.

Латвийский государственный университет им. П.Стучки  
Рига 226098, б. Райниса, 19

Отпечатано на ротационте, Рига 226050, ул. Вейденбаума, 5  
Латвийский государственный университет им. П.Стучки

44/5116

35 K.

LATVIJAS UNIVERSITĀTES BIBLIOTĒKA



0509021761