

правительство, государственные органы при осуществлении управленческих функций будут пользоваться той же информацией, которая доступна в открытых для публики библиотеках или центрах, то можно полагать, что система ГСНТИ окажется жизнеспособной. Ежели (как и сейчас) останутся существовать разные виды информации: для простого народа; для правительства; для правителя — то никакой ГСНТИ не получится.

Рассматривая роль НТИ в интеграции русскоязычного населения, я выскажу сугубо личное мнение, что в рамках СНГ осуществить сотрудничество в обмене научно-технической информацией довольно проблематично. Несмотря на наличие высокообразованного русскоязычного населения (большинство технической интеллигенции в этих странах — русские), несмотря на наличие соответствующих государственных органов, МКС, головных организаций и планов — т. е. все формальные признаки деятельности имеются — перспективы неясные, так как почти во всех независимых странах идет усиленная национализация и выдвигание

местных руководящих кадров. К тому же происходит ухудшение состояния экономики и спад в науке. Попросту говоря, им пока не до науки и техники. И тем не менее, я считаю принципиально важным иметь соответствующее направление работы по формированию заинтересованности в сотрудничестве стран СНГ.

Совсем другие перспективы сотрудничества наблюдаются в странах с недавно сформировавшимися гигантскими русскими диаспорами: Израиль, Германия, отчасти США. Экономическая конкуренция, стремление найти рабочее место по специальности заставляют ожесточенно искать «свое» место под солнцем рыночной экономики, в том числе и с обращением в сферу российской науки и техники. Государственная поддержка таких инициатив, как Международный библиотечно-аналитический центр в США, плановая работа по обмену научно-технической информацией с Германией, инициативы по налаживанию научно-технических связей с Израилем имеют перспективу.

УДК 002:351.001.1

А. Б. Антопольский (директор НТЦ «Информрегистр»)

Принципы концепции системы управления государственными информационными ресурсами

Рассматриваются обязанности государства как собственника государственных информационных ресурсов (ИР), схемы управления ИР, понятие государственных ИР, основные направления создания и реализации системы управления государственными ИР, финансово-экономическое обеспечение деятельности по формированию и использованию ИР, контроль и координация ИР.

1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМЫ

Информационные ресурсы (ИР) являются необходимым условием эффективной деятельности во всех сферах жизни общества. Количество и качество ИР, степень их использования на рубеже XXI века становятся определяющими факторами уровня развития страны и ее статуса в мировом сообществе.

Национальные ИР России представляют собой феномен громадного объема и ценности, включающий миллионы информационных продуктов, как материальной, так и интеллектуальной природы (баз данных, библиотечных, архивных, картографических фондов, регистров, кадастров, электронных изданий и проч.).

Согласно переписи, проведенной Госкомстатом в 1996 г., в ведении только 30 тыс. российских предприятий находится около 800 тыс. баз данных общим объемом 160 терабайт и стоимостью не менее 320 млрд \$. Не менее 30% национальных ИР России являются государственными, т. е. созданными за счет средств налогоплательщиков в процессе деятельности государственных органов власти и

управления всех уровней, а также при выполнении предприятиями всех форм собственности государственных заказов.

В обязанности государства, как собственника государственных ИР, входит:

обеспечение полноты создания первичных и производных информационных массивов и продуктов, составляющих государственные ИР, на основе информации, получаемой или создаваемой в результате осуществления профессиональной деятельности;

надежное хранение и защита этих продуктов;

предоставление государственных ИР (за исключением ресурсов, содержащих государственную, коммерческую и служебную тайну или персональные данные) в свободный доступ для граждан и организаций;

оптимизация затрат бюджетных средств на формирование, использование и защиту государственных ИР;

координация деятельности различных ведомственных и региональных структур, а также организаций негосударственного сектора при формировании ИР;

создание условий для эффективного использования ИР в деятельности органов власти и государственных учреждений.

Содержанием данной концепции является изложение механизмов, при помощи которых государство обеспечивает выполнение указанных функций, т. е. системы управления деятельностью по формированию и использованию государственных ИР (для краткости — системы управления ИР).

Подавляющая часть государственных ИР содержит информационные массивы и продукты, отражающие результаты деятельности государственных органов и организаций в той или иной сфере. Поэтому управление государственными ИР должно осуществляться непосредственно в процессах государственного управления. При этом следует исходить из складывающейся структуры системы государственного управления в стране, которая включает три параллельно существующих схемы управления.

А. Функциональная (межведомственная) схема, когда орган исполнительной власти осуществляет функции управления по отношению к данному виду деятельности, независимо от ведомственного или регионального подчинения организации, осуществляющей эту деятельность. Применительно к информационной деятельности примером является закрепление управляющих функций по некоторым ее видам за конкретным ведомством, например, в архивном деле — Росархив, в библиотечном и музейном деле — Минкультуры, в статистической деятельности — Госкомстат, в геоинформационной деятельности — Минземстрой, в научно-технической информации — Миннауки и др.

Б. Ведомственная (иерархическая) схема, когда орган управления руководит всеми функциями подчиненных ему организаций, является традиционной для России. Хотя малая эффективность такой схемы показана многолетним опытом, во многих сферах государственной деятельности ведомственная схема является единственно возможной.

Примерами ведомственных систем управления информационными ресурсами являются, например, системы Госналогслужбы, МВД, Пенсионного фонда, Центризбиркома и многие другие. Хотя эти системы включают пересекающиеся по своему составу ресурсы, в частности, о населении, управление их созданием и использованием осуществляется реально по иерархической ведомственной системе.

В. Региональная схема, когда орган управления руководит функциями организаций, расположенных на данной территории. Хотя в полной мере региональная схема управления реализуется по отношению к организациям регионального подчинения, многие функции управления, в частности, координация деятельности, фактически осуществляются по отношению ко всем организациям региона. Примером является организация работ по информатизации в Ярославской области, где в создании информационной сети участвуют организации как регионального, так и федерального подчинения, в частности, институты РАН, университеты, библиотеки и др.

Кроме того, постоянно предпринимаются попытки создания временных или проблемных схем управления на основе разного рода межведомственных комиссий, советов, программ. Эффективность

таких схем напрямую зависит от того, какими финансовыми, административными или правовыми возможностями располагают подобного рода органы управления.

Все перечисленные схемы управления конкурируют между собой, причем возникает весьма сложная и противоречивая картина. Поэтому построение системы управления, адекватной поставленным задачам и столь большому и сложному объекту управления как государственные ИР, является весьма сложной задачей.

Важнейшей обязанностью всех органов государственного управления должно быть формирование и эффективное использование ИР, отражающих и обеспечивающих их деятельность.

Декларативно это требование установлено в Федеральном законе “Об информации, информатизации и защите информации”. Конструктивно оно должно быть раскрыто в постановлениях Правительства и других высших органов государственной власти, определяющих функциональные обязанности подчиненных им органов и организаций.

В совокупности эти нормы должны создавать систему управления государственными ИР, предусматривающую:

координацию деятельности по формированию ИР;

определение полномочий и ответственности в отношении ИР органов государственного управления, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений;

порядок финансирования и финансовой отчетности по созданию и ведению ИР;

организацию регистрации ИР и их учета как имущества;

контроль за использованием ИР и предоставлением их в доступ;

контроль за защитой и сохранностью ИР.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИР КАК ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

Понятие “государственные ИР” включает два аспекта. Во-первых, необходимо уточнение, какие объекты относятся к категории ИР, в отличие от таких объектов, как документ, информационно-программный комплекс, информационная система, информационный продукт и др. Во-вторых, требуется уточнить, какие ИР следует рассматривать как “государственные”.

Что касается первого аспекта, то в качестве базового понятия, представляющего собой основной тип ИР, предлагается принять понятие “информационный массив”, а в качестве его определения — дефиницию, рекомендованную в проекте международного договора об интеллектуальной собственности на базы данных:

“Информационный массив — это подборка отдельных произведений (документов), данных или другой информации, системно или методически скомпонованных, к которой может быть осуществлен индивидуальный доступ при помощи электронных или иных средств”.

Таким образом, в настоящей концепции в качестве основного вида ИР рассматриваются базы

данных, архивные, библиотечные и картографические фонды, справочные картотеки и досье, регистры, кадастры, реестры, и другие информационные массивы, независимо от носителя, программной и технологической среды.

Что касается понятия "государственные ИР", то действующее законодательство не дает однозначных критериев для отнесения тех или иных ИР к государственным или негосударственным для многих случаев, когда государство участвовало или участвует в создании ИР наряду с негосударственными структурами или физическими лицами, или когда речь идет о вторичном распределении (использовании) бюджетных средств с помощью различных фондов. Кроме того, с точки зрения целей создания системы управления ИР, нецелесообразно разделять государственные и муниципальные ИР, поскольку и те, и другие создаются на средства налогоплательщиков и должны иметь тождественный режим использования.

С учетом сказанного предлагается понятие "государственные ИР" толковать несколько шире, чем понятие "ИР, находящиеся в государственной собственности", а именно, в смысле "ИР, являющиеся объектом государственного управления". К указанным ресурсам предлагается относить следующие:

созданные за счет или с привлечением средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, средств органов местного самоуправления или средств внебюджетных государственных фондов;

отнесенные к государственной или муниципальной собственности нормативными актами;

находящиеся в оперативном управлении казенных предприятий, а также государственных и муниципальных учреждений;

находящиеся в оперативном управлении некоммерческих организаций, созданных с государственным участием;

находящиеся в хозяйственном ведении акционерных обществ с государственным контрольным пакетом.

Следует иметь в виду, что предложенные толкования данного понятия не являются абсолютно строгими, во многих случаях возникают пограничные и смешанные случаи, требующие специального рассмотрения и методических разработок. Тем не менее, они сужают объект рассмотрения, делая его более обозримым.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЗДАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНФОРМАЦИОННЫМИ РЕСУРСАМИ

3.1. Нормативно-правовое обеспечение системы управления государственными ИР

Развитие нормативно-правовой базы предполагает как разработку новых законодательных актов и коррекцию действующих, так и активизацию деятельности по реализации принятых актов, в том числе с помощью подзаконных актов различного уровня.

На уровне федеральных законодательных актов для создания системы управления ИР особое

значение должны иметь такие законопроекты, как "Об информационном обеспечении органов государственной власти", "О государственном земельном кадастре", "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном экземпляре документов", "О персональных данных", "О государственной статистике" и некоторые другие.

Ряд норм следует ввести на уровне подзаконных актов Правительства РФ и федеральных органов управления.

В Положениях о федеральных органах исполнительной власти, а также уставах организаций, являющихся получателями средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, необходимо предусмотреть обязанности по формированию и использованию ИР, установленные федеральными законами.

Следует установить порядок подготовки и принятия постановления Правительства по любым вопросам, обеспечивающий включение в них требований по формированию и использованию государственных ИР в рамках рассматриваемого вопроса.

В частности, необходимо дополнить соответствующими нормами постановление Правительства, касающееся государственных закупок товаров и услуг, с тем, чтобы обеспечить полное отражение в общедоступных ИР результатов движения бюджетных средств и эффективное использование государственных ИР при подготовке и проведении тендеров и конкурсов.

С учетом предлагаемых изменений в Кодекс об административных правонарушениях необходимо утвердить конкретный механизм применения санкций к органам и организациям за нарушение правил формирования и использования государственных ИР, определив, в частности, какие органы исполнительной власти определяют факт нарушения и могут налагать штрафные санкции за каждый вид нарушения.

В условиях развития федеративных отношений и фактически происходящей децентрализации многих функций управления большое значение имеет принятие законодательных и других нормативных актов субъектов РФ, регламентирующих деятельность по формированию и использованию ИР, находящихся в собственности субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также ИР, находящихся в совместном ведении РФ и субъекта РФ.

По поводу последней категории ИР следует особо оговорить, что пока ни в одном акте федерального уровня не конкретизировано, какие ИР могут относиться к сфере совместного ведения, поэтому эта проблема решается в разных субъектах по-разному. Точно также отсутствуют рекомендации по разграничению полномочий между РФ и субъектами РФ по распоряжению ИР совместного ведения. Указанная проблема требует сначала научно-методической проработки, а затем правового оформления.

Одной из принципиальных проблем при разработке и реализации правового обеспечения системы управления ИР является выбор между двумя конкурирующими правовыми системами: а именно, отнесение ИР к сфере материальной или интеллектуальной собственности. В силу сложности этого вопроса трудно ожидать сколько-нибудь полного

его решения в обозримом будущем. Поэтому при разработке конкретных нормативных актов целесообразно предусматривать альтернативные варианты правового закрепления ИР, в то же время по возможности унифицировать регламенты правомочий и финансово-экономические аспекты создания и использования ИР, независимо от отнесения их к той или другой правовой системе.

3.2. Инвентаризация ИР и закрепление их за собственниками и владельцами. Регистрация ИР

Основой создания системы управления ИР должен стать учет существующих ресурсов, закрепление их в собственности и определение правомочий владельцев.

Специальным правовым актом необходимо предписать федеральным органам исполнительной власти, другим организациям, являющимся получателями федерального бюджета, а также средств государственных внебюджетных фондов, провести разовую инвентаризацию ИР, созданных за счет и с привлечением средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов и находящихся в ведении учреждений и предприятий всех форм собственности.

На основе инвентаризации ИР, имеющие федеральное значение, в частности, создаваемые по президентским и правительственным решениям и программам, должны быть закреплены в федеральной собственности соответствующими актами и переданы в хозяйственное ведение или оперативное управление учреждениям и предприятиям. В результате должны быть утверждены перечни федеральных ИР и их держателей (владельцев) по отдельным категориям, подобно тому, как это сделано по федеральным архивам или по федеральным органам НТИ (Постановление Правительства № 950 от 18 июля 1997 г.).

Другие ИР, по согласованию с Мингосимуществом, могут быть закреплены в собственности субъектов Федерации, органов местного самоуправления, государственных организаций или приватизированы с соблюдением действующего законодательства.

Во всех случаях государственные ИР должны быть оценены как материальные или нематериальные активы и включены в состав основных фондов. Соответствующие нормативы должны быть разработаны Мингосимуществом. Это послужит гарантией сохранности государственных ИР. Учет ИР как активов обеспечит возможность страхования рисков, связанных с использованием ИР.

Закрепление в собственности ИР, создаваемых с использованием нескольких финансовых источников, следует производить на основе соглашения между финансирующими организациями, а в случаях конфликтов — через решения Арбитражного суда. В частности, ИР, создаваемые на основе совместного финансирования из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации, могут быть по специальному соглашению отнесены к ИР совместного ведения.

Аналогичную процедуру следует рекомендовать провести органам исполнительной власти субъектов Федерации для организаций, являющихся получателями бюджета субъектов Федерации.

Все ИР, выявленные в процессе инвентаризации и отнесенные к государственным, должны быть зарегистрированы в Госкомсвязи в соответствии с установленным порядком. Регистр государственных ИР является инструментом государственного управления ИР в стране. Полнота регистра отражает доступность государственных ИР для граждан и организаций.

Ограничение доступа к отдельным составляющим государственных ИР по соображениям служебной, коммерческой или личной тайн, не должно служить поводом для отказа от регистрации. Отказ от регистрации или уклонение от нее должны наказываться в административном порядке.

3.3. Управление ИР по отдельным категориям

В соответствии с рассмотренными тремя вариантами схемы управления основной деятельностью государственного сектора управление ИР также может осуществляться по трем схемам: межведомственной, ведомственной и региональной.

Контроль и координация деятельности по формированию, ведению и использованию ИР по межведомственной схеме, т. е. независимо от ведомственной подчиненности и формы собственности организаций-владельцев, осуществляют федеральные органы исполнительной власти в соответствии с закрепленными за ними полномочиями:

- 1) по архивам, входящим в Государственный архивный фонд, — Росархив;
- 2) по библиотекам (кроме научно-технических) и музеям — Минкультуры;
- 3) по фондам и банкам данных НТИ и по научно-техническим библиотекам — Миннауки;
- 4) по фондам и банкам данных, формируемым на основе государственной статистической отчетности, по регистрам предприятий — Госкомстат;
- 5) по фондам и банкам данных правовой информации — ФАПСИ и Минюст;
- 6) по картографическим фондам и банкам данных, а также федеральным кадастрам — Минземстрой;
- 7) по фондам и банкам данных патентной информации — Роспатент;
- 8) по фондам и банкам данных информации о недрах, недропользовании, водных ресурсах и водопользовании — Минприроды.

Данный список должен быть открытым и пополняться с появлением правовых актов, закрепляющих ответственность федеральных ведомств за другие виды ИР. Например, активно обсуждается необходимость межведомственного управления для таких видов ИР, как сведения о населении, финансовая информация и др.

Остальные виды федеральных ИР являются ведомственными и управление ими осуществляется на ведомственном уровне.

Управление государственными ИР, отнесенными к ведению субъектов Федерации, а также муниципальными ИР, осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации. В частности, они решают вопрос о разграничении государственной собственности субъектов Федерации на ИР и муниципальной собственности.

Управление ИР совместного ведения осуществляется на основе договора Российской Федерации и субъекта Федерации, который должен предусматривать разграничение (передачу) полномочий и ответственности по управлению ИР.