

КОНЦЕПЦИЯ управления государственными информационными ресурсами

1. Характеристика проблемы

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

Информационные ресурсы России по своему объему и широчайшему тематическому спектру соответствуют масштабам территории, экономики, людским, природным, культурным и иным ресурсам страны. Информационные ресурсы формируются в организациях и на предприятиях всех форм собственности и подчиненности в ходе их деятельности в хозяйственной, научной, социальной или любой иной сфере. В их состав входят разнообразные по содержанию, структуре, технологии формирования и организации информационные массивы: библиотечные, архивные и иные документальные фонды, базы данных, регистры, кадастры, электронные издания и библиотеки, другие информационные продукты.

Значительная часть информационных ресурсов России создана на средства государственного бюджета и сосредоточена в государственном секторе. К числу наиболее значимых государственных информационных ресурсов относятся следующие массивы информации:

- Библиотечные ресурсы около 150 тысяч библиотек, из которых более 2,5 тыс. научных и публичных библиотек имеют автоматизированные информационные технологии и базы данных.
- Архивный фонд Российской Федерации общим объемом более 460 млн.ед.хр., в том числе в непосредственном ведении Росархива - свыше 193 млн.ед.хр. и несколько сот баз данных.
- Информационные ресурсы Государственной системы научно-технической информации (ГСНТИ), в формировании которых участвуют более 30 специализированных организаций федерального и отраслевого уровня, 69 региональных информационных центров, а также государственные предприятия отраслей материального производства.
- Информационные ресурсы Государственной системы статистики, включающие информационные фонды по отраслям статистики, информационные фонды интегрированных баз данных, Единый государственный регистр предприятий и организаций, первичную статистическую информацию.
- Государственные информационные ресурсы правовой информации, сосредоточенные в Минюсте России и ФАПСИ, подведомственных им центрах правовой информатизации, а также разнообразные ресурсы судебных органов.
- Информационные ресурсы органов государственной власти и управления всех уровней, включающие массивы социальной и управленческой информации.

Информация о природных ресурсах, явлениях и процессах, сосредоточенная в нескольких секторах информационной сферы:

топографо-геодезическая и картографическая информация - в Роскартографии, которая возглавляет работы по созданию в стране географических информационных систем (ГИС), обеспечивающих естественную пространственную привязку информации о любых природных объектах;

информация о недрах, водных и лесных ресурсах - в МПР России: Единой информационной системе недропользования (Федеральный геологический фонд и его филиалы), Государственном банке цифровой геологической информации, водном и лесном кадастрах, музейно-библиотечных и коллекционных фондах, фондах эталонов минерального сырья и ядерного материала;

метеорологическая информация и информация об охране окружающей среды (метеорологическая, аэрологическая, гидрологическая, океанографическая, агрометеорологическая и др.) объемом более 1 Тб;

информация о земельных участках - в Росземкадастре.

- Информационные ресурсы в области образования, аккумулированные не только в библиотеках более 500 российских вузов (общий фонд свыше 300 млн.ед.хр.), но и в создаваемых региональных центрах информации (21), региональных центрах новых информационных технологий (57 краевых, республиканских, областных, городских центров и 13 специализированных центров) и в формируемой Федеральной университетской сети RUNNet.

Подробный анализ состава, структуры и состояния государственных информационных ресурсов России содержится в регулярно подготавливаемом Минсвязи России Национальном докладе "Информационные ресурсы России".

За последние годы произошла существенная эволюция информационных потребностей. Снижился интерес к научно-технической информации, но резко возрос интерес к экономической, финансовой и правовой информации, особенно связанной с правами собственности.

Управление созданием информационных ресурсов государственных органов и организаций обычно осуществляется в рамках решения конкретных задач или выполнения отдельных функций этих органов и организаций и как особая сфера управления чаще всего не выделяется. В результате затруднен эффективный обмен полезной информацией между государственными организациями и, тем более, между различными ведомственными структурами, а также многоцелевое использование государственных информационных ресурсов. Определенными положительными явлениями на этом фоне являются сохранение стабильности функционирования Государственной системы статистики и Архивного фонда Российской Федерации, методическое руководство библиотечной сетью России со стороны Минкультуры России, воссоздание ГСНТИ под руководством Минпромнауки России и некоторые другие примеры согласованного формирования и использования информационных ресурсов, содержащих сведения, предоставляемые организациями различной ведомственной и территориальной принадлежности.

Для органов власти всех уровней остаётся характерным отсутствие ориентации создаваемых информационных ресурсов на массовое информационное обслуживание населения по вопросам, связанным с деятельностью этих органов. Это способствует сохранению закрытости и недемократичности российской власти.

Действующее законодательство не создало механизмов регулирования правовых отношений в области государственных информационных ресурсов, не раскрывает

способов реализации прав государства как собственника, не конкретизирует объем прав их создателей, а низкая культура договорных отношений не позволяет органам исполнительной власти чётко, однозначно и в полной мере регулировать процессы их формирования и использования.

Практически отсутствует координация создания федеральными и региональными органами государственной власти информационных фондов и баз данных о юридических и физических лицах и правоотношениях между ними. Это отрицательно отражается на полноте и актуальности этих ресурсов и приводит к значительному дублированию работ по их созданию и ведению.

Повсеместно недооценивается экономическая значимость созданных государственных информационных ресурсов. Следствием этого является неполнота, а нередко и полное отсутствие бухгалтерского учёта этих ресурсов в организациях и на предприятиях. Полного реестра созданных и действующих в стране государственных информационных ресурсов нет. Отдельные составляющие такого реестра имеются в ряде центров информации (НТЦ "Информрегистр", ВНТИЦ, ФИПС, ФАПРИД, Росархив и др.). Однако они не гарантируют полноту регистрации и учёта соответствующих ресурсов и не отслеживают права собственности на них.

Задачи управления государственными информационными ресурсами до сих пор решаются в основном в узких рамках интересов отдельных ведомств, что не приносит желаемого эффекта. Преодоление межведомственных барьеров и информационной закрытости, развитие информационных ресурсов, соответствующих задачам страны в начале XXI века, возможно только на основе выработки общегосударственных, согласованных решений в области управления государственными информационными ресурсами и, в целом, на основе четко сформулированной и эффективно реализуемой государственной информационной политики.

2. Цели Концепции управления государственными информационными ресурсами

Целями государства в области управления информационными ресурсами является создание необходимых условий и эффективных механизмов для осуществления следующих функций:

- создание первичных и производных информационных массивов и продуктов, необходимых для выполнения всего комплекса задач государственного управления и реализации конституционных прав граждан на доступ к информации;
- надежное хранение и защита информационных ресурсов;
- эффективное использование информационных ресурсов в деятельности органов власти и государственных учреждений;
- обеспечение свободного доступа граждан и организаций к информационным ресурсам в соответствии с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации.

Достижение этих целей связано с решением большого числа комплексных управленческих задач, основными из которых являются: координация деятельности различных ведомственных и региональных структур, а также организаций негосударственного сектора по формированию и использованию информационных ресурсов и создание, таким образом, условий для формирования единого информационного пространства; организация представления, сбора и обработки обязательно представляемой информации;

учет государственных информационных ресурсов и обеспечение доступности информации об их составе, размещении и условиях использования;
организация финансирования и оптимизация затрат бюджетных средств на формирование, использование и защиту государственных информационных ресурсов;
организация защиты государственных информационных ресурсов, контроль их состояния, сохранности и установленных в соответствии с законодательством режимов использования.

Целью данной Концепции является определение методов и механизмов, при помощи которых государство решает перечисленные задачи. При определении целей и методов управления в рассматриваемой сфере настоящая Концепция в значительной мере опирается на положения Концепции государственной информационной политики. Концепция должна способствовать обеспечению согласованности и эффективности действий государственных органов, организаций и должностных лиц по управлению информационными ресурсами при одновременном учете особенностей задач различных уровней государственного управления и особенностей конкретных видов информационных ресурсов.

Концепция относится, прежде всего, к управлению процессами формирования, защиты и использования информационных ресурсов, являющихся объектами государственной собственности. Государственными информационными ресурсами по праву собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" являются отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах, создаваемые, приобретаемые, накапливаемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также полученных путем иных установленных законом способов. Кроме того, Концепция должна служить ориентиром для должностных лиц всех государственных предприятий и учреждений, представителей государства в органах управления иных коммерческих и некоммерческих организаций по вопросам управления информационными ресурсами, создаваемыми полностью или частично на собственные средства этих организаций.

В связи с изложенным управление государственными информационными ресурсами в рамках данной Концепции понимается как система согласованных решений и действий государственных органов, организаций и должностных лиц по организации формирования и защиты всех информационных ресурсов в государственном секторе и их использования в интересах государства и общества в целом. Проблемы выбора и реализации технологий формирования, защиты и использования конкретных информационных ресурсов лежат за рамками настоящей Концепции.

Основные механизмы реализации Концепции связаны с совершенствованием на ее основе нормативного обеспечения процессов создания, функционирования и использования государственных информационных ресурсов. Это совершенствование должно обеспечить уточнение состава и способов реализации прав владения и распоряжения рассматриваемыми информационными ресурсами, определение правил бухгалтерского учета данных объектов и их оценки, усиление ответственности органов государственной власти - заказчиков ресурсов за их эффективное использование, стимулирование активности предприятий - создателей государственных информационных ресурсов по их широкой реализации. Особое значение имеет создание на единой методологической основе системы нормативных актов, реализующих положение п.1 ст.10 ФЗ "Об

информации, информатизации и защите информации" об открытости и общедоступности государственных информационных ресурсов.

Для реализации положений Концепции могут применяться определенные рыночные механизмы, прежде всего, в части стимулирования развития информационного рынка в стране. Следует, однако, учитывать, что рыночные отношения не являются доминирующими для сферы государственных информационных ресурсов, так как они предназначены для обеспечения государством конституционных прав граждан на информацию, а также для обеспечения самих процессов государственного управления. В связи с подобными особенностями использования государственных информационных ресурсов чисто экономический эффект от реализации Концепции не может быть признан доминирующим критерием для ее оценки, а точное определение такого эффекта затруднено. В то же время, достижение требуемой Концепцией согласованности действий органов исполнительной власти по созданию и использованию информационных ресурсов способно обеспечить значительный уровень оптимизации распределения и расходования средств государственного бюджета.

Социальный и политический эффект от реализации Концепции заключается в создании условий для повышения эффективности и согласованности работы всех звеньев аппарата государственного управления, обеспечения прав граждан на информацию, расширения возможностей граждан по удовлетворению своих законных потребностей в социальной, экономической, культурной сферах.

3. Основные функции управления государственными информационными ресурсами

Характеристики объектов управления и состав субъектов, действия которых регламентируются, на различных уровнях государственного управления различаются, однако принимаемые на них решения должны быть согласованными и взаимосвязанными. Это достигается за счет общности и взаимосвязанности основных функций управления государственными информационными ресурсами с учетом задач и особенностей конкретных уровней управления. К этим основным функциям, необходимым для решения задач, перечисленных в разделе 2., можно отнести:

- определение полномочий и обязанностей органов государственной власти, предприятий и организаций, подразделений и отдельных специалистов по формированию, защите и использованию государственных информационных ресурсов;
- определение состава государственных информационных ресурсов, необходимых на данном уровне;
- определение состава и источников информации, необходимой для формирования государственных информационных ресурсов, и организацию представления, сбора и обработки этой информации;
- организацию учета и регистрации государственных информационных ресурсов, в том числе их учета как имущества;
- координацию использования государственных информационных ресурсов, в том числе с целью использования информационных ресурсов других отраслей, регионов, организаций;
- определение порядка и условий использования государственных информационных ресурсов различными группами пользователей;
- определение порядка и организацию финансирования деятельности по созданию, защите и использованию государственных информационных ресурсов;

- организацию защиты государственных информационных ресурсов, контроль их состояния, сохранности и использования.

Для организации управления государственными информационными ресурсами особое значение имеет определение полномочий и обязанностей органов и организаций по отношению к конкретным информационным ресурсам. Для выполнения этой задачи используются различные методы - от принятия федеральных законов и создания крупных баз метаданных на федеральном уровне до конкретных должностных инструкций и элементарных директорий используемых файлов на уровне организации. Однако все эти методы должны быть совместимыми и соответствующими единой государственной политике в области управления государственными информационными ресурсами.

Определение полномочий и обязанностей по управлению государственными информационными ресурсами связано, прежде всего, с определением состава субъектов, выполняющих перечисленные выше функции, а также с уточнением правоотношений между этими субъектами.

4. Организация управления государственными информационными ресурсами

Государственные информационные ресурсы являются неотъемлемой частью обеспечения деятельности любых государственных органов власти, государственных организаций и предприятий. Подавляющая часть информационных ресурсов государственных органов и организаций содержит информационные массивы и продукты, отражающие результаты деятельности этих организаций в той или иной сфере. По этим причинам управление государственными информационными ресурсами должно осуществляться непосредственно в процессах государственного управления.

В сложившейся структуре государственного управления (в том числе, управления информационной деятельностью), можно выделить три параллельно существующие схемы управления (схемы А, Б, В).

А. Функциональная (межведомственная) схема - орган исполнительной власти осуществляет функции управления по отношению к данному виду деятельности, независимо от ведомственного или регионального подчинения организации, осуществляющей эту деятельность. **Б.** Ведомственная (иерархическая) схема - орган исполнительной власти руководит всеми функциями подчиненных ему организаций. Несмотря на то, что информационные ресурсы различных ведомств пересекаются по своему составу, управление их созданием и использованием реально чаще всего осуществляется по иерархической ведомственной схеме. **В.** Региональная схема - орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации руководит функциями организаций, расположенных на данной территории. В полной мере региональная схема управления реализуется по отношению к организациям регионального подчинения, но многие функции управления, в частности координация деятельности, фактически осуществляются по отношению ко всем организациям региона.

Различные функции управления одним и тем же объектом могут осуществляться по различным схемам, что часто создает весьма сложные и противоречивые ситуации. При управлении столь большим и неоднородным объектом, как информационные ресурсы, особенно важно найти правильные соотношения между применяемыми схемами управления, объектами и конкретными функциями управления.

В соответствии с общей структурой государственного управления, можно выделить следующие уровни управления государственными информационными ресурсами:

федеральный уровень,
региональный уровень (субъекты Российской Федерации),
локальный уровень (уровень организаций и предприятий).

На федеральном уровне в наибольшей степени характерно применение всех трех перечисленных выше схем управления.

Управление формированием государственных информационных ресурсов, обеспечивающих и отражающих деятельность определенных отраслей народного хозяйства и направлений деятельности и координация использования информационных ресурсов внутри этих отраслей осуществляется (по схеме Б) соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Министерства и ведомства должны обеспечить также контроль управления информационными ресурсами на уровне подчиненных им государственных организаций и предприятий. Аналогичным образом Федеральное Собрание Российской Федерации, органы прокуратуры и судебные органы федерального уровня обеспечивают управление формированием и использованием собственных информационных ресурсов и контроль управления информационными ресурсами подчиненных им организаций и предприятий.

Особую роль для организации управления государственными информационными ресурсами в масштабе всей Российской Федерации играет осуществление методического руководства, координации и контроля формирования и использования отдельных видов информационных ресурсов независимо от их отраслевой или региональной принадлежности. К таким информационным ресурсам, нуждающимся в осуществлении ряда управляющих функций на межведомственной основе (схема А), относятся библиотечные фонды, ресурсы научно-технической информации, архивные фонды, государственная статистика, картографическая информация и ряд других видов информационных ресурсов. В настоящее время функции межведомственной координации и управления по отношению к перечисленным видам государственных информационных ресурсов выполняют соответственно Минкультуры России, Минпромнауки России, Росархив, Госкомстат России, Роскартография. Четкое определение функций межведомственного управления отдельными видами государственных информационных ресурсов, перечня видов информационных ресурсов, требующих применения данной схемы управления, закрепление функций методического руководства и координации формирования таких информационных ресурсов являются ключевыми и неотложными задачами организации управления государственными информационными ресурсами на федеральном уровне.

Наибольшее значение имеет разграничение функций ведомственного и межведомственного управления в области организации использования государственных информационных ресурсов для непосредственного обеспечения процессов государственного управления, в особенности для принятия решений в органах государственной власти (Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституционный, Высший арбитражный, Верховный суды Российской Федерации, а также Администрация Президента Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и представители Президента Российской Федерации в федеральных округах). Координация работ по управлению государственными информационными ресурсами для данной сферы возлагается на ФАПСИ.

При организации управления информационными ресурсами региональных и межрегиональных органов и организаций федерального подчинения необходимо сочетать

ведомственную и территориальную (схема В) схемы управления. Общая координация формирования и использования информационных ресурсов указанных органов и организаций, а также организация их взаимодействия с информационными ресурсами соответствующих субъектов Российской Федерации должна осуществляться под руководством полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. При организации управления федеральными информационными ресурсами в регионах следует учитывать утвержденную Правительством Российской Федерации схему взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

На региональном уровне управление государственными информационными ресурсами осуществляется согласованно органами исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации (в соответствии с их компетенцией) и уполномоченными ими организациями. Необходимо, чтобы в каждом субъекте Российской Федерации был определен орган (организация), ответственный за координацию, организационное и методическое обеспечение работ по управлению информационными ресурсами.

В целях повышения согласованности действий по управлению формированием государственных информационных ресурсов на федеральном и региональном уровнях компетенция и полномочия органов исполнительной, законодательной и судебной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны быть достаточно полно отражены в договорах о разграничении полномочий, совместном ведении или соответствующих положениях о федеральных органах власти. Для повышения эффективности управления, в каждом таком органе должна быть определена персональная ответственность руководителей и должностных лиц за формирование информационных ресурсов и контроль исполнения, как в самом органе, так и в подведомственных организациях.

На уровне предприятий и организаций осуществляется управление информационными ресурсами в целях информационного обеспечения их основной деятельности и выполнения установленных законодательством и иными нормативными документами обязанностей по информированию органов государственной власти, других организаций и граждан. Ответственность за проведение государственной политики в области управления информационными ресурсами на государственных предприятиях и в учреждениях несет руководитель предприятия (учреждения). В организациях, обладающих значительными и разнообразными информационными ресурсами, желательно определять конкретного специалиста, ответственного за организацию и координацию работ по формированию, защите и использованию информационных ресурсов.

Большое значение имеет организация взаимодействия в области управления формированием информационных ресурсов с органами местного самоуправления. Имеющиеся значительные муниципальные информационные ресурсы, не являясь согласно действующему законодательству государственной собственностью, во многих случаях являются основой для создания государственных информационных ресурсов. Государственное регулирование процессов формирования и использования информационных ресурсов на муниципальном уровне должно осуществляться как на законодательной основе, в части предоставления обязательной информации, так и на договорной основе в рамках взаимобмена или приобретения необходимой информации. При этом большую роль могут играть методы экономического стимулирования

(избирательного финансирования) информационной деятельности и информационного обеспечения населения.

Отдельные функции управления государственными информационными ресурсами могут осуществляться по различным схемам. Так, функции координации и методического руководства организацией защиты государственных информационных ресурсов всех уровней возлагаются на ФАПСИ при участии Гостехкомиссии России (в части некриптографических методов и средств защиты информации).

Организация управления государственными информационными ресурсами может модифицироваться в соответствии с изменениями задач и структуры государственного управления в целом или в ее отдельных частях. Например, в особый период основной целью государственного управления информационными ресурсами становятся оперативное представление Президенту Российской Федерации, высшим органам государственной власти Российской Федерации, Совету Безопасности Российской Федерации специальной информации, необходимой для принятия решений в области безопасности, обороны, мобилизационной готовности и связанных с этими проблемами вопросам, а также обеспечение информационной безопасности информационных и телекоммуникационных сетей и баз данных. В связи с этим, в особый период координация и управление основными государственными информационными ресурсами возлагается на ФАПСИ.

Как указывалось выше, в органах и организациях различной ведомственной и территориальной принадлежности, принадлежащих к разным уровням управления, методы управления государственными информационными ресурсами должны быть совместимыми и соответствующими единой государственной политике в области управления государственными информационными ресурсами. В связи с этим общая координация работ по управлению государственными информационными ресурсами и методическое обеспечение этих работ должны быть возложены на федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за проведение государственной политики и осуществляющим управление в области информатизации, а также координацию в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. С учетом существующей нормативной базы, таким органом целесообразно определить Министерство Российской Федерации по связи и информатизации.

5. Правовые отношения между субъектами управления государственными информационными ресурсами

Управление информационными ресурсами должно строиться на принципах признания права собственности на информационные ресурсы. Это позволит в дальнейшем опереться на силу гражданского и уголовного права при регулировании взаимоотношений и введению государственных информационных ресурсов в гражданский оборот.

Безоговорочно признается превалирующее право собственности государства на информационные ресурсы, создаваемые, приобретаемые, накапливаемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также полученных путем иных установленных законом способов.

Ни одно министерство, ведомство или организация федерального уровня, равно как и субъекта Российской Федерации не может быть собственником создаваемых накапливаемых за счет средств бюджета информационных ресурсов, а только владельцем или пользователем этих ресурсов.

Управление государственными информационными ресурсами как объектом собственности, в силу ст. 114 Конституции Российской Федерации, осуществляет Правительство Российской Федерации, которое назначает федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями реализации от лица государства прав собственника государственного имущества. С учетом сложившейся практики таким органом целесообразно определить Министерство имущественных отношений Российской Федерации.

Компетенция каждого министерства, ведомства или организации по владению или пользованию государственными информационными ресурсами определяется в Положении, определяющем статус министерства. Минимущество России вправе с согласия Правительства Российской Федерации передать часть функций по распоряжению государственными информационными ресурсами другому министерству или ведомству.

Субъектам Российской Федерации передача права распоряжения, владения и пользования государственными информационными ресурсами, равно как и информационными ресурсами совместного ведения осуществляется на основании договоров о разграничении полномочий, передаче собственности или о совместном ведении. Также на основе договоров должны разграничиваться правомочия владения и распоряжения информационными ресурсами, для создания, развития и эксплуатации которых помимо средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации используются средства иных субъектов права (например, собственные средства предприятий и организаций).

6. Методы и механизмы реализации функций управления государственными информационными ресурсами

На нынешнем этапе развития государственных информационных ресурсов России методы реализации перечисленных в разделе 3 функций управления информационными ресурсами относятся к следующим основным направлениям:

- совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения управления государственными информационными ресурсами;
- совершенствование организационных структур, связанных с формированием и использованием государственных информационных ресурсов;
- организация учета и регистрации государственных информационных ресурсов и разработка критериев и методик оценки их стоимости;
- разработка принципов и практическое создание системы финансово-экономического обеспечения деятельности по формированию и использованию государственных информационных ресурсов;
- разработка и внедрение унифицированных технологий использования телекоммуникационных сетей для координации управления государственными информационными ресурсами;
- организация и осуществление государственного надзора за состоянием и функционированием государственных информационных ресурсов России.

Работы по развитию нормативно-правовой базы управления информационными ресурсами в настоящее время должны быть направлены, прежде всего, на определение состава полномочий и обязанностей органов и организаций по управлению государственными информационными ресурсами, сбору, представлению и обработке информации, формированию, защите и использованию государственных информационных ресурсов. На федеральном уровне необходимо как можно быстрее принять ряд стратегических решений по организации управления теми видами

информационных ресурсов, в создании и использовании которых активно участвуют или в высокой степени заинтересованы организации многих ведомств. В каждом из таких случаев распоряжением Правительства Российской Федерации должен быть выделен федеральный орган исполнительной власти, ответственный за координацию и нормативно-методическое обеспечение работ по развитию данного вида информационных ресурсов. Прежде всего, к таким ресурсам относятся ряд кадастров и регистров, а также справочно-информационные ресурсы для обслуживания населения.

Как отмечалось в разделе 4, важнейшей задачей является организация государственного регулирования информационных процессов на муниципальном уровне. Для разграничения полномочий по формированию и использованию информационных ресурсов между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо принять соответствующий Федеральный закон.

В обозримый период не представляется целесообразным какой-либо серьезный пересмотр основ федеральной законодательной базы в сфере информационных ресурсов, сформированной Федеральными законами Российской Федерации: "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ, "Об обязательном экземпляре документов" от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ, "Об участии в международном информационном обмене" от 4 июля 1996 года № 85-ФЗ и рядом других. Необходимо лишь внести в эти законы отдельные изменения, модифицировав или заменив ряд положений, не оправдавших себя на практике.

В то же время, необходимо добиться, чтобы в любых законодательных и иных правовых актах, касающихся отдельных видов и сфер производственной, экономической, социальной и другой деятельности уделялось необходимое внимание вопросам создания и использования информационных ресурсов, необходимых для этой деятельности и позволяющих получить информацию о ее ходе и результатах.

Серьезные задачи стоят в области доработки и совершенствования законодательств субъектов Российской Федерации. В настоящее время в ряде из них подготовлены или готовятся законодательные акты, регламентирующие формирование и использование информационных ресурсов. Однако в этих законах отсутствуют нормы по разграничению полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления по распоряжению информационными ресурсами, а некоторые положения прямо противоречат федеральному законодательству. К работе по устранению этих противоречий должны быть привлечены специалисты Минсвязи России, Минюста России, аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, а при необходимости федеральные органы исполнительной власти, ответственные за координацию управления затронутыми этими противоречиями видами информационных ресурсов.

Специальным правовым актом необходимо предписать федеральным органам исполнительной власти, другим организациям, осуществлять инвентаризацию информационных ресурсов, создаваемых за счет и с привлечением средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов и находящихся в ведении учреждений и предприятий всех форм собственности и/или закрепленных в федеральной собственности нормативными актами.

Значительную часть норм следует вводить на уровне актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. 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, защите и использованию государственных информационных ресурсов, согласованные с требованиями федеральных законов. Ряд правовых норм по распределению полномочий, между органами и организациями, относящимися к разным ветвям государственной власти, может быть принят на уровне Указов Президента Российской Федерации.

Весьма важно в нормативно-правовых документах четко определить полномочия государственных организаций по использованию имеющихся у них информационных ресурсов для производства и распространения (прежде всего коммерческого) информационных продуктов и услуг. Такими документами должны быть утверждаемые вышестоящим органом исполнительной власти уставы организаций, договора и контракты, заключаемые между ведомствами и организациями. Целесообразно разработать типовые договоры о формировании и использовании государственных информационных ресурсов для отдельных видов информационных ресурсов и групп организаций.

Необходимо обеспечить законодательную основу для жесткого контроля предоставления обязательной информации с введением определенных санкций к нарушителям. Санкции, налагаемые на нарушителей, должны найти свое отражение в Административном Кодексе Российской Федерации. Такой контроль должны осуществлять непосредственно государственные организации, ответственные за сбор обязательной информации, а решение о применении санкций должно приниматься по их представлению органами прокуратуры.

Целесообразно дополнить соответствующими нормами постановление Правительства Российской Федерации, касающееся государственных закупок товаров и услуг. Необходимо обеспечить полное отражение в общедоступных информационных ресурсах результатов движения бюджетных средств и эффективное использование государственных информационных ресурсов при подготовке и проведении тендеров и конкурсов.

Одно из условий совершенствования организационных структур, связанных с формированием и использованием государственных информационных ресурсов, связано с подчеркнутой в разделе 4 необходимостью выделения в каждом органе исполнительной власти подразделений и конкретное должностное лицо, ответственные за организацию работ по управлению государственными информационными ресурсами.

Важнейшей задачей является создание организаций и подразделений, специализирующихся на массовом информационном обслуживании на основе государственных информационных ресурсов. В настоящее время большинство государственных органов и организаций, обладающих информационными ресурсами, содержащими сведения, интересующие массового пользователя, не специализируются на ведении массового информационного обслуживания и не имеют соответствующих технологических, кадровых, организационных и финансовых возможностей. Во многих случаях наиболее перспективным путём решения данной проблемы является организация взаимодействия с негосударственными (коммерческими и некоммерческими) информационными службами, которые могли бы производить информационные продукты и услуги на основе государственных информационных ресурсов. В связи с этим, одной из задач в области управления государственными информационными ресурсами является установление порядка использования этих ресурсов негосударственными

информационными службами и условий распространения производимых в результате информационных продуктов и услуг.

Одним из механизмов контроля расширения круга участников создания государственных информационных ресурсов и предоставления на их основе информационных услуг является лицензирование организаций, которые специализируются на формировании федеральных информационных ресурсов и информационных ресурсов совместного ведения. При этом данный вид лицензирования не должен подменять ответственности федеральных органов исполнительной власти за формирование и использование государственных информационных ресурсов, относящихся к сфере их ведения. В соответствии с действующей нормативной базой осуществление указанного вида лицензирования возложено на ФАПСИ.

Выполнение функций определения состава государственных информационных ресурсов и источников их формирования должно обеспечивать оптимальную организацию работ по созданию и ведению информационных ресурсов государственных органов и организаций, исключать неоправданное дублирование сбора и обработки информации. В то же время, должны обеспечиваться ключевые информационные потребности органов государственной власти и права граждан и организаций на информацию. Одной из форм выполнения этих функций может быть составление предусмотренных законом "Об информации, информатизации и защите информации" перечней обязательно предоставляемой информации, а также перечней информационных ресурсов, необходимых на определенных уровнях государственного управления.

Основой для определения состава государственных информационных ресурсов управления государственными информационными ресурсами и юридического закрепления правомочий владельцев должен стать учет и инвентаризация существующих государственных информационных ресурсов. О необходимости правового обеспечения этих процессов было сказано выше.

На базе инвентаризации должен быть организован процесс ведения Федерального регистра информационных ресурсов по регламенту, утверждаемому Правительством Российской Федерации. Органы исполнительной власти, государственные предприятия и учреждения, представители государства в хозяйственных обществах и товариществах с государственным участием должны организовать предоставление в Федеральный регистр сведений о находящихся в их распоряжении информационных ресурсах, представляющих широкий общественный, межотраслевой, межрегиональный интерес. Ключевой проблемой для организации инвентаризации информационных ресурсов является скорейшая разработка методов их стоимостной оценки.

Приоритетной задачей является определение информационных ресурсов, наиболее значимых для государственного управления, экономики, сферы науки, культуры и образования. Для этих государственных информационных ресурсов на уровне Правительства Российской Федерации должен быть установлен порядок их создания и финансирования, а также порядок их использования в коммерческих и некоммерческих целях.

Аналогичным образом на других уровнях государственного управления должны быть созданы отраслевые, региональные информационные регистры, перечни информационных ресурсов отдельных организаций. Должны быть выделены информационные ресурсы, представляющие общеотраслевой, общерегиональный интерес, ресурсы, пригодные для осуществления информационного обмена между организациями. Права распоряжения

этими информационными ресурсами могут быть закреплены за соответствующими органами исполнительной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, либо за отдельными государственными организациями.

В ходе регистрации информационных ресурсов на основе разработки единых классификаций информационных ресурсов (по видовым, тематическим, технологическим, имущественно-экономическим и другим признакам) и стандартизации описания информационных ресурсов должны быть получены разнообразные сведения о составе, правовом режиме, стоимостных характеристиках, технологических, организационных и экономических условиях формирования, функционирования и использования информационных ресурсов и другие их характеристики. В результате может быть создана многоцелевая распределенная система баз метаданных об информационных ресурсах. На добровольной основе в эти базы метаданных могут быть включены описания информационных ресурсов негосударственных общественных и коммерческих организаций. Создаваемая на основе регистрации система баз метаданных может и должна одновременно использоваться как важнейший инструмент решения следующих задач:

управление формированием и использованием государственных информационных ресурсов и их отдельных видов и категорий;

учет государственного имущества, представленного в виде информационных ресурсов; закрепление правового режима информационных ресурсов и уточнение прав владельцев (включая права на интеллектуальную собственность);

навигация по большей части информационных ресурсов России, в том числе в интересах всех граждан и организаций в соответствии с их конституционным правом на информацию.

Кроме того, метаданные об информационных ресурсах могут широко использоваться в научных, учебных и иных целях.

Создаваемые на основе однократной (с регулярным обновлением сведений) регистрации информационных ресурсов базы метаданных могут частично пересекаться по составу и относиться к различным видам и категориям информационных ресурсов или различным группам характеристик информационных ресурсов. Ответственность за формирование и ведение на единой методической основе отдельных баз метаданных возлагается на федеральные органы исполнительной власти, координирующие управление соответствующими видами и категориями государственных информационных ресурсов. Так ответственность за создание на основе результатов регистрации баз метаданных об информационных ресурсах, непосредственно используемых для принятия решений в федеральных органах исполнительной власти, а также об информационных ресурсах, необходимых для обеспечения управления государством в особый период, возлагается на ФАПСИ.

В рамках работ по регистрации информационных ресурсов следует также в первоочередном порядке решать уже поставленную Правительством Российской Федерации (распоряжение от 22 октября 1999 г. № 1701-р) задачу создания регистра наиболее важных информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти.

Порядок сбора и представления данных об информационных ресурсах, находящихся в собственности Российской Федерации, связанных с ними правомочиях владения и распоряжения, стоимостных и иных необходимых параметрах должны обеспечивать использование результатов регистрации государственных информационных ресурсов как

составной и неотъемлемой части Реестра государственного имущества Российской Федерации. Требования к составу данных и методам их сбора и ведения в данной части определяет Минимущество России.

Учет государственных информационных ресурсов должен осуществляться на основе разработки конкретных критериев, позволяющих определять порядок и особенности включения тех или иных информационных ресурсов в состав государственного имущества. Необходимо также разработать методики оценки стоимости информационных ресурсов, учитывающие возможности её изменения, как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения в течение даже короткого промежутка времени.

Общая координация, обеспечение методического единства процесса регистрации государственных информационных ресурсов и совместимости создаваемых в результате баз метаданных, а также создание объединенной навигационной базы метаданных по общедоступным информационным ресурсам России возлагается на Министерство Российской Федерации по связи и информатизации.

Одним из центральных вопросов организации деятельности по формированию, использованию и защите государственных информационных ресурсов является вопрос финансово-экономического обеспечения. Особенно остро этот вопрос стоит в России в ситуации всеобщей нехватки бюджетных средств для обеспечения информационной деятельности. Это приводит к массовой коммерциализации государственных информационных ресурсов.

В связи с этим необходимо определить порядок платного использования информационных ресурсов государственных организаций, прежде всего используемых для информационного обслуживания "сторонних" пользователей. При этом следует во всех необходимых случаях обеспечивать разработку, утверждение и применение тарифов на платное информационное обслуживание на основе информационных ресурсов государственных организаций.

Должны быть четко очерчены сферы, определены конкретные государственные информационные ресурсы, виды услуг и категории пользователей, которым информация предоставляется бесплатно или на льготных условиях. В отношении организаций, формирующих такие информационные ресурсы, необходимо принимать решения, снижающие лежащую на них финансовую нагрузку. В частности, вместо создания собственных систем информационного обслуживания эти организации должны получить возможность передавать соответствующие массивы для обслуживания в государственные библиотеки, в том числе электронные, или размещать их на общедоступных сайтах Интернет за счет средств бюджета или внебюджетных фондов.

Инструментом эффективного контроля расходования бюджетных средств для формирования, защиты и использования информационных ресурсов может служить выделение отдельной строкой соответствующих затрат в общей смете расходов ведомств и организаций, по крайней мере в отношении к информационным ресурсам, признанным особо значимыми на определенном уровне управления. На федеральном уровне важнейшим механизмом проведения такой политики должно быть финансирование ведомств по статье "Информатика" ("Информационное обеспечение"). По этой статье должны финансироваться все федеральные органы исполнительной власти в части расходов по формированию, защите и организации использования информационных ресурсов, созданных в соответствии с нормативными актами федерального уровня, и по организации управления государственными информационными ресурсами. Аналогичные

механизмы экспликации расходов должны использоваться и на всех других уровнях управления государственными информационными ресурсами.

Органы государственной власти, принимающие решения о создании конкретных государственных информационных ресурсов, обеспечивают необходимую увязку объёмов финансирования с количественными и качественными характеристиками этих ресурсов. Разработка необходимых для этого нормативно-методических документов при активном участии федеральных органов исполнительной власти, координирующих государственное управление информационными ресурсами на федеральном уровне.

Следует предусмотреть меры, препятствующие нецелевому использованию средств, выделенных на формирование и использование государственных информационных ресурсов, а также процедуру обнародования данных об использовании бюджетных средств на формирование информационных ресурсов.

В качестве важного финансово-экономического инструмента организации защиты государственных информационных ресурсов следует использовать государственное страхование информационных ресурсов. Неотложной задачей в данном направлении является организация обязательного государственного страхования информационных ресурсов, содержащих сведения об имущественных правах граждан и организаций.

Другими ближайшими задачами по формированию системы финансово-экономического обеспечения функционирования государственных информационных ресурсов является разработка:

порядка и условий передачи государственных информационных ресурсов для коммерческого использования;

положения о государственных бесприбыльных информационных службах.

Качественное выполнение функций управления государственными информационными ресурсами невозможно без соответствующего технологического обеспечения. В связи с этим необходимо достигнуть значительного прогресса в области разработки и внедрения унифицированных технологий использования телекоммуникационных сетей для координации управления государственными информационными ресурсами. Кроме того, необходимо провести работы по стандартизации форм представления государственных информационных ресурсов в телекоммуникационных сетях. Использование телекоммуникационных технологий для управления государственными информационными ресурсами позволит:

увеличить число органов государственной власти, осуществляющих активное информационное взаимодействие между собой;

создавать развитые пользовательские интерфейсы доступа к информационным ресурсам;

оперативно сосредотачивать в органах государственной власти затребованные информационные ресурсы;

организовать эффективное использование информационных ресурсов для сферы государственного управления.

Особое значение для управления информационными ресурсами, используемыми в сфере государственного управления, имеет развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения (ИТКС). ИТКС базируется на развитой инфраструктуре информационно-аналитических центров федерального и регионального уровней, обладающих необходимыми информационно-телекоммуникационными и вычислительными ресурсами, развитыми технологиями аналитической обработки информации и средствами обеспечения информационной безопасности и является

инструментом интегрирования государственных информационных ресурсов для сферы государственного управления на федеральном и региональном уровнях.

При организации защиты государственных информационных ресурсов необходимо на всех уровнях управления иметь в виду полный комплекс организационных, программно-технологических, технических, экономических и иных мер, обеспечивающих полноценную во всех отношениях эксплуатацию информационных ресурсов. Развитие организационных методов контроля состояния и сохранности государственных информационных ресурсов должно быть направлено на установление "прозрачной" системы ответственности и полномочий по конкретным вопросам сохранности, безопасности и порядка эксплуатации информационных ресурсов.

На всех уровнях управления государственными информационными ресурсами необходимо предусмотреть реализацию в рамках единой научно-технической политики согласованного комплекса мер по обеспечению защиты государственных информационных ресурсов, контроля их состояния, сохранности и обеспечения установленных в соответствии с законодательством режимов доступа к ним. Особое внимание должно быть уделено обеспечению информационной безопасности государственных информационных ресурсов, непосредственно используемых для принятия решений в федеральных органах исполнительной власти, а также соответствующих информационных и телекоммуникационных систем и баз данных. Координация деятельности по обеспечению информационной безопасности информационных и телекоммуникационных систем и баз данных федеральных органов государственной власти, Администрации Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и Банка России, в том числе на этапах создания, развития и эксплуатации, возлагается на ФАПСИ.

Важнейшим механизмом управления процессами формирования и использования государственных информационных ресурсов должен стать надзор за осуществлением услуг в области информатизации. Для этого в ближайшее время должна быть создана нормативная база для оценки состава и качества информационных услуг, оказываемых на основе государственных информационных ресурсов и оценки других видов использования этих ресурсов. В частности, следует разработать так называемые информационные стандарты (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), определяющие гарантированный государством состав, объем и форму предоставления информации, необходимой гражданам и организациям для реализации их законных прав в экономической, социальной, культурной, образовательной и других сферах.

7. Выводы

Важнейшими и ближайшими задачами по организации эффективного управления государственными информационными ресурсами являются:

1. Определение наиболее важных федеральных информационных ресурсов.
2. Закрепление специальным нормативным актом обязанностей федеральных органов исполнительной власти в сфере управления государственными информационными ресурсами. При этом требуется четкое разграничение функций межведомственного и ведомственного управления.
3. Разграничение функций по управлению информационными ресурсами между федеральными и региональными органами управления и его закрепление в

Договорах о разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4. Организация государственной регистрации государственных информационных ресурсов и создание системы баз метаданных об информационных ресурсах.
5. Разработки единых классификаций информационных ресурсов (по видовым, тематическим, технологическим, имущественно-экономическим и другим признакам) и стандартизация описания информационных ресурсов.
6. Инвентаризация государственных информационных ресурсов и их учет как государственного имущества в рамках Реестра государственного имущества Российской Федерации.

(МИНИСТЕРСТВО СВЯЗИ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
официальный Интернет-ресурс)