

"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
№ 5-6 июнь-июль 1997 г.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

По нашему мнению, управление информационными ресурсами является важнейшей функцией государственного управления в информационном обществе наряду с управлением материальными ресурсами страны, финансовыми и кадровыми ресурсами общества. Однако, этот факт до сих пор не осознан Правительством РФ.

В стране не созданы условия реализации прав граждан на информацию, гарантированных конституцией. Практически в стране нет ни одной сферы деятельности, в которой наблюдается хотя бы относительное благополучие со своевременным, полным и достоверным информированием физических и юридических лиц о складывающейся в этой сфере ситуации. Граждане России не имеют достаточно простого доступа к нормативной и правовой информации, определяющей их права и обязанности в конкретных житейских ситуациях. Люди не имеют возможности узнать о надежности тех или иных фирм, предприятий и банков. Налогоплательщики не могут узнать, где находятся бюджетные средства, кем, когда и на что они расходуются. Более того, об этом не знают с достаточной степенью достоверности высшие органы государственной власти.

Проведенный бывшим Роскоминформом в 1996 году анализ состояния государственного управления информационными ресурсами показал, что проблема их формирования и эффективного использования в большинстве других сфер жизни общества находится в плачевном состоянии и остро нуждается в незамедлительном и серьезном улучшении практически во всех сферах жизни нашего общества.

По инерции со времен советской власти, пожалуй, только Росархив в части архивов предприятий и учреждений и ГКНТ России в части научно-технической информации продолжают попытки межведомственного управления соответствующими информационными ресурсами как в части их формирования, так и в части организации хоть какого-то доступа к ним граждан и организаций.

Федеральное Агентство Правительственной Связи и Информации, отвечающее в настоящее время за создание системы правовой информации, практически не охватывает всей нормативно - правовой информации и ограничивается уровнем региональных автоматизированных баз данных. Эффективное использование правовой информации гражданами России в проектах ФАПСИ в обозримом будущем не просматривается.

Госкомстат России контролирует сбор статистической информации, но не занимается проблемой формирования и эффективного использования соответствующих информационных ресурсов. Он даже отказывается информировать общественность об имеющихся в его распоряжении информационных ресурсах.

Во многих ведущих федеральных ведомствах нет достаточно полных сведений о наличии каких-либо ресурсов (бывшие Миноборонпром, Минпром и Госкомвуз России, Российская Академия Наук и др.). Один из крупнейших держателей существующих и потенциальных информационных ресурсов - Минобороны России вообще уклоняется от организации эффективного доступа к его ресурсам законно заинтересованным гражданам и организациям. Только отдельные министерства пытаются исправить положение путем отслеживания состояния своих информационных ресурсов и активно

его улучшить (Министерство природных ресурсов, Минстрой, Минздрав и некоторые другие).

Такое положение является следствием подхода к управлению информацией, оставшегося в наследство России от тоталитарного прошлого. К сожалению, за время реформ положение мало изменилось.

Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", обязывающий органы государственной власти формировать государственные информационные ресурсы и обеспечить доступ к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций носит декларативный характер. Со времени принятия этого закона в 1994 году в деле государственного управления информацией практически ничего не изменилось. Насыщение государственных учреждений современными средствами вычислительной и другой информационной техники, использование отечественных и международных телекоммуникационных сетей также ничего в смысле доступа к информации принципиально не изменили.

Разработанная Роскоминформом (бывшим) совместно с другими заинтересованными организациями Концепция формирования развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена решением Президента РФ 23 ноября 1995 года N ПР-р-1694) до сих пор не нашла своего продолжения в виде целевых федеральных программ. Предложения Роскоминформа о совершенствовании управления государственными информационными ресурсами с осени 1996 года лежат в аппарате правительства без движения.

Для исправления создавшегося в сфере доступности бюджетной информации положения необходимо прежде всего установить обязательный учет всех действий, связанных с движением бюджетных средств через банковскую систему и с использованием этих средств, а также организовать формирование и эффективное использование государственных информационных ресурсов на основе данных учета. Это позволит обеспечить своевременный качественный анализ расходования бюджетных средств, существенно затруднить коррумпированные действия государственных служащих и помочь компетентным органам в выявлении коррупции. Кроме того, государственный информационный ресурс данных учета движения средств бюджета будет являться основой для информирования граждан и общественности об их расходовании."

Необходимо установить такой порядок, при котором орган государственной власти, формирующий для выполнения своих функций конкретные информационные ресурсы, обязан обеспечить их полноту и эффективное использование не только в пределах своей структуры, но и в стране в целом.

В настоящее время в правительстве готовится решение по закреплению ответственности федеральных ведомств за формирование отдельных видов информационных ресурсов и организацию эффективного доступа к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций.

Предполагается, что доступ граждан к основным видам правовой и нормативной информации будет бесплатным через публичные библиотеки и специальные центры информационного обслуживания граждан, финансируемых из средств федерального и/или местного бюджетов.

Обслуживание любых организаций государственными информационными ресурсами должно производиться за плату, компенсирующую расходы на удовлетворение информационных запросов. Это касается и запросов со стороны органов власти.

Бесплатное оказание взаимных информационных услуг органами государственной власти обесценивает информацию и развращает ее потребителей.

Все работы по формированию и использованию государственных информационных ресурсов в органах государственной власти должны оплачиваться из средств государственного бюджета по статье "Информатика". Очевидно, что в бухгалтерской отчетности о деятельности всех юридических лиц должна присутствовать эта статья расходов.

Объемы и эффективность финансирования работ по этой статье являются важными показателями степени вхождения страны в информационное общество. Для сравнения - в США ежегодные расходы бюджета по аналогичной статье оцениваются в \$20 млрд., а в бюджете России на 1997 год на расходы по статье "Информатика" выделено 1,7 млрд. рублей.

Было бы в высшей степени эффективным и целесообразным незамедлительно начать реформирование информационного производства Государственной Думы, Аппарата Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации с учетом объективных законов движения информации. Для этого необходимо доопределить в регламенте этих организаций порядок формирования информационных ресурсов, используемых при подготовке нормативных документов, а также порядок эффективного использования этих ресурсов при подготовке решений. Нелишне напомнить, что эти порядки должны базироваться на презумпции открытости информации.

Нам известно, что в Правительстве России установлен порядок, при котором поступающие на подпись руководству решения имеют аутентичную электронную копию, что существенно упрощает процедуру формирования информационных ресурсов. Для увеличения согласованности принимаемых решений весьма целесообразно дополнить этот порядок порядком, при котором поступающее на подпись решение сопровождается бумажной аутентичной копией электронного файла согласований. Состав прецедентов (список ранее принятых решений и заинтересованных организаций и лиц) в электронном файле согласований должен составляться компьютером по тексту рассматриваемого решения автоматически, независимо от желания чиновника, готовящего проект решения.

Привившись в высших органах власти, указанный порядок может постепенно распространиться во все органы власти и организации по мере насыщения информационного производства страны электронными средствами производства.

Высшие органы государственной власти не должны ограничиваться публикацией своих законов, указов, постановлений, решений и указаний в одной или двух центральных газетах. Они обязаны обеспечить формирование полных информационных ресурсов по этим документам и организацию эффективного доступа к ним всех граждан и организаций.

Конечно функции формирования и эффективной эксплуатации указанных информационных ресурсов в интересах как самих высших органов государственной власти, так и/или в интересах граждан и организаций страны могут быть поручены другим ведомствам или вневедомственным организациям, но при сохранении ответственности за качество выполнения этих функций за указанными органами власти.

Только став ответственными за эффективное использование в стране выпускаемых ими документов, высшие органы государственной власти могут потребовать от всех федеральных ведомств, от всех органов власти субъектов федерации и от органов местного самоуправления организации эффективного управления формированием и

использованием государственных информационных ресурсов.

Установив ответственность органов государственной власти за формирование и эффективное использование информационных ресурсов, порождаемых для обеспечения их функциональных обязанностей, Государственная Дума должна сделать следующий шаг в совершенствовании законодательной основы государственного управления информационными ресурсами России. Желательно, чтобы каждый закон содержал самостоятельный раздел, посвященный определению порядка формирования и эффективного использования информационных ресурсов, связанных с его исполнением.

В настоящее время готовится к принятию Бюджетный кодекс России. Целесообразно" включить в него статьи, обязывающие Минфин России организовать формирование и эффективное использование информационных ресурсов, отражающих все единичные акты движения бюджетных средств, включая государственные закупки товаров и услуг, в том числе всеми силовыми ведомствами.

Кроме того, Бюджетный кодекс следует дополнить специальным разделом, устанавливающим порядок формирования статьи "Информатика" федерального бюджета России.

При принятии законов о регистрации юридических лиц и о государственной статистике необходимо включить в них статьи, обязывающие Минюст и Госкомстат России обеспечить возможность использования гражданами и организациями информационных ресурсов, касающихся деятельности всех юридических лиц.

В законе о правовой информации целесообразно установить ответственной за организацию управления государственными информационными ресурсами нормативно-правовой информации Администрацию Президента Российской Федерации.

Комитету по информационной политике и связи Государственной Думы следует с аналогичных позиций проводить анализ проектов всех законов, готовящихся к принятию, и требовать включения в каждый из них статей, касающихся управления соответствующими государственными ресурсами. Возможны и иные предложения. Важно, чтобы все осознали, что для успешного развития политических и экономических реформ, направленных на ускорение движения России к информационному обществу, необходимо незамедлительно принять решительные меры по изменению сложившейся тупиковой ситуации с государственным управлением информационными ресурсами в России. Иначе не удастся решить проблемы с коррупцией, экономическими преступлениями, теневой экономикой, бесправием, непослушанием законам.

Герман АРТАМОНОВ,
академик РАЕН,
Александр АНТОПОЛЬСКИЙ,
член-корр. РАЕН