

Организация и использование информационных ресурсов

Орлов Евгений Иванович – доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, вице-президент Международной Академии Информатизации

Шаров Юрий Леонидович – кандидат технических наук, доцент, член-корреспондент Международной Академии Информатизации

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Совет Федерации по уровню информатизации процессов и процедур, оснащенности информационными ресурсами и базами данных, обеспеченности автоматизированными системами взаимодействия с субъектами Федерации, странами СНГ и другими зарубежными государствами – один из наиболее наукоемких и компьютеризированных высших органов государственной власти России. Его информатизация базируется на современной научной методологии, находится в поле зрения отечественной и зарубежной научной общественности и согласуется с мировыми тенденциями автоматизации парламентской деятельности.

Сентябрь - октябрь 1993 г. В России происходит жесткое противостояние Парламентской и Президентской власти.

Расстрел из танков здания парламента России – Белого дома в Москве. Декабрь, 1993 г. В России принята на референдуме новая Конституция. Россия объявлена демократическим федеративным государством с республиканской формой правления. Образован новый двухпалатный парламент России – Федеральное Собрание Российской Федерации. Верхняя палата (палата регионов) – Совет Федерации, нижняя палата – Государственная Дума. Новый парламент России не имел специального здания. Государственную Думу разместили в центре Москвы в здании бывшего Госплана СССР. Совет Федерации разместили в здании бывшего Дома архитекторов по ул. Большая Дмитровка, 26. Каждая палата парламента имела свой отдельный Регламент работы, состав комитетов и комиссий, автономный Аппарат.

Начало работ по информатизации

Все работы по информатизации Совета Федерации пришлось начинать заново, с "чистого листа". Уместно отметить, что от "расстрельного" в октябре 1993г. парламента России в "наследство" Совету Федерации не досталось ни компьютеров, ни информационных ресурсов и программных средств, ни других средств информатики.

Из сложившейся ситуации выход был найден с помощью Администрации Президента России. Для этого информационное обеспечение первых заседаний Совета Федерации осуществлялось с помощью компьютеров, которые "брались взаймы" у Администрации Президента Российской Федерации, а по окончании заседаний палаты возвращались на Старую площадь.

В январе-феврале 1994 г. формировался Аппарат Совета Федерации вместе с помощниками вновь избранных членов верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Вопросы оснащенности Совета Федерации средствами вычислительной техники, информационными ресурсами, обеспечения круглосуточного взаимодействия членов палаты с регионами России неоднократно резко ставились и обсуждались на заседаниях верхней палаты.

Организационно-распорядительные документы по информатизации

В начале 1995 г. вышел Указ Президента Российской Федерации № 159 от 17 февраля 1995 г. "О создании Информационно-коммуникационной системы Совета Федерации Федерального Собрания". В соответствии с этим Указом головной организацией по созданию Информационно-коммуникационной системы (ИКС) Совета Федерации было определено Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ). Выпуск данного Указа активизировал работы по информатизации верхней палаты, по всем направлениям им придавался статус приоритетных разработок. В первую очередь Отделом информационных ресурсов и технологий Аппарата Совета Федерации совместно с ФАПСИ и привлеченными сторонними организациями была разработана Концепция создания Информационно-коммуникационной системы (ИКС) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В дальнейшем силами Аппарата Совета Федерации, ФАПСИ, других организаций

было разработано несколько десятков методических и организационно-распорядительных документов по созданию ИКС (технические задания, постановки функциональных задач, исходные данные, операционная технология прохождения законов и законопроектов и т.д.).

Базовые положения и направления информатизации

В основу работ по информатизации Совета Федерации были положены:

а) модели информационных агрегатов как унифицированные средства, адекватно отображающие на концептуальном уровне государство, его парламент, организационно-функциональную структуру государственно-правовой сферы в целом;

б) результаты фактографического обследования и выявления информационных потребностей Руководства Совета Федерации, его комитетов, комиссий, членов Совета Федерации, структурных подразделений Аппарата Совета Федерации;

в) системный анализ информационного взаимодействия Совета Федерации с участниками законодательного процесса государственно-правовой сферы (Государственная Дума, Президент РФ, Администрация Президента РФ, Правительство РФ и его Аппарат, федеральные органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, министерства, ведомства РФ, Российская академия наук, органы власти государств СНГ, зарубежных государств, международные организации и др.);

г) опыт проведения работ по информационному обеспечению высших органов государственной власти (Совета Министров СССР, Верховного Совета СССР, Верховного Совета РСФСР, Администрации Президента РФ), других федеральных и региональных органов власти;

д) организационно-распорядительные документы и системы, обеспечивающие формирование информационного пространства государств – участников СНГ и автоматизированный обмен информацией между ними;

е) анализ информатизации парламентской деятельности зарубежных государств (США, Канады, Европарламента, государств Европы, в том числе Германии, Франции, Италии, Бельгии, Испании, Португалии, Швейцарии и др.).

Информатизация Совета Федерации как объекта организационного управления велась в следующих разрезах: организационно-функциональном; функциональном; информационном; программном; техническом; технологическом; организационно-кадровом.

Практическое внедрение и развитие информационного обеспечения осуществлялось поэтапно по следующим основным направлениям:

систематическое фактографическое обследование и анализ информационных потребностей пользователей Информационно-коммуникационной системы;

разработка и внедрение прикладных функциональных задач, формирование информационных ресурсов, баз данных и поддержание их в актуальном состоянии;

проведение комплекса работ по созданию ИКС Совета Федерации в соответствии с упомянутым Указом Президента РФ;

оперативное информационно-справочное обслуживание Совета Федерации, его комитетов, комиссий, структурных подразделений Аппарата Совета Федерации;

организация сети внешних источников информационной поддержки законодательной деятельности; информационно-технологическое обеспечение заседаний Совета Федерации;

оснащение и оперативное сопровождение программно-технических средств и оргтехники в зданиях Совета Федерации;

обучение членов Совета Федерации, их помощников, работников структурных подразделений Аппарата методам и средствам работы с использованием современных информационных технологий;

обеспечение информационного взаимодействия Совета Федерации с Государственной Думой, Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, министерствами, ведомствами, субъектами РФ, Российской академией наук, парламентами стран СНГ и других зарубежных государств.

При всех различиях в деятельности палат, раздельном проведении заседаний и территориальной удаленности одним из главных требований к Информационно-коммуникационной системе СФ была необходимость ее работы в тесной информационной взаимосвязи и едином технологическом цикле с аналогичной системой Государственной Думы. В рамках такого взаимодействия предполагалось реализовать идею автоматизации законотворчества как многофазного процесса. Среди наиболее важных его этапов можно отметить такие, как формирование приоритетных направлений законодательной деятельности на основе анализа целей развития общества, оценка эффективности принятых законов и другие.

Создаваемая ИКС была призвана охватить все сферы деятельности Совета Федерации, его комитетов и комиссий, структурных подразделений Аппарата и обеспечить доступ к открытым и защищенным государственным информационным ресурсам.

Не меньшее значение имела и проблема информационной поддержки решений Совета Федерации по стратегическим вопросам, касающимся национальных интересов страны. ИКС должна иметь

соответствующие программно-технические средства для коллективной и индивидуальной подготовки и принятия упомянутых решений, быть многопользовательской, многофункциональной, территориально распределенной, обеспечивать эффективную поддержку законодательной деятельности Совета Федерации, а также возможность удаленного доступа к базам данных высших федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации и других организаций России, СНГ, зарубежных стран.

Состав и структура ИКС Совета Федерации

В настоящее время Информационно-коммуникационная система Совета Федерации создана и успешно функционирует. ИКС Совета Федерации включает в свой состав взаимосвязанные комплексы, технологические системы, прикладные информационные системы и электронные информационные ресурсы.

Комплексы в составе ИКС Совета Федерации включают:

- корпоративную компьютерную сеть;
- выделенную сеть для доступа в интернет;
- телекоммуникационный узел;
- программно-технический комплекс (ПТК) Интернет-представительства Совета Федерации;
- ПТК Удостоверяющего центра.

В состав технологических систем ИКС Совета Федерации входят:

- технологическая информационная система делопроизводства и документооборота;
- технологические системы обеспечения заседаний и мероприятий Совета Федерации;
- система цифровой звукозаписи;
- система обеспечения тиражирования и выпуска печатных изданий;
- система защиты информации;
- корпоративная электронная почта;
- центр обучения на базе учебного компьютерного класса;
- организационно-сервисное бюро.

Прикладные информационные системы в составе ИКС Совета Федерации делятся на системы общего и специализированного назначения.

В состав прикладных информационных систем общего назначения входят следующие системы:

- «Члены Совета Федерации»;
- «Архив материалов заседаний Совета Федерации» (постановления Совета Федерации и стенограммы заседаний Совета Федерации);
- «Электронные пакеты» материалов к заседаниям Совета Федерации и Совета палаты;
- «Новости Совета Федерации»;
- «Аналитические материалы»;
- «Телефонный справочник Совета Федерации» (в составе прикладной информационной системы «Материальные и инженерные ресурсы Совета Федерации»);
- «Архив социального законодательства Российской Федерации»;
- «Архив обзоров событий в странах СНГ»;
- «Новостная лента СМИ» (в составе прикладной информационной системы «Обзор-СМИ»);
- «Данные о торгово-экономической деятельности и торгово-правовой базе сотрудничества субъектов Российской Федерации со странами СНГ и другими иностранными государствами»;
- «Мониторинг телевизионных политических, аналитических, информационных и новостных программ, выходящих на основных федеральных каналах телевидения»;
- «Архив Верховного Совета РСФСР»;
- «Свод законов Российской империи»;
- «Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности» (АСОЗД), внедряемая совместно со структурными подразделениями Государственной Думы в части ввода информации о прохождении законопроектов в Совете Федерации;
- «Налоговая отчетность»;
- Правовые информационно-справочные системы («КонсультантПлюс», «Гарант», «Юсис», «Эталон», НТЦ «Система» и др.).

Прикладные информационные системы специального назначения состоят из следующих систем:

- «Мониторинг материалов о деятельности Председателя Совета Федерации»;
- «Кадры»;
- «Электронная версия сборника нормативных правовых актов по вопросам государственной службы и кадровой политики»;
- «Бухгалтерский учет»;
- «Финансово-экономический учет»;
- «Дело – ТСФ»;
- «Архив Совета Федерации»;

«Приемная Совета Федерации»;
«Диспетчерская служба Совета Федерации»;
«Материальные и инженерные ресурсы Совета Федерации»;
«Межпарламентское сотрудничество».

Электронный информационный фонд Совета Федерации

Одним из важных видов обеспечения деятельности членов Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации, структурных подразделений Аппарата Совета Федерации являются информационные ресурсы, которые представляются в виде обычных (бумажных) документов и электронных информационных ресурсов.

Состав электронных информационных ресурсов ИКС Совета Федерации отражен в ежегодно пополняемом «Реестре электронных информационных ресурсов ИКС Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», утверждаемом Руководителем Аппарата Совета Федерации.

Электронные информационные ресурсы ИКС Совета Федерации подразделяются на собственные (внутренние) электронные информационные ресурсы и внешние электронные информационные ресурсы. В свою очередь собственные электронные информационные ресурсы делятся на ресурсы общего доступа и ресурсы ограниченного доступа.

Собственные электронные информационные ресурсы общего доступа размещены на публичном сайте Совета Федерации в сети Интернет, на корпоративном Интранет-сайте Совета Федерации, а также включают в себя информационные ресурсы технологических и прикладных информационных систем общего назначения.

К собственным электронным ресурсам ограниченного доступа относятся информационные ресурсы прикладных информационных систем специализированного назначения, таких, например, как система «Кадрь», «Бухгалтерский учет» и др.

Важную роль в информационном обеспечении Совета Федерации играют электронные информационные ресурсы, предоставляемые внешними организациями. Можно выделить следующие основные способы предоставления внешней информации пользователям Совета Федерации:

- организация доступа к Интранет-сайтам внешних организаций;
- установка баз данных на корпоративном Интранет-сайте ИКС Совета Федерации с организацией либо клиентского доступа пользователей и обновления с помощью магнитных носителей, CD, DVD дисков или через сеть Интернет;
- организация удаленного доступа к базам данных.

Основные направления развития ИКС Совета Федерации

Проведенные научные, технические и организационные мероприятия в рамках создания и ввода в эксплуатацию ИКС Совета Федерации позволяют уже в настоящее время решать важные вопросы автоматизации процесса обработки различного рода информации, необходимой для обеспечения деятельности Совета Федерации, внедрить в повседневную практику прикладные информационные системы, начать реализацию комплекса мер по повышению уровня информационной безопасности, создать условия для эффективной информационной поддержки деятельности Совета Федерации.

Вместе с тем, ИКС Совета Федерации создавалась в течение 1995-2005 годов. За этот период многие исходные научно-технические решения по структуре, функциям и задачам, решаемым информационной системой существенно изменились. Это обусловлено интенсивным развитием информационных и телекоммуникационных технологий, ростом информационных потребностей Совета Федерации.

Необходимость соответствия ИКС Совета Федерации уровню современных требований к информационно-коммуникационным системам подобного класса требует постоянного развития ИКС Совета Федерации.

Проведенное в 2005 году обследование информационно-технологического обеспечения Совета Федерации определило условия и направления развития ИКС Совета Федерации на основе анализа ее возможностей с учетом современных достижений в области информационных технологий.

В ходе обследования были выявлены проблемные точки в построении и функционировании ИКС Совета Федерации, которые кратко можно описать следующим образом:

информационные технологии в основном используются для поддержки старых, докомпьютерных деловых процессов;

в ИКС Совета Федерации разделены сети Интранет и Интернет, но отсутствуют развитые механизмы межконтурного информационного обмена;

отсутствует единая система документирования процедур разработки подсистем, функционирующих в составе ИКС Совета Федерации;

существующая сетевая инфраструктура ИКС Совета Федерации не реализует полностью функциональность по управлению, безопасности, по развертыванию прикладных информационных систем и администрированию сетевых ресурсов.

Перечисленные направления должны быть взяты за основу при развитии технологического аспекта функционирования ИКС Совета Федерации.

Новые актуальные направления информатизации парламентской деятельности

Кроме развития технологической составляющей, большое значение имеет совершенствование концептуальных направлений информатизации деятельности Совета Федерации и Федерального Собрания в целом.

Направление 1. В Совете Федерации необходимо образовать Центр генерации государственных целей и проблем. В его функцию должна входить генерация стратегических и тактических целей развития Российской Федерации на перспективу и текущие периоды. Он должен обосновывать и формировать желаемые состояния государства, используя результаты прогнозирования на перспективы (долгосрочную и краткосрочную). Центр должен анализировать и формировать перечень и содержание актуальных государственных проблем, находящихся в ведении законотворческой деятельности палаты.

Для этого необходимо, чтобы в Совете Федерации был координатор проблем (законодательных инициатив) и персонально ответственное лицо за это направление деятельности палаты.

В качестве варианта возможно предусмотреть группу стратегического планирования деятельности Совета Федерации, подчиненную непосредственно его Председателю или одному из заместителей.

На основе исходных данных этой группы можно обеспечить формирование:

- а) базы знаний "Цели развития Российской Федерации";
- б) базы знаний "Паспорта проблем, находящихся в ведении Совета Федерации".

Естественно, эта работа должна проводиться в тесном методологическом и информационно-техническом взаимодействии структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, Аппарата Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации.

Направление 2. Разработка единой пооперационной технологии законопроектной работы Федерального Собрания Российской Федерации.

Законы должны проходить унифицированный "жизненный цикл", начиная от идейного замысла закона (законодательной инициативы) до выпуска готового продукта – закона. При этом должны быть определены нормативы времени и затрат на разработку закона, что позволит более обоснованно планировать параллельное прохождение десятков и сотен законов. Для этого необходимо откорректировать (в сторону детализации) регламенты Совета Федерации и Государственной Думы и порядок их информационного взаимодействия в ходе законопроектной работы на всех стадиях, особенно на начальном этапе работы над проектом закона.

Необходимо осуществлять пооперационный контроль качества закона во всем его "жизненном цикле" прохождения в Государственной Думе, Совете Федерации.

В качестве варианта возможно предусмотреть в Государственной Думе и Совете Федерации на постоянной основе соответствующие группы (отделы контроля) комплексной оценки качества разрабатываемых и согласовываемых законов по разработанной и согласованной системе критериев, методов, средств, моделей.

Эффективная система контроля разрабатываемых законов может быть обеспечена только профессионально подготовленными в этой области кадрами. За счет введения групп контроля число отклоняемых Советом Федерации законов также может быть сведено до минимума.

Направление 3. Создание научного центра, обеспечивающего на постоянной основе научное сопровождение деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Этот Центр (на правах института, Академии, вновь возрожденного Парламентского центра) должен осуществлять систематическое научно-методическое обеспечение законопроектной работы как Совета Федерации, так и Государственной Думы по всему комплексу проблем эффективной организации их деятельности с учетом регулярной сменяемости депутатского корпуса и членов Совета Федерации. Положение о статусе этого независимого от партий и фракций, политической конъюнктуры Центра должно утверждаться Федеральным Собранием, планы его научной и практической работы должны формироваться обеими палатами. Руководство Центром могли бы по очереди осуществлять руководители палат. В ведении Центра как головной научной организации целесообразно было бы сосредоточить разработку нормативной базы законопроектной работы не только Федерального Собрания, но и законодательных собраний субъектов Российской Федерации. Центр должен систематизировать и обеспечивать преемственность положительного опыта работы отечественных парламентов всех созывов (дореволюционной Думы, Верховных Советов СССР и РСФСР, Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных собраний субъектов

Российской Федерации). Сюда же относится проблема научной координации работ и обеспечения сотрудничества законодательных органов на межпарламентском уровне (Межпарламентская Ассамблея СНГ, парламенты других государств). Важнейшей функцией Центра явилась бы разработка методологии и определения критериев оценки деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в целом и каждой из входящих в него палат.

Направление 4. Формирование на уровне России в целом Единого информационно-правового пространства, обеспечивающего как законопроектную, так и правоприменительную деятельность всех субъектов Российской Федерации.

Это общегосударственная проблема всех трех ветвей власти: представительной (законодательной), исполнительной и судебной. Основой для разработки Президентских программ по правовой информатизации может служить принятая в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.06.96 г. № 996 Концепция правовой информатизации России, которая, как предусматривалось ранее, должна была осуществляться по трем направлениям:

- информатизация правотворческой деятельности;
- информатизация правоприменительной деятельности;
- правовое обеспечение процессов информатизации.

В реализации Президентских программ по правовой информатизации России было задействовано значительное число федеральных ведомств.

В связи с уточнением функций министерств и ведомств необходимо в кратчайшее время проанализировать состояние дел с реализацией этих программ и принять новые необходимые решения.

Эта работа должна проводиться во взаимодействии Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ и Аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы.

Направление 5. Создание эффективной системы профессиональной подготовки парламентариев.

Цель системы – формирование профессионального парламента, основанного на передовых отечественных и зарубежных достижениях в этой области деятельности. Система должна включать в себя комплекс организационных, учебно-методических и других мероприятий (программ), нацеленных на систематическое повышение профессионального уровня парламентариев (как членов Совета Федерации, так и депутатов Государственной Думы). Это позволит разработать систему критериев, методов и средств оценки эффективности парламентской деятельности каждого члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы.

Направление 6. Активизация информирования российской и зарубежной общественности о перспективных планах и текущей деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

В Российской Федерации имеется значительный научный и практический задел по формированию Единого информационного пространства всех трех ветвей власти – представительной, исполнительной и судебной, вхождению его в мировое информационное пространство.

Анализ состояния информатизации в зарубежных государствах показывает, что этому направлению уделяется огромное внимание.

Реализация названных направлений поможет поднять на новый уровень законодательную деятельность Российского парламента.