

УДК 342.95

ИССЛЕДОВАНИЕ ПОНЯТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ МЕТОДОМ КОНТЕНТ-АНАЛИЗА

В. Н. Новикова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

З. Н. Столярова

Академия управления МВД России, г. Москва

Статья посвящена актуальной проблеме для нашей страны – исследованию понятия информационного обеспечения, в частности, в деятельности Федеральной миграционной службы. Подробно рассмотрены понятие и сущность информационного обеспечения деятельности ФМС России, предлагается авторское определение понятий «информационное обеспечение» и «информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности Федеральной миграционной службы». Исследование проведено посредством контент – анализа нормативно-правовых документов.

***Ключевые слова:** информационное обеспечение, Федеральная миграционная служба (ФМС России), нормативно-правовые документы, правовое регулирование, выборка, контент-анализ.*

Понятие «информационное обеспечение» прочно вошло в научный и практический оборот и в настоящее время довольно широко используется при исследовании тех или иных научных проблем. При этом следует заметить, что понятие это относится к числу дискуссионных, не устоявшихся и неодинаково трактуемых в различных отраслях знаний.

Большая советская энциклопедия определяет информационное обеспечение как функционирование информационных подразделений по оказанию информационных услуг специалистам. В теории управления под информационным обеспечением управления понимают «организуемую в рамках управления деятельность, направленную на проектирование, функционирование и совершенствование информационных систем, обеспечивающих эффективное выполнение задач управления»¹.

А Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 1995 г. № 808 «О президентских программах по правовой информатизации»² разъясняет, что средства обеспечения автоматизированных систем пра-

¹ Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С.21

² СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3289.

новой информации включают в себя информационное, технологическое, лингвистическое, техническое и программное обеспечение. При этом под информационным обеспечением понимается функциональная структура системы в виде совокупности банков данных правовой информации, а также способов их формирования и актуализации.

Под информационным обеспечением в органах внутренних дел

Г.М. Воскресенский понимает деятельность, направленную на проектирование, функционирование и совершенствование информационных систем, обеспечивающих эффективное выполнение задач управления³. Аналогичной точки зрения придерживаются В.И. Басков и Е.А. Доля⁴.

На наш взгляд, такая позиция авторов не совсем верна, так как происходит подмена понятия «информационное обеспечение» понятием «информационная система», которая, как известно, является только средством переработки информации⁵. Информационная система призвана организационно упорядочить совокупность документов (массив документов) и информационных технологий с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы⁶. Например, применительно к деятельности миграционной службы это будут регистрационные учеты граждан в Российской Федерации, миграционные учеты, а также различные информационные системы. Безусловно, учеты и информационные системы занимают большое место в сфере миграции, но они всё-таки не могут заменить деятельность практического работника по определению характера и объема данных, необходимых для решения постоянно возникающих задач Службы, кто (какая конкретно организационная структура) может располагать нужными сведениями, избрать наиболее целесообразную форму и пути получения данных, установить промежуток времени, по истечении которого требуется обновление имеющейся информации и т. д.

Интересными являются теоретические воззрения на природу информационного обеспечения таких авторов как Д.И. Беднякова,

С.С. Овчинского, Г.К. Синилова, В.А. Галенка, В.Л. Попова, О.В. Степанова. Вышеуказанные и другие ученые под процессом информационного обеспечения в обобщенном виде понимают основанный на

³ Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С. 21 - 22.

⁴ Басков В.И. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие. М.: БЕК, 1997. С. 83 - 86; Доля Е.А. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Спартак, 1996. С. 23.

⁵ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. С. 136.

⁶ Тихомирова Л.В. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. С. 186.

законных и подзаконных ведомственных нормативных актах комплекс мер по сбору, систематизации, хранению и использованию информации. При этом они солидарны во мнении о том, что научные изыскания в сфере информационного обеспечения представляют собой важнейшее направление деятельности.

Несмотря на то что указанное словосочетание чаще всего употребляется в связи с информатизацией той или иной сферы деятельности, точного определения его почти нигде не дается, а конкретное содержание варьируется от документа к документу.

Так, ст. 20 Федерального закона РФ «О Федеральной службе безопасности»⁷ включает в информационное обеспечение не только информационные системы, но и системы связи, системы передачи данных, а также средства защиты информации, включая средства криптографической защиты. На наш взгляд, такое толкование данного термина не вполне отражает его суть, фактически подменяя его функциональный характер результатами и средствами осуществления этой деятельности.

Следует учесть также, что, несмотря на большую распространенность, четкого определения понятия «информационное обеспечение» законодатель не даёт ни в ныне действующем Федеральном законе РФ от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁸, ни в ранее действующем Федеральном законе РФ от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁹. Однако ФМС России одним из своих полномочий выделяет информационное и правовое обеспечение деятельности Службы, её территориальных органов, заграничного аппарата, а также иных входящих в систему Службы организаций и подразделений¹⁰.

На основании вышеприведенного анализа нормативных и литературных источников мы пришли к твердому убеждению, что отсутствие четкого понимания природы информационного обеспечения деятельности ФМС России приводит к следующим процессам: 1) появлению формального подхода к регистрации лиц, событий и объектов, представляющих в конечном счете оперативный интерес, что, в свою очередь, вызывает необоснованные потери значимой информации; 2) нерациональному использованию информации, поступающей в миграционную службу в бумажном виде: журналах, личных записях, справках, ар-

⁷ СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст.3448.

⁹ СЗ РФ. 1995. №8. Ст.609. (Утратил силу)

¹⁰ См.: п. 7.13.23 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 / (СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4276).

хивах и др., в электронном виде: автоматизированных информационных системах, банках (базах) данных и т.д. – или просто остающейся в памяти сотрудников; 3) упущениям в информационно-аналитическом обеспечении; 4) информационной разобщенности подразделений Службы; 5) отсутствию четких знаний о закономерностях протекания явлений, в отношении которых собирается информация, и - как результат – несоответствию собираемой информации поставленным целям; 6) несовершенству программ поиска, получения, систематизации, хранения и использования информации.

Резюмируя вышесказанное, следует заметить, что в настоящее время понятие и юридическая сущность информационного обеспечения недостаточно разработаны. Свидетельством этому - отсутствие в научном обиходе понятия «информационное обеспечение» и, исследуемое нами «информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности ФМС России». На наш взгляд, необходимо восполнить данный пробел.

Многоаспектность и различные толкования понятия информационного обеспечения подтолкнули нас к проведению собственного исследования данного понятия. Методом для исследования послужил контент-анализ документов.

Контент-анализ (от англ. *contens* — содержание) — специальный достаточно строгий метод качественно-количественного анализа содержания документов в целях выявления или измерения социальных фактов и тенденций, отраженных этими документами. Особенность его состоит в том, что он изучает документы в их социальном контексте¹¹.

Посредством контент-анализа помощью программного обеспечения QDA MINER LITE нами было проанализировано 227 нормативно - правовых актов, 68 из которых были утверждены президентом, 64 – правительством, 55 документов были утверждены на уровне министерств и ведомств и 40 официальных и иных документов.

В результате оказалось, что понятие «информационное обеспечение» в нормативно-правовых актах используется в различных контекстах. Используя математические методы, мы выявили 4 контекста в использовании данного понятия в нормативно – правовых актах:

№ 1 – информационные массивы, информация, информационные услуги, продукты, информационные ресурсы, базы, банки данных, основа информационных центров, автоматизированная обработка, идентификация.

¹¹ Елсуков А.Н. Манаев О.Т. Социологическая энциклопедия / под общ. ред. А.Н. Данилова. Минск: БелЭн, 2003. С. 382

№ 2 – доступ к информационным ресурсам, доведение достоверной информации, обеспечение информационной безопасности, информационная доступность (открытость), использование СМИ;

№ 3 – информационно-правовое обеспечение;

№ 4 – использование информационных технологий и программного обеспечения, информационно – телекоммуникационные сети, в том числе Интернета, единого портала, «единого окна», материально – техническое обеспечение.

Контекст	Президентские	Министерств и ведомств	Правительственные	Офф. и иные док-ты
Информационно-правовое обеспечение	5	5	0	0
Информационные массивы, база данных, банки данных	4	0	0	0
Обеспечение информацией, информационная доступность (открытость), использование СМИ	54	37	7	24
Использование информационных технологий и программного обеспечения	21	31	31	7

Все контексты делятся на две большие группы, это программное обеспечение и собственно информационное обеспечение, иными словами, использование компьютерной техники (программ) с одной стороны, и обеспечение информацией и улучшение доступа к ней, с другой. Деление приходится примерно в соотношении половина к половине (рисунок 1). Данный факт обосновывает существующую необходимость дать строгое определение информационного обеспечения.

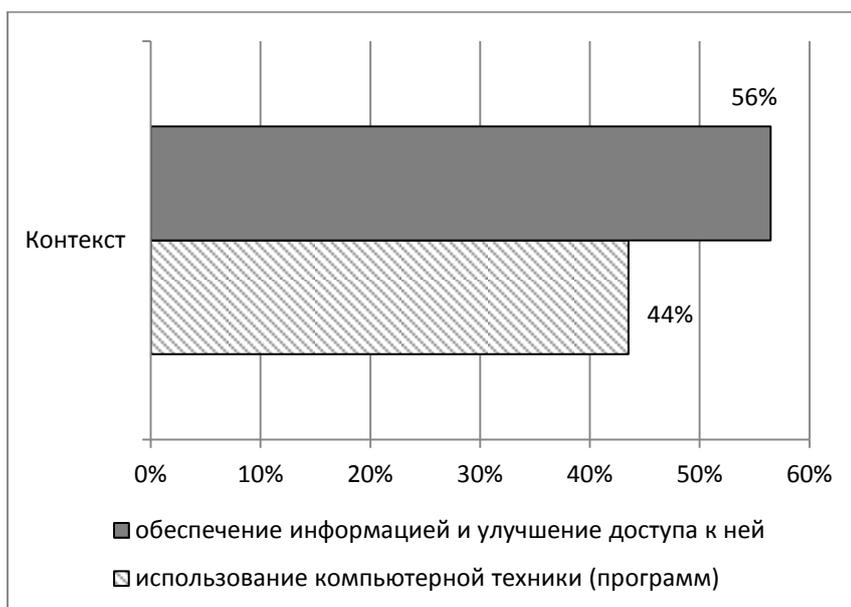


Рис.1. Процентное соотношение количества упоминаний понятия «информационное обеспечение» в зависимости от контекста.

Анализируя представленные выше определения, нельзя не заметить сходство мнения всех авторов в том, что информационное обеспечение представляет собой, прежде всего деятельность. Опираясь на деятельностный подход, попытаемся сформулировать искомое понятие. «Информационное обеспечение» – это деятельность субъектов, а также иных уполномоченных служб и подразделений направленная на поиск, сбор, обработку, накопление, хранение, и предоставление информации, отвечающей определенным требованиям, необходимой и достаточной для решения задач органов исполнительной власти. При этом отметим, что, безусловно, центральным звеном в этой деятельности является предоставление информации потребителю, поскольку даже смысловое значение данного термина - «обеспечить» означает «снабдить чем-нибудь в нужном количестве»¹².

В деятельности ФМС России под информационным обеспечением, как правило, понимается: сбор, обработка, хранение и представление информации на базе современных информационных технологий; ведение федеральных баз данных; организация оперативного доступа к информации различных служб и органов исполнительной власти; разработка и внедрение информационных систем, например таких, как ГИСМУ; разработка информационных ресурсов и введение их в единое

¹² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Изд-во: Азъ, 1992. С. 348.

информационное пространство; организация и обработка данных для информационных систем и баз данных; обеспечение бесперебойной работы каналов связи, развитие и совершенствование всех видов связи; оказание ФМС России государственных услуг в электронной форме, функционировании ГИСМУ и государственной системы изготовления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения; ведение нормативно-справочной информации ФМС России; обеспечение информационного обмена между службами и подразделениями; ведение статистической работы; организация и проведение государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Поэтому, на наш взгляд, информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности ФМС России можно определить как деятельность субъектов, а также иных уполномоченных служб и подразделений направленную на поиск, сбор, обработку, накопление, хранение, и предоставление информации, отвечающей определенным требованиям, необходимой и достаточной для решения задач миграционной службы.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.1995 г. № 808 «О президентских программах по правовой информатизации» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3289.
2. Федеральный закон от 27.06.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
3. Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (ред. 22.12.2014 г.) «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
4. Федеральный закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. №8. Ст. 609. (Утратил силу).
5. Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 г. № 711 (ред. от 24.02.2015 г.) «О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе») // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.
6. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. С. 136.
7. Басков В.И. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие. М.: БЕК, 1997. С. 403.
8. Доля Е.А. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Спартак, 1996. С. 68.

9. Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С. 121.

10. Елсуков А.Н. Манаев О.Т. Социологическая энциклопедия / под общ. ред. А.Н. Данилов. Минск: БелЭн, 2003. С. 382.

11. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980. С. 212

12. Касьянов М.А. Информационное обеспечение органов внутренних дел и некоторые направления его совершенствования на базе новых информационных технологий // Современные проблемы применения новых технологий в раскрытии и расследовании преступлений. Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Калининград, 2006.

13. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Изд-во: Азъ, 1992. С. 506.

14. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. С. 526.

15. Усманов Р.А. Теория и практика использования криминалистической информации в процессе раскрытия и расследования преступлений. монография. Челябинск, Изд-во: Челяб. юрид. ин-та МВД России, 2006. С. 232.

THE STUDY OF THE CONCEPT OF INFORMATION ACTIVITIES OF THE FEDERAL MIGRATION SERVICE" METHOD CONTENT ANALYSIS

V. N. Novikova

Tver State University

Z. N. Stolyarova

Academy of the Interior Ministry of Russia, Moscow

The article is devoted to the actual problem for our country – the study of the concepts of information security, in particular in the activities of the Federal migration service. Discussed in detail the concept and essence of information support of activity of the FMS of Russia, author's definition of concept "information security" and "information support of passport and visa activities of the Federal migration service". The study was conducted through content analysis of legal documents.

Keywords: *information support, the Federal migration service (FMS of Russia), legal documents, legal regulation, sampling, content analysis.*

Об авторах:

НОВИКОВА Виктория Николаевна – канд. физ.-мат. наук, доцент кафедры теоретических основ физического воспитания Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: viktori_novikova@rambler.ru.

NOVIKOVA Victoria – the edging. the physical. - mat. sciences, associate professor of theoretical bases of physical training of the Tver state university (170100, Tver, Zhelyabov St., 33), e-mail: viktori_novikova@rambler.ru.

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна – адъюнкт Академии управления МВД России (125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8), подполковник полиции, e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

STOLYAROVA Zinaida – the graduated in a military academy of Departments of MIA Academy of Russia (125171, Moscow, st. Z. and A. Kosmodemyanskikh, 8), police lieutenant colonel, e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

Новикова В.Н., Столярова З.Н. Исследование понятия информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы методом контент-анализа // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 2. С. 192 – 200.