Наталья ХРАМЦОВСКАЯ

Базы данных в структуре «электронного правительства»: достоинства и недостатки

Базы данных – основа крупнейших государственных и коммерческих информационных систем. Они стали абсолютно необходимыми для эффективного государственного управления. Важно отметить, ÷то появились они задолго до компьютеров: с то÷ки зрения управления информацией картотеки, существовавшие в бумажную эру, представляли собой те же базы данных и использовались весьма эффективно.

Электронная среда предоставляет новые, существенно более широкие возможности для обработки информации и, в ÷астности, для использования баз данных в государственном управлении.

Чем сложнее общество, тем более мощные информационные системы необходимы. Опыт реализации программ «электронного правительства» показывает, ÷то без использования объединенных баз решить поставленные перед государственными органами задачи сложно, а порой и просто невозможно. При этом возникают правовые проблемы:

- объединения и коллективного использования баз данных;
- усиления наблюдения за гражданами;
- правового статуса государственных баз данных;
- длительности сроков хранения.

Проблемаобъединения и коллективногоиспользования баз данных

Когда говорят об «электронном правительстве», речь, прежде всего, идет об оказании государственных услуг, об использовании новых информационных технологий в государственном управлении и о межведомственном взаимодействии органов государственной власти. Достичь этих целей без эффективного применения собираемой государством (в электронном виде) информации невозможно. Необходимо, чтобы один раз собранная информация использовалась многократно.

Уже давно обсуждается проблема разумного баланса между обеспечением защиты персональных данных и эффективностью их включения в оборот органами государственной власти (в первую о÷ередь за с÷ет объединения и коллективного использования соответствующих баз данных).

Сейчас многие страны мира стоят на распутье. С одной стороны, специалисты признают, ÷то для эффективного оказания электронных государственных услуг, для выполнения силовыми органами задач по защите государственного строя и охране правопорядка базы данных необходимо объединять. Это наглядно демонстрируют успехи одних стран (Эстония) и трудности других, имеющих при этом примерно одинаково развитую техническую инфраструктуру (Великобритания) в реализации программ «электронного правительства». С другой стороны, необходимо при этом обеспечить защиту неприкосновенности личной жизни, ограничить разумными рамками степень сбора информации об отдельном человеке – тем более что соответствующие положения зафиксированы в законодательстве о защите персональных данных.

Если считать, что объединение информации в интересах «электронного правительства», борьбы с терроризмом, преступностью и т.п. неизбежно, то необходимо отразить этот подход в законодательстве. Правовое положение баз данных в этом случае позволит более эффективно использовать их для оказания государственных услуг.

Сейчас в нашей стране реализуется создание систем «одного окна». Их деятельность построена на том, что при получении обращения от гражданина запускается механизм сбора и передачи необходимой для оказания государственной услуги информации, содержащейся в различных государственных базах данных. Этот процесс занимает зна÷ительное время, поскольку часто используется порой не слишком эффективный смешанный документооборот (с применением как электронных, так и бумажных документов). Сказывается необходимость повторно вводить одну и ту же информацию в разли÷ные формы, что влечет за собой дополнительные трудозатраты и ошибки, а также несогласованность информации, содержащейся в различных базах.

В результате приходится предпринимать специальные меры для выявления разночтений в данных и для их устранения. Например, сведения об автотранспортных средствах и их владельцах используют и ГИБДД, и налоговая служба: первая – при регистрации автотранспорта, вторая – для обеспечения уплаты транспортного налога. В совместных нормативных документах этих служб предусматриваются не только порядок передачи данных из одной базы в другую, но и сверки сведений и их корректировки [1].

Наталья ХРАМЦОВСКАЯ – член Гильдии управляющих документацией и ARMA International

Централизация персональных данных

В настоящее время даже те страны, которые всегда громче всех заявляли о своей приверженности идее и практике ограждения частной жизни граждан от вмешательства государства, далеко ушли по пути налаживания глобального наблюдения за населением. Объективный анализ показывает, что данная тенденция связана отнюдь не со стремлением «злого» государства, его отдельных структур и представителей к контролю ради контроля. Она вызвана реалиями современного мира – ростом нестабильности во многих регионах, а также тем, ÷то новые технологии уже сей÷ас успешно используются, среди про÷его, и для преступной деятельности, и как средство дестабилизации полити÷еской и экономи÷еской сфер.

Практика показала, ÷то, какие бы запретительные законодательные нормы ни вводились, правоохранительные органы и силовые структуры все равно, при необходимости, используют информацию из государственных, а порой из коммер÷еских баз.

Традиционно основное внимание в регулировании государственно-гражданских отношений уделяется тому, чтобы государство не злоупотребляло новыми возможностями для наблюдаемости социальной системы. В то же время опыт показал, что чрезмерная защита персональных данных не позволяет эффективно оказывать обществу государственные услуги с использованием всех возможностей современных технологий. Не слу÷айно такое явление, как создание региональных регистров населения, является характерной особенностью наиболее развитых региональных «электронных правительств».

С учетом этих тенденций и участившихся во всем мире крупномасштабных утечек персональных данных рядом специалистов ставится вопрос: если более жесткого контроля со стороны государства, равно как и попадания персональных данных в руки преступников, не избежать, то, может быть, лучше создать официальные централизованные базы персональных данных? В таких случаях у граждан, по крайней мере, будет возможность контролировать правильность этих сведений, а неудобства от ужесто÷ения контроля могут быть ÷асти÷но компенсированы за счет гораздо более эффективного оказания гражданам государственных услуг.

В России стоило бы закрепить законодательно существующую де-факто практику объединения и совместного использования, при необходимости, информации из государственных баз данных. Гражданам нужно разъяснять, ÷то их права и свободы при этом не будут сколько-нибудь заметно ущемлены по сравнению с текущим положением (особенно права и свободы законопослушных ÷ленов общества), но появится возможность резко сократить процедуры заполнения многочисленных форм, и гораздо проще станет организовывать системы «многих окон».

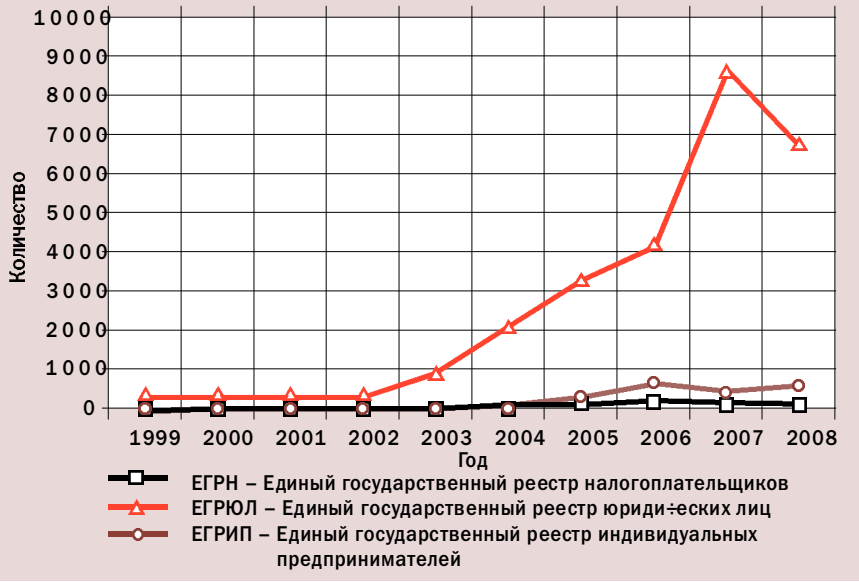
Правовой статус государственных баздаННых

Большинство государственных баз данных в России ведутся одновременно в бумажном и электронном виде. Это чаще всего связано с тем, ÷то записи вносятся на основании юридически значимых бумажных документов, которые формируются государственными органами в специальные досье и составляют «бумажную часть» базы данных. Формулировка в законах и нормативных актах, регулирующих порядок ведения таких баз, чаще всего следующая: «Реестр ведется на бумажных и электронных носителях. При несоответствии записей на бумажных носителях записям на электронных носителях приоритет имеет информация, содержащаяся на бумажных носителях» [2].

Однако анализ деятельности, например, арбитражных судов, показывает, что при рассмотрении дел используются ÷аще всего выписки из электронных версий, а к бумажным документам обращаются в редчайших случаях. Так, в федеральных арбитражных судах в 2008 году 7% дел рассматривались с использованием государственных реестров, которые ведет Федеральная налоговая служба Российской Федерации **(см. рис 1)** .

Уже сейчас существуют чисто электронные государственные базы данных, и их число год от года будет расти [3]. Фактически можно говорить о том, что судебные решения принимаются на основании юридически значимых электронных документов – баз данных.

Рисунок 1. Частота упоминаний Единых государственных реестров в судебных решениях (на 100 тыся÷)



Именно поэтому необходимо урегулировать порядок использования юридически значимой электронной информации из баз данных в деловой и государственной деятельности.

Проблема долговременного хранения

Одна из ключевых теорети÷еских проблем, связанных с использованием баз данных в государственном управлении, – неясность статуса документов в них. Они нигде в мире до конца не определены, но в каждом конкретном случае от этого зависит выбор методов хранения.

В середине 90-х годов архивы многих стран мира на÷али принимать на хранение электронные базы данных. На первых порах проблема юриди÷еской зна÷имости не поднималась, и содержание баз приоритетно организовывалось ввиду их информационной ценности. Лишь позднее встал вопрос о том, ÷тобы сохранять не просто информацию, а документы, целостность и аутенти÷ность которых может быть доказана.

В нашей стране даже обсуждение этой проблемы еще не на÷ато, в то время как информационные массивы уже созданы и широко используются. Чем активнее они применяются в государственном управлении, тем больше юриди÷ески зна÷имой информации накапливают. С запаздыванием в 10-15 лет все эти терабайты обрушатся на головы российских архивистов, которые к этому совершенно не готовы. У нас, в отли÷ие от других стран, до сих пор нет даже экспериментальных государственных электронных архивов.

Вопрос об организации надежного длительного хранения государственных баз данных необходимо рассматривать не столько в плоскости их исторической ценности, сколько с учетом государственной и социальной значимости. Очень многие из них содержат информацию, утрата которой может привести к серьезным социальным взрывам, росту политической нестабильности и т.д.

Ярким примером может служить ситуация, сложившаяся в Японии в середине 2007 года. Специалисты считают, что основной причиной катастрофического проигрыша партии, правившей в Японии в течение последних тридцати лет, стали проблемы, связанные с потерей данных в пенсионных базах страны. Когда выяснилось, ÷то в 1997–2007 годах при слиянии баз данных были «потеряны» 50 млн из 300 млн счетов японских пенсионеров, реакция населения была настолько негативной, ÷то пришлось принимать экстренные меры. Но даже они не помогли правительству сохранить власть [4].

Вопросы обеспе÷ения сохранности и организации архивного хранения документов, содержащихся в базах данных, наиболее связно и доступно изложены в рекомендациях Управления государственных документов штата Виктория (Австралия) «Обеспе÷ение сохранности документов в базах данных (Preserving Records in Databases)» [5].

Первым шагом в обеспечении сохранности таких документов является выявление тех элементов, которые образуют документ. После этого можно выбрать метод обеспе÷ения сохранности. Предлагаемые в рекомендациях методы не являются взаимно исключающими и могут быть использованы совместно и/или поочередно, в зависимости от предъявляемых требований.

Вариант 1. Сохранение отчетов, создаваемых в системе управления базами данных (СУБД): данное решение предусматривает возможность «захвата» обычно создаваемых «на выходе» СУБД материалов. Его следует использовать в тех слу÷аях, когда создаваемые в СУБД материалы используются в качестве элемента подлежащих документированию деловых процессов.

Вариант 2. Сохранение «снимков» базы данных: данное решение предусматривает возможность сохранения состояния базы данных на определенный момент времени. Его следует использовать тогда, когда содержащиеся в СУБД данные образуют документ, а сама база по-прежнему необходима для текущих операций. Ряд подобных «снимков», сделанных в различные моменты времени, дают представление о том, как менялись данные.

Вариант 3. Миграция базы данных: такое решение предусматривает возможность сохранения полностью работоспособной базы данных. Его следует использовать тогда, когда вся база целиком рассматривается как документ, и при этом она по-прежнему нужна для текущих операций.

Вариант 4. Сохранение базы данных целиком: такое решение предусматривает скорее формальное описание базы, ÷ем возможность восстановления ее в полностью работоспособном виде. Его следует использовать в тех случаях, когда вся база данных целиком рассматривается как документ, но при этом она уже не нужна для текущих операций.

Организация архивного хранения баз данных в разли÷ных странах поставлена по-разному, но повсеместно именно органы управления архивным делом страны составляют методи÷еские рекомендации и инструкции по работе с таким сложным видом электронного документа, как базы данных. Национальные архивы США (NARA) вклю÷или требования к приему на хранение баз данных от федеральных агентств в свои рекомендации еще в 2005 году [6].

Национальные архивы Великобритании на÷али формирование архивной коллекции созданных государственными органами баз данных в 1997 году. По контракту с Национальными архивами работу выполняет Вы÷ислительный центр Лондонского университета (ULCC). Коллекция известна как «Национальный электронный архив наборов данных» (National Digital Archive of Datasets, NDAD). Самые старые из хранящихся в архиве баз возникли еще в 1963 году [7].

К открытым базам данных предоставляется бесплатный доступ через Интернет. Подробный онлайн-каталог объясняет контекст и содержание каждой из баз, содер-

жит описания таблиц и колонок в таблицах. Использованные в базах данных коды сохраняются в оригинальной форме, при этом предоставляется (через справочник кодов) мгновенная он-лайн-поддержка, объясняющая смысл каждого кода и возможные зна÷ения.

Литература

1. Положение о взаимодействии подразделений Госавтоинспекции и налоговых органов при представлении сведений о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы: утв. Приказом МВД РФ и Федеральной налоговой службы от 31 октября 2008 г. № 948/ММ-3-6/561 // Российская газета. 2009. 28 января.
2. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ; О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ; О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ; Правила ведения государственного рыбохозяйственного реестра: утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 601.
3. Правила формирования и ведения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов: Утв. Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2007 г. № 896; Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: утв. Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657.
4. *Храмцовская Н.А.* Состояние и перспективы использования электронных документов в России // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2008. № 3. С.34-42. http://www.eos.ru/eos_delopr analitics / detail. php?ID= 33210
5. «Preserving Records in Databases», Public Record Office Victoria (Australia), Advice to Victorian Agencies PROA 03/07, May 2003, Version 1, 11pp. http://www.prov.vic.gov.au/publications /publns / PROVRMadvice7.pdf
6. "Transfer of Electronic Records", NARA Guidance, November 2005. http://www.archives. Gov /records-mgmt /initiatives / transfer-records-to-nara. html
7. Jeffrey Darlington, "A National Archive of Datasets", Ariadne (Web magazine), Issue 39 April 2004. http :// www. ariadne. ac. uk/issue39/ndad/

Методы управления. Что читать

Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению /Юртаев Александр Николаеви÷. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2007. – 184 с.	В книге одного из руководителей рабочей группы по координации Комплексного проекта «Электронное Правительство Республики Татарстан» рассмотрены базовые идеи «электронного правительства», среди которых ключевое место занимает реинжиниринг управленческих процессов в государственной машине. Предлагается несколько вариантов архитектуры «электронного правительства» и взаимодействия ее различных уровней: организационного, информационного, компьютерного, инжинирингового, технологического. Проанализирована и сервисная деятельность государства, поскольку для ее различных видов требуются и различные формы «электронного правительства».
Социально-инновационная среда государственных реформ: диагностика, моделирование, оценка рисков / С.А. Кобзева [и др.] ; под общ. ред. И.Е. Москалева, В.Л. Романова; РАГС, кафедра управления социальными и экологическими системами. - М. : Изд-во РАГС, 2009. - 125 с.	В книге представлены результаты очередного исследовательского этапа формирования нового направления в междисциплинарной предметной области социологии социальных изменений и социологии управления – социальной инноватики государственного управления.
Социальные процессы и управление: [сборник научных статей] / Боровикова Надежда Викторовна [и др.]; отв. ред. Н.В. Афанасьев, И.Е. Москалев ; РАГС, кафедра управления социальными и экологическими системами. - М. : Изд-во РАГС, 2009. - 134 с.	В сборник включены статьи, посвященные исследованию актуальных проблем современного общества и возможностей социального знания для практики государственного управления. Понимание закономерностей развития социальных систем возможно лишь в многомерном контексте различных социальных процессов, социальных общностей и институтов, объединенных разнообразными связями и отношениями, специфически социальными по своей природе.
Хрусталев А.А. Эффективность использования бюджетных средств / Хрусталев Александр Адонисови÷ ; РАГС при Президенте РФ, Ин-т нау÷ных исследований и информации. - М. : Изд-во РАГС, 2009. - 34 с.	Представлен обзор нормативных правовых актов, разработанных и принятых в соответствии с мероприятиями, предусмотренными Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. Предлагается механизм стимулирования предпринимательской активности и активизации реальных инвестиций в Российской Федерации на основе формирования региональной инфраструктуры по массовому вовле÷ению населения в предпринимательство.