

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЁТ

Концепция институционального
реформирования

19.09.2005

Информация в государственном управлении

- Защита прав и свобод граждан
- Определение и исполнение обязанностей гражданами
- Информация для принятия решений
- Представление гражданам результатов работы

Государство вынуждено собирать, обрабатывать и хранить информацию

Что такое государственный учёт?

- персональный учет населения
- регистрация актов гражданского состояния
- учет адресных льгот
- кадастровый учет земли и недвижимости
- учет лицензий
- учет входящих и исходящих документов ведомств
- учёт виз исполнителей в документообороте
- учет и вычисление показателей результативности и эффективности в системе бюджетирования, ориентированной на результат

Объединяющие черты позволяют говорить о понятии «государственного учёта»

Учёт

сбор и хранение определённого состава индивидуализированных данных об идентифицируемых лицах, объектах и/или явлениях различной природы, систематически осуществляемые определённым лицом либо самостоятельно, либо путём прямого уполномочивания или обязывания иных лиц на осуществление этих деятельности полностью или частично.

Система учёта

Совокупность:

- нормативно-правовых актов, договоров, регламентов, стандартов, внутренних положений и инструкций организатора учёта и регистраторов, иных документов, предписывающих ведение учёта, определяющих процедуры ведения учёта и формы ведения учёта
- организационных структур организатора учёта и регистраторов
- средств, обеспечивающих ведение учёта, включая средства делопроизводства, инженерно-техническое оборудование и информационно-коммуникационные компьютерные приложения, реализующие логику учёта, а также исходные тексты, системную и пользовательскую документацию этих компьютерных приложений

Типы государственного учёта

- **Административный учёт** – учёт, предоставление сведений для которого установлено государством как обязанность определённой категории физических или юридических лиц
- **Кадастровый учёт** – государственный учёт объектов, сбор сведений для которого не связан с обязанностью каких-либо лиц предоставлять эти данные
- **Оперативный (принудительный) учёт** – учёт, предметом которого являются лица, юридические факты или реальные обстоятельства, имеющие отношение к определённым лицам, сбор данных для которого осуществляется государством независимо от наличия воли этих лиц
- **Легитимационный учёт** – учёт сведений о правах и обязанностях, существующих независимо от наличия или отсутствия учётных данных

Административный учёт

- Обеспечение процессов административного (внесудебного) определения прав и установления обязанностей граждан и организаций при осуществлении государственного управления
- Осуществляется исключительно на основании федеральных законов
- Обязанностей предоставления данных может быть возложена только на определённое лицо
- Устанавливается ответственность за непредоставление данных

Данные административного учёта и любого иного учёта могут быть использованы для судебных процедур определения прав и установления обязанностей граждан и организаций

Учёт и граждане – проблемы взаимодействия

- Неопределённость прав и обязанностей, связанных с данным учётом
 - *Пример: лицензия на ведение деятельности, бланк и момент возникновения права*
- Неопределённость процедур выяснения прав и обязанностей
 - *Пример: где записано право гражданства?*
- Отсутствие информации об объёме и местонахождении персональной информации граждан
- Нелегитимные требования и условия оказания государственных услуг
 - *Пример: «9 месяцев на ребёнка»*
 - *Пример: система компьютерной нумерации решений о выделении жилья московских округов*

Итог: большинство проблем могут быть урегулированы только через суд

Учёт и государство – проблема инвентаризации систем

- **ФГУП НТЦ «Информрегистр»** (государственный учет и регистрация баз данных и учет банков данных) - 7616 баз данных у 1422 владельцев
- **Мининформсвязи** (перечень общих для федеральных органов государственной власти регистров, реестров, классификаторов и номенклатур) – 350 единиц
- **Административная реформа** (массовые общественно значимые государственные услуги) – 67 единиц

Официальность учёта

- Официальность ≠ законность
- Законность - предоставление государству права ведения учёта
- Официальность – наличие публично раскрытой нормативно-правовой базы, содержащей:
 - обоснование необходимости и целей ведения учёта
 - предмет учёта
 - состав учётных данных
 - лицо (лиц), осуществляющих ведение учёта
 - источники и процедуры сбора учётных данных
 - обязанность определённых лиц предоставлять данные и санкции за неисполнение этой обязанности
 - формы ведения учёта
- Большинство государственных учётов сегодня ведутся законно, но не официально

Программа реформирования института учёта

- Инвентаризация и придание официальности существующим системам учёта
- Регламентация создания новых систем учёта
- Универсальные требования к ведению учёта
- Создание инфраструктуры ведения электронного учёта
- Требования к ведению электронного учёта

Инвентаризация и придание официальности

- **Для всякого государственного учёта должны быть определены права и обязанности, связанные с совершением учётных записей**
- Ведением государственного учёта признаётся всякая деятельность государственных органов, включающая сбор и хранение индивидуализированных данных об идентифицируемых лицах и/или объектах
- Всякий государственный учёт должен иметь законные основания – принятие законодательных актов
- Всякий государственный учёт должен осуществляться официально – принятие подзаконных актов и внутренних регламентов, идентификация программных систем
- **Создание и ведение единого реестра видов государственного учёта – федеральный закон**

Создание систем государственного учёта

- Придание полномочий органу власти – на основаниях, содержащихся в федеральном законодательстве
- Формирование методики и принципов ведения учёта
- Определение полномочий и прав граждан – на основании прав общих прав доступа граждан к информации государства
- Определение обязанностей граждан – федеральный закон о данном виде учёта

Универсальные требования к ведению учёта

- Учётные данные: понятность, необходимость, достаточность, правдивость, беспристрастность, своевременность, консерватизм, проверяемость и сопоставимость
- Формы учёта – неуничтожение, журналирование, восстановление предыдущих состояний, исправление ошибок
- Процедуры учёта – транзакционность, контроль доступа к данным, наличие процедур прямого доступа по решению суда, аудируемость
- Регламентированность учёта

Электронный учёт

- Сегодня – «бумажное государство»
 - Данные хранятся в компьютерах
 - Документы готовятся на компьютерах
 - Наличие данных в компьютере неофициально, эти данные недоступны ни для граждан, ни для институтов контроля
 - Для принятия решений учётные данные оформляются на бумаге
 - Документооборот и выдача официальных документов осуществляются в бумажном виде
- Завтра – «электронное государство»
 - Учётные данные находятся в электронном виде
 - Официальные электронные документы обращаются наравне с бумажными
 - Осуществление учёта в штатном режиме без средств ИКТ невозможно
- Как перейти к электронному государству?
 - Легитимизация существования учётных данных только в электронном виде
 - Разработка процедур и строительство институтов ЭГ

Роль процедур и институтов в ведении электронного учёта

Почему недостаточно ЭЦП для перехода к электронному учёту?

- Гражданские отношения (электронная коммерция)
 - принципиальное равенство и симметрия сторон
 - достаточно подтвердить наличие намерения сторон совершить сделку (ЭЦП)
- Административные отношения
 - власть и подчинение, принципиальное неравенство сторон
 - недостаточно подтвердить источник решения (ЭЦП)
 - необходимо подтвердить должную процедуру принятия решения (соблюдение регламентов и процедур)
 - необходимо должным образом раскрыть (опубликовать) решение

Электронная нотаризация

- Учётные события, имеющие внешнюю значимость – отражающие основания возникновения прав или обязанностей гражданина или организации, или факт исполнения обязанности гражданином или организацией
- Учётные события, имеющие внутреннюю значимость – все иные события, включая события, отражающие исполнение должностных обязанностей сотрудниками осуществляющей учёт организации
- Электронная нотаризация учётных событий – удостоверение независимым агентом времени получения, изменения или выдачи учётных данных
- Электронной нотаризации подлежат учётные события, имеющие внешнюю значимость

Независимое архивирование

- Искусственная избыточность как защита от рисков централизации и автоматизации электронного документооборота
- Не заменяет резервного копирования
- Не предназначено для использования клиентами учётных систем или систем раскрытия информации в штатном режиме
- Осуществляется специализированной организацией
- Обязанность предоставления данных в архив возложена на учётную систему

Роль программных средств поддержки учёта

- Часть нормативной базы ведения учёта – задают обязательные правила и процедуры ведения учёта, ограничивают поведение людей, взаимодействующих с системами
- Необходима процедура публичного принятия решений о вводе в действие, изменении, выводе из эксплуатации
- Необходима публикация исходных текстов, системной и пользовательской документации

Требования к ведению электронного учёта

- Идентификация способов электронного взаимодействия с системой учёта
 - указание ресурсов в интернете
 - указание точек доступа в специальных сетях (терминалы, в том числе обслуживаемые операторами, модемные пулы, беспроводные точки доступа)
 - указание способов обмена информацией на внешних носителях информации (магнитные и оптические носители, машиночитаемые бланки)
- Наличие дублирующих неэлектронных систем на случай чрезвычайных обстоятельств
- Наличие специальных интерфейсов аудитора
- Наличие процедур и способов протоколируемого изменения данных в обход ограничений интерфейсов

Резюме концепции

Основные предложения:

- Создание реестра видов государственного учёта (инвентаризация)
- Обеспечение официальности государственного учёта (разработка или модификация законов и подзаконных актов)
 - Обеспечение однозначной идентификации прав и обязанностей, связанных с ведением учёта
 - Легитимизация ведения учёта исключительно в электронном виде
- Создание инфраструктуры ведения электронного учёта (нотаризация и архив)
- Обеспечение публичности использования ИКТ для ведения государственного учёта

Спасибо за внимание!

Виктор Агроскин

Материалы: www.elrussia.ru