

## **Электронное правительство: е-документы все еще "вне закона"?**

**Храмцовская Н.А.<sup>1</sup>**

*Несмотря на то, что планы по переводу госорганов на электронный документооборот были озвучены еще 6 лет назад, никаких особенных подвижек в этом вопросе пока нет. Как оказалось, основной причиной стало отсутствие правового статуса е-документов. Почему же так произошло? Какие еще сложности могут возникнуть? Как выйти из данной ситуации?*

В утвержденной постановлением правительства РФ программе "Электронная Россия", помимо всего прочего, говорилось и о том, что совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с различными юридическими лицами предусматривает "перевод в электронную цифровую форму большей части документооборота, осуществляемого между хозяйствующими субъектами, органами государственной власти и органами местного самоуправления".

В августе 2006 года была принята новая редакция программы. В ней фактически подтверждалось, что за четыре года решить эту задачу не удалось: "Лишь в незначительном количестве органов государственной власти развернуты и используются комплексные системы электронного документооборота. Получение населением и организациями государственных услуг, а также информации, связанной с деятельностью органов государственной власти, в большинстве случаев требует их личного обращения в органы государственной власти, а также предоставления запросов и другой необходимой информации в бумажном виде".

Еще через два года, в мае 2008 года, правительство РФ одобрило концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Тогда оно вновь констатировало, что вопрос электронного документооборота решить так и не удалось: "До настоящего времени не сформирована единая инфраструктура межведомственного обмена данными в электронной форме".

Почему же "воз и ныне там", несмотря на все усилия? Называются различные причины. Однако существует ключевой фактор, который игнорировался государством на протяжении всех этих лет реализации планов перевода госуправления на электронные рельсы. Дело том, что государственное управление, как и любое другое, осуществляется на основании не просто информации, а документов. И пока на рабочий стол (неважно, обычный или электронный) чиновника любого ранга не ляжет должным образом оформленный документ, никаких мало-мальски серьезных решений он принимать не будет. И до тех пор, пока не будет заложен фундамент для перевода государственного

---

<sup>1</sup> ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

управления в электронное русло, – в виде признаваемых законодательством юридически значимых электронных документов, - никакие совершенные информационные системы не заставят чиновников отказаться от бумажных документов.

### **Нет закона – нет е-документов**

Все упомянутые концепции содержали и содержат планы создания систем электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия. Однако один из необходимых для этого элементов - признание юридической силы электронных документов на законодательном уровне - "испарился" уже в самом начале реализации программы "Электронная Россия". Начало было многообещающим. Так, на первом этапе "Электронной России" (2002 год) собирались подготовить "пакет законопроектов, направленных на решение проблем, связанных с созданием и распространением электронных документов". На втором этапе (2003 - 2004 годы) в рамках совершенствования законодательства и системы государственного регулирования в сфере ИКТ планировалось "создание правовой базы для решения проблем, связанных с производством и распространением документов в электронной цифровой форме". Однако, к сожалению, дальше принятия законов об информации и об ЭЦП дело не пошло.

Теперь наступает время "Ч": правительство требует от министерств и ведомств на практике переходить на электронное управление, и только теперь они осознают, что для электронного взаимодействия с гражданами и с другими ведомствами необходимо, прежде всего, правовое признание электронных документов и уравнивание их с бумажными.

В начале августа 2008 года комиссия по административной реформе отправила на очередную доработку план мероприятий по формированию электронного правительства. Кроме того, при рассмотрении данного вопроса Минкомсвязи высказало точку зрения, что невозможно реформировать правительство без закона о признании электронных документов эквивалентами бумажных.

Специалисты в области управления документацией с самого начала пытались объяснить представителям государственной власти, что вопрос о юридическом статусе электронного документа необходимо решить в первую очередь, однако их голос так и не был услышан. Результат: планы есть, финансы выделены, правительство требует реальную отдачу, но никто не хочет, да и не может принимать решения на основе "просто" информации.

Ярким примером, характеризующим сложившуюся ситуацию, является письмо, подготовленное двумя департаментами Министерства финансов, которые отвечали на вопрос о хранении первичных документов, документов бухгалтерского и налогового учета в электронном виде (Письмо Минфина от 24 июля 2008 г. № 03-02-07/1-314), в котором говорится следующее: "... полагаем, что хранение первичных документов, документов бухгалтерского и налогового учета может осуществляться в электронном виде, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом их хранение на машинных носителях информации следует осуществлять в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи" с применением электронной цифровой подписи, равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе информации".

Если учесть, что чаще всего бухгалтерские и налоговые документы в электронном виде в организациях хранятся в базах данных, выполнение требования об использовании ЭЦП оказывается весьма проблематичным. Помимо этого, в законе об ЭЦП есть лишь статья,

которая регламентирует порядок хранения сертификатов ключа подписи, и только их. О хранении электронных документов в нем не говорится ни слова. Пока на вопрос о юридическом статусе электронных документов не ответят законодательно-нормативные акты, их использование для любого взаимодействия, не регламентируемого гражданским кодексом, будет проблематичным, а значит, и выполнение программы создания электронного правительства останется под угрозой.

Именно в этом кроется одна из основных причин медленного продвижения в области оказания разного рода электронных услуг. В большинстве случаев организации и граждане обращаются в государственные органы для регистрации и подтверждения своих прав, для защиты своих интересов и т.д. Совершение этих действий сопровождается огромным количеством документов, и их конечным результатом также чаще всего является документ. Чтобы граждане и организации согласились общаться через интернет с государством, они должны быть уверены, что все их права будут документированы в электронном виде не менее надежно, чем на бумаге. Сами государственные органы должны быть уверены в целостности и аутентичности представленных гражданами и организациями электронных документов. По-настоящему эффективность электронного правительства может быть использована только тогда, когда будет создана законодательная основа для создания и использования в деловой деятельности электронных документов.

### **Не только законом**

Помимо "законодательного" вопроса, существует еще несколько связанных с управлением документами моментов, которые придется учитывать при реализации программы электронного правительства.

Так, необходимо понимать, что электронному правительству придется работать в условиях не чисто электронного, а смешанного документооборота, из-за чего могут возникнуть дополнительные проблемы. Бумажные документы будут использоваться еще достаточно долго, и это нужно учитывать при внедрении современных ИТ.

Задачи, стоящие перед программой, требуют выхода за рамки организационно-распорядительной, бухгалтерской и налоговой документации. Использование других видов электронных документов также должно быть законодательно урегулировано.

Существующее в настоящее время законодательство в отношении электронных документов делает основной упор на применение ЭЦП. Судебные же органы, опираясь на гражданский кодекс, занимают более гибкую позицию, принимая в качестве доказательств электронные документы и без ЭЦП. К этому вопросу необходимо подходить диалектически: для менее значимых транзакций нужно разрешить применение "облегченных" способов подписания.

Особое внимание стоит уделить правовому статусу государственных баз данных и содержащейся в них информации. Это желательно сделать как можно скорее, поскольку уже сейчас на основании сведений из баз данных осуществляются юридически значимые действия. В противном случае трудно будет избежать случаев неумелого управления этими базами, не просто будет обеспечено сохранение их в качестве аутентичных электронных документов, и в итоге возможны будут не только судебные иски, но и серьезные социальные последствия.

Долговременное хранение электронных документов – хуже всего регламентированный этап их жизненного цикла. Однако говорить об электронном правительстве, не решив эту проблему, бессмысленно, поскольку многие документы, создаваемые в процессе государственной деятельности, фиксируют "долговременные" права и обязанности государства, организаций и граждан. Без обеспечения надежной сохранности таких документов, организовывать их хранение только в электронном виде опасно. Электронные документы – удовольствие не из дешевых. При широком использовании их внедрение может окупиться, но на первоначальном этапе придется вложить немалые средства.

В настоящее время в области законодательно-нормативного регулирования регионы значительно опережают федеральный центр. Это касается не только вопросов программы электронного правительства, но и организации межведомственного электронного взаимодействия.

Нельзя также не учитывать, что уже действующий закон "О персональных данных" и планируемый к принятию закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" вносят существенные изменения в существующую систему государственного управления. Предстоит перестроить как архитектуру, так и методику использования многих ИС.

### **Дорогу специалистам**

Для успеха программы электронного правительства одних только серверов и скоростных каналов связи недостаточно. Правовое и документационное обеспечение должны не только не отставать от хода реализации самой программы, но и идти впереди. К сожалению, государство сейчас очень слабо финансирует научную работу ВНИИДАД и Росархива в области управления электронными документами. Время расплаты за это уже наступило, поскольку без тщательной проработки вопросов использования электронных документов в области государственного управления, реализация программы в целом постоянно будет под угрозой срыва.

Нужно также понимать, что наши традиционные научные центры в области управления документами и архивного дела самостоятельно с этой задачей справиться в настоящее время не могут. У них, однако, пока еще достаточно сил для того, чтобы выполнять роль контролирующих центров, которые бы могли привлекать к решению задач правового и документационного обеспечения "электронного правительства" лучших специалистов отрасли из всех секторов экономики. Нужно создавать "команды" специалистов, - как теоретиков, так и практиков, - которые не только знают, что такое документ и чем он отличается от просто информации, но и могут объяснить, что и как с этим документов нужно делать.

Это уже поняли в ряде стран СНГ. Так, в Кыргызстане в августе 2008 для разработки проектного документа по "электронному правительству" были приглашены консультанты по следующим направлениям: правовые аспекты реализации "электронного правительства"; внедрение системы электронного документооборота; развитие информационных систем и баз данных; межведомственный обмен данными и информационная безопасность; "электронные услуги". Как показывает практика, в настоящее время такой подход наиболее эффективен.

Наталья Храмцовская

Адрес новости: <http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2008/09/10/317166>