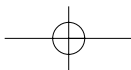


Современные идеи и опыт в области государственного управления: **Межведомственное электронное взаимодействие**



Храмцовская Н.А.



«Электронные Офисные Системы»

Современные идеи и опыт в области государственного управления: межведомственное электронное взаимодействие

Храмцовская Н.А.

Ведущий эксперт по управлению документацией
компании «Электронные Офисные Системы» (ЭОС),
член «Гильдии Управляющих Документацией» и
ARMA International



Москва, март 2010 г.

**Современные идеи и опыт в области государственного управления:
межведомственное электронное взаимодействие**
Технический редактор – Е.Ю.Антошечкина

Издатель: ООО «Полиграфия Дизайн»

Год издания: 2010 год.

Число страниц: 176.

УДК 002.6

ББК 65.052

X-89

© Храмцовская Н.А., 2010

© ООО «Электронные Офисные Системы (проектирование и внедрение)», 2010

© А.Н. Артизов «Необходимо активно изучать зарубежный опыт», 2010

© В.Э. Баласанян, Предисловие, 2010

ISBN 978-5-904797-03-4

Предлагаемая вниманию читателя книга посвящена проблеме, которая непросто решается не только в России, но и в зарубежных странах — лидерах в реализации проектов «информационного общества», «электронного / трансформационного / открытого правительства». Организовать обмен информацией и документами в электронном виде между государственными органами, в том числе относящимися к разным уровням и/или ветвям власти, на практике оказалось гораздо труднее, чем наладить предоставление электронных государственных услуг отдельными ведомствами.

В данной работе предпринята попытка собрать и обобщить опыт решения задач, связанных с налаживанием электронного межведомственного взаимодействия. При отборе материала для книги учитывалось, что «электронное правительство» строят во всех уголках мира, и интересные идеи и опыт нередко можно обнаружить не только в странах-лидерах, но и в тех странах, что не занимают высоких мест в международных рейтингах. Основная задача книги — познакомить российских специалистов, занимающихся реализацией аналогичных проектов, со свежими идеями и интересным практическим опытом их зарубежных коллег.

«Необходимо активно изучать зарубежный опыт»

Андрей Николаевич Артизов,
*Руководитель Федерального
архивного агентства,
Государственный советник
Российской Федерации 3 класса, д.и.н.*

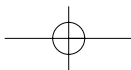


На протяжении долгих веков работники архивов и канцелярий всегда имели дело с документами на папирусе, пергаменте или бумаге. За тысячелетия сформировались традиционные основы архивного дела и делопроизводства.

Но сегодня мы живём в новую сложную, в то же время интересную эпоху, когда в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций всё активнее внедряются информационные технологии. Реализация концепции «электронного правительства», внедрение ведомственного и межведомственного электронного документооборота — приоритетные задачи в политике современного Российского государства.

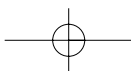
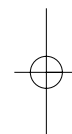
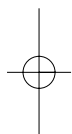
Старая мудрость гласит, что учиться лучше на ошибках другого. Чтобы быстро продвигаться вперёд, догоняя страны-лидеры, нам необходимо активно изучать зарубежный опыт. Это особенно важно в тех направлениях, где мы пока не располагаем достаточным собственным правовым обеспечением и научно-методическим багажом.

Поэтому большой интерес представляет проведенное сотрудником компании ЭОС Н.А. Храмцовой исследование отечественного и международного опыта по таким актуальным вопросам, как организация межведомственного взаимодействия, документационное обеспечение программ электронного правительства и создание специализированных государственных электронных архивов. Благодаря любезному содействию руководства компании ЭОС результаты этого исследования опубликованы в виде



настоящей книги, что является, с моей точки зрения, хорошим примером социальной ответственности отечественного бизнеса перед обществом, его вкладом в развитие научного потенциала России.

Опубликованные в книге материалы, без сомнения, найдут своего заинтересованного читателя, помогут избежать лишних трат и ошибок на пути обновления всей системы делопроизводства и архивного дела России.



Предисловие

Владимир Эдуардович Баласанян,
 Генеральный директор
 ООО «Электронные Офисные Системы
 (проектирование и внедрение)»,
 председатель подкомитета
 технического комитета
 по стандартизации
 «Жизненный цикл электронного
 документооборота», к.т.н.



Электронное правительство и — в более широком смысле — электронное государство может функционировать только при наличии механизмов обмена юридически значимыми электронными документами между всеми участниками документооборота: государственными организациями, предприятиями, служащими и гражданами. Что такое, например, процесс оказания электронной услуги? Это отправка гражданином или предприятием электронных документов, которые должны инициировать процесс электронного документооборота в одном или нескольких ведомствах и, возможно, на предприятиях. Информация о ходе и о результате этого документооборота, а также соответствующие документы должны направляться заявителю. Нам привычна традиционная метафора бумажного документооборота, исходящая из самодостаточности бумажного документа. Мы видим бланк, текст, кем и когда он подписан, собственноручную подпись, места, где должны быть проставлены другие подписи, регистрационные номера, даты и т.п. Чтобы воспроизвести подобную метафору в электронном документообороте, нужно решить множество проблем. От создания аналогичных технологий работы с электронным документом (позволяющих видеть и проверять цифровые подписи, добавлять графические изображения подписей, резолюции, подписи, даты, номера, печати) — до принятия нормативных документов, определяющих статус бумажных копий с электронных оригиналов документов.

Подобные решения, обеспечивающие наглядность и юридическую значимость электронных документов для человека, крайне

востребованы, но их далеко недостаточно для эффективного функционирования электронного правительства.

Информационные системы электронного правительства должны не только уметь принимать или отправлять электронные документы, но также обеспечивать единый и прозрачный процесс обработки взаимосвязанных документов, например, для оказания государственной услуги или для принятия и контроля исполнения управленческого решения. Для этого системы должны формировать, обрабатывать и направлять друг другу структурированные данные об этих документах и о состоянии работы с ними (реквизиты, метаданные). Чтобы решить эту задачу необходимо выработать соответствующие требования к системам электронного документооборота и их взаимодействию.

Еще несколько лет назад этот вопрос в нашей стране интересовал преимущественно ведущих разработчиков систем документооборота, с очевидностью предвидевших проблему взаимодействия разрабатываемых ими систем в ближайшем будущем. Еще в 2002 г. их усилиями — под эгидой профессиональной общественной организации «Гильдии Управляющих Документацией» — был разработан стандарт Гильдии «Взаимодействие систем автоматизации документационного обеспечения управления. Состав, содержание и описание зон электронного сообщения». Некоторые производители, в т.ч. наша компания, реализовали этот стандарт для взаимодействия своих систем. Но далее дело не пошло, поскольку до настоящего времени обмен документами между системами электронного документооборота в России в подавляющем большинстве случаев остается бумажным.

Тема электронного взаимодействия систем документооборота вновь стала актуальной в 2008 г., когда высшими руководителями страны была поставлена задача практической реализации межведомственного электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти. Именно тогда на государственном уровне были осознаны проблемы интеграции большого числа различных систем документооборота, которые создавались и внедрялись без всяких изначально сформулированных требований к их электронному взаимодействию и прозрачности. Начиная с этого времени, в профессиональных кругах стал обсуждаться широкий спектр решений по преодолению этих проблем и построению единого документационного пространства

органов власти: от создания одной типовой системы или единого порталного решения для всех органов власти — до организации взаимодействия существующих разнородных систем. Так получилось, что наша компания, практически с самого начала, принимала участие в обсуждении различных вариантов решений и стала непосредственным участником проекта, обеспечивая электронное взаимодействие системы одного, а затем и нескольких федеральных ведомств с системой документооборота Аппарата Правительства. Одновременно — в рамках работ технического комитета по стандартизации электронного документооборота, созданного на базе нашего предприятия в 2008 году — нами была начата работа по выпуску первого ГОСТа по взаимодействию систем управления документами, основанному на стандарте Гильдии.

Именно участие в этих проектах подвигло нас на исследование и анализ как отечественного, так и зарубежного опыта в области межведомственного электронного взаимодействия. Думаю, что главный итог исследования — не доводы в пользу того или иного подхода, а анализ проблем и достижений при реализации различных путей решения поставленных задач. А также понимание того, что ни технические, ни технологические, ни нормативные, ни политические решения сами по себе не решают проблем, они должны идти рука об руку.

Мы благодарны нашим коллегам в органах власти, научных и общественных организациях, в компаниях за консультации и содействие при подготовке этих материалов.

Надеемся, что публикация результатов исследования поможет всем, кто участвует в решении проблем межведомственного электронного взаимодействия или просто интересуется этой тематикой. Во всяком случае, многие новейшие решения нашей компании были созданы, в том числе и с учетом результатов этого исследования.

Содержание

«Необходимо активно изучать зарубежный опыт» . . .	3
Предисловие	5
Введение	11
Цели исследования	12
Результаты исследования	12
Глава 1.	
Россия: особенности текущей ситуации с организа-	
цией межведомственного взаимодействия.	19
«Лоскутная» законодательная и нормативная база	22
Лидирующая роль регионов	27
Опыт межведомственного взаимодействия федеральных	
ведомств	40
Обеспечение долговременной сохранности юридически	
значимых электронных документов.	43
Методы информационного взаимодействия органов	
государственной власти	48
Глава 2.	
Электронный документооборот и электронное	
правительство в СНГ: Состояние и перспективы . . .	51
Готовность к электронному правительству как мера оценки	
готовности к электронному документообороту.	52
Перспективы дальнейшего развития	56
Сравнение законодательной базы в области электронного	
документооборота в странах СНГ	59
Глава 3.	
Межведомственное электронное взаимодействие	
в зарубежных странах	63
1. Австрия	63
Электронное дело («Elektronische Akt», ELAK)	63
Электронный документооборот в федеральных органах	
власти («ELAK im Bund»)	64
Стандарт EDIAKT — стандарт электронного обмена	
документами между государственными органами.	68
Проект создания государственного электронного архива	
Австрии	70
Источники	73

2. Австралия (Штат Виктория)	73
Использование контейнерного формата VEO в рамках стратегии управления электронными документами VERS. . .	73
Стратегия VERS обеспечения долговременной сохранности электронных документов. Формат VEO.	77
Спецификации формата VEO	81
Структура VEO-объекта	82
Использование ЭЦП и шифрования	83
Опыт разработки и практического использования формата. . .	85
Источники:	86
3. Великобритания	88
Программа «Непрерывный поток» по обеспечению сбора, сохранности и доступности электронных документов	88
Проект по обеспечению долговременной сохранности правительственных веб-сайтов Великобритании	91
Источники:	92
4. Германия	93
Организация межведомственного взаимодействия: Информационная сеть Берлин-Бонн (Informationsverbund Berlin-Bonn, IVBB)	93
«Информационная сеть федеральной администрации» (Infrastruktur Informationsverbund der Bundesverwaltung, IVBV)	94
Источники:	95
5. Голландия	96
Национальный архив Голландии и его роль в управлении государственными электронными документами	96
Практика обеспечения долговременной сохранности в государственном секторе	100
Источники:	105
6. Италия	107
Законодательно-нормативная база использования электронных документов в государственном управлении	107
Зарегистрированная электронная почта	110
Источники:	112
7. Норвегия	113
Законодательно-нормативное регулирование электронного обмена документами	113
Административные документы	114
«Электронное правительство»	117

Интервью директора Департамента по работе с крупными организациями и партнерами Microsoft в России Йохана Анстенсруда (Johan Anstensrud) об организации межведомственного электронного документооборота в государственных органах Норвегии	119
Источники	121
8. США	123
Опыт использования «Федерального мостового удостоверяющего центра» в интересах межведомственного взаимодействия	123
Ход проектирования и внедрения системы ERA: национального электронного архива США	127
Источники	134
9. Чехия	137
Опыт законодательного регулирования вопросов взаимодействия органов государственной власти	137
Закон о государственных информационных системах	138
Закон об электронных операциях и конверсии документов	140
Источники	151
10. Швейцария	153
Межведомственное электронное взаимодействие в федеральных органах государственной власти	153
Современное состояние управления государственными документами в Швейцарии.	153
Программа совершенствование государственного управления (GEVER) Швейцарии	155
Организация внедрения электронного документооборота.	157
Создание централизованного каталога федеральных документов	158
Проект ARELDA «Архивное хранение электронных данных и дел».	160
Система SIARD — программно-независимое архивное хранение реляционных баз данных	164
Источники	165
Заключение	167
Информация о ПК6	173

Введение

Данный аналитический отчет посвящен проблеме, которая оказалась сложной не только для России, но и для подавляющего большинства зарубежных стран, реализующих у себя проекты «электронного правительства». Организовать межведомственный обмен информацией и документами в электронном виде оказалось гораздо сложнее, чем наладить предоставление электронных государственных услуг отдельными ведомствами.

Отчет подготовлен в рамках проекта, который выполнялся в 2009 году по инициативе руководства компании «Электронные Офисные Системы» (ЭОС), с целью изучения как зарубежного, так и российского федерального и регионального опыта решения организационных и правовых проблем, возникающих при построении «электронного правительства», в т.ч. при организации межведомственного взаимодействия.

В работе предпринята попытка обобщить накопленный опыт решения этих непростых задач. В настоящее время проекты «электронного правительства» реализуются во многих странах мира, и нередко интересные идеи и опыт можно обнаружить не только в странах-лидерах, но и в странах, не занимающих высоких мест в рейтингах «электронного правительства». Основной задачей данной публикации является предоставление российским специалистам, реализующих аналогичные проекты, возможность ознакомиться с интереснейшим опытом российских и зарубежных коллег.

В работе анализируется опыт как крупных государств (США, Англия, Германия, Австралия), так и малых стран Европы (Чехия, Австрия, Швейцария, Норвегия, Голландия и др.), а также отечественный опыт, накопленный органами государственной власти федерального и регионального уровня. Основное внимание уделяется зарубежному опыту. Это связано, прежде всего, с тем, что, несмотря на растущий интерес к зарубежному опыту, информации на русском языке публикуется очень мало, и возникает определенная информационная изоляция наших специалистов.

Работа выполнена на основе открытых источников и государственных документов, доступных в сети Интернет.

Цели исследования

Цели исследовательского проекта, проводимого компанией «Электронные Офисные Системы» (ЭОС), следующие:

- изучить существующую законодательно-нормативную базу, регламентирующую организацию и функционирование межведомственного взаимодействия в различных странах мира для выявления положений и норм, которые можно было бы рекомендовать к включению в российские законодательно-нормативные акты;
- собрать фактический материал о методах организации межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и организаций в различных странах мира при реализации программ построения «электронного правительства»;
- выявить и оценить существующие проблемы организации межведомственного информационного взаимодействия и подходы к их решению, используемые в различных странах;
- изучить и обобщить опыт создания государственных электронных архивов в различных странах мира.

Результаты исследования

Полученные данные показывают, что проблемы, с которыми сейчас сталкивается наша страна в построении «электронного правительства», приходится решать всем странам, вставшим на путь совершенствования государственного управления на основе широкого применения информационных технологий.

Основные проблемы организации межведомственного взаимодействия

В настоящее время в мире накоплен немалый опыт организации межведомственного взаимодействия разных уровней различных ветвей власти. Специалисты выделяют пять «слоёв» проблем, которые приходится решать:

- политические, т.е. поддержка со стороны высшего руководства на каждом уровне;
- юридические;
- технические;
- семантические (нужно добиться, чтобы получатели также понимали информацию, как и отправители);
- организационные.

Сейчас уже существуют надежные апробированные методики решения технических проблем. Вопросы семантики, хотя порой и беспокоят, но также решаются. Самыми же сложными считаются организационные, юридические и политические проблемы: они в каждом конкретном случае, как правило, уникальны, и типовых решений для них пока еще никто не предложил.

Одним из наиболее сильнодействующих средств, которые можно использовать для решения всех перечисленных проблем, является модернизация законодательства. Для успешной организации межведомственного взаимодействия необходимо принять решения по ряду политических и правовых вопросов.

Наиболее трудными считаются правовые проблемы, и их решение требует разработки и постоянной актуализации законодательной, нормативной и внутренней нормативной базы. Анализ как российского, так и зарубежного опыта показывает, что большинство неудачных проектов «разбивается» именно об организационные и правовые проблемы.

В этой связи в качестве одной из первоочередных мер необходимо внести в законодательно-нормативные акты органов государственной власти положения, позволяющие любому государственному органу, имеющему соответствующую техни-

ческую базу, создавать электронные документы, которые бы признавались всеми остальными органами власти (при наличии технических возможностей).

В данном отчете приводятся данные о том, как развивается и совершенствуется законодательство в области межведомственного взаимодействия в Италии, Норвегии, Чехии и других странах.

Любое взаимодействие осуществляется при помощи документов и документированной информации. Межведомственное взаимодействие с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) означает широкое использование электронных документов, и, как следствие, создание электронных архивов — как оперативных, так и для длительного и постоянного хранения.

В ходе исследований были изучены проекты создания государственных электронных архивов США, Голландии, Австралии и других стран мира.

При изучении зарубежного опыта было уделено внимание и вопросам стандартизации в области электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия.

Если же говорить о первоочередных проблемах нашей страны в данной области, то, с одной стороны, необходимо синхронизировать нашу законодательно-нормативную базу таким образом, чтобы электронные документы, созданные в любом из органов власти, признавались везде, где они должны быть использованы другими органами власти.

С другой стороны, во многих случаях основная проблема заключается не в замене бумаги на электронные документы, а в изменении стиля и методов взаимодействия органов государственной власти, в делегировании полномочий внутри этих органов. Такие изменения во всех странах даются нелегко, но без них говорить об успешной реализации программ «электронного правительства» не приходится.

В настоящее время большинство российских министерств и ведомств, а также региональных органов государственной власти, достаточно успешно решают вопросы организации внутриведомственного взаимодействия с использованием современных информационных технологий. В то же время налаживание межведомственного взаимодействия идет значительно медленнее, чем хотелось бы, и, как следствие, возникают большие трудности в реализации различных программ «электронного правительства».

В концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 года подчеркивается, что «результаты внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти в настоящее время носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам.»¹ В то же время в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» запланировано, что доля электронного документооборота между органами государственной власти к 2010 году в общем объеме документооборота должна составить 30%, а к 2012 году — 60%.²

Для успешной реализации этих планов желательно уточнить цели и задачи межведомственного взаимодействия и определиться с практическими подходами к его реализации в российских органах государственной власти.

Анализ сложившейся ситуации показывает, что Россия сталкивается практически с теми же сложностями, что и большинство

¹ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: одобрена распоряжением Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р // «Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, N 20, ст. 2372 Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р // Доступ из справ.-правовой

стран Европы и Америки, и её нельзя считать каким-то особенным аутсайдером в решении данной проблемы. В то же время, ряд мер нужно принимать уже сейчас, и важнейшими из них являются разработка гибкой концепции межведомственного электронного взаимодействия, учитывающей различную степень развития органов исполнительной власти и регионов, а также доработка законодательно-нормативной базы с целью устранения имеющихся препятствий к внедрению ИКТ в государственном управлении.

В этой работе показано, что у России есть возможность использовать как теоретические наработки и стандарты, так и практические приемы и решения, опробованные нашими зарубежными коллегами, избежав при этом удовольствия самостоятельно наступить на все возможные грабли на этом интересном и сложном пути.

Основные подходы к реализации межведомственного взаимодействия

Существуют два высокоуровневых подхода к решению такого рода задач (которые на практике обычно используются в той или иной комбинации): централизованный и децентрализованный.

Централизованный подход часто основывается на том, что всё взаимодействие идет через единый центр, где информация обрабатывается и перенаправляется адресату (а также, возможно, архивируется). Для его осуществления требуется разработка не только единой технической политики, но и целого комплекта нормативных документов, исполнение которых будет обязательно для всех участников информационного обмена. Реализация такого подхода возможна при наличии сильной центральной власти и командно-административного ресурса, а также при условии достаточного централизованного финансирования. Централизованный подход позволяет быстрее и надежнее решить технические и организационные проблемы, однако ему часто не хватает гибкости для привлечения пользователей.

Децентрализованный подход обычно используют тогда, когда центральная власть или слаба, или не располагает необходи-

мыми средствами, или просто не готова взять на себя бремя лидера в деле внедрения новых технологий государственного управления. При таком подходе органам государственной власти (в т.ч. регионального, и даже муниципального уровня) даётся возможность действовать по собственному усмотрению, опираясь на собственные ресурсы.

Соответственно, такой подход отличается максимальной гибкостью и возможностью учёта интересов и возможностей отдельных ведомств, регионов и т.д. Скажем, в настоящее время в России наблюдается сильная неоднородность развития федеральных ведомств и регионов в отношении использования информационных технологий, что очень затрудняет применение достаточно негибкого централизованного подхода.

Правда, потом за всё это наступает расплата — когда начинаются попытки каким-то образом объединить этот информационный «винегрет» в единое целое. В плане обеспечения возможности взаимодействия разнородных систем, форматов и т.д., основной упор при децентрализованном подходе делается на стандарты взаимодействия.

Роль законодательства при организации межведомственного взаимодействия

Законодательство оказывает влияние на все компоненты системы взаимодействия, и его роль особенно велика при преодолении организационных проблем. В сложившейся ситуации очень важно разработать единые «правила игры» для всех федеральных ведомств и регионов. В настоящее время большинство вопросов организации межведомственного взаимодействия осуществляется на основе двусторонних и многосторонних соглашений — такая модель хорошо работает при небольшом числе мотивированных участников и вряд ли подойдет для организации взаимодействия сотен ведомств различного уровня в масштабах всей страны.

В условиях России, если только на решение проблемы взаимодействия не будут брошены огромные средства, придется сочетать федеральные и региональные программы, т.е. будет

обязательно присутствовать элемент децентрализованного подхода, который должен быть уравновешен «руководящей и направляющей» ролью федерального центра.

В этих условиях значительно возрастает роль стандартизации. При грамотной организации работы она может стать мощным рычагом государственного управления. Речь, прежде всего, идет о государственных требованиях к системам электронного документооборота, используемых в государственных организациях. Отсутствие таких требований в России — не только серьезный тормоз в развитии и совершенствовании межведомственного взаимодействия, но и упущенная возможность «подстроить» ИТ-системы под задачи взаимодействия за счет поставщиков.

Ещё одной серьезной проблемой, которую желательно решить в кратчайшие сроки, является проблема придания юридической силы государственным электронным документам. Для этого существуют два пути:

- внедрить «федеральную» электронно-цифровую подпись (далее — ЭЦП) (обещания слышны уже в течение нескольких лет, но её до сих пор как не было, так и нет);
- обойтись при организации межведомственного взаимодействия без ЭЦП — это возможно сделать двумя способами:
 - использовать защищенные каналы связи с надежными системами обеспечения безопасности и контроля (задача, в ряде случаев успешно решенная коммерческими структурами);
 - договориться, что по определенным вопросам органы государственной власти могут и должны вести переписку по открытым каналам, в т.ч. по электронной почте.

Глава 1.

Россия: особенности текущей ситуации с организацией межведомственного взаимодействия

Проблема межведомственного электронного документооборота не столько техническая, сколько организационная и правовая. Оценивая текущую ситуацию в России можно выделить следующие особенности.

- Мы вплотную подошли к широкомасштабному использованию юридически значимых электронных документов в рамках смешанного документооборота. Этого давно уже хочет бизнес, к этому готов ряд наиболее продвинутых министерств и ведомств, и — что очень важно — к этому уже готовы суды.
- Проблемой является «лоскутная» законодательная и нормативная база, нехватка методических материалов и стандартов. В то же время те, кто хочет делать дело, а не искать оправдания своему бездействию, умеют работать в таких условиях, закрывая «дыры» федерального законодательства на других уровнях (региональном, местном, за счет разработки внутренних нормативных документов организации). Нехватку «официальных» стандартов и методических материалов можно компенсировать за счет использования зарубежных стандартов и руководств, методических материалов других ведомств и организаций. Поскольку в настоящее время применение стандартов — дело добровольное, то фактически их статус не особенно выше статуса любых других методических материалов.
- Приходится учитывать «цифровое неравенство» федеральных ведомств, регионов и т.д. В России есть как ведомства, уже использующие самые современные технологии, так и министерства и агентства, до сих пор работающие исключительно в рамках традиционного бумажного документооборота. Нуж-

но отметить, такое же явление наблюдается и в других странах, включая США. Следствием подобного «цифрового неравенства» является то, что нереально предложить государственным органам какое-то одно-единственное решение. Всё равно придется использовать и «стыковать» между собой несколько решений, в том числе — и чисто бумажный традиционный документооборот. Эта проблема осознана в ряде регионов (например, в Москве) и учитывается при разработке законодательно-нормативной базы.

- Роль лидеров часто играют регионы, которые перестали «оглядываться» на федеральную власть и решают электронные проблемы своими силами — и у них это весьма неплохо получается. К сожалению, это почти неизбежно приведет к нестыковке решений, разработанных в отдельных регионах. Хорошей иллюстрацией служит сложившееся положение с социальными картами: используемые регионами системы несовместимы не только технически, но и на концептуальном уровне.
- Кадровая проблема становится только острее. Выпускаемые вузами специалисты в области делопроизводства и архивного дела и в области государственного управления пока не готовы в полной мере к работе с электронными документами. На практике приходится привлекать ИТ-специалистов, в срочном порядке обучая их основам управления документами. Вторая сторона кадровой проблемы — уровень оплаты труда. У нас уже сложился рынок труда, и приобрести по заниженным ценам высококвалифицированных специалистов для работы в государственных органах невозможно. Хуже того, идет отток лучших специалистов из государственного сектора в частный. Повышение квалификации сотрудников также нужно проводить с учётом того, что потом им нужно будет поднимать зарплату, во избежание утечки кадров — а на это государственные органы редко выделяют средства.
- Проблема обеспечения долговременной сохранности юридически значимых электронных документов до сих пор не ре-

шена. Архивное законодательство России, в отличие от большинства стран мира, предусматривает длительное ведомственное хранение электронных документов, такое же, как и для бумажных. К сожалению, в отличие от бумажных документов, электронные документы физически и морально устаревают за 5-7 лет. Без соответствующей нормативной базы не имеет смысла поднимать вопрос о какой-либо ответственности ведомств за их несохранение.

«Лоскутная» законодательная и нормативная база

Чтобы граждане и организации согласились общаться с государством через Интернет и использовать другие электронные каналы, 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» проявится только тогда, когда будет разработана законодательная основа для создания и использования в деловой деятельности электронных документов (а также для их последующего долговременного архивного хранения).

Летом 2009 года Департамент контроля и проверки выполнения решений правительства РФ провел проверку деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федерального агентства по информационным технологиям по развитию информационно-коммуникационных технологий и информатизации, в том числе и по созданию законодательной базы для успешной реализации программы. В информации о результатах проверки указано, что из 9 пунктов «Плана мероприятий по реализации Концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства», утвержденного 14 февраля 2009 г.³, по которым наступили сроки выполнения, 5 пунктов министерством не были выполнены⁴. В частности, не были представлены в Правительство РФ проекты нескольких законодательных и нормативных актов, необходимых для исполнения пла-

³ См. План мероприятий по реализации Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства (утв. Председателем Правительственной комиссии по проведению административной реформы, 14 февраля 2009 г., 604п-П16),

<http://www.opengovdata.ru/files/laws/20090304144548p5.tif>

⁴ См.: Департамент контроля правительства РФ указал на неэффективное использование Минкомсвязью бюджетных средств при проведении конкурсов // ПРАЙМ-ТАСС, 27 августа 2009,

<http://www.bit.prime-tass.ru/news/show.asp?id=68261&ct=news>

на мероприятий по формированию «электронного правительства». В том числе, не были подготовлены изменения в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», и не был представлен проект закона «Об электронной подписи».

Состояние законодательно-нормативной и методической базы в России в целом на сегодняшний день характеризуется следующим:

- законы и нормативные акты федерального уровня не охватывают всего круга вопросов, которые необходимо регламентировать;
- отсутствуют правила работы с электронными документами, государственные требования к СЭД, не созданы федеральные электронные архивы;
- не хватает методических рекомендаций по работе с электронными документами;
- собственные стандарты почти не разрабатываются, международные стандарты переводятся мало и плохо.

На федеральном уровне проблема разработки необходимой для работы с электронными документами законодательно-нормативной базы и методических материалов стоит особенно остро. В нормативных актах федерального уровня все чаще в той или иной степени регламентируются работа с электронными документами, но эта регламентация обычно носит «лоскутный» характер.

Понятно, что разработка новых нормативных документов, затрагивающих вопросы использования современных технологий в органах государственной власти, требует больших усилий. Именно поэтому при разработке проектов нормативных документов необходимо сотрудничество всех заинтересованных сторон. Формы такого сотрудничества могут включать:

- публичное обсуждение проектов нормативных документов;
- создание рабочих групп по разработке проектов наиболее востребованных документов.

Осенью 2009 года активность органов государственной власти в нормотворчестве возросла, и особенно в этом преуспело Пра-

вительство Российской Федерации. Наиболее важными для реализации программы «электронного правительства» и межведомственного электронного взаимодействия являются следующие нормативные акты:

- «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477);
- «Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (утв. приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76);
- «Положение о системе межведомственного электронного документооборота» (утв. постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754);
- «Технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти» (утв. распоряжением Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 1403-р);
- «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р).

План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) предусматривает, что Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее — Минкомсвязь России) должно обеспечить методическое и организационное руководство процессом перехода, а ФОИВ должны «организовать ... реализацию плана, включая осуществление мер, **направленных на совершенствование законодательства**, и иных мер для обеспечения перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде». Вводится и

ежеквартальная отчетность ФОИВ о результатах выполнения плана, которая должна направляться в Минкомсвязь России. На основе анализа и обобщения полученной информации Минкомсвязь России будет ежеквартально представлять в Правительство РФ доклад о ходе реализации плана.

Следует отметить, что в последнее время стали «трещать» некоторые устоявшиеся стереотипы. В «Положении о системе межведомственного электронного документооборота», например, установлено, что «при осуществлении межведомственного электронного документооборота допускается обмен информационными сообщениями, содержащими общедоступную информацию и информацию, отнесенную к сведениям, составляющим служебную тайну», а не только открытую информацию⁵. Впервые за десятилетие поставлена под сомнение и идея о том, что ЭЦП — единственно возможная технология подписания электронных документов.

С 1 января 2010 г. вступили в силу два Указания Банка России, которые вводят новые правила работы с электронными документами в кредитных организациях. Это:

- Указания Банка России от 25 ноября 2009 г. № 2343-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 26 марта 2007 года № 302-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации»»;
- Указание ЦБ РФ от 25.11.2009 № 2346-У «О хранении в кредитной организации в электронном виде отдельных документов, связанных с оформлением бухгалтерских, расчетных и кассовых операций при организации работ по ведению бухгалтерского учета».

С этих документов начинается, можно сказать, новый этап в развитии управления электронными документами в кредитных организациях РФ, поскольку нормативно закрепляется не только воз-

⁵ См.: п. 5 «Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (утв. постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754)

возможность работы с документами в электронном виде, но и порядок их хранения.

Президент России Д.А. Медведев так оценил состояние нормативно-правовой базы на конец декабря 2009 года: «Нормативно-правовая база пока ещё не отвечает требованиям сегодняшнего дня. В итоге продолжает действовать прежний порядок, когда и от заявителя, и от ведомства требуют представление документа исключительно в бумажном виде, то есть путём личного представления этого документа или отправки по почте».

Правительство подготовило предложения по корректировке нормативно-правовых актов, такую же работу нужно провести на региональном уровне и на муниципальном, конечно, тоже. Кроме того, надо — по мере возможностей, конечно, но действуя решительно, — вводить запрет на требование представления заявителями документов, которые уже находятся в распоряжении ведомств и учреждений, которые уже доступны в базе данных»⁶.

На уровне руководства страны также есть понимание и того, что для успешной реализации проектов «электронного правительства» в нашей стране, прежде всего, необходимо «провести ревизию нормативной базы, убрать из неё нормы, которые мешают внедрению электронных услуг»⁷. Учитывая, что государственные услуги в любом виде, — как в электронном, так и в бумажном, — это, прежде всего, горы документов, органам государственной власти придется засучить рукава и более активно заняться разработкой современной законодательно-нормативной базы.

⁶ См. Стенографический отчёт о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества, 23 декабря 2009 года, <http://kremlin.ru/transcripts/6443>

⁷ См. Видеозапись выступления Председателя Правительства В.В.Путина на заседании Правительственной комиссии по вопросам регионального развития, Уфа, 8 февраля 2010 года, <http://premier.gov.ru/events/news/9337/video.html>

Лидирующая роль регионов

На сегодняшний день лидирующую роль в вопросах эффективного внедрения «электронных правительств», межведомственного электронного взаимодействия и использования электронных документов в государственном управлении играют передовые регионы. Их законодательная и нормативная база по вопросам электронного государственного управления и использования электронных документов значительно опережает федеральную. Есть примеры, когда на уровне региона создаются системы государственного электронного документооборота, а также ведутся масштабные проекты по переводу бумажных архивов в электронные.

В этой связи интересно посмотреть на статистику использования термина «электронное правительство» в законодательно-нормативных актах федерального центра и регионов. В российских законодательных и нормативных правовых актах термин «электронное правительство» впервые был использован уже в 2000 году, и с тех пор частота его использования стабильно растет⁸, см. рис.1.1.

На рис. 1.1. приведены данные о том, какое количество упоминающих «электронное правительство» документов приходится на каждые десять тысяч законодательных и нормативно-правовых актов. Этот график более точно отражает уровень внимания к вопросам электронного правительства и позволяет сопоставить данные федерального центра и регионов в удельном соотношении.

⁸ Данные были получены с использованием интернет-версии правовой системы «Консультант+». Выполнялись поисковые запросы на наличие словосочетания «электронное правительство» (с различными окончаниями) в тексте документов, принятых в течение определенного года. Поиск осуществлялся по федеральному и региональным законодательствам, полученные данные суммировались.



Рис. 1. Частота использования термина «электронное правительство» в федеральных и региональных законодательных и нормативно-правовых актах

По этим данным видно, что инициативу проявило федеральное правительство в 2001-2002 годах, после чего до 2006 года оно об «электронном правительстве» в своих нормативных документах практически не упоминало. Новый всплеск интереса был в 2006 году, после чего на региональном уровне наблюдался стабильный рост, а на федеральном уровне — некоторый спад в 2007 году. По итогам первых трёх кварталов 2009 года также наблюдался спад интереса на федеральном уровне, который, очевидно, был связан с определенным кризисом доверия к программе «Электронная Россия»; однако он с лихвой был перекрыт в 4-м квартале, когда Правительство РФ предприняло целый комплекс мер, нацеленных на развитие информационного общества и построение «электронного правительства». Всего на счету федерального правительства 55 документов (на январь 2010 г.).

По состоянию на январь 2010 года, регионами-лидерами по законодательно-нормативному обеспечению реализации программ «электронного правительства» были: Республика Татарстан (83 документа), Волгоградская область (30),

Самарская область (28), Москва (24) Пензенская область (23), Смоленская области (21) и Астраханская область (19).

До 2003 года федеральное правительство больше внимания уделяло «электронному правительству», чем регионы; затем в течение пяти лет интерес в регионах к вопросам «электронного правительства» был выше, и, наконец, в 2009 году показатели сравнялись.

В регионах накоплен интереснейший опыт по организации межведомственного взаимодействия. Подходы к его организации в различных регионах существенно отличаются. В ближайшее время ситуация лишь усложнится, поскольку в каждом регионе создается своя, часто в чём-то уникальная нормативная база по электронному документообороту. И если для учёных благодаря этому возникает благодатная почва для научных изысканий, то для практической работы, особенно для построения «электронного правительства» не в отдельно взятом регионе, а в масштабе всей стране — это большая беда.

Губернатор Кировской области Никита Белых так прокомментировал сложившуюся ситуацию: «Или мы принимаем жесткие стандарты — одни для всех, или каждый регион действует, кто во что горазд. Ведь у губернаторов разные возможности»⁹.

Организация документооборота между органами исполнительной власти Тюменской области¹⁰

Система межведомственного документооборота органов исполнительной власти Тюменской области строится на следующих принципах.

⁹ См.: Анастасия Савиных, Сюзанна Фаризова Больше бумажек.net, Известия 24 декабря 2009 <http://www.izvestia.ru/russia/article3136921/?print>

¹⁰ А.В.Лапихин, Организация межведомственного взаимодействия в органах исполнительной власти Тюменской области // Инфодокум2008: VI конгресс-практикум «Эффективный документооборот в управлении бизнесом», 10-11 дек. 2008 г., Москва: материалы конгресса /«Гильдия Управляющих Документацией»- М., 2008.- С. 67-72.

- Во всех органах исполнительной власти установлены системы документооборота одного производителя, что позволяет обеспечить информационную совместимость и информационное взаимодействие.
- Внутренний документооборот исполнительных органов государственной власти области ведется самостоятельно и независимо, в собственных системах электронного документооборота (далее — СЭД) ведомств.

Документооборот между органами власти Тюменской области можно разделить на следующие документопотоки.

- Запрос информации (Исходящие письма в государственные органы исполнительной власти Тюменской области.
- Рассылка распоряжений и постановлений Губернатора и Правительства Тюменской области.
- Исполнение документов согласно резолюции высшего руководителя (входящих документов, распоряжений, постановлений Губернатора или Правительства Тюменской области).
- Передача обращений граждан из Аппарата Губернатора Тюменской области в орган исполнительной власти.

11 июля 2008 г. система электронного документооборота была переведена в промышленную эксплуатацию во всех органах исполнительной власти Тюменской области¹¹, в системе работает более 1300 пользователей¹².

¹¹ <http://www.directum.ru/2630618.aspx>;

¹² <http://www.directum.ru/3177089.aspx> ;

Проект организации документооборота между органами исполнительной власти Республики Карелия¹³

Систему межведомственного документооборота органов исполнительной власти Республики Карелия планируется строить на следующих принципах.

- Во всех органах исполнительной власти будет установлена одна система документооборота, что позволяет обеспечить информационную совместимость и информационное взаимодействие.
- Планируется создать единое хранилище документов всех органов исполнительной власти Республики Карелия.
- Единая информационная система будет строиться на основе СЭД одного производителя.
- Система продумывается таким образом, чтобы обеспечить не только эффективную оперативную работу, но и архивное хранение электронных документов, с последующей передачей на хранение в государственный архив.

Особое внимание в проекте уделено созданию нормативной и методической базы¹⁴.

- Разработаны проекты типовых электронных административных регламентов работы Единой системы электронного документооборота и делопроизводства в органах государ-

¹³ Задание заказчика на выполнение работ по реализации 2-й очереди проекта «Создание Единой системы электронного документооборота и делопроизводства в органах государственной власти Республики Карелия» (ЕСЭДД). — Петрозаводск. — 2008.

¹⁴ Алексей Писарев. Республика Карелия взялась за «ДЕЛО» — портал spbIT.su, 10 марта 2009 г., <http://www.spbit.su/news/n58576/>

ственной власти Республики Карелия (далее — ЕСЭДД) в части касающейся ведомственного и межведомственного документооборота.

- Существует проект операционного регламента по взаимодействию ЕСЭДД с официальным порталом органов государственной власти Республики Карелия.
- Разработан план поэтапного ввода ЕСЭДД в эксплуатацию во всех исполнительных органах государственной власти Республики Карелия.
- Подготовлены рекомендации к составу и профессиональной подготовке кадрового обеспечения функционирования ЕСЭДД.
- Разработаны концепция и принципы формирования единой номенклатуры дел исполнительных органов государственной власти Республики Карелия.

К разработке этих документов были привлечены специалисты Петрозаводского государственного университета из Регионального Центра Новых Информационных Технологий. Они работали совместно со специалистами в области ИТ и ДОО органов государственной власти Республики Карелия.

Кроме того, в 2009 году Администрация Республики «совместно со специалистами Петрозаводского государственного университета в сложнейших финансовых условиях организовала выполнение масштабных работ по анализу документопотоков, разработке и тестированию оптимальных технологических и организационных решений»¹⁵.

С 1 января 2010 года начинается регистрация документов в системе электронного документооборота в трех органах власти: Администрации Главы Республики, Министерстве финансов и Министерстве экономического развития. С 1 апреля 2010 года в Единую систему электронного документооборота планируется включить Министерство образования¹⁶.

¹⁵ Доклад и.о. Заместителя Премьер-министра Правительства РК — Руководителя Администрации Главы РК Л.П.Косюк на заседании Правительства РК 15 декабря 2009 года «Электронный документооборот и электронные услуги как основа повышения эффективности государственного управления»; http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Inform/Egov/091215_adm.html

¹⁶ Там же.

В докладе и.о. Заместителя Премьер-министра Правительства РК — Руководителя Администрации Главы РК Л.П. Косюк на заседании Правительства РК 15 декабря 2009 года также было подчеркнуто, что «накопленный Администрацией Главы Республики опыт внедрения системы «ДЕЛО» показывает, что основные проблемы перехода к цифровым технологиям связаны с необходимостью неизбежной оптимизации существующих деловых процедур организации документооборота и делопроизводства в органах исполнительной власти Республики Карелия, а также с инертностью мышления специалистов и руководителей подразделений. Тем не менее, при наличии мотивации и грамотных организационных решениях, внедрение проходит успешно»¹⁷.

Организация документооборота между органами исполнительной власти Смоленской области¹⁸

В Смоленской области уже создана «интегрированная система электронного документооборота и архива» в органах государственной власти, которая введена в промышленную эксплуатацию. Она начала внедряться в Администрации области с 1999 года¹⁹ в соответствии с Постановлением Главы Администрации Смоленской области № 986 от 31 декабря 1999 г. «О развитии автоматизированной системы электронного документооборота в структурных подразделениях администрации Смоленской области».

¹⁷ Там же.

¹⁸ Лапихин А.В. Организация межведомственного взаимодействия в органах исполнительной власти Тюменской области // Инфодокум2008: V1 конгресс-практикум «Эффективный документооборот в управлении бизнесом», 10-11 дек. 2008 г., г. Москва: материалы конгресса / «Гильдия Управляющих Документацией». - М., 2008. - С. 67-72.

¹⁹ См.: Постановление Главы Администрации Смоленской области № 986 от 31 декабря 1999 г. «О развитии автоматизированной системы электронного документооборота в структурных подразделениях администрации Смоленской области»

К началу 2009 года «к системам электронного документооборота с использованием ЭЦП было подключено 617 пользователей из 263 организаций Смоленской области»²⁰. В 2009 году к системе электронного документооборота были подключены все сотрудники органов государственной власти области²¹. Это позволило перейти на межведомственное электронное взаимодействие.

Постановлением Администрации Смоленской области «Об интегрированной системе электронного документооборота и архива Администрации Смоленской области и органов исполнительной власти Смоленской области»²² от 30 ноября 2009 № 728, с 1 декабря 2009 года органам исполнительной власти Смоленской области предписано «осуществлять обмен документами в электронном виде с использованием СЭД без дублирования на бумажном носителе, кроме случаев, если федеральным или областным законодательством устанавливается или подразумевается требование о составлении документа на бумажном носителе» (п.3).

Кроме того, в п. 4 Постановления установлено, что «применение электронной цифровой подписи в СЭД является обязательным и осуществляется в соответствии с Постановлением Администрации Смоленской области от 13 ноября 2007 № 394 «Об утверждении Порядка организации выдачи сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц органов исполнительной власти Смо-

²⁰ Лопашин П.М. Электронный документооборот, защита и безопасность информации, развитие систем связи передачи данных // Вторая Ежегодная межрегиональная научно-практическая конференция «Инфокоммуникационные технологии в региональном развитии», 5-6 февраля 2009г., Смоленск, http://expo.smolensk.ru/InfoKom09/dokald_09/lopashinov.doc

²¹ См.: План-график внедрения электронного документооборота в органах исполнительной власти Смоленской области от 13.04.2009 г.; http://admin.smolensk.ru/vlast/uit/delopro/plan_vnedreniya.doc ; письмо Первого заместителя Губернатора Смоленской области А.И. Логотова «О ведении электронного делопроизводства в органах исполнительной власти Смоленской области» от 06.10.2009 г.; <http://admin.smolensk.ru/vlast/uit/delopro/Logutov06102009.jpg>

²² Постановление Администрации Смоленской области «Об интегрированной системе электронного документооборота и архива Администрации Смоленской области и органов исполнительной власти Смоленской области» от 30.11.2009 № 728, <http://admin.smolensk.ru/vlast/uit/delopro/Postanovlenie728.rtf>

ленской области и Правил обмена электронными документами и использования электронной цифровой подписи».

Данным Постановлением также утвержден «Порядок эксплуатации интегрированной системы электронного документооборота и архива Администрации Смоленской области и органов исполнительной власти Смоленской области». В этом документе есть несколько интересных положений.

Прежде всего, это раздел 4 «Электронные документы», в котором закреплено положение о том, что электронный документ, «сформированный в СЭД, имеет юридическую силу». Кроме того, интересен подход, по которому копирование электронного документа на любой носитель информации превращает его в копию электронного документа. В данном случае, — учитывая, что фактически регламентируется работа корпоративной системы, — такие требования, конечно, можно устанавливать. Учитывая, однако, что документы органов государственной власти могут быть использованы в качестве доказательств при судебных разбирательствах, большое значение имеет то, как к таким «копиям» будет относиться суд..

«Порядок эксплуатации интегрированной системы электронного документооборота и архива Администрации Смоленской области и органов исполнительной власти Смоленской области»

(утв. постановлением Администрации Смоленской области от 30 ноября 2009 № 728)

4. Электронный документ

4.1. Электронный документ, сформированный в СЭД, имеет юридическую силу, равную силе аналогичного документа на бумажном носителе, и влечет предусмотренные для данного документа правовые последствия.

4.2. Подлинником электронного документа является электронный документ, подписанный электронной цифровой подписью пользователя СЭД, имеющего сертификат электронной цифровой подписи и заре-

гистрированный в СЭД. В случае выгрузки электронного документа из СЭД на любой носитель информации он становится копией электронного документа, находящегося в СЭД.

4.3. Информация, содержащаяся в электронном документе, подписанном электронной цифровой подписью, может быть передана (распечатана) на бумажный носитель. Такой бумажный носитель будет являться копией электронного документа.

4.4. Колонтитул копии электронного документа на бумажном носителе должен содержать:

- обязательную отметку «Копия электронного документа»;
- информацию о номере и дате документа в СЭД;
- информацию об электронной цифровой подписи, заверяющей документ в СЭД;
- собственноручную подпись ответственного пользователя СЭД, распечатавшего документ.

Заслуживает внимание и то, что, согласно Порядку, проверка подлинности электронного документа включает в себя, помимо проверки ЭЦП, «проверку электронного документа на соответствие установленному для него формату» (п.5.5.). Правда, кто и как будет устанавливать требования к форматам, не сказано, да и сам термин «формат» можно трактовать по-разному: от структуры документа и состава реквизитов до используемого файлового формата.

Достаточно необычно наличие раздела 8 «Порядок разрешения конфликтных ситуаций». В случае конфликта, связанного с электронными документами, предусматривается создание конфликтной комиссии, по результатам работы которой оформляется акт.

Не забыты вопросы организации хранения электронных документов. Понятно, что Порядок, устанавливающий наиболее общие требования к работе в системе, не может содержать пошагового описания организации хранения. Регламентированы основные моменты: сроки хранения — в соответствии с федеральным и об-

ластным законодательствами; а также то, что электронные документы должны храниться в электронных архивах. Вместе с документами планируется хранить их электронные карточки и сертификаты ключей ЭЦП (п.5.8.).

«Порядок эксплуатации интегрированной системы электронного документооборота и архива Администрации Смоленской области и органов исполнительной власти Смоленской области»

(утв. постановлением Администрации Смоленской области от 30 ноября 2009 № 728)

5.8. Все электронные документы, учтенные в СЭД, должны храниться в течение сроков, предусмотренных соответствующим федеральным и областным законодательством для электронных либо бумажных документов соответствующего типа. Электронные документы должны храниться в электронных архивах.

5.9. Хранение электронных документов должно сопровождаться хранением соответствующих учетных карточек электронных документов, сертификатов ключей подписей, с использованием которых были подписаны электронные документы.

Вопросы организации архивного хранения электронных документов выделены в самостоятельный раздел, что означает понимание специалистами Смоленской области существенной разницы между оперативным и архивным хранением электронных документов. Помимо требований, аналогичных пп.5.8.-5.9, добавлено требование о сохранении в форматах, в которых документы были «были сформированы, отправлены или получены». С моей точки зрения, важно также положение (п.6.5.) о необходимости защиты от «непреднамеренного уничтожения и/или искажения»:

**«Порядок эксплуатации интегрированной системы
электронного документооборота и архива Администрации
Смоленской области и органов исполнительной власти
Смоленской области»**

(утв. постановлением Администрации Смоленской области
от 30 ноября 2009 № 728)

6. Архивное хранение электронных документов

6.1. Электронные документы, выделенные для архивного хранения, должны храниться в электронных архивах.

6.2. Электронные документы должны храниться в том же формате, в котором они были сформированы, отправлены или получены.

6.3. Архивное хранение электронных документов должно сопровождаться хранением соответствующих учетных карточек электронных документов, сертификатов ключей подписей, с использованием которых были подписаны электронные документы.

6.4. Архивное хранение электронных документов обеспечивает оператор СЭД.

6.5. Электронные архивы подлежат защите от несанкционированного доступа и непреднамеренного уничтожения и/или искажения.

Кроме того, п. 6.4. устанавливает, что «архивное хранение электронных документов обеспечивает оператор СЭД», которым является Главное управление информационных технологий и связи Смоленской области.

Некоторые выводы

Анализ регионального опыта привлекает внимание к ряду важных вопросов.

- Органы власти многих регионов нацелены на активное внедрение электронных документов и электронного документооборота в государственное управление, однако используемые ими подходы существенно различаются.
- Содержание нормативных актов в значительной степени зависит от того, на каком уровне «электронного» развития находятся государственные органы региона. Если в большинстве органов государственной власти ещё не внедрены системы электронного документооборота, то, чаще всего, нормативный документ регламентирует порядок пересылки электронных копий бумажных документов между органами государственной власти.
- Такой метод работы можно критиковать; но для тех, кто, по ряду причин (политических, организационных, финансовых, кадровых) пока не готов внедрять межведомственный электронный документооборот, он позволяет отчитаться перед «центром» о том, что использование электронных документов уже началось, и, в то же время, подготовиться к переходу на более современные технологии.
- Нормативные документы регионов содержат немало интересных, заслуживающих серьёзного внимания пунктов, регулирующих ключевые вопросы электронного взаимодействия. Однако во многих документах нередки и положения, способные создать проблемы их же авторам.
- Анализ региональных нормативных документов наглядно демонстрирует, что без единого идейного и методического центра системы делопроизводства и документооборота различных регионов и федерального центра начинают всё сильнее различаться, что уже сейчас в ряде случаев осложняет выполнение общегосударственных программ, а в перспективе — чревато и более существенными политическими и экономическими неприятностями.

Опыт межведомственного взаимодействия федеральных ведомств

Среди федеральных ведомств есть лидеры, которые очень эффективно используют современные информационные технологии для выполнения возложенных на них функций. В этих ведомствах уже сейчас:

- создана полноценная нормативная база, которая постоянно совершенствуется;
- создана охватывающая всю страну информационная инфраструктура — на федеральном, региональном и местном уровнях;
- налажено внутриведомственное взаимодействие, взаимодействие с рядом других ведомств, с организациями и гражданами;
- решаются вопросы создания ведомственных электронных архивов.

Хорошим отечественным примером организации межведомственного взаимодействия целого ряда государственных органов в масштабах всей страны и возникающих при этом проблем является взаимодействие соответствующих ведомств с Федеральной налоговой службой (далее — ФНС России).

Межведомственное взаимодействие органов государственной власти, организаций и физических лиц с ФНС строится на основании положений ст. 85 и 86 Налогового Кодекса, где перечислены все, кто обязан направлять в ФНС информацию для ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков.²³

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ: принят ГД ФС РФ 16 июля 1998 (ред. от 30.06.2008) [электронный ресурс] // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

Организация взаимодействия ФНС с Банком России и кредитными организациями

В 2004 году приказом МНС РФ от 04.03.2004 N БГ-3-24/180@ был утвержден «Порядок направления информации по открытию (закрытию) банковского счета и изменению номера банковского счета между банком и налоговым органом в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи», которым была предусмотрена возможность передачи информации об открытии или закрытии счета и в электронном виде.²⁴ До этого все взаимодействие кредитных организаций и налоговых органов осуществлялось на бумажных носителях.

Согласно п. 5 разд. I «Порядка» направление информации по открытию (закрытию) банковского счета и изменению номера банковского счета в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи осуществлялось через специализированного оператора связи, оказывающего услуги банку, имеющего договор с налоговым органом по месту учета банка. Информация представлялась банками однократно в налоговый орган по месту нахождения банка. Далее информация по внутренним каналам налоговых органов сначала передавалась в региональные управления (УФНС), а потом в Межрегиональную инспекцию ФНС России по централизованной обработке данных (МИ ФНС России по ЦОД — далее ЦОД). В ЦОД информация автоматизировано обрабатывалась и направлялась в налоговый орган по месту нахождения организации (месту жительства индивидуального предпринимателя, нотариуса, занимающегося частной практикой, или адвоката, учредившего адвокатский кабинет).

Для направления информации по открытию (закрытию) банковского счета и изменению номера банковского счета в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи между банком и специализированным оператором связи заключался договор.

²⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ: принят ГД ФС РФ 16 июля 1998 (ред. от 30.06.2008) [электронный ресурс] // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

Такая технология требовала от ФНС России существенных финансовых, технических и организационных затрат. Кроме того, ФНС России не имела возможности оперативно обрабатывать информацию. Перемены стали возможны после внесения изменений в Налоговый Кодекс, когда ответственным за разработку порядка предоставления информации кредитными организациями стал Банк России. Таким образом, существовавшие проблемы двум ведомствам пришлось решать совместно.

В настоящее время передача электронного сообщения об открытии или закрытии счета осуществляется банками через территориальные учреждения Банка России, осуществляющие надзор за их деятельностью, и Главный Центр информатизации Банка России в ЦОД ФНС России для последующей доставки электронного сообщения в территориальный налоговый орган по месту нахождения банка.²⁵

Программа подготовки данных, предназначенная для формирования электронных сообщений в установленных Положением Банка России № 311-П форматах версии 5.01, разработана федеральным государственным унитарным предприятием «Главный научно-исследовательский вычислительный центр ФНС России (ГНИВЦ ФНС России)».²⁶

Взаимодействие в электронном виде построено таким образом, что напрямую банки в ФНС информацию не представляют, а взаимодействуют только с Банком России. Банк России централизованно передает сообщения банков в ЦОД ФНС. Аналогичным образом осуществляется доставка подтверждений налоговых органов банкам о получении информации.

²⁵ Положение Центрального Банка Российской Федерации от 7 сентября 2007 г. № 311-п «О порядке сообщения банком в электронном виде налоговому органу об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

²⁶ Письмо Банка России от 22 ноября 2007 г. N 180-Т «О предварительных результатах тестовых испытаний и программе подготовки электронных сообщений» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

Обеспечение долговременной сохранности юридически значимых электронных документов

Несмотря на отсутствие сверху каких-либо инициатив по данному вопросу, ведомства, сталкиваясь с необходимостью организации хранения электронных документов, начинают самостоятельно решить данную проблему.

Регламентация Банком России порядка использования и хранения электронных документов в кредитных организациях

В вопросах регламентирования использования электронных документов в коммерческих организациях стоит выделить Центральный банк Российской Федерации. В конце 2009 года он внес изменения в «Правила ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации»²⁷ (далее — Правила) и предоставил право кредитным организациям использовать в своей деятельности электронные документы. Одновременно с этим Банк России установил правила хранения электронных документов. Новые положения вступили в силу с 1 января 2010 года.

Большинство изменений в Правилах коснулось части III «Организация работы по ведению бухгалтерского учета». Согласно внесенным изменениям, начиная с 1 января 2010 года в кредитных организациях на совершенно законных основаниях можно перевести основную часть наиболее массовых бухгалтерских документов в электронный вид, однако лицевые счета и бухгалтерские документы со сроком хранения свыше 10 лет подлежат хранению только на бумажных носителях.

Это требование достаточно разумное, поскольку обеспечение долговременной сохранности электронных документов требует бо-

²⁷ Указания Банка России от 25 ноября 2009 г. № 2343-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 26 марта 2007 года № 302-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации»» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

лее совершенной законодательно-нормативной базы, а также значительных финансовых и организационных усилий. Объем этих документов, в отношении ко всему массиву документации кредитной организации, невелик. Учитывая, что давно уже существующий порядок формирования документов для кредитной организации ведется с учетом их сроков хранения, больших проблем с выявлением документов длительных сроков хранения и их оформлением на бумажных носителях быть не должно.

Надо отметить, что Банк России подошел к вопросу очень ответственно. Одновременно с подготовкой изменений в «Правила ведения бухгалтерского учета», разрабатывался и порядок хранения электронных документов. Он установлен Указанием ЦБ РФ от 25 ноября 2009 № 2346-У «О хранении в кредитной организации в электронном виде отдельных документов, связанных с оформлением бухгалтерских, расчетных и кассовых операций при организации работ по ведению бухгалтерского учета». Документ дополняет положения раздела 4 «Хранение документов» Правил №302-П.

Указания № 2346-У устанавливают «порядок хранения в кредитной организации в электронном виде в файлах, размещенных на машинных носителях типа CD-, DVD-дисков однократной записи, отдельных документов, связанных с оформлением бухгалтерских, расчетных и кассовых операций при организации работ по ведению бухгалтерского учета».

Прежде всего, стоит отметить, что хранение в электронном виде — право, а не обязанность кредитной организации (п. 1.1.). Кредитные организации самостоятельно могут решить в каком объеме и какие виды документов они будут хранить в электронном виде — из числа тех, что перечислены в приложении 1 к Указаниям.

Достаточно важным является и требование, что в случае необходимости представления электронного документа на бумажном носителе должна быть возможность вывести его в соответствии с требованиями, которые действовали на момент составления документа, т.е. в той же форме и с тем же содержанием (п. 1.2.).

Можно выделить следующие основные требования к организации хранения:

- в кредитной организации создается фонд хранения носителей однократной записи (фонд ЕХ);
- учет единиц хранения ведется на основе описей;
- на каждую единицу хранения составляется ярлык (п.2.3.), правда информация, которая, согласно Указаниям, должна присутствовать на ярлыке, вряд ли уместится на CD- или DVD-диске;
- при формировании единиц хранения должны быть созданы их резервные копии (не менее одной);
- резервные копии «должны храниться в местах, территориально удаленных от мест хранения основных» единиц хранения (п.2.12.).

Также установлены сроки хранения для электронных документов и носителей информации. Уничтожение носителей информации должно оформляться актом об уничтожении (п. 2.15.):

Указание ЦБ РФ от 25.11.2009 № 2346-У «О хранении в кредитной организации в электронном виде отдельных документов, связанных с оформлением бухгалтерских, расчетных и кассовых операций при организации работ по ведению бухгалтерского учета»

1.1 ДЭВ [документы в электронном виде — ред.] хранятся в течение сроков, установленных в соответствии с правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет.

2.14. Кредитная организация должна хранить ЕХ [единиц хранения — ред.] не менее **наибольшего из обязательных минимальных сроков хранения** содержащихся в ней ДЭВ [документов в электронном виде — ред.]. Кредитная организация вправе увеличивать сроки хранения ЕХ. В течение срока хранения ЕХ кредитная организация обязана обеспечить возможность повторного формирования (восстановления) вышедших из строя ЕХ

Стоит отметить и то, что Банк России не пытался в данном документе регламентировать порядок работы с электронными документами «до запятой». Он предоставляет сделать это самим кредитным организациям. В качестве приложения 3 к Указанию дано примерное содержание регламента ведения фонда единиц хранения в кредитных организациях.

Планы создания электронного архива в Федеральном агентстве по рыболовству

Приказом Федерального агентства по рыболовству (далее — Росрыболовства) № 896 от 12 октября 2009 утверждена «Концепция внедрения и использования информационных технологий в деятельности Росрыболовства, его территориальных органов и находящихся в его ведении организаций»²⁸. В число задач, решаемых в ходе информатизации агентства, входят:

- создание системы обмена электронными документами и контроля исполнения документов;
- создание электронного архива документов, построение аппаратно-программной инфраструктуры хранения и обработки информации для прикладных систем (см. п.3.1.).

Развитие системы электронного документооборота нацелено на то, чтобы «обеспечить выполнение процессов документационного обеспечения деятельности центрального аппарата Росрыболовства, территориальных органов Росрыболовства, заграничного представительства Росрыболовства, подведомственных Росрыболовству организаций в электронном виде» (п.4.2.1.1). Предполагается установить СЭД «на рабочем месте каждого сотрудника Росрыболовства, работающего с документами». Это положение греет душу, поскольку, с моей точки зрения, только такой подход и сможет обеспечить внедрение реального электронного документооборота в организации.

²⁸ Концепция внедрения и использования информационных технологий в деятельности Росрыболовства, его территориальных органов и находящихся в его ведении организаций (утв. Приказом Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовства) № 896 от 12.10.2009) // // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

По поводу электронного архива в документе подчеркивается, что «создание электронного архива документов общего пользования, построение аппаратно-программной инфраструктуры хранения и обработки информации для прикладных информационных систем и участников информационного обмена позволит повысить уровень и качество информационной поддержки для всех информационных систем Росрыболовства».

Отмечается, что «ведение архива электронных документов потребует создания системы электронного архива с повышенными требованиями по отказоустойчивости, масштабированию и информационной безопасности. На первом этапе планируется ввести в строй архив емкостью 3 терабайта» (п.3.2.6.3.).

Не менее интересен и пункт, посвященный развитию системы корпоративной электронной почты (п.4.2.2.). Её планируется использовать «для обеспечения передачи электронных сообщений между пользователями подразделений Росрыболовства, территориальных органов Росрыболовства, загранаппарата Росрыболовства, подведомственных Росрыболовству организаций». Агентство планирует интегрировать электронную почту с другими информационными системами (система электронного документооборота, служба голосовой почты IP-телефонии), что может значительно повысить её эффективность. Кроме того, предусматривается «создание архива корпоративной электронной почты Росрыболовства». Нужно сказать, что такие глобальные планы в отношении использования и сохранения электронной почты впервые включены в нормативный документ федерального органа исполнительной власти.

Помимо этого, предполагается «создание видео- и аудио-архива, в том числе архива оперативных совещаний и цифрового архива «аудио- и видеоинформационных материалов по темам, связанным с рыболовством», который планируется интегрировать с СЭДО (п. 4.2.4.).

Согласно плану мероприятий по развитию информационно-технологической инфраструктуры Росрыболовства в 2009 — 2011 годах, создание электронного архива документов общего пользования планируется осуществить в I квартале 2010 г. — I квартале 2011 г., а

развитие системы корпоративной электронной почты продлится несколько дольше — в I квартале 2010 г. — IV квартале 2011 г.

Методы информационного взаимодействия органов государственной власти

Рассматривая различные варианты обеспечения межведомственного взаимодействия, выделяют две основных стратегии: централизованное и децентрализованное взаимодействие. В централизованном варианте назначается ведомство, ответственное за взаимодействие, либо создается центральный координирующий орган. Остальные ведомства, как правило, «принуждаются к сотрудничеству» при помощи законодательных и нормативных актов. При децентрализованном подходе ведомства договариваются между собой, а воздействие центра обычно ограничивается разработкой технических стандартов взаимодействия. У каждого из этих подходов есть свои достоинства и недостатки. Практика показывает, что государственные органы и организации во всем мире часто сочетают обе стратегии, но в различной степени.

Существует целый ряд методов, позволяющих организовать обмен электронной информацией между государственными органами. В России длительное время существовал крен в сторону использования закрытых каналов связи и документов, подписанных либо заверенных ЭЦП. Однако существуют и другие возможности: использование открытых каналов связи, альтернативных средств аутентификации, заполнение форм на веб-сайтах, пересылка носителей информации и т.д.

Закрытые каналы, ЭЦП и т.п. — это достаточно дорогие, трудоемкие технологии, использование которых оправдано далеко не всегда. Не случайно во многих зарубежных странах эти технологии используются только в сравнительно узкой сфере: в первую очередь, при работе с документами, содержащими секретную и конфиденциальную информацию.

Не столь уж сложно найти подходящие технические средства и решения. Гораздо сложнее решить юридические и организационные вопросы информационного взаимодействия.

Ещё одна острейшая проблем — передача информации и документов из одних информационных систем, используемых в органах государственной власти, в другие. Отсутствие обязательных требований к форматам для передачи документов и их метаданных приводит к тому, что приходится многократно вручную вводить одни и те же реквизиты документов, что не только делает работу более трудоёмкой, но и увеличивает число ошибок.

На эту проблему уже обратил внимание Президент России Д.А. Медведев. Выступая на совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества он отметил: «Известно, что сегодня ведомства пользуются зачастую абсолютно несовместимыми продуктами, то есть системами, базами данных. И это притом, что больше половины госуслуг требуют межведомственного обмена информацией»²⁹.

По итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте по развитию информационного общества Правительству Российской Федерации поручено до 1 мая 2010 года «разработать и утвердить перечень и порядок ведения государственных информационных систем федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих предоставление приоритетных государственных услуг, обеспечив при этом возможность межведомственного информационного взаимодействия в электронном виде»³⁰.

В.В. Путин также указал на проблему интероперабельности информационных систем органов власти всех уровней, подчеркнув её «особое значение». Он отметил, что «сейчас территориальные и ведомственные информационные системы во многом развиваются изолированно. Отсюда проблема совместимости, отсут-

²⁹ См. Стенографический отчёт о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества, 23 декабря 2009 года, <http://kremlin.ru/transcripts/6443>

³⁰ Перечень поручений по итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте по развитию информационного общества, 30 декабря 2009 года, <http://kremlin.ru/acts/6552>.

ствия нормального межведомственного и межрегионального документооборота. Такую обособленность нам нужно преодолеть. Она очень вредна и очень опасна. Если мы не преодолеем эту обособленность, то у людей могут появиться новые проблемы уже на новом электронном уровне. Будет, конечно, не то же самое, что сейчас, но проблем будет предостаточно»³¹.

Освоение современных технологий в различных областях деловой деятельности и государственного управления, в том числе и в управлении документами, во всех странах мира является областью высокого риска. Значительная часть проектов, на которые затрачены колоссальные средства, либо заканчивается полной неудачей, либо не достигает заявленных в начале проекта целей. Именно поэтому такое внимание уделяется изучению не только собственного, но и зарубежного опыта реализации тех или иных проектов в области электронного документооборота — благодаря этому можно избежать многих ошибок и «подглядеть» немало продуктивных идей.

³¹ См. См. Видеозапись выступления Председателя Правительства РФ В.В.Путина на заседании Правительственной комиссии по вопросам регионального развития, Уфа, 8 февраля 2010 года, <http://premier.gov.ru/events/news/9337/video.html>

Глава 2.

Электронный документооборот и электронное правительство в СНГ: Состояние и перспективы

Для стран Содружества независимых государств (далее — СНГ) и Балтии опыт друг друга представляет интерес, прежде всего, потому, что все эти республики начинали модернизацию экономики и государственного управления из близких начальных условий, имея за плечами одни и те же традиции делопроизводства и однотипную законодательно-нормативную базу. Получается, что сейчас на территории этих стран осуществляется масштабный эксперимент по внедрению различных вариантов электронного документооборота, причем накопленный положительный опыт достаточно несложно тиражировать в других странах этой группы. При этом интересен опыт как больших, так маленьких стран; как лидеров, так и аутсайдеров. Важно отметить, что в области внедрения информационных технологий давно уже закончилось то время, когда все передовые идеи шли исключительно из немногих передовых богатых государств, и сейчас никого уже не удивляет, когда, например, специалисты США изучают опыт Эстонии и скандинавских стран для использования его в собственных проектах.

Каждая из бывших союзных республик идет собственным путем в плане внедрения электронного документооборота. При этом большой интерес представляют как опыт организационной деятельности, так и опыт в области законодательно-нормативного регулирования. Изучая сделанное соседями, можно увидеть, как различные варианты законодательного и нормативного регулирования электронного документооборота показали себя на практике и насколько успешно они работают в различных ситуациях.

Готовность к электронному правительству как мера оценки готовности к электронному документообороту

Практически в каждой из стран СНГ можно наблюдать достаточно пеструю картину. С одной стороны, имеются организации, в которых управление документами реализовано на мировом уровне. Это, прежде всего, организации, занимающиеся банковской деятельностью, а также отделения транснациональных корпораций, для которых использование электронных документов и электронного документооборота — единственно возможный способ существования. Одновременно, особенно в государственном секторе, есть учреждения, в которых живёт и здравствует добрый старый бумажный документооборот. Подобная многоукладность — характерная отличительная черта нашего времени, и при рассмотрении вопроса о перспективах на будущее необходимо понимать, что в ближайшие десятилетия, а то и столетия, работать придется в условиях смешанного документооборота, с постепенным изменением процентного соотношения в пользу электронных документов.

К сожалению, при проведении исследования не удалось выявить надежных источников данных по странам СНГ, позволяющих объективно оценить уровень распространения электронного документооборота. С другой стороны, известно, что «самым слабым звеном» при внедрении систем электронного документооборота является государственный сектор. Именно его готовность работать по-современному обычно определяет степень развитости электронного документооборота в стране.

В то же время, о готовности государственной машины к электронному документообороту, в свою очередь, можно судить по составляемым международными органами и организациями рейтингам готовности государств к «электронному правительству». Если задуматься, то в своей практической реализации «электронное правительство» — это на 95% электронный документооборот, поскольку, — за исключением лишь самых простейших случаев информирования, — и государственное управление, и взаимодействие государства с гражданами и коммерческими орга-

низациями осуществляется на основе не «просто» информации, а посредством обмена документированной информацией, т.е. документами.

Руководство России, например, только два года назад осознало, что «электронное правительство» — это, прежде всего, юридически значимый электронный документооборот, и что одного лишь создания информационной инфраструктуры недостаточно. До этого в программе «Электронная Россия» лишь вскользь говорилось об электронном документообороте и межведомственной взаимодействию, и, наверное, не удивительно, что, несмотря на наличие всех необходимых технических предпосылок, единой системы обмена электронными документами между федеральными органами власти пока всё ещё не создано.

Итак, кто готов к «электронному правительству», тот готов и к электронному документообороту. Данные взяты из рейтингов ООН готовности государств к «электронному правительству» на 2008 и 2010 годы — одного из наиболее авторитетных рейтингов такого рода³². Этот рейтинг представляет собой комбинированную оценку по ряду критериев, основными из которых являются степень интернет-присутствия государства, уровень развития технической инфраструктуры, а также уровень грамотности населения и наличие квалифицированных кадров.

Последние два фактора прямо необходимы для электронного документооборота, а высокие баллы за интернет-присутствие дают лишь тогда, когда на сайтах органов государственной власти размещается не только общепольная для граждан и организаций информация, но и появляется возможность осуществлять транзакции путем обмена юридически значимыми электронными документами.

³² United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, 2008, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>; United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, 2010, <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

В таблице 1. приведены соответствующие данные по странам СНГ и Балтии, а также, для сравнения, показатели ряда ведущих стран мира. Анализируя эти цифры (в первую очередь, сами индексы, поскольку места в мировой иерархии менее объективно отражают положение дел), можно сделать следующие выводы: об укоренившемся, развитом электронном документообороте в стране можно говорить при показателях выше 0,7. Из бывших союзных республик такая страна только одна — Эстония, да ещё сравнительно близко к ней находится Литва.

Страны СНГ и Балтии							
Страна	Индекс 2010 г.	Индекс 2008 г.	Место 2010 г.	Место 2008 г.	Место в группе 2010	Место в группе 2008	Прогресс
Эстония	0,70	0,76	20	13	1	1	-
Литва	0,63	0,66	28	28	2	2	-
Латвия	0,58	0,59	37	36	3	3	-
Казахстан	0,56	0,47	46	81	4	7	+3
Украина	0,52	0,57	54	41	5	4	-1
Российская Федерация	0,51	0,51	59	60	6	6	-
Беларусь	0,49	0,52	64	56	7	5	-2
Молдова	0,46	0,45	80	93	8	10	+2
Азербайджан	0,46	0,46	83	89	9	8	-1
Узбекистан	0,45	0,41	87	109	10	13	+3
Кыргызстан	0,44	0,42	91	102	11	11	-
Грузия	0,42	0,46	100	90	12	9	-3
Армения	0,40	0,42	110	103	13	12	-1
Таджикистан	0,35	0,32	122	132	14	15	+1
Туркменистан	0,32	0,33	130	128	15	14	-1
Для сравнения — показатели ряда ведущих стран							
Южная Корея	0,88	0,83	1	6			
США	0,85	0,86	2	4			
Великобритания	0,81	0,79	4	10			
Франция	0,75	0,80	10	9			
Германия	0,73	0,71	15	22			
Япония	0,72	0,77	17	11			
Китай	0,47	0,50	72	65			
Источники: • "United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis", Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, 2010, http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx • "United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance", Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, 2008, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf							

Таблица 1. Рейтинг ООН готовности стран к электронному правительству

В странах, имеющих рейтинг где-то от 0,45 и выше, «лёд тронулся»: хотя бумажный документооборот пока по-прежнему доминирует, однако уже реализуются крупные проекты электронного документооборота. Как правило, у этих стран основные проблемы связаны с разработкой законодательно-нормативной базы, которая бы позволила вытеснить традиционные бумажные документы из большинства сфер их использования. К этой группе принадлежит 10 из 15 стран.

Пять стран с более низкими показателями, по нашему мнению, застряли на бумажном документообороте и пока не готовы переходить к электронным технологиям. Им ещё предстоит создать необходимую техническую инфраструктуру, а отдельным странам — усилить подготовку квалифицированных кадров.

В целом, на мой взгляд, большинство стран СНГ вплотную подошло к началу массового использования электронных документов в деловой и государственной деятельности.

Перспективы дальнейшего развития

Естественно предположить, что страны с более высокими показателями будут и дальше быстрее развиваться. В области информационно-коммуникационных технологий, однако, как показывает мировой опыт, ситуация не столь однозначна — идет игра целого ряда факторов, которые необходимо учитывать.

- Размеры страны и объёмы документооборота имеют существенное значение. Не секрет, что в небольшой стране проблемы решаются проще, в то время как у более крупных стран ситуация более сложная. Так, например, показатель Российской Федерации (также, как и Казахстана) — это, фактически, «средняя температура по больнице». В России ряд регионов ушёл далеко вперед в области использования электронного документооборота в государственном управлении. Несколько федеральных ведомств реализуют проекты и применяют технологии, которым могли бы позавидовать и мировые лидеры. Одновременно имеется немало отстающих регионов и

ведомств. С точки зрения государства в целом, именно неравномерность развития будет в ближайшем будущем создавать наибольшие проблемы, мешающее широкомасштабному использованию электронных документов как в государственном управлении, так и в гражданском обороте.

- Кризисные явления в экономике также существенно повлияют на развитие электронного документооборота, причем влияние это будет разнонаправленным. С одной стороны, уже сейчас идет сокращение ассигнований на внедрение ИКТ в органах государственной власти, и в том числе сокращается финансирование на внедрение или развитии систем электронного документооборота. С другой стороны, — особенно в тех странах, где уровень заработной платы достаточно высок в сравнении с затратами на оборудование и программное обеспечение, появляется мощный экономический стимул для активного внедрения современных технологий, для автоматизации делопроизводства и сокращения численности персонала. Необходимость экономить заставляет задуматься, например, о том, стоит ли гонять машины с курьерами за тысячи километров, если необходимые данные и документы можно передать практически мгновенно в электронном виде. Приходится оценивать целесообразность использования дорогой офисной площади под хранение бумаг.
- С точки зрения перспектив внедрения новых информационных технологий, особенно в государственной сфере, серьезным ресурсом является сильная центральная власть, характерная для большинства стран СНГ и Балтии. Она позволяет принять решение о переходе на электронный документооборот даже при ограниченных ресурсах и добиться его исполнения. Какие результаты можно получить при наличии политической воли у руководства страны, великолепно продемонстрировали эстонцы.
- Кроме того, анализ имеющегося опыта показывает, что в ряде случаев более слабый исходный уровень развития может, как это ни парадоксально, оказаться преимуществом. Таким

странам гораздо проще построить «с нуля» цельную систему, работающую в масштабе всей страны, на всех уровнях государственной власти, поскольку не придётся ломать голову и тратить ресурсы на то, чтобы наладить взаимодействие уже созданных и действующих разнородных информационных и документационных систем (именно с такой проблемой сталкивается сейчас Россия на федеральном уровне).

- Нельзя, конечно, отбрасывать и соображения престижности, желание быть не хуже других, которые порой заставляют страну развивать электронный документооборот, его техническую и правовую базу даже тогда, когда в нём еще нет острой необходимости.

Хотя в ближайшие годы страны, имеющие сейчас более высокий рейтинг, скорее всего, так и останутся в лидерах, можно, тем не менее, ожидать и неожиданных рывков вперед от тех, кто пока находится позади. Такие «прорывы» вполне возможны: для этого нужна политическая воля руководства в сочетании с разумно выбранными техническими, организационными и законодательными мерами.

О масштабах рынка систем электронного документооборота в странах СНГ дают определенное представление следующие цифры. В 2007 году консультационная фирма Gartner оценивала мировой рынок подобных систем в 400 млн. долларов. В том же году объем рынка СЭД только в России оценивался в 140-180 млн. долларов.³³ При всех неточностях и различиях в методиках подсчета ясно, что рынок СЭД в странах СНГ составляет заметную долю мирового рынка.³⁴

³³ Kenneth Chin «MarketScope for Records Management», Gartner Research, May 20, 2008, <http://mediaproducts.gartner.com/reprints/oracle/article24/article24.html>

³⁴ Сергей Шалманов, Олег Шадрин «Рынок систем электронного документооборота в России, 2007. Предварительные результаты исследования» (презентация), CNews Analytics, 2008, http://cnews.ru/reviews/ppt/21_07_2008/ecm_shalmanov.ppt

Сравнение законодательной базы в области электронного документооборота в странах СНГ

Значение законодательно-нормативной базы в области электронного документооборота трудно переоценить, поскольку наибольший интерес представляет обмен юридически значимыми электронными документами. Отсутствие такого законодательства или его значительное отставание от требований деловой деятельности обычно существенно тормозит как внедрение электронного документооборота, так и реализацию программ «электронного правительства».

Особенность текущей ситуации в том, что не стоит недооценивать опыт в области законодательного регламентирования вопросов использования электронных документов и создания соответствующих методических пособий даже тех стран, что находятся в нижней части рейтинга. В различных уголках мира сейчас отмечается одна и та же тенденция: если проблемы, связанные с созданием технической базой, решаются весьма успешно, то решение организационных и правовых вопросов значительно запаздывает, что значительно тормозит реализацию проектов и планов.

В отличие от «просто» информационных технологий, электронный документооборот является «заложником» существующей в стране правовой базы, поскольку его главная задача — обеспечить управление не просто информацией, а юридически значимыми электронными документами. Как иногда шутят, если законодательство предпишет сдавать налоговую отчетность на белых глиняных табличках — будем ругаться, но сдавать.

Необходимо также понимать, что законодательство всегда несколько отстает от реалий жизни, и особенно сильно это отставание проявляется в случае бурных перемен, к числу которых относятся и изменения в информационных технологиях. Наивно надеяться на создание какой-то идеальной, неизменной законодательно-нормативной базы — в течение ближайших 10-15 лет, пока будет идти переход с традиционной технологии на электронную, эту базу придётся регулярно «подкручивать» и совершенствовать.

Задача заключается в том, чтобы постараться не допустить сильного разрыва между действующим законодательством и потребностями деловой деятельности и государственного управления. Это сложная, но вполне реальная задача, в выполнении которой может очень существенно помочь изучение опыта соседей.

Страна	Законодательство										
	ЭЦП	ЭД	ЭДО	ЭК-ЭТ	ИНФ	ЭПл	ДГИ	ГТ-ГС	КТ	СТ	ПД
Азербайджан	+	+		+	+		+	+	+		
Армения							+	+		+	+
Беларусь	+	+			+			+			
Грузия								+			
Казахстан	+	+	ПП		+			+			
Кыргызстан	+				+	+	+	+	+		+
Молдова	+	+		+	+		+	+	+		+
Россия	+				+		+	+	+		+
Таджикистан	+	+			+		+	+	+		
Туркменистан		+							+		
Узбекистан	+		+	+	+	+	+	+			
Украина	+	+	+		+			+			

Обозначения:
ЭЦП — закон об электронной цифровой подписи/электронной подписи
ЭД — закон об электронном документе
ЭДО — закон об электронном документообороте
ЭК-ЭТ — закон об электронной торговле/электронной коммерции
ИНФ — закон об информации
ЭПл — закон об электронных платежах
ДГИ — закон о свободе доступа к государственной информации
ГТ-ГС — закон о государственной тайне/государственных секретах
КТ — закон о коммерческой тайне
СТ — закон о служебной тайне
ПД — закон о защите персональных данных
* — в данной стране, оба отмеченных вопроса регламентируются одним законом
ПП — имеется постановление правительства по данному вопросу

Использовалась правовая база данных СоюзПравоИнформ,
<http://www.base.spinform.ru>

Таблица 2 Законодательство стран СНГ, регламентирующее электронный документооборот

Кое-что, конечно, можно и нужно заимствовать у западных стран, но далеко не всё, поскольку значительная часть имеющихся там законов, стандартов и методик основана на англосаксонском праве, по ряду вопросов существенно отличающемся от привычных для нас норм (пусть даже иногда и в лучшую сторону). А вот положения законов и нормативных актов стран СНГ созданы в рамках очень похожей правовой системы, что позволяет их использовать в работе при минимальной адаптации. Так, например, методические материалы, подготовленные белорусскими коллегами, гораздо понятнее российским специалистам, чем очень хорошие американские и английские рекомендации, где другой язык, другая терминология, другой подход к организации делопроизводства.

Дополнительным плюсом является то, что законодательство и методические материалы многих стран СНГ доступны на русском языке. Так, интересный опыт стран Балтии изучать гораздо сложнее, поскольку свои документы они на английском языке публикуют крайне редко.

Для российских специалистов, например, представляют интерес наработки, связанные с созданием государственных электронных архивов, которыми в ряде стран СНГ уже занялись вплотную.

Иногда могут быть важны не столько предложенные решения, сколько круг вопросов, которые нужно рассмотреть. В России, скажем, давно говорят о необходимости разработки закона об электронном документообороте, но пока никто толком не может сказать, что именно данный закон должен регулировать. В то же время существуют соответствующие законы Украины и Узбекистана, регламентирующие ряд важных моментов, таких, как обязательные реквизиты электронного документа, определение момента отправки и момента получения, время и порядок проведения различных проверок (правильности ЭЦП, на наличие вирусов и т.д.) и документирования их результатов, и т.д.

Интересно, что анализ существующего в странах СНГ законодательства в этой области (см. таблицу 2³⁵) показывает, что прямой

³⁵ См. правовую базу данных СоюзПравоИнформ, <http://www.base.spinform.ru>

зависимости между рейтингом и наличием законов нет. Так, Грузия, занимающая 12-е место среди стран СНГ и Балтии по уровню развития электронного правительства, не имеет практически ни одного закона, связанного с вопросами электронного документооборота, в то время, как Узбекистан, разработавший семь законов этого направления, занимает лишь 10-е место. Таким образом, развитая законодательная база не обязательно коррелирует с готовностью к электронному документообороту, но это ни в коей мере не обесценивает эти наработки.

Хотя невысокие места в международных рейтингах никого особенно не радуют, делать из этого трагедию не нужно. Самый трудный начальный этап уже пройден. Если всего лишь несколько лет назад как среди государственных руководителей, так и среди ведущих специалистов отрасли преобладало мнение, что электронных документов не было, нет и не нужно, то теперь уже все понимают, что электронный документооборот не баловство, а необходимость; без него уже невозможна серьезная экономическая деятельность и государственное управление.

Впереди всех нас ждут 10-15 лет революционных перемен в сфере делопроизводства.

Глава 3.

Межведомственное электронное взаимодействие в зарубежных странах

Освоение современных технологий в различных областях деловой деятельности и государственного управления, в том числе и в управлении документами, во всех странах мира является областью высокого риска. Значительная часть проектов, на которые затрачены колоссальные средства, либо заканчивается полной неудачей, либо не достигает заявленных в начале проекта целей. Именно поэтому такое внимание уделяется изучению не только собственного, но и зарубежного опыта реализации тех или иных проектов в области электронного документооборота — благодаря этому можно избежать многих ошибок и «подглядеть» немало продуктивных идей.

1. Австрия

Электронное дело («Elektronische Akt», ELAK)

Проект «Электронное дело» («Elektronische Akt», ELAK) является одним из центральных элементов программы создания «электронного правительства» в Австрии в масштабах всей федеральной администрации и используется в 12 федеральных министерствах. Проект был начат в сентябре 2001 года и завершен в январе 2005 года.

Решение было разработано с целью передачи в электронном виде информации и документов между органами власти, которые до этого передавались на бумажных носителях; а также поддерживать в электронном виде в масштабах Австрии все деловые процессы органов власти.

ELAK представляет собой систему электронного документооборота на основе программного обеспечения Fabasoft eGov Suite, использующую веб-технологии. ELAK упрощает и ускоряет обработку деловых транзакций и является основой для стандартизации и повышения эффективности процессов документирования. Решение используется во всех органах федеральной администрации.

Проект основывается на следующих принципах.

- Используется стандартное программное обеспечение одного поставщика.
- Электронное дело создается для каждого запроса, который требует ответа, а также для каждой внутренней работы, сведения о которой могут быть позднее востребованы. Всю деятельность государственных служащих легко подвергать аудиту, просматривая соответствующие дела.
- Электронные документы в электронном деле признаются оригиналами.
- Подписание документов осуществляется электронно.
- Поступающая «бумажная» почта сканируется (за исключением тех случаев, когда её объёмы слишком велики).
- Межведомственные операции осуществляются в одной среде, в результате чего многие процедуры выполняются более эффективно (в частности, за счет того, что заметно сокращается необходимость в пересылке документов между ведомствами — они сразу же становятся доступными через ELAK).

В основе этого решения лежит концепция ELAK 1.1, которая была совместно разработана федеральными и региональными органами власти Австрии. Она содержит полномасштабный набор требований к электронному управлению документами (более 800 требований, которые охватывают сферы управления информацией и документами, управление рабочими процессами — workflow, а также архивирование).

Электронный документооборот в федеральных органах власти («ELAK im Bund»)

Одно из направлений ELAK — проект правительства Австрии «ELAK im Bund» (Электронный документооборот в федеральных органах власти) — является примером, показывающим, насколько быстро можно теперь развертывать решения в области управления контентом и документами.

Работа в системе организована следующим образом.

- Служба управления электронными документами, на основе пакета программ поддержки «электронного правительства» компании Fabasoft (Fabasoft eGov-Suite), реализована в федеральном вычислительном центре. Всем австрийским министерствам предоставляется доступ к этой службе через федеральный интранет в виде глобальной веб-услуги.
- Через подключение к вычислительному центру ELAK-приложение становится доступным пользователям локальной сети министерства.
- Данные министерства сохраняются в выделенном клиентском пространстве в рабочей среде вычислительного центра.

Пользователи-сотрудники министерств для работы с ELAK-приложением используют обычные веб-браузеры.

Все австрийские федеральные министерства (на 2005 год — более 8500 пользователей), были подключены к системе управления электронными документами в течение одного года.

В 2006 году в системе было зарегистрировано 1,5 млн. дел, а в день проходило около 2 млн. транзакций.

К концу 2008 года система управляла 63,5 миллионами электронных объектов, в т.ч.

- 8,5 млн. дел,
- 11,5 млн. входящих документов,
- 0,9 млн. резолюций,
- 7,5 млн. файлов Microsoft Word,
- 0,6 млн. файлов Microsoft Excel,
- 60 тысяч презентаций в формате Microsoft PowerPoint.

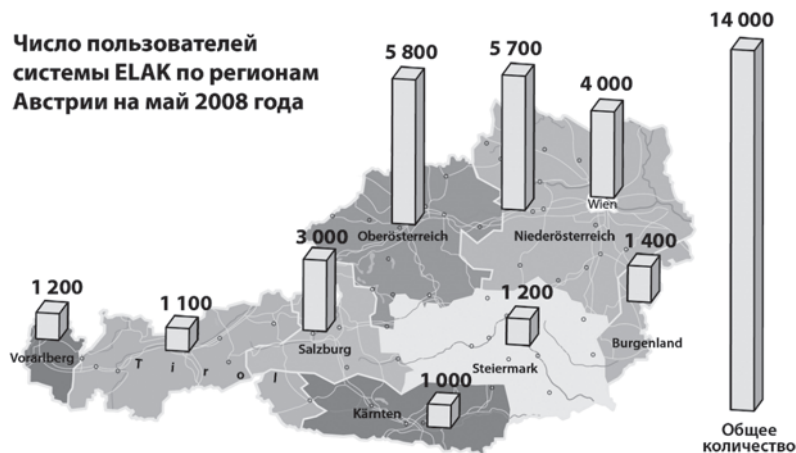


Рис. 2. Число пользователей системы ELAK по регионам

Ряд провинциальных администраций также ввели аналогичные системы, в которых на конец 2008 года работали 40 тысяч пользователей.

Внедрение системы ELAK привело к заметному сокращению производства бумажных документов (в федеральной канцелярии — на 38%), а также на 10-15% сократило время на обработку документов и их исполнение.

Динамика использования бумаги в органах государственной власти Австрии

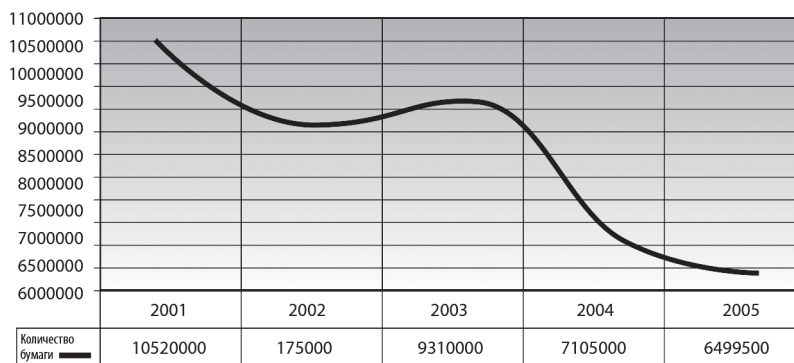


Рис. 3. Динамика использования бумаги в органах государственной власти Австрии

Преимущества системы ELAK, по мнению австрийских специалистов, заключаются в следующем.

- Электронные документы больше не печатаются на бумаге.
- Отсутствуют сбои в цепи обработки документов.
- Предоставляется возможность использования электронной подписи и проведения согласования документов в электронном виде.
- Оптимизируется работа канцелярии.
- Автоматизировано протоколирование работы и отправление документов.
- Обеспечивается доступ к делам независимо от места нахождения пользователя.
- Система позволяет быстро реагировать на организационные изменения.

В настоящее время все государственные служащие всех министерств Австрии работают с одной и той же электронной системой. Новые дела создаются только в электронном виде. Межведомственные рабочие группы обмениваются информацией, используя возможности коллективной работы в ELAK.

Одновременно поставлена задача максимального сокращения объемов бумажной переписки, поскольку её наличие требует дополнительных усилий по переводу поступивших документов на бумажных носителях в электронный вид.

Кроме того, действует специальный сервер официальных форм, который интегрирован с ELAK. В результате, передача формы автоматически приводит к созданию электронного дела и к запуску workflow-процесса по исполнению документа в соответствующем органе государственной власти.

По оценке специалистов, архивное хранение электронных документов в системе ELAK возможно без каких-либо дополнительных мер в течение 10-30 лет, а использование стандарта EDIAKT открывает путь к обеспечению долговременного хранения электронных дел в XML-формате.

Несмотря на существование системы ELAK, государственные органы власти Австрии там, где это допустимо законодательством, активно используют для взаимодействия электронную почту. В целях обеспечения единообразного применения этого средства в государственном управлении в Австрии была разработана политика использования электронной почты (E-Mail-Policy), которая регулирует технические и организационные аспекты электронного обмена данными. Текущая версия политики — версия 2.0.23.

Политика содержит перечень мер, которые орган государственной власти должен включить в свою собственную политику использования электронной почты. Документ содержит также требования обеспечения надежности электронных писем, посланных органами государственной власти. Для этого предусматривается, когда это возможно, что письма должны быть подписаны в электронном виде.

Стандарт EDIAKT — стандарт электронного обмена документами между государственными органами

При работе системы используется стандарт EDIAKT — стандарт электронного обмена документами между государственными органами всех уровней, а также с гражданами и организациями. В ELAK реализована вторая версия стандарта. Стандарт представляет собой XML-схему, описывающую электронные дела, их наиболее общие атрибуты. Этот же стандарт используется для длительного хранения электронных документов. Первая редакция стандарта была выпущена в 1999 году, а в 2005 году вышла вторая версия.

Стандарт EDIAKT описывает формат для обмена информацией между министерствами и предназначен для обмена электронными делами и документами. Предусмотрено пять уровней интеграции с ELAK: от простого просмотра по полной интеграции в workflow-процессы.

0 уровень — возможность просмотра полученного сообщения независимой программой-вьюером (даже в отсутствии доступа к ELAK или другой информационной системе);

1 уровень — возможность автоматической регистрации документов в информационной системе получателя;

2 уровень — у получателя документов есть ELAK, и поступившие документы автоматически регистрируются в ELAK;

3 уровень — отличается от второго тем, что при регистрации в ELAK используются данные о процессе (обработка, утверждение, исполнение, архивация);

4 уровень — полная интеграция полученного «пакета» в систему получателя.

Для мелких пользователей разработано специальное открытое программное обеспечение, позволяющее формировать сообщения в этом формате, а также программа для просмотра сообщений (вьюер), которая дает возможность извлекать сообщения из формата EDIAKT и далее обрабатывать их с использованием привычных для пользователя программных средств.

Проект создания государственного электронного архива Австрии

С введением в эксплуатацию проекта «ELAK im Bund (EiB)» была признана необходимость позаботиться также о долгосрочном архивном хранении этих электронных дел. Ответственность за осуществление проекта «Электронное долговременное архивное хранение управленческой информации»³⁶ была возложена на Австрийский государственный архив. Реализация проекта была начата в 2007 году. Стоимость первого этапа проекта оценивалась в 2007 году в 2,1 млн. евро, а общая стоимость проекта — в 4,5 млн. евро.³⁷

Однако задачи Австрийского государственного архива выходят за рамки сохранения электронных документов. В Австрийском государственном архиве хранятся ценные исторические источники по австрийской и европейской истории. Поэтому запланирован перевод этих архивных материалов в «электронный мир» для того чтобы сделать возможным доступ к ним и репродукцию этого ценного культурного достояния на протяжении следующих столетий.

Тендер по созданию Электронного архива Австрийской Республики был объявлен весной 2008 года. На первом этапе основной задачей является перевод в электронный вид фондов Государственных Архивов, а также документы из архивов министерств. Полностью проект рассчитывается завершить в 2011 году.

Документы всех государственных органов будут сохраняться в архиве, рассчитанном на долговременное хранение электронных документов.

Электронные архивные объекты (физические дела, документы, планы, книги и прочее ценное историческое культурное достояние) конвертируются в формат PDF-A. Конвертируемые архивные объекты и относящиеся к объекту метаданные переводятся в стандарте EDIAKT II Standard (XML) в долговременный архив (digLA). При этом образуются дополнительные, связанные с долговременным архивным хранением техниче-

³⁶ digitale Langzeitarchivierung von Verwaltungsinformationen (digLA)

³⁷ См. Michael Freitter Digitale Langzeitarchivierung, 25. Mai 2007, http://e-government.adv.at/2007/pdf/Freitter_Langzeitarchivierung_20070525.pdf

ские метаданные.

Необходимые процессы, обеспечивающие длительное сохранение электронных документов, их доступность и воспроизводство были реализованы в DigLA на основе международной модели OAIS³⁸. Система поиска обеспечивает доступ ко всем хранящимся в digLA архивным документам.

Долгосрочность обеспечивается определенным в модели OAIS каталогом мероприятий (план сохранения), который наблюдает за всеми компонентами digLA и обеспечивает, в случае необходимости, возможность адаптации системы к современному состоянию техники. Миграция электронных архивных фондов и метаданных связана с доступностью новых технических компонентов в области аппаратных средств и программного обеспечения.

Применяемое для digLAimBund программное обеспечение принципиально оформлять таким образом, чтобы услуги digLAimBund могли предоста-

³⁸ Стандарт OAIS (open archive information standard) был разработан Консультативным комитетом по системам обработки космических данных (Consultative Committee for Space Data Systems, CCSDS) при широком участии заинтересованных научных групп и сообществ. Он рекомендует использование открытых интерфейсов и тщательно документированных форматов. Текст стандарта доступен по адресу <http://public.ccsds.org/publications/archive/650x0b1.pdf>.

В 2003 году стандарт OAIS был утвержден в качестве международного стандарта ISO 14721:2003 «Данные космических исследований и системы передачи информации — Открытая архивная информационная система — Базовая модель» (Space data and information transfer systems — Open archival information system — Reference model).

Модель OAIS не зависит от специфики предметной области и применима к управлению любой информацией на протяжении длительных периодов времени. В разработке этой модели принимали участие специалисты в области управления документами и архивного дела различных стран. В мире уже накоплен опыт использования модели OAIS различными архивами, который подтвердил, что эта модель обеспечивает масштабируемость, расширяемость и возможность взаимодействия.

См. также: Карачун Н. К. Долговременное сохранение электронной информации, Научно-практический журнал «Управление защитой информации», 2005. — Том 9. — №3. http://belarus.iba.by/pub/28_12_2005.pdf; Елизов Валерий «Электронные цифровые архивы : долговременное сохранение данных и обеспечение их аутентичности. Модель сохранения данных OAIS (ISO 14721:2003)», IBM Systems & Technology Group, <http://www.ibm.com/ru/events/presentations/6storage/3/elizov.pdf>

вляться в распоряжение также другим государственным организациям, которым уже известно о проекте, а также и частным организациям, у которых есть обязанности по долговременному сохранению и защите документов.

Сервер располагается в местечке под названием св. Иоганн в Понгау, там, где расположены высокозащищенные федеральные бункеры. Создание digLA будет проходить при соблюдении максимальных норм безопасности в вычислительном центре высокой надежности Австрийской Республики и с созданием резервных копий³⁹.

На всякий случай, данные будут также дублироваться в хранилище, которое будет располагаться в старом противоатомном бункере в венской «Земляной горе» (Erdberg). Такое дублирование вытекает из строгих требований к обеспечению сохранности информации. Более того, хранилища должны располагаться в различных зонах сейсмической активности.

Отбор данных на вечное хранение будет проводиться по строгим правилам. Всё сохранить невозможно, поэтому документы должны в первую очередь представлять интерес для будущих поколений. Сейчас уже речь идет о взрывном увеличении объемов электронной информации. В Евросоюзе ежегодно создается 5 миллиардов документов в год, но только 100 миллионов из них заслуживают сохранения — таковы результаты исследований, проведенных консорциумом Planet (объединяющем усилия научно-исследовательских институтов ряда стран Евросоюза).

Беттина Канн, директор Электронной библиотеки при Австрийской национальной библиотеке, так объясняет сложности, возникающие при отборе данных: «Нам неизвестно, что именно в будущем будет представлять интерес для исследователей». Теперь её учреждение вплотную столкнулось с этой проблемой. Национальная библиотека планирует начать архивацию контента всех веб-страниц австрийского домена в Интернете⁴⁰.

³⁹ Österreich: Digitales Staatsarchiv könnte 2009 starten, DiePresse.com, 18.03.2008, <http://diepresse.com/home/techscience/hightech/370601/index.do>

⁴⁰ Там же.

Источники

Fabasoft

<http://www.fabasoft.net/cms/E-Government/Service/ProjectModel.htm>

<http://www.fabasoft.net/cms/E-Government/CaseStudiesAustria/ELAKimBund.htm>

«ELAK im Bund», Bundesrechenzentrum GmbH,

http://www.brz.gv.at/Portal.Node/brz/public?genetics.rm=PCP&genetics.pm=gti_full&p.contentid=10008.19153&Infoblatt_ELAK.pdf

«E-Government macht's möglich», 08.11.2007,

<http://www.elektronikreport.at/management/organisation/news/alle/e-government-machts-moeglich/13028/?l=1&p=4>

«Projekt ELAK im Bund», 12.2008.

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/bund/bund_2008_12/bund_2008_12_1.pdf

eGovernment in Austria, Version 10.0, July 2008,

<http://www.epractice.eu/resource/739>

Good Practice Case: Standardised e-Form exchange via EDIAKT II in Austria, 03- 2006, vs. 1.0

http://www.egov-iop.ifib.de/downloads/GPC_IOP_in_EDIAKT2_Austria.pdf

Reinhard Posch «e-Government Strategien (Verfahren und Methoden innerhalb der Bundesverwaltung)», Wien, 14.09.02,

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19382>

Michael Freitter Digitale Langzeitarchivierung, 25. Mai 2007

http://e-government.adv.at/2007/pdf/Freitter_Langzeitarchivierung_20070525.pdf

Konvention Digitale Langzeitarchivierung von Verwaltungsinformationen digLA-1-0-0, 15.11.2006,

http://www.ref.gv.at/uploads/media/digLA_1-0-0_20061115_05.pdf

Michael Freitter «Einsatz von Records Management in der Österreichischen Verwaltung», Abteilung «E-Government Programm- und Projektmanagement» im Bundeskanzleramt Österreich, 29. Mai 2008, <http://www.doxtop.com/Browse/7e79db60/einsatz-von-records-management-in-der-oesterreichischen-verw.aspx>

Kathrin Hornbanger «Public Procurement Stimulating Research & Innovation Towards Better Practice. Case study: Purchase of Electronic Filing System», Brussels, 14th December 2005, http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/conference/6_hornbanger.ppt [ссылка более не работает]

E-Mail-Policy, mailpol 2.0.3, 28.08.2005, <http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/mailpol-2-0-3-20050825.pdf>

Christian Rupp, «E-Government in Austria: Organisation — Implementation — Cooperation», 29.04.2008, http://www.epma.cz/Docs/EEEGD08/Plenary_I_Rupp.pdf

ELAK im Bund: The electronic file-system of the Austrian Federal Ministries
<http://www.epractice.eu/cases/elak>

Österreich: Digitales Staatsarchiv könnte 2009 starten, DiePresse.com, 18.03.2008, <http://diepresse.com/home/tech-science/hightech/370601/index.do>

2. Австралия (Штат Виктория)

Использование контейнерного формата VEO в рамках стратегии управления электронными документами VERS

Стандарт VERS (Victorian Electronic Records Strategy — Стратегия штата Виктория в отношении электронных документов) разрабатывался Управлением государственных документов штата Виктория (Public Record Office Victoria, PROV) с 1995 года. Первая версия стандарта была опубликована в 2000 году. Действующая, вторая версия стандарта VERS появилась в июле 2003 года.

Комплект документов VERS версии 2 включает собственно стандарт, пять спецификаций и шесть руководств (Advices), см. рис.4.

Стандарт 99/007 Управление электронными документами		
Руководство 9: Введение в VERS	99/007 Спецификация 1: Системные требования к обеспечению долговременной сохранности электронных документов	Руководство 10: Системные требования к обеспечению долговременной сохранности электронных документов
	99/007 Спецификация 2: Схема метаданных VERS	Руководство 11: Схема метаданных VERS
	99/007 Спецификация 3: Стандартный формат электронного документа VERS	Руководство 12: Стандартный формат электронного документа VERS
	99/007 Спецификация 4: Используемые в VERS форматы для долговременного хранения	Руководство 13: Используемые в VERS форматы для долговременного хранения
	99/007 Спецификация 5: Передача электронных документов на хранение в PROV	Руководство 14: Передача электронных документов на хранение в PROV

Рис. 4. Комплект документов стандарта VERS

В собственно стандарте в основном рассматриваются вопросы соответствия. Стандарт VERS является обязательным для организаций государственного сектора штата Виктория. Агентства штата обязаны исполнять обязательные требования спецификаций (а

также условные требования, в случае, когда выполнены соответствующие условия), и могут соответствовать опциональным требованиям. Пять спецификаций содержат технические требования, поддерживающие стандарт. Взаимосвязь между спецификациями показана на рис.5.

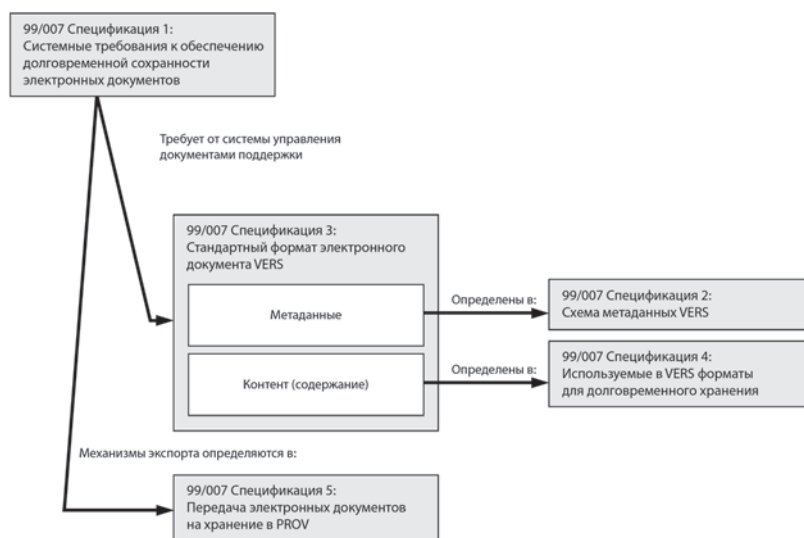


Рис. 5. Взаимосвязь между спецификациями

Шесть руководств содержат базовую информацию, объяснения и примеры, помогающие понять стандарт и связанные с ним спецификации. Руководства не содержат каких-либо требований к агентствам.

Стратегия VERS обеспечения долговременной сохранности электронных документов. Формат VEO

Ключевым для стратегии, использованной в стандарте VERS, является выбранное решение по обеспечению долговременной сохранности электронных документов (records), включающее три основных элемента.

- *Инкапсуляция в единый формат, пригодный для длительного хранения.* Один или несколько информационных материалов (documents) «упаковываются» в единый пакет (см. рис.3) вместе с набором подробных метаданных, содержащим сведения об этих объектах (например, о том, когда, где, как и кем эти объекты были созданы). Метаданные сохраняются в формате XML, который также используется для создания оболочки («контейнера») для информационных материалов и для документа в целом.
- *Использование файловых форматов, подходящих для длительного хранения.* Электронные информационные материалы (созданные при помощи, например, такого программного обеспечения, как Microsoft Word), конвертируются в открытые форматы для длительного хранения (PDF — лучше PDF/A. или TIFF).
- *Использование электронной цифровой подписи.* Пакет информационных материалов подписывается электронной цифровой подписью, выполняющей роль «печати» на документе и подтверждающей целостность и аутентичность каждого из электронных информационных материалов. Результат этого процесса известен как «инкапсулированный VERS-объект» (VERS Encapsulated Object, VEO).

Таким образом, VEO представляет собой контейнерный формат для хранения (в том числе долговременного) электронных документов. Электронный документ в формате VEO представляет

собой единый текстовый объект, который легко передается, и доступ к которому возможен с помощью любого текстового редактора.

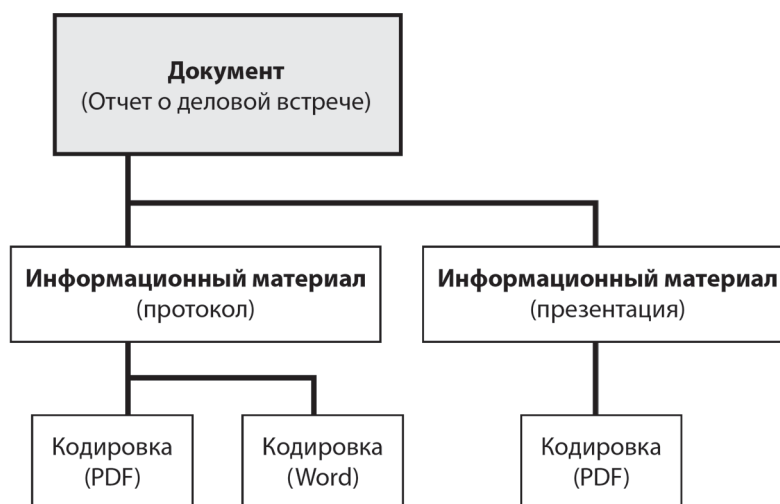


Рис. 6. Пример документа (record), содержащего несколько информационных материалов (documents), которые могут быть сохранены в нескольких файловых форматах (encodings)

По мнению разработчиков, такой подход обеспечивает целостность, аутентичность, доступность электронных документов, позволяет решать вопросы взаимодействия, способствует обеспечению деловой подотчётности, управлению рисками и обмену информацией — как в настоящее время, так и в будущем.

Модель электронного архива в концепции VERS предусматривает передачу документов на архивное хранение в Управление государственных документов штата в формате VEO. В электронном архиве VEO используется одновременно в качестве сдаточного, архивного и дистрибутивного пакетов (в терминологии стандарта OAIS).

Формат VEO проектировался на основе четырех принципов, связанных с обеспечением долговременной сохранности.

- *Самодостаточность.* Электронный документ, насколько это возможно, не должен зависеть от систем, внешних данных и документации.
- *Структурированное текстовое кодирование (Structured textual encoding).* Информация, «охватывающая» контент, должна кодироваться в виде структурированного текста, а не в двоичном виде.
- *Целостность.* Должна быть возможность доказать, что документ либо не был модифицирован, либо что все модификации были авторизованы и документированы.
- *Сохранение аутентичности и контекста.* Должна быть возможность показать, кто и когда создал документ, что именно он документирует и как он взаимосвязан с другими документами.

Структура формата VEO выбиралась с учётом следующих характеристик, которые были сочтены обязательными для всех типов электронных документов.

Электронные документы должны быть *самодокументированными*. Это позволяет интерпретировать и понять содержимое документа, не обращаясь к документации на ту систему, в которой документ был создан.

Электронные документы должны быть *самодостаточными*. Вся информация о документе содержится в составе самого документа.

Структура документа должна быть *расширяемой*. Должна иметься возможность расширять структуру документа с целью добавления новых метаданных или новых типов документа, не затрагивая при этом интероперабельность базовой структуры.

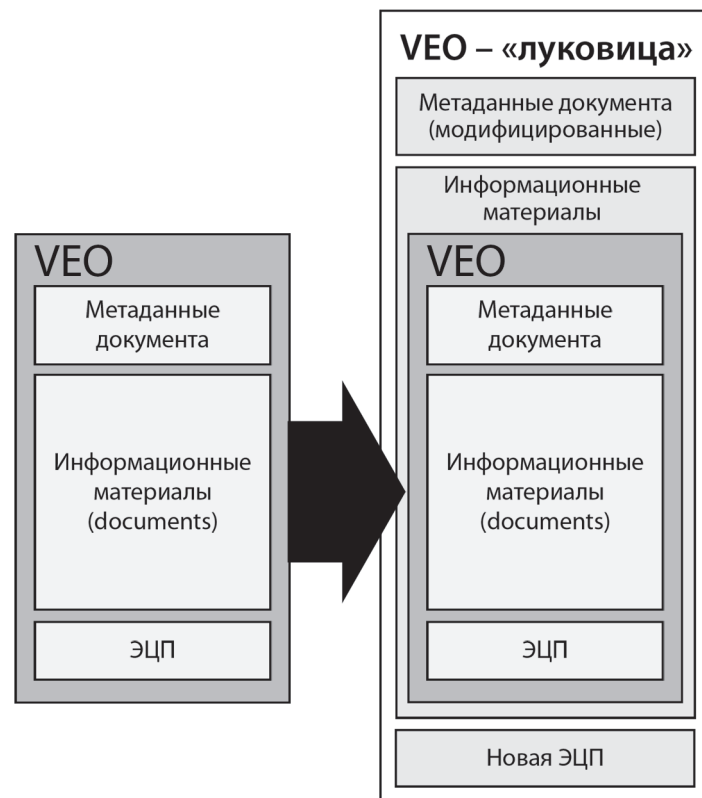


Рис. 7. Создание документа-«луковицы» в VERS версии 1. Первоначальный VEO целиком включается в новый VEO в качестве информационного материала

Спецификации формата VEO

«Спецификация 3 Стандартный формат электронного документа в VERS»⁴¹ описывает три типа VEO-объектов.

VEO-документ: в данном случае VEO-объект содержит представление документа, включающее как контент документа, так и соответствующие метаданные.

VEO-дело: содержит представление дела.

Модифицированный VEO: это VEO, который был модифицирован за время, прошедшее с момента его создания. Содержит внутри себя первоначальный VEO.

Данный тип VEO был введен во второй версии VERS в качестве замены «луковичного» механизма (см. рис.7), который предлагалось использовать в первой версии стандарта в случае, например, необходимости внесения изменений в метаданные документа. Кроме того, модифицированный VEO позволяет модифицировать контент информационных материалов (в т.ч. удалять информационные материалы или отдельные их кодировки).

VEO представляют собой хорошо сформированные XML-документы, проверяемые с использованием DTD-схемы. Соответствующие технические детали приведены в «Спецификация 3. Стандартный формат электронного документа в VERS».

⁴¹ «Спецификация 3. Стандартный формат электронного документа в VERS» (PROS 99/007 Version 2 Specification 3 — VERS Standard Electronic Record Format), версия 2.0, Управление государственных документов штата Виктория, июль 2003 г., http://www.prov.vic.gov.au/vers/standard/pdf/99-7-3_Std_ver_2-0.pdf

Структура VEO-объекта

На рис.8 показана структура VEO-объекта на верхнем уровне, а на рис.9 — структура документа.

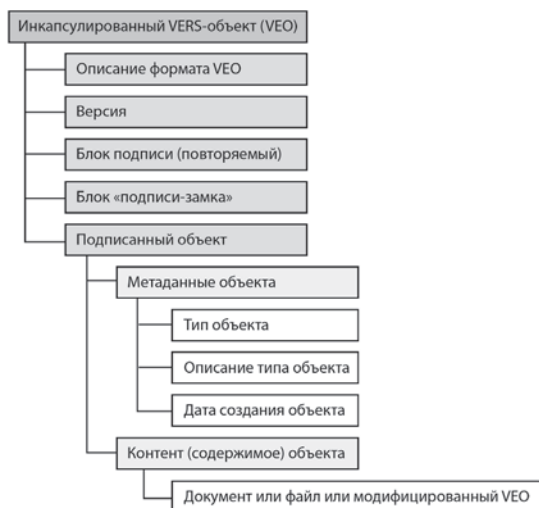


Рис. 8. Структура VEO-объекта

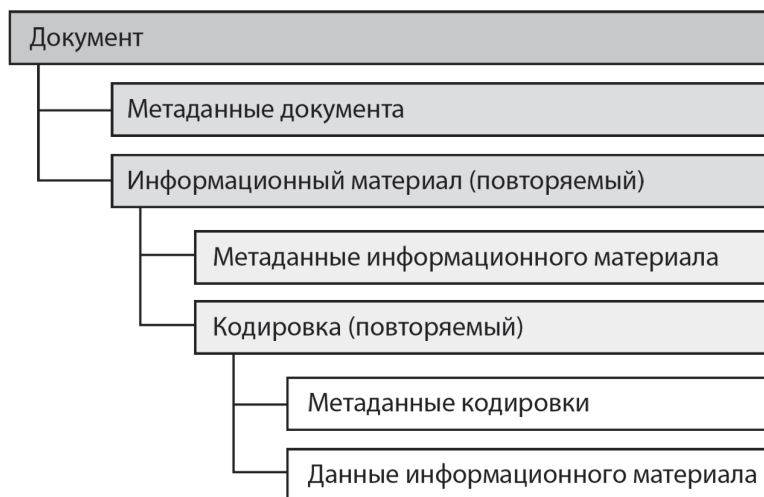


Рис. 9. Структура документа

Использование ЭЦП и шифрования

PROV не принимает на архивное хранение документы, содержание которых зашифровано. Всякий VEO должен быть подписан как минимум одной ЭЦП. ЭЦП при этом покрывает только определенную часть VEO (алгоритм, по которому определяется эта часть, описан в «Спецификации 3. Стандартный формат электронного документа в VERS»).

При формировании ЭЦП используется процесс нормализации (canonicalisation), задача которого обеспечить, чтобы всякий раз на вход алгоритма вычисления/проверки подписи попадали одни и те же двоичные данные. С этой целью из подписываемой части удаляются все символы типа пробела (whitespace) — символ табуляции, возвраты каретки, перевода строки и пробела. Остальные символы передаются алгоритму вычисления ЭЦП в кодировке UTF-8.

В спецификациях регламентированы допустимые хэш-алгоритмы (SHA-1, SHA-256, SHA-512) и алгоритмы ЭЦП (RSA, DSS), а также требования к представлению сертификатов. Сертификаты не должны быть зашифрованы. VEO ни в коем случае не должен содержать закрытого ключа подписанта.

При проверке ЭЦП должна проверяться вся цепочка сертификатов. Эти сертификаты должны располагаться в блоке подписи (Signature Block) либо определяться по ссылкам, указанным в элементах «ссылка на сертификат» (Certificate Reference). Корневой сертификат этой цепочки будет самоподписанным, и он должен проверяться при помощи одного из следующих механизмов.

С помощью копии этого сертификата, сохраненной в защищенном месте в системе управления документами.

Путем сравнения корневого сертификата в блоке подписи с соответствующими сертификатами в других подписях, созданных тем же пользователем примерно в это же время. Стандарт VERS настоятельно рекомендует использовать именно этот подход.

Второй из перечисленных механизмов проверки подлинности сертификатов открытых ключей ЭЦП — путем сравнения их с сертифи-

катами при документах, подписанных тем же лицом примерно в то же время (аналог сравнения подписей на бумажных архивных документах) — уникальная особенность концепции VERS. Такой механизм проверки активно используется в работе электронного архива штата Виктория.

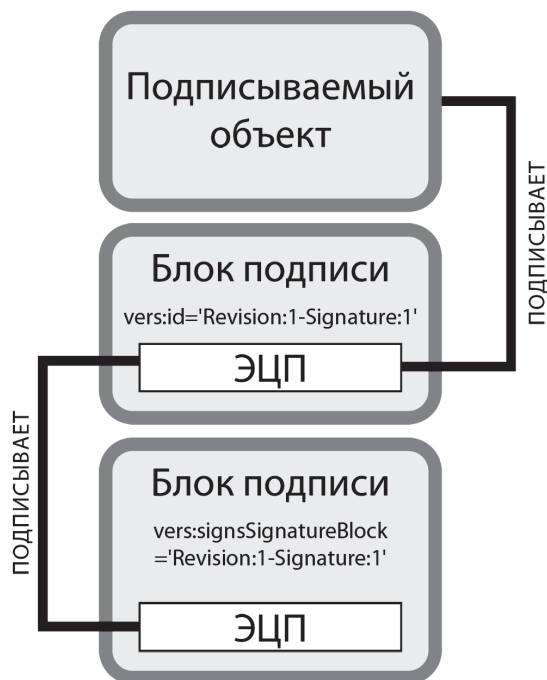


Рис. 10. Подпись в Блоке «подписи-замка» формируется путем подписания ЭЦП, содержащейся в одном из Блоков подписи (какого именно, указывается в атрибутах). Блок подписи-замка первоначального VEO отбрасывается.

В руководстве по формату⁴² («Руководство 12 к спецификации 3. Стандартный формат электронного документа в VERS») отмечается, что агентствам разрешается переводить свои документы в формат VEO

⁴² «Руководство 12 к спецификации 3. Стандартный формат электронного документа в VERS» (Advice on VERS Standard Electronic Record Format PROS 99/007 Version 2 Specification 3), версия 2.0, Управление государственных документов штата Виктория, июль 2003 г., http://www.prov.vic.gov.au/vers/standard/pdf/99-7-3_Advice_ver_2-0.pdf

лишь при их передаче внешней организации, а до этого целостность документов может обеспечиваться средствами СЭД агентства. В этом случае, при формировании VEO, следует извлечь из СЭД соответствующую контрольную информацию (audit log) и включить её качестве метаданных в VEO.

Помимо блока подписей (Signature Block), защищающего целостность подписанной части VEO, предусмотрен также блок «подписи-замка», задача которой исключить возможность несанкционированного «снятия» изменений (см. рис. 10). «Подпись-замок» реально необходима в модифицированных VEO, чтобы не позволить неавторизованному лицу извлечь хранящийся в нём первоначальный VEO — однако она должна присутствовать во всех VEO 2-й версии стандарта VERS.

Опыт разработки и практического использования формата

Ведущий разработчик формата VEO Эндрю Во (Andrew Waugh) в своей статье [Waugh2005] отмечает, что при тестировании на соответствие требованиям реализаций VERS часто обнаруживается, что ЭЦП не проверяются. Обычно это связано не с ошибками в алгоритме ЭЦП, а с ошибками при программировании алгоритма нормализации подписываемой части VEO-объекта.

Тем не менее, сообщается и о случае, когда в результате небольших погрешностей в реализации алгоритма ЭЦП, конкретная реализация VERS успешно проверяла собственные подписи, но эти подписи не проверялись другими реализациями⁴³.

Пользователи достаточно охотно используют возможность вложить в VEO-объект представления одного и того же документа в различных форматах. Число вложенных в документ информационных материалов доходит до 10-20. Эндрю Во считает правильным сохранять первоначальное представление документа

⁴³ Andrew Waugh «On the use of digital signatures in the preservation of electronic objects», in: Proceedings of the DLM-Forum 2002, Barcelona, Spain, pp.155-166, http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/dlm_forum/doc/dlm-proceed2002.pdf

даже после миграции — с тем, чтобы, при необходимости, миграцию можно было провести заново.

Слишком подробная и сложная схема метаданных, похоже, не оправдывает затраты на её разработку и поддержку, а также расход вычислительных ресурсов на анализ файлов сложной структуры. В большинстве случаев пользователи склонны заполнять только обязательные элементы метаданных.

Источники:

«Стандарт 99/007. Управление электронными документами» (PROS 99/007 Version 2 Standard — Management of Electronic Records), версия 2.0, Управление государственных документов штата Виктория, июль 2003 г.,
http://www.prov.vic.gov.au/vers/standard/pdf/99-7_ver2-0.pdf

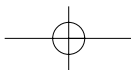
«Спецификация 3. Стандартный формат электронного документа в VERS» (PROS 99/007 Version 2 Specification 3 — VERS Standard Electronic Record Format), версия 2.0, Управление государственных документов штата Виктория, июль 2003 г.,
http://www.prov.vic.gov.au/vers/standard/pdf/99-7-3_Std_ver_2-0.pdf

«Руководство 12 к спецификации 3. Стандартный формат электронного документа в VERS» (Advice on VERS Standard Electronic Record Format PROS 99/007 Version 2 Specification 3), версия 2.0, Управление государственных документов штата Виктория, июль 2003 г.,
http://www.prov.vic.gov.au/vers/standard/pdf/99-7-3_Advice_ver_2-0.pdf

Веб-сайт стратегии VERS: <http://www.prov.vic.gov.au/vers>

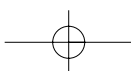
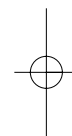
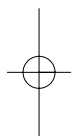
Andrew Waugh «The design of the VERS encapsulated object experience with an archival information package», International Journal on Digital Libraries (2006) 6(2): 184–191, Springer-Verlag, 2005,
<https://commerce.metapress.com/...> (платный доступ)

Andrew Waugh «On the use of digital signatures in the preservation



of electronic objects», in: Proceedings of the DLM-Forum 2002, Barcelona, Spain, pp.155-166,
http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/dlm_forum/doc/dlm-proceed2002.pdf

Howard Quenault «VERS: Practical Digital Preservation» in: Document numérique, 2004/2, Vol.8, Lavoisier publ., 2004, pp.23-35,
http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=DN_082_0023



3. Великобритания

Программа «Непрерывный поток» по обеспечению сбора, сохранности и доступности электронных документов

По данным Национальных Архивов, 95% государственных документов в настоящее время создается в электронном виде, и их объемы постоянно растут. «Непрерывный поток» является одним из нескольких проектов Национальных Архивов, направленных на улучшение обработки электронных документов. В число других проектов входят архивация и постоянное хранение всех веб-сайтов правительства Великобритании и создание для организаций государственного сектора, нуждающихся в сохранении электронных документов в течение десятилетий, специализированной службы миграции документов.

Национальные Архивы Великобритании успешно завершили в 2008 году реализацию проекта «Непрерывный поток»⁴⁴. С вводом системы «Непрерывный поток» в эксплуатацию Национальные Архивы начали переход от отдельных экспериментальных проектов к работе с электронными документами в штатном режиме.

В течение ближайших нескольких лет Национальный архив будет постепенно превращаться из учреждения, в основном работавшего с бумажными носителями, в организацию, главным образом имеющую дело с электронными документами. Благодаря программе «Непрерывный поток» обеспечивается хранение и долговременная сохранность документов, а также их доступность через раздел «Онлайн-доступ к электронным документам» (Electronic records online) веб-сайта Национальных Архивов (по адресу <http://www.nationalarchives.gov.uk/ero/>).

Вследствие широкого внедрения электронных систем управления документами, большинство государственных документов в настоящее время создается в электронном виде. Согласно действовавшему ранее в Великобритании законодательству, основ-

⁴⁴Seamless flow

ная масса документов передавалась в архивы по истечении 30 лет. Однако с введением закона о свободе доступа к государственной информации⁴⁵ с января 2005 года ограничение «открыть через 30 лет» исчезло. Перед Национальными Архивами Великобритании встала задача принять меры, чтобы как можно быстрее провести отбор и обеспечить сохранность таких документов, поскольку, в отличие от бумажных документов, они крайне уязвимы в плане возможного искажения и утраты.

Созданные государственными органами электронные документы прошли отбор и были переданы в Национальные Архивы, где были сохранены в электронном архиве. Этот процесс был весьма трудоемким. Однако никаких мероприятий по обеспечению долговременной сохранности (в отличие от помещения на хранение) проводить не потребовалось, поскольку документы были созданы сравнительно недавно.

Ожидается, что в течение ближайших нескольких лет объем передаваемых в Национальные Архивы электронных документов резко возрастет. Единственным способом справиться с этим потоком является автоматизация максимально возможного числа процессов и обеспечение того, чтобы остальные процессы (такие, как отбор, классификация, идентификация, удаление не подлежащей раскрытию информации) выполнялись либо в момент создания документов государственными органами, либо как можно скорее после их создания. Также потребуются средства для обработки всё большего числа типов документов: видеозаписей, баз данных, анимированных изображений и т.д. Национальные архивы также должны иметь возможность активного обеспечения сохранности документов, — например, миграции электронных документов в новые форматы по мере устаревания ныне используемых форматов. Кроме того, национальным архивам нужно будет исполнять требования законодательства о свободе доступа к государственной информации, о более раннем доступе к документам, включая предоставление электронных документов пользователям через Интернет.

⁴⁵Freedom of Information Act, FOI, 2000.

Национальные архивы не смогли бы справиться с растущими объемами электронных документов путем простого масштабирования использовавшихся до сих пор полуручных процессов. Только реорганизация рабочих процессов и крупные инвестиции в автоматизацию процессов, которые были предусмотрены программой «Непрерывный поток», позволили решить проблему.

Как сообщает Kable's Government Computing, Дэвид Томас, руководитель ИТ-службы Национальных Архивов, заявил: «Проблемы, с которыми мы сталкиваемся при использовании электронных документов — каталогизация, обеспечение долговременной сохранности, доступность — схожи с проблемами для документов на бумажных носителях, но они определенно не могут быть решены тем же способом. Появление этой новой системы, первой в своем роде, означает, что теперь у нас появились средства для обеспечения того, чтобы современные документы выдержали испытание временем».

«Это важный шаг на пути обеспечения «выживания» огромного количества государственных документов, с тем чтобы они были также доступны в будущем для исследователей, как сегодня доступны бумаги и пергаменты», добавил он.

Автоматизированная система включает в себя систему экспертизы ценности для выявления документов, заслуживающих сохранения; workflow-подсистему, обеспечивающую защищенную передачу документов и мониторинг файловых форматов; новую систему каталогизации и хранения; а также подсистему «Онлайн-доступ к электронным документам», которая позволяет представителям широкой публики просматривать все имеющиеся открытые документы и имеет параллельную защищенную версию, дающую возможность сотрудникам государственных органов просматривать документы ограниченного доступа.

По данным Национальных Архивов, 95% государственных документов в настоящее время создается в электронном виде, и их объемы постоянно растут. «Непрерывный поток» является одним из нескольких проектов Национальных Архивов, направленных на улучшение обработки электронных документов. В число других проектов входят архивация и постоянное хранение всех веб-

сайтов правительства Великобритании и создание для организаций государственного сектора, нуждающихся в сохранении электронных документов в течение десятилетий, специализированной службы миграции документов.

Проект по обеспечению долговременной сохранности правительственных веб-сайтов Великобритании

В интервью газете «Гардиан» Дэвид Томас (David Thomas), директор и руководитель ИТ-службы Национальных Архивов Великобритании, сообщил «Работы по обеспечению долговременной сохранности правительственных веб-сайтов идут полным ходом, в рамках программы активного «захвата», осуществляемой Национальными Архивами совместно с базирующимся в Париже «Европейским архивом»⁴⁶.

Архивирование образцов правительственных веб-сайтов был начато в 2003 году, а с 2009 года эта работа ведется систематически. Сейчас Национальные Архивы Великобритании захватывают (capture) и сохраняют все сайты центрального правительства Великобритании три раза в год.

На начало 2010 года веб-архив правительства содержит 340 миллионов веб-страниц, находящихся в свободном доступе. Архив охватывает также вневедомственные государственные органы и агентства, такие как Пограничная служба (UK Border Agency).

Поддерживается инструментарий переадресации, позволяющий веб-сайтам автоматически отправлять пользователей на заархивированные страницы — благодаря чему уходят в прошлое «битые» ссылки на правительственных сайтах.

⁴⁶ Website archives, The Guardian, Tuesday 5 January 2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jan/05/government-websites-national-archives/print>

Источники:

Adrian Brown Preserving the digital heritage: building a digital archive for UK Government records // Online Information 2003, C 65- 68,

<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/brown.pdf>

David Thomas Digital Preservation at the National Archives,

<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/dpattna.pdf>

Programme initiation document. Seamless Flow Programme, November 2005,

<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/initiation.pdf>

End programme report. Seamless Flow Programme, May 2008,

http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/end_programme_report.pdf

Seamless Flow programme (материалы проекта) <http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/seamless-flow.htm>

Kable

<http://www.kablenet.com:80/kd.nsf/Frontpage/F18AB84AC09B4226802574A6004CDFF5?OpenDocument>

сайт Национальных Архивов Великобритании

http://www.nationalarchives.gov.uk/electronicrecords/seamless_flow/default.htm

Архив правительственных Веб-сайтов,

<http://www.nationalarchives.gov.uk/webarchive/>

Website archives, The Guardian, Tuesday 5 January 2010,

<http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jan/05/government-websites-national-archives/print>

4. Германия

Организация межведомственного взаимодействия: Информационная сеть Берлин-Бонн (Informationsverbund Berlin-Bonn, IVBB)

Инфраструктурой, обеспечивающей внутренний информационный обмен между федеральными органами, является «Информационная сеть Берлин-Бонн»⁴⁷ (далее — IVBB), созданная в 1990-х годах, когда немецкий парламент и федеральное правительство переехали из Бонна в Берлин. IVBB должна была обеспечить поддержку разделения оперативных функций между Берлином и Бонном (где по-прежнему находится значительная часть федеральных служащих), с использованием современной защищённой сети, обеспечивающей информационно-коммуникационные услуги и услуги по выполнению транзакций.

IVBB обеспечивает для основных федеральных ведомств централизованный доступ в интернет и к сетевым услугам (WWW, FTP, электронная почта и т.д.). Пользователи IVBB — это в первую очередь высшие федеральные органы государственной власти и органы безопасности, расположенные в Берлине или Бонне. Другие федеральные учреждения, а также федеральные органы государственной власти, расположенные вне этих городов, а также другие пользователи могут быть подключены, если у них существует интерес или федеральные обязательства.

До июля 2006 IVBB также обеспечивала доступ к IVBB-интранету, который служил промежуточным уровнем между ведомственным интранетом и Интернетом и предоставлял доступ к каталогам и справочникам (адреса, телефоны, факсы, адреса электронной почты и т.д.), к специализированным базам данных, машинам поиска, к библиотекам федеральных органов власти и т.д.

24 июля 2006 IVBB-интранет был заменен «Федеральным интранетом» (Intranet des Bundes). Помимо услуг, которые предоставлял

⁴⁷ Informationsverbund Berlin-Bonn, IVBB

его предшественник, новый интранет-портал предлагает новый контент, услуги и workflow-процессы — например, возможность поиска по федеральным агентствам и федеральным служащим, систему управления поездками, доступ к базам информации и документов.

«Информационная сеть федеральной администрации» (Infrastruktur Informationsverbund der Bundesverwaltung, IVBV)

«Информационная сеть федеральной администрации»⁴⁸ (далее — IVBV) представляет собой частную IP-сеть, которая выполняет роль интранета между различными государственными ведомствами. Она вводится с амбициозной целью создания всеобщей коммуникационной платформы для всей федеральной государственной администрации.

Доступ в сеть IVBV открыт только соответственно авторизованным пользователям. Ее инфраструктура способствует интеграции сети IVBV, а также других сетей, используемых федеральной администрацией, во всеобъемлющую IP-сеть, предусматривающую, помимо прочего, систему межсетевых экранов, повсеместное шифрование данных и постоянное наблюдение за пользователями и установленными соединениями.

В течение двух последних лет к сети IVBV было подключено более 300 тысяч сотрудников федеральной государственной администрации, и создатели сети близки к достижению своей первоначальной цели.

⁴⁸ Infrastruktur Informationsverbund der Bundesverwaltung, IVBV

Источники:

«eGovernment Factsheet — Germany — National Infrastructure»,
18.07.2008, портал ePractice.eu, (на англ. яз.)
<http://www.epractice.eu/document/3359>
<http://www.epractice.eu/resource/737>

«Informationsverbund Berlin-Bonn»,
http://www.cio.bund.de/cln_102/sid_BE3924DCB99CDD69224C517A72275DB/DE/IT-Angebot/IT-Infrastrukturen/IVBB/ivbb_node.html

«Infrastruktur Informationsverbund der Bundesverwaltung (IVBV)»
http://www.cio.bund.de/cln_102/DE/IT-Angebot/IT-Infrastrukturen/IVBV/ivbv_node.html

E-Government-Handbuch, Netzplattformen für E-Government, 2005,
http://www.e-government-handbuch.de/fachthem/egov/download/5_Netzipf.pdf

5. Голландия

Национальный архив Голландии и его роль в управлении государственными электронными документами

Текущая деятельность Национального архива Голландии строится не только на основе меняющейся роли архива, — в плане отношения к нему государственных ведомств, — но и на основе изменения роли архивистов в рамках становящейся все более электронной среды.

Переходя от пассивной роли хранителя голландского документального наследия к более активной роли и к использованию методов «опережающего воздействия», Национальный архив одновременно стремится выполнять свои обязанности по обеспечению подотчетности и прозрачности, становясь «блюстителем порядка в государственном управлении». В плане «опережающего воздействия», Национальный архив сейчас более тесно работает с государственными ведомствами, издает стандарты метаданных, руководства по оцифровке бумажных документов, нацеленные на сохранение и использование впоследствии только электронных копий, а также проводит опытную эксплуатацию хранилища электронных документов в интересах отдельных ведомств.

Архивная система Нидерландов

Управление документами и архивами в Нидерландах регулируется Законом об Архивах (принятом в 1995 году) и подзаконными нормативными актами, такими как указ об Архивах (1995 г.) и ведомственными архивными актами в отношении содержания архивных зданий; системы доступа к архивным документам и обеспечения сохранности архивных документов. Нормативный акт о доступности и группировке архивных документов, действующий с 1 января 2002, содержит указания по сохранению аутентичности, метаданным и по обеспечению группировки, доступности и сохранности документов (включая указания на использование стандартов, таких как XML, TIFF и PDF).

Помимо Национальных архивов, координирующую роль в управлении информацией в центральном Правительстве играет Министерство внутренних дел, а на местном уровне этими вопросами активно занимаются муниципальные советы. В 2001 году голландское правительство приняло стандарт ISO 15489 в качестве основы для управления государственными документами, включая электронные документы. В результате потребовалась разработка дальнейших требований и руководств для организаций, помогающих организациям выполнить требования данного стандарта.

Национальный архив Нидерландов хранит документы центрального правительства. В организационном плане Национальный архив Нидерландов является частью министерства Культуры. Важным партнером Национальных архивов является министр внутренних дел. Директор и Национальный Архивариус Национального архива Нидерландов является главным советником министра по архивным проблемам. Бюджет Национального архива составляет приблизительно 20,5 миллионов в год⁴⁹.

Полная длина коллекции Национального архива Нидерландов более 110 км. Каждый год в архив поступает от 2,2 км до 4,5 км документов. Это не включает электронные документы.

Большинство архивов Голландии создано центральным правительством. Самая старая часть в коллекции относится ко времени 1179 года. Это — Буль папы Римского Александра третьего, касающийся голландского аббатства Rijnsburg⁵⁰.

В настоящее время требуется обработка более чем 250 км государственных документов, созданных в период 1976-1996 гг. Чтобы справиться с таким огромным количеством документов применяют макро-отбор⁵¹.

⁴⁹ April Miller The Netherlands National Archives and its role in governmental digital records management, July 24, 2008, C.3. <http://www.kualalumpur2008.ica.org/en/reporters/news/netherlands-national-archives-and-its-role-governmental-digital-records-management>

⁵⁰ Там же, С. 4.

⁵¹ Там же, С.5.

При выполнении отбора и оценки документов, согласно закону, во внимание принимается:

- ценность документов как части нидерландского национального наследия;
- важность информации, содержащейся в документах, для граждан, которые ищут доказательства и проводят исторические исследования.

Задачи Национального архива Нидерландов

Хранение документов центрального правительства, участие в оценке, отборе и создании доступной правительственной информации ещё до передачи на хранение в государственные архивы.

Место изучения и получения знаний для широкой общественности путем предоставления каждому возможности использования правительственной информации, которая передана на хранение в архив.

Миссия Национального архива Голландии

«Национальный архив Нидерландов обеспечивает понимание голландской истории для широкой и разнообразной общественности, делая свою уникальную коллекцию доступной и используя эту коллекцию, чтобы предоставить информацию, организовать мероприятия и передачу знаний».

В 2007 году в Голландии была создана «Голландская коалиция по обеспечению сохранности электронных материалов»⁵² (далее — NCDD). В рамках этой междисциплинарной инициативы сотрудничают одиннадцать национальных организаций, которым приходится решать задачи обеспечения сохранности электронной информации, в том числе Национальный архив Голландии⁵³, Национальный электронный архив результатов исследований в об-

⁵² Netherlands Coalition for Digital Preservation, NCDD ,
<http://www.ncdd.nl/en/index.php>

⁵³ National Archives of the Netherlands,
<http://www.en.nationaalarchief.nl/default.asp>

ласти гуманитарных наук⁵⁴, Министерство внутренних дел, Королевская голландская академия наук и искусств, и другие.

В июле 2009 года NCDD выпустила промежуточный отчет «Будущее нашей электронной памяти. Постоянный доступ к информации в Голландии. Промежуточный отчет»⁵⁵, описывающий положение дел в области обеспечения долговременной сохранности электронной информации и документов. Отчет был подготовлен по результатам обследования, проводившегося с января по июль 2009 года.

В Голландии разработаны три национальных инструмента.

- В государственном секторе — министерства внутренних дел и культуры совместно сотрудничали в рамках программы «Упорядоченная информация» (Informatie op orde). В ходе этой программы были разработаны «Основные правила управления государственной информацией: Система стандартов, обеспечивающая постоянный и надёжный публичный доступ»⁵⁶. В этом документе установлены правила управления информацией на протяжении всего её жизненного цикла. Особо подчеркивается важность при работе с информацией учета долгосрочной перспективы, начиная с момента её создания. Документ основан на идеях стандарта ISO 15489 и должен применяться всеми государственными органами.

⁵⁴ Data Archiving and Networked Services (DANS), the national digital archive for research data

in the humanities and social sciences, <http://www.dans.knaw.nl/en>

⁵⁵ A future for our digital memory. Permanent access to information in the Netherlands. Interim report, Netherlands Coalition for Digital Preservation, NCDD, The Hague, Netherlands, July 2009,

<http://www.ncdd.nl/en/documents/Englishsummary.pdf>

(краткое изложение на английском языке)

http://www.ncdd.nl/documents/NCDDToekomst2009_000.pdf

(полный текст отчета на голландском языке)

⁵⁶ Baseline informatiehuishouding rijksoverheid: normenkader voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie

- В сфере обмена научной информацией — организация «Архивация данных и сетевые службы» (далее — DANS)⁵⁷ разработала для научных данных «Знак качества данных» (Data Seal of Approval, DSA) — сравнительно доступный набор рекомендаций для создателей, кураторов и пользователей данных по обеспечению их долговременной доступности. DSA используется на добровольной основе и продолжается дальнейшее развитие этого инструмента.
- В области культурно-исторического наследия — «Голландское электронное наследие» (Digitaal Erfgoed Nederland, DEN) — национальный орган, задачей которого является продвижение ИКТ в данной области, добавил главу об обеспечении долговременной сохранности электронных материалов в свое руководство по использованию ИТ-технологий.

Во всех трёх документах подчёркивается, что постоянный доступ может быть обеспечен лишь организациями, миссия которых явным образом определена как долгосрочная и которые соответствующим образом сформировали свою структуру.

Практика обеспечения долговременной сохранности в государственном секторе

В ходе проведенного опроса респонденты единодушно согласились с тем, что постоянно сохранять все когда-либо созданные или полученные электронные объекты чересчур дорого и нежелательно. Необходимо принять взвешенные решения относительно того, какая информация будет представлять ценность для последующих поколений. Государственный сектор унаследовал от эпохи аналоговых документов детально проработанный механизм отбора (предписываемый законом о государственных документах⁵⁸), но этот механизм требуется адаптировать к условиям электронной эпохи.

⁵⁷ Data Archiving and Networked Services, DANS ,
<http://www.dans.knaw.nl/en>

⁵⁸ См. Archiefwet 1995,
http://www.st-ab.nl/wetten/0036_Archiefwet_1995.htm

В Голландии на данный момент существует девять организаций, основная деятельность которых включает обеспечение постоянного доступа к электронным объектам. Четыре из них решают задачи общенационального характера.

- Королевская библиотека⁵⁹ в 2003 году создала «электронное хранилище» (e-Depot) для сохранения национальных депонированных электронных коллекций. Вскоре библиотека осознала, что чисто национальные коллекции едва ли уместны в эпоху Интернета, — и открыла свою систему для издателей научной литературы из всех стран мира, при условии заключения ими с библиотекой соглашений о передаче публикаций на архивное хранение.
- Голландский институт видео- и звукозаписи⁶⁰ совместно с Technicolor (Thomson) создал аудиовизуальный архив, который автоматически пополняется продукцией голландских вещательных компаний.
- Организация «Архивация данных и сетевые службы» была основана в 2005 году Королевской голландской академией наук (KNAW) и Голландским институтом научных исследований⁶¹ для обеспечения сохранности научных данных в области гуманитарных и социальных наук.
- Национальный архив Голландии (НА) 12 ноября 2009 года ввел в эксплуатацию электронное хранилище.⁶² Министерство внутренних дел и по делам Королевства передало на архивное хранение в электронное хранилище Национальных архивов eDepot первый электронный документ за 2007 год. Как правило, документы поступают в архивы только по прошествии 20 лет.

⁵⁹ Koninklijke Bibliotheek, KB — национальная библиотека страны

⁶⁰ Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, NIBG

⁶¹ Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, NWO

⁶² См. On 12 November 2009, the eDepot of the National Archives has been put into use, 26 November 2009, <http://epractice.eu/en/news/299294>,

Эти четыре организации соответствуют ключевому требованию голландских рекомендаций: их политика и организационная структура специально ориентированы на решение задачи по обеспечению долговременной сохранности. Можно сказать, что эти организации уже достигли той стадии, когда проблему сохранности потока битов можно считать решённой. Однако специфические стратегии долговременной сохранности, такие, как миграция и эмуляция, пока ещё не реализованы — отчасти в связи с тем, что в архивах хранятся относительно новые материалы. Респонденты, однако, отметили, что приближается тот момент, когда придется принять решения, касающиеся использования миграции и/или эмуляции.

В отчете сделан вывод о том, что электронный контент, поступающий в ведущие девять организаций, основная деятельность которых предусматривает обеспечение долговременной сохранности электронных материалов, находится в относительной безопасности — при условии, что эти организации продемонстрируют соответствующую непрерывность как в организационном плане, так и в плане финансирования. Однако, сопоставляя имеющиеся достижения с количеством создаваемых электронных данных, достигнутые результаты представляются фрагментарными.

В отчете, по результатам опроса специалистов, идентифицированы основные препятствия, мешающие успешному решению задачи обеспечения постоянного доступа к электронной информации.

- Недостаточная осведомленность (в том числе высших руководителей) о рисках для долговременной сохранности электронной информации.
- Недостаток знаний и опыта в области обеспечения долговременной сохранности.
- Неадекватное управление информацией на протяжении её жизненного цикла. С целью решения этой задачи правительство разработало программу «Упорядоченная информация».

Кроме того, в министерстве внутренних дел и в налоговой службе руководители ИТ-служб введены в состав высшего руководства.

- Недостаточное целевое финансирование. Обеспечение долговременной сохранности требует длительных усилий, и, соответственно, длительного финансирования.
- Частные, краткосрочные интересы конфликтуют с долговременными общенациональными интересами.
- Нехватка доверенных хранилищ информации. Небольшие организации, неспособные создать собственные хранилища, заинтересованы в использовании хранилищ коллективного пользования. В связи с этим в июне 2009 года национальный архив и одиннадцать региональных исторических центров (представляющих собой объединение региональных архивов и музеев) создали консорциум, который в течение ближайших пяти лет должен создать мощности по электронному хранению для использования учреждениями архивного сектора.
- Недостаток рабочей силы и ИТ-ресурсов. Даже если национальная инфраструктура включает специализированный электронный архив для определенных видов контента, организации-источники комплектования могут не иметь необходимых ресурсов для того чтобы подготовить свои электронные коллекции к постоянному архивному хранению. Об этом, в частности, сообщила статистическое ведомство Голландии.
- Нехватка инструментов, с помощью которых организации могли бы управлять своими электронными коллекциями.
- Нехватка специализированных услуг по длительному хранению. Ряд организаций, имеющих электронные коллекции, предпочли бы не осваивать все необходимые технологии самостоятельно, а воспользоваться услугами, оказываемыми в национальном или международном масштабе. Такие организации в прошлом уже обращались к четырем ведущим на-

циональным архивным учреждениям, но те часто не в состоянии удовлетворить спрос на подобные услуги.

В 2009 году Национальный архив выполнял пилотные проекты по оказанию ряда услуг:

- досрочная передача документов;
- выполнение функций доверенного архивного хранилища как в отношении документов, подлежащих впоследствии передаче на архивное хранение, так и в отношении документов временного срока хранения (эти два проекта выполняются совместно с министерством внутренних дел);
- выполнение функций доверенного архивного хранилища для региональных исторических центров и других архивов (данный проект выполняется совместно с городским архивом Утрехта);
- обеспечение сервисно-ориентированной архитектуры (совместно с управлением земельного кадастра).

Голландский институт видео- и звукозаписи в 2008 году запустил «ProArchive» — услугу по снабжению метаданными, архивации и предоставлению доступа к аудиовизуальным коллекциям. К настоящему времени, однако, заключено всего несколько контрактов — возможно, потенциальных заказчиков отпугивает цена.

Организация данного сектора не соответствует требованиям электронной эпохи. Унаследованное от эпохи аналоговых документов распределение ролей и ответственности иногда препятствует бесперебойной обработке данных, и особенно управлению ими на протяжении всего их жизненного цикла. В наибольшей степени это относится к научно-исследовательским данным, представляющим собой сравнительно новое явление беспрецедентно гигантских, международного уровня масштабов. Серьёзные проблемы могут представить т.н. «обогащённые данными» публикации (когда читателю предоставляется доступ к первичным данным), когда тексты публикаций сохраняются в Королевской библиотеке, а использованные в ней данные, например, в DANS.

Государственный и архивный сектор находится на распутье: с одной стороны, принцип *континуума документов* завоёвывает позиции в теории; с другой — Закон о государственных документах по-прежнему жёстко разграничивает правовые режимы до и после передачи документов на архивное хранение. Такое разделение нежелательно с точки зрения непрерывного управления документами. Ассоциации архивистов просят постепенно вносить изменения в законодательство. С другой стороны, отмечено, что подобные изменения в законодательстве не являются безусловно необходимыми для того чтобы была возможность управлять документами на активном этапе их использования: Архив города Роттердам в настоящее время создает единую систему хранения для активных и архивных документов, в которой будут соблюдаться оба правовых режима.

В настоящее время административная ответственность за государственные документы разделена между министерством внутренним дел (активно используемые документы) и министерством образования, культуры и науки (архивное хранение документов). В своем последнем стратегическом документе обе ведущие голландские ассоциации архивистов предлагают, чтобы ответственность за полный жизненный цикл информации несло одно министерство.

Источники:

Рууд Яп (Ruud Yp) Документирование современного голландского общества: Новый подход к экспертизе ценности (Documenting today's society in the Netherlands- a new approach to appraisal) // 16th International Congress on Archives, Kuala Lumpur, 21 — 27 July 2008

<http://www.kualalumpur2008.ica.org/en/reporters/news/netherlands-national-archives-and-its-role-governmental-digital-records-management>

A future for our digital memory. Permanent access to information in the Netherlands. Interim report, Netherlands Coalition for Digital Preservation, NCDD, The Hague, Netherlands, July 2009, <http://www.ncdd.nl/en/documents/Englishsummary.pdf> (краткое изложение на английском языке)

http://www.ncdd.nl/documents/NCDDToekomst2009_000.pdf
(полный текст отчета на голландском языке)

April Miller The Netherlands National Archives and its role in governmental digital records management, July 24, 2008

<http://www.kualalumpur2008.ica.org/en/reporters/news/netherlands-national-archives-and-its-role-governmental-digital-records-management>

The Netherlands National Archives and its role in governmental digital record management

http://www.kualalumpur2008.ica.org/sites/kl2008/files/087_Yap_The%20Netherlands%20National%20Archives%20and%20its%20role%20in%20governmental%20digital%20record%20management.ppt

The Nationaal Archief today and in five years' time, By tomorrow, today will be history?? The Hague, September 2008

http://www.en.nationaalarchief.nl/images/4_15670.pdf

6. Италия

Законодательно-нормативная база использования электронных документов в государственном управлении

Использование электронных документов в административных процедурах в Италии регламентируется «Кодексом электронного правительства» (CDA), который устанавливает общие правила для электронных сообщений — как для их использования в сфере государственного управления (включая обмен документами), так и во взаимоотношениях между частными лицами и государственными органами. Данный кодекс имеет широкую сферу применения, поскольку его положения распространяются на все документы, которые могут быть посланы в государственные органы и/или использованы ими.

Кроме того, следует иметь в виду, что отдельные части Кодекса, — например, относящиеся к электронным документам, их передаче, к электронным подписям, к правовым требованиям к электронным документам и возможности их использовать в качестве доказательства, к электронным платежам, а также к некоторым другим вопросам, — применяются также к взаимоотношениям между частными лицами и/или коммерческими организациями. Все обязательные для соблюдения технические стандарты устанавливаются в других нормативных текстах.

Основная идея заключается в том, чтобы не просто повторить традиционную систему в электронном формате, но разработать оригинальную систему с дополнительными функциями, позволяющими в полной мере использовать преимущества информационно-коммуникационных технологий.

Существующее законодательство реализует «двойной» режим, поскольку в равной степени признаются как электронные, так и бумажные документы. В то же время движение к полностью безбумажному документообороту остается конечной целью законодателя⁶³.

Действительно, на сегодняшний день очень поощряется применение электронных средств создания, передачи, хранения административных документов. Например, в соответствии со ст. 50 (3) президентского декрета D.P.R. 445/2000, начиная с 1 января 2004 года⁶⁴, все государственные органы должны были внедрить систему регистрации и хранения документов в электронном формате, известную как *protocollo informatico*⁶⁵ («электронные реестры»). Это не означает немедленного и радикального перехода на электронные технологии, а, скорее, начало длительной, как можно предположить, «гибридной» фазы одновременного сосуществования бумажных и электронных документов (см. также статьи 40 и 43 (3) CDA), которая в конечном итоге приведет к окончательному утверждению последних.

Тот факт, что все государственные органы должны быть подготовлены для работы с электронными документами, для того чтобы когда это возможно, обрабатывать их, — представляется значительным шагом на пути к указанной цели. Кроме того, статья 42 CDA требует от государственных органов оценить, с учетом соотношения затрат и выгод, следует ли им перевести свои бумажные архивы в электронный вид. Согласно ст. 43, электронные копии бумажных документов являются действительными и признаются при любом варианте работы с документами.

⁶³ Интересный обзор можно найти в публикации CNIPA I quaderni, выпуск №24, апрель 2006 г., доступной по адресу http://www.cnipa.gov.it/site/_files/Quaderno%20n%2024.pdf

⁶⁴ Эту дату, строго говоря, не следует рассматривать как окончательный срок, поскольку за опоздание каких-либо реальных санкций предусмотрено не было.

⁶⁵ Этот термин впервые появился в президентском декрете D.P.R. 428/1998, а впоследствии вошёл в D.P.R. 445/2000 и «Кодекс электронного правительства».

В соответствии со ст. 50, государственные органы должны использовать ИКТ в целях создания, сбора, архивации, а также предоставления и обеспечения доступности всех соответствующих сведений. Что касается взаимного обмена сообщениями, государственные органы должны использовать для этого электронную почту (статья 47), используя зарегистрированную электронную почту (posta elettronica certificata, PEC) в тех случаях, когда необходимо получить уведомления об отправке и получении сообщений (статья 48).

Что касается взаимоотношений между частными лицами и государственными органами, в ст. 3 говорится: «Граждане и организации имеют право использовать средства ИКТ для взаимодействия с государственными органами и поставщиками государственных услуг, в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом (CDA)». В случае, если такие права нарушаются, возможно обращение в административные трибуналы⁶⁶. Иными словами, для государственных органов признание электронных документов является обязательным.

В ст. 4 CDA говорится, что право на участие в административных процедурах и на доступ к административным документам может осуществляться с использованием ИКТ, и что любой акт или документ может быть передан государственным органам с помощью ИКТ, — естественно, при условии соблюдения соответствующих нормативных требований.

Отметим, что, начиная с 1 сентября 2006 года, все государственные органы должны иметь официальный электронный адрес и адрес зарегистрированной электронной почты. Этот срок, однако, не является обязательным.

Ст. 45 (1) устанавливает общее правило, имеющее принципиальное значение: любой документ, посланный в государственный орган с использованием ИКТ и удовлетворяющий требованиям Кодекса, считается действительным (без необходимости последующей передачи соответствующего бумажного документа), — и удо-

⁶⁶ Данная норма была введена декретом D.LGS. №159 от 4 апреля 2006 и вступила в силу с 14 мая 2006 г.

влетворяет требованию к представлению документа в письменной форме.

Интересно наблюдать, как некоторые статьи CDA не столько устанавливают правила, сколько формулируют общие принципы, применение которых на практике пока ещё не стало повсеместным.

Тем не менее, они имеют важное значение как таковые, поскольку отражают тенденцию Италии к переходу на электронные технологии. Например, в ст. 8 говорится: «Государство поощряет инициативы, направленные на ознакомление населения с ИКТ, обращая особое внимание на группы с высоким риском «невключения» (exclusion), с целью ознакомления их с основанными на использовании ИКТ услугами, оказываемыми государственными органами». Ст. 9: «Государство поддерживает все виды использования ИКТ в целях поощрения более широкого участия граждан в демократическом процессе, — в том числе тех, кто проживает за границей, — и для облегчения реализации ими своих политических и гражданских прав». Ст. 5: «Начиная с 30 июня 2007 года, центральные органы государственной власти на территории Италии сделают возможным осуществление любых платежей в их адрес с использованием ИКТ».

Согласно ст. 6, по просьбе заинтересованных субъектов, государственные органы должны использовать зарегистрированную электронную почту для любого обмена документами и информацией, индивидуальной и коллективной.

Тем не менее, разрыв между такими декларируемыми принципами и их эффективным осуществлением в рамках конкретных инициатив по-прежнему велик.

Зарегистрированная электронная почта

В Италии существуют нормы, регламентирующие использование электронной зарегистрированной почты (*posta elettronica certificata* или PEC). Нормативными ссылками по данному вопросу являются статьи 6, 47, 48 и 54 CDA и президентский декрет D.P.R. № 68 от 11 февраля 2005 г. Законодательство устанавливает

требования к данному виду связи при его использовании для обмена документами как между государственными органами, так и между частными лицами и организациями. Услуги зарегистрированной электронной почты могут оказывать только организации, соответствующие высоким стандартам качества (в число которых входит сертификация по ISO 9000) и располагающие определенным минимальным капиталом (не менее чем на 1 млн. евро, а также имеющие надлежащую страховку), при условии включения в реестр CNIPA — государственного агентства по информатике в области государственного управления. Что касается мер безопасности, то поставщики услуг зарегистрированной электронной почты (СЕР) обязаны гарантировать конфиденциальность, защищённость (в том числе от вирусов) и целостность информации, содержащейся в так называемых «транспортных контейнерах», в течение 30 месяцев.

Важно отметить, что переданные и полученные сообщения подтверждаются поставщиками услуг зарегистрированной почты как отправителя, так и получателя: первые посылают квитанции о принятии сообщений к отправке, а последние — о доставке сообщений. Отправитель получает квитанцию о доставке электронной почты в почтовый ящик получателя, независимо от того, было сообщение прочитано или нет.

Ст. 45 (2) CDA относительно отправки электронных документов (и, следовательно, в отношении любых квитанций и извещений, которые, согласно итальянскому законодательству, попадают под определение «документов») устанавливает следующее: «электронный документ, переданный с использованием телекоммуникационных средств, считается [...] полученным получателем с того момента, когда он становится доступным в почтовом ящике, предоставленном провайдером получателя по электронному адресу, объявленному получателем».

Важно отметить, что для того чтобы такая система работала, как отправитель, так и получатель должны пользоваться услугами СЕР-поставщика.

Что касается вопроса о необходимости предварительного согласия получателя на получение им сообщений зарегистрированной

электронной почты, то, в зависимости от того, какие стороны собираются участвовать в таком обмене, используются различные правила. Если сообщение посылается в государственный орган, то, похоже, тот обязан принять такое сообщение (см. статьи 3, 47 (3)) и 48 CDA). Явно выраженное согласие является необходимым в случае переписки между коммерческими организациями. Стороны могут указать свои адреса зарегистрированной электронной почты и объявить их действительным средством общения в Государственном реестре юридических лиц (статья 4 (4) декрета D.P.R. 68/05). Впоследствии они, конечно, могут изменить своё решение и убрать адрес из реестра.

Источники:

Жос Дюмортье (Jos Dumortier), профессор права, директор Междисциплинарного центра права и ИКТ (ICRI) университета г. Лёвен (Leuven), Бельгия: «Правовой анализ юридической и административной практики взаимного признания электронных документов и их юридической силы. 32 национальных отчета» (Legal Study on Legal and Administrative Practices Regarding the Validity and Mutual Recognition of Electronic Documents. 32 National Reports), отчет по тендеру ENTR/04/67, 25 октября 2006, 523 стр.,
<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/legal/2006-bm-cr/legal-validity-32-nat-reps.pdf>

Жос Дюмортье (Jos Dumortier), профессор права, директор Междисциплинарного центра права и ИКТ (ICRI) университета г. Лёвен (Leuven), Бельгия «Правовой анализ юридической и административной практики взаимного признания электронных документов и их юридической силы» (Legal Study on Legal and Administrative Practices Regarding the Validity and Mutual Recognition of Electronic Documents), проект итогового отчета по тендеру ENTR/04/67, ноябрь 2006 г., 111 стр.,
<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/legal/2006-bm-cr/dumortier-final-report-draft.pdf>

7. Норвегия

Законодательно-нормативное регулирование электронного обмена документами

Чтобы понять нормативное регулирование электронного обмена информацией (включая вопросы электронной коммерции, электронной договорной деятельности и электронного взаимодействия с государством), следует начать с проекта «eRegulation-project». В 1999 году правительство Норвегии запустило этот проект⁶⁷ с целью адаптировать Норвежскую правовую систему — включающую все законы, нормативные акты и указания правительства — чтобы учесть возможность использования электронного обмена документами и информацией и убрать ненужные правовые препятствия для использования новых технологий.⁶⁸

По своим целям и задачам проект пошёл дальше, чем это требовалось в соответствии со ст. 9 Директивы об электронной коммерции (далее — ECD). Задачей проекта «eRegulation-project» было снятие в масштабе всей правовой системы ненужных правовых препятствий на пути использования электронного обмена информацией. Были охвачены все области права, не ограничиваясь обеспечением возможности заключения контрактов при помощи электронных средств. В июне 2000 года Министерство торговли и промышленности выпустило отчет, в котором были перечислены многочисленные положения законодательства, представляющие собой препятствия или потенциальные препятствия на пути использования ИКТ, например, требующие —

⁶⁷ Дополнительную информацию о данном проекте (первоначально «eRegelprosjektet», в настоящее время «VideReprosjektet») см. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dep/ansvarsomraader/VideReprosjektet.html?id=439402> [проверено 05.05.2009]

⁶⁸ Myhr, T., «Kartleggingsprosjektet», Arkivred, 4/00, s. 17 ff

«письменной формы», «оригинала», «подписания».⁶⁹ В отчете были рассмотрены различные обоснования этих формальных требований; во многих случаях — подразумеваемые, поскольку разработчики законодательно-нормативных актов никогда всерьёз не задумывались над тем, какие функции выполняет обмен бумажными документами. Используя подход, аналогичный методу функциональной эквивалентности UNCITRAL⁷⁰, в отчете были сформулированы предложения по внесению поправок в соответствующие законы и нормативные акты. С тем, чтобы расчистить дорогу использованию ИКТ. В отчете также содержится официальная позиция Министерства юстиции о возможности электронного заключения соглашений и о юридической значимости электронных документов.⁷¹

Административные документы

По результатам упомянутого ранее проекта «eRegulation-project» были также внесены поправки⁷² в «Закон о государственной администрации»⁷³ (Public Administration Act) В ст. 2 п. (g) данного закона, определение «письменной формы» было скорректировано таким образом, чтобы также охватить «электронные отчеты, если

⁶⁹ См. также «Kartleggingsprosjektet Kartlegging av bestemmelser i lover, forskrifter og instruksjoner som kan hindre elektronisk kommunikasjon», utgitt av Nærings- og handelsdepartementet, 01/2001,

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dep/ansvarsomraader/VideReprosjektet/Kartleggingsrapporten/Kartleggingsprosjektet-.html?id=439405> [проверено 05.05.2009]

⁷⁰ См. «Модельный закон об электронной коммерции UNCITRAL» («UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce», 1996) с дополнительной статьёй 5-бис, в соответствии с Руководством по вводу в действие (Guide to Enactment, 1998).

⁷¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/20002001/Otprp-nr-108-2000-2001-.html?id=166165&showdetailedtableofcontents=true> [проверено 05.05.2009]

⁷² «Закон о государственной администрации» распространяется на все органы исполнительной власти, как на национальном, так и региональном и муниципальном уровне. Этот закон не распространяется на суды.

⁷³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmeten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

содержащаяся в них информация также впоследствии доступна». Определение «заметок и записей» в ст. 2 п. (h) стало включать «электронные заметки, в случае, когда цель протоколирования достигается в той же мере, как и при записи на бумаге». В законе и до этого содержалось технологически-нейтральное определение понятия «документ»: «логически выделенный объём информации, сохраненный на носителе для последующего чтения, прослушивания, показа или передачи».⁷⁴

Как говорилось выше, имеется очень мало обязательных законодательно-нормативных требований об использовании подписи для того чтобы сделать транзакцию юридически значимой и обязывающей. Однако, согласно ст.32 «Закона о государственной администрации», проситель должен подписать жалобу, прежде чем она будет принята и рассмотрена апелляционным органом. До реализации проекта «eRegulation- project» данная статья интерпретировалась в том смысле, что жалоба должна быть подана в бумажном виде и должным образом подписана. После внесения поправок, закон допускает электронное подписание жалоб. Кроме того, новая ст. 15а данного закона содержит правовую основу для разработки подзаконных актов по электронному обмену информацией и документами с учреждениями государственного сектора и между ними.

Правила электронного взаимодействия с/между организациями государственного сектора⁷⁵ впервые вступили в силу с 1 июля 2002 года.⁷⁶ Данный нормативный акт, помимо прочего содержит:

- требования к использованию электронного обмена информацией между органами государственной власти;

⁷⁴ См. forvaltningsloven § 2 bokstav f. Cf. The Opens Files Act (Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)), ст. 3, где дано такое же определение понятия «документ». См. также Bing, J., «Offentlighetslovens dokumentbegrep», Lov og Rett nr. 10 2004, s. 606 ff с предложениями по совершенствованию этого определения.

⁷⁵ Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)

⁷⁶ См. также Riisnæs, R., «Sikker elektronisk samhandling med og i forvaltningen eForvaltningsforskriften», Informasjonssikkerhet — Rettslig krav til sikker bruk av IKT (red. Jansen og Scharum), Fagbokforlaget 2005, s. 172 ff.

- стратегию информационной безопасности органов исполнительной власти;
- порядок закупки и использования услуг в области безопасности;
- порядок обработки зашифрованных и электронно подписанных сообщений.

В ст.27 нормативного акта назначается орган отвечающий, среди прочего, за координацию использования в государственном секторе продуктов и услуг, применяемых для обеспечения безопасности при электронном информационном взаимодействии с/между учреждениями государственного сектора. Данный орган также вправе принять решение о том, что при подобном электронном взаимодействии могут быть использованы только сертификаты, опубликованные норвежской почтово-телеграфной службой⁷⁷ в соответствии с требованиями Правил относительно системы добровольной само-декларации поставщиков сертификационных услуг⁷⁸. Данная схема основана на «Законе об электронной подписи», и поставщикам сертификационных услуг предлагается добровольно задекларировать себя в соответствии с «Требованиями к инфраструктуре открытых ключей в государственном секторе». Предусмотрены три различных профиля: «Персональный стандартный», «Персональный усиленный» (основанный на квалифицированном сертификате) и «Корпоративный».

Министерство модернизации (сейчас — Министерство государственного управления и реформ) издало приказ, обязывающий государственные органы национального уровня, использующие инфраструктуру открытых ключей для целей электронной аутентификации и создания электронных подписей, при электронном взаимодействии с гражданами и организациями выполнять упомянутые выше «Требования». Региональные и муниципальные органы пока что могут использовать эти требования на добровольной основе.

⁷⁷ Post- og teletilsynet; См. также публикации на веб-странице учреждения: <http://www.npt.no/>

⁷⁸ См. также forskrift 21. november 2005 nr. 1296 om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere, §11 første ledd.

«Электронное правительство»

В государственном секторе Норвегии за последние 20 лет в электронную форму были переведены регистры, рабочие процессы и услуги. Эффективное взаимодействие между государственными органами (особенно между центральным правительством и местными властями) рассматривается в качестве одного из ключевых направлений дальнейшего развития. В плане координации оказания услуг решающая роль отводится эффективному взаимодействию государственных регистров. Для этого нужны усилия в ряде областей, в т.ч. по формированию общей терминологии, обеспечению открытости технологических платформ и по системной защите персональных данных.

Использование «электронных паспортов» и электронных подписей рассматривается как необходимое условие, позволяющее увеличить объёмы электронных услуг. Рынок для решений на основе архитектуры открытых ключей (PKI) в Норвегии вырос, но пока еще не достиг зрелости — использование «электронных паспортов» и объёмы услуг, при получении которых применяется «электронный паспорт», пока что невелики. Безопасность по-прежнему обеспечивается с использованием большого числа различных решений.

Защищенным порталом для государственного сектора управляет, от имени правительства и норвежской ассоциации местных властей, Регистрационный центр Брённёсунд (Brønnøysund Register Centre / Brønnøysundregistrene) — агентство Министерства торговли и индустрии, отвечающее за регулирование коммерческой деятельности, которое ведет ряд государственных регистров (18 в 2006 году; ключевые — регистр юридических лиц и регистр корпоративной отчетности). Центр обеспечивает решение проблем идентификации и подписания при взаимодействии с государственными органами для граждан и коммерческих организаций. Функционирование портала обеспечивает коммерческий поставщик услуг. Использование портала обязательно для органов правительства и рекомендуется для муниципальных властей.

Используются электронные подписи, выданные организациям, что

позволяет быстрее переходить к безбумажному взаимодействию. Выяснилось, что при этом требуется быстро создавать электронные архивы и системы управления досье, интегрированные с «электронными паспортами» и электронными подписями агентств.

В принятой в 2005 году программе «Электронная Норвегия» была поставлена цель заложить фундамент электронного взаимодействия в государственном секторе, с тем, чтобы:

- формальный обмен неконфиденциальной информацией между государственными органами в основном осуществлялся электронным образом;
- все государственные органы ввели у себя обработку документов с использованием электронных технологий и начали создавать электронные архивы;
- все государственные органы начали применять «электронные паспорта» и электронные подписи при оказании соответствующих услуг.

В данной программе существенная роль была отведена стандартизации в области ИКТ и использованию программных приложений с открытым кодом. К 2009 году был запланирован переход на открытые стандарты.

В рейтинге ООН готовности к «электронному правительству» (UN DESA 2008) Норвегия заняла третье место после Швеции и Дании, опередив США. В рейтинге компании Accenture Норвегия заняла общее 6 место, но при этом только 10-е по уровню взаимодействия между государственными органами. Для решения проблемы межведомственного взаимодействия 1 января 2008 года было образовано Агентство по государственному управлению и электронному правительству (Agency for Public Management and eGovernment, DIFI).

К настоящему времени работают три основных портала — MinSide.no для граждан, Altinn.no для бизнеса и Regjeringen.no для доступа к государственной информации.

Интервью директора Департамента по работе с крупными организациями и партнерами Microsoft в России Йохана Анстенсруда (Johan Anstensrud) об организации межведомственного электронного документооборота в государственных органах Норвегии⁷⁹

Использование государственных реестров и регистров в интересах электронного правительства. Идет ли Норвегия по пути Эстонии, объединяя персональные данные населения в единый регистр?

Да, в Норвегии есть очень сильная тенденция к объединению персональных данных, с тем, чтобы все персональные экономические и корпоративные данные управлялись централизованно и были полностью прозрачны.

- Все данные привязаны к «персональному номеру» (типа американского номера социального страхования).
- Идет обширный сбор налоговых данных, которые в течение года автоматически поступают от всех работодателей и финансовых учреждений. На их основе создается предварительно заполненная налоговая декларация — правильность которой можно подтвердить SMS-сообщением (примерно 50% налогоплательщиков представляют дополнения и т.д.). Содержащиеся в налоговых декларациях сведения являются общедоступными на веб-сайте, так что каждый может проверить персональный доход любого другого...
- Социальные пособия объединены в единую национальную систему.

⁷⁹ Интервью было проведено в мае 2009 года сотрудниками компании ЭОС

- Медицинские данные не объединяются (сделано как в Великобритании — объединение данных идет только в рамках одного медицинского учреждения).
- Сведения о юридических лицах централизованы, создан единый реестр собственности, публично доступный через веб-сайты.
- Все компании обязаны представлять проходящую официальный аудит отчетность (стандарт полной бухгалтерской отчетности) — эти данные из централизованных баз также доступны широкой публике через веб-сайты.
- Широкой публике бесплатно доступны картографические данные по всей Норвегии с документированными правами частных лиц и компаний [т.е. кадастр недвижимости? — Перев.]
- Другие, более специализированные реестры данных также в общем случае доступны.

Какое, на текущий момент, положение дел с межведомственным электронным взаимодействием?

Есть множество примеров межведомственного электронного взаимодействия — например, существует общая система управления документами (СЭД) для всех министерств (кроме МИД и министерства обороны).

Как широко используется цифровая подпись в органах государственной власти?

Используется, но развитие в этом плане идет небыстро, поскольку в Норвегии нет таких строгих правил в отношении подписей, как в России.

Есть ли в Норвегии государственные электронные архивы и если да, то какая стратегия используется для сохранения подписанных ЭЦП документов?

Да — на нескольких уровнях. Самым важным является то, что все подразделения государственной администрации обязаны электронно документировать, как идет исполнение документов; поэтому практически все государственные структуры имеют элек-

тронные архивы. Наиболее важные документы через несколько лет передаются из них в Национальный архив на долговременное хранение.

Хотелось бы получить материалы по NOARK5 в переводе на английский, французский или немецкий языки.

NOARK 5 практически совместим с последним стандартом Евросоюза по управлению электронными документами (новая версия и была введена ради того, чтобы стандарты были совместимы). Четыре местных поставщика имеют сертификацию, и практически на каждом ПК в государственном секторе установлена копия программного обеспечения от одного из этих поставщиков — поскольку иначе практически невозможно удовлетворить требованиям к управлению электронными документами в государственных органах.

Источники

«Legal Study on Legal and Administrative Practices Regarding the Validity and Mutual Recognition of Electronic Documents. 32 National Reports», отчет по тендеру ENTR/04/67, 25 октября 2006, 523 стр.,
<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/legal/2006-bm-cr/legal-validity-32-nat-reps.pdf>

«eNorway 2009 — the digital leap. The Norwegian Government's policy for the Information Society», Ministry of modernization of Norway, June 2005 (in English), http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2000/0002/ddd/pdfv/254721-enorway_2009.pdf

Lasse Berntzen (Vestfold University College, Tønsberg, Norway)
 «The Digital Society: Better government services and new opportunities for democratic participation» (презентация), 2008,
http://www.iaria.org/conferences2008/files/CDS08/lasse_invited.pdf

«The Status of Electronic Archives in Norway» (презентация),
март 2007 г.
http://www.arhivi.lv/sitedata/VAS/aktualitates/elektroniskie_%20arhivi_Norvegija.ppt

«Country Profile for Norway», Wikipedia,
<http://www.eha.ee/wiki/index.php/Norway>

United Nations e-Government Survey 2008 «From e-Government to
Connected Governance», Department of Economic and Social Af-
fairs (DESA), United Nations, New York, 2008,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

8. США

Опыт использования «Федерального мостового удостоверяющего центра» в интересах межведомственного взаимодействия

В США единый корневой удостоверяющий центр для всех государственных структур не создавался. Вместо этого используется более сложная распределенная схема, когда доверие между различными ведомственными инфраструктурами открытых ключей устанавливается путем кросс-сертификации ведомственных удостоверяющих центров с федеральным мостовым удостоверяющим центром. Таким образом, базовым технологическим элементом этой структуры стал Федеральный мостовой удостоверяющий центр⁸⁰ (далее – FBCA). FBCA предназначен для обеспечения совместимости технологий, применяемых Федеральными ведомствами – иными словами он обеспечивает возможность признания сертификатов, изданных одним ведомством другими.

Основная задача FBCA — упростить федеральным органам проведение заслуживающих доверия электронных деловых транзакций. Для того чтобы упростить выполнение федеральными органами возложенных на них функций, возможности по взаимодействию могут предоставляться также и другим органам и организациям.

Политику FBCA определяет Федеральный центр управления политикой в области инфраструктуры открытых ключей (Federal PKI Policy Authority, FPKIPA), образованный при Совете руководителей ИТ-служб федеральных органов (Federal CIO Council). FPKIPA отвечает:

- за разработку политики и процедур федерального мостового удостоверяющего центра;
- за одобрение заявок от организаций, желающих осуществлять

⁸⁰ Federal Bridge Certification Authority (FBCA)

- взаимодействие посредством федерального моста;
- за определение уровня доверия FBСA, которому соответствуют сертификаты, выпускаемые участниками информационного обмена;
- после принятия организации в число участников информационного обмена — за постоянный контроль над соблюдением ею соответствующих требований.

С каждым участником системы FPKIPA подписывает соглашение (Memorandum of Agreement, MOA), в котором зафиксированы обязанности и ответственность сторон, а также соответствие выпускаемых участником сертификатов определенному уровню (уровням) доверия федерального моста. Если участник принадлежит суверенному государству, такое соглашение может подписать Государственный департамент США (или уполномоченный им орган).

Важно отметить, что кросс-сертификация с FBСA для ведомственных УЦ не является обязательной — они вполне могут ограничиться установлением горизонтальных взаимоотношений друг с другом.

Оперативное управление федеральным мостом от имени правительства США и под руководством FPKIPA осуществляет Центр управления федеральной инфраструктурой открытых ключей (Federal PKI Management Authority, FPKI MA).

Интересно, что политика FBСA в отношении сертификатов достаточно гибкая – например, если ряд субъектов действуют в одном качестве и неотказуемость не требуется, допускается коллективное использование этими субъектами одного закрытого ключа. Допускается также выдача сертификатов устройствам (рутерам, сетевым экранам, серверам и т.д.) при условии, что за каждое такое устройство несёт ответственность определенное лицо, которое представляет необходимую регистрационную информацию.

При пуске в эксплуатацию федеральный мост объединял инфраструктуры четырех агентств (казначейства, министерства обороны, космического агентства NASA и NFC). В 2006 году мост уже поддерживал связи не только с государственными агентствами, но и с инфраструктурами открытых ключей ряда зарубежных стран, штатов США, с другими мостовыми удостоверяющими центрами и с рядом организаций частного сектора.

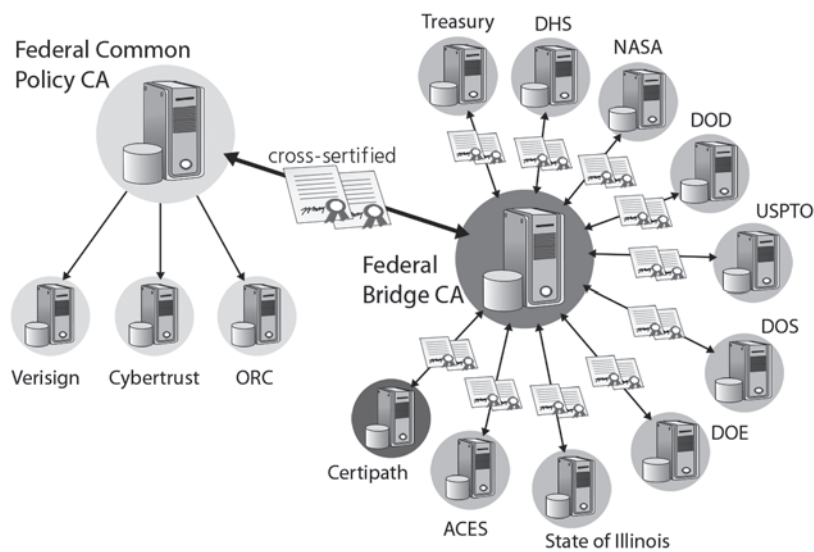


Рис. 11. Федеральный мост как средство создания единого пространства доверия.

Если первоначально федеральный мост задумывался как механизм обеспечения взаимодействия между федеральными органами, то в настоящее время он рассматривается и как механизм, обеспечивающий взаимодействие между федеральными органами и частным сектором, штатами США, научными организациями и университетами, и с союзными государствами.

Агентства, не имеющие собственной корпоративной структуры открытых ключей, могут использовать соответствующие услуги сертифицированных провайдеров (в число которых входят несколько наиболее авторитетных коммерческих удостоверяющих центров США).

В настоящее время федеральный мост поддерживает пять уровней доверия: рудиментарный, базовый, средний, средний аппаратный и высокий (Rudimentary, Basic, Medium, Medium Hardware, High). Устанавливается соответствие этих уровней с соответствующими уровнями доверия, обеспечиваемыми партнерами. Через мост организуется выборочное взаимодействие: агентство доверяет сертификатам не всех участников моста, а только тех, с кем оно хочет взаимодействовать; признаются только сертификаты определенных уровней доверия, с дополнительными ограничениями (например, принимаются только нефинансовые документы). В ряде случаев используются однонаправленные связи.

Следует отметить, что федеральный мост обязан документировать процессы функционирования мостового удостоверяющего центра и хранить эту информацию 7,5 лет (для уровней доверия рудиментарный и базовый); 10,5 лет (средний уровень) и 20,5 лет (высокий уровень доверия).

На март 2009 года⁸¹ кросс-сертификацию с федеральным мостом имеют:

- Казначейство
- Государственный департамент
- «Внешний» УЦ и корневой УЦ по обеспечению взаимодействия Министерства обороны
- Министерство юстиции
- Патентное ведомство США
- Почтовая служба США
- Государственное издательство (Government Printing Office)
- Система закупок контролируемых веществ Службы наркотического контроля (DEA CSOS)
- штат Иллинойс
- ACES/Digital Signature Trust — коммерческий поставщик услуг, обслуживающий, в частности, ряд крупных агентств федерального правительства
- мост CertiPath (через него подключаются предприятия и организации авиакосмической и оборонной промышленности).

⁸¹ см. <http://www.cio.gov/fpkia/crosscert.htm>

Это единственный пока участник, сертификаты которого признаются Министерством обороны

- мост SAFE — обслуживает предприятия фармацевтической промышленности
- Компании Wells Fargo, VeriSign, Verizon Business.

Ход проектирования и внедрения системы ERA: национального электронного архива США

В 2001 году Американские национальные архивы (далее — NARA)⁸² выдала контракт на разработку политик и планов, в соответствии с которыми должна была осуществляться закупка системы для создания Национального электронного архива (далее — ERA)⁸³.

В декабре 2003 года агентство объявило тендеры на участие в разработке ERA.

В августе 2004 года NARA выдала двум компаниям (Harris Corporation и Lockheed Martin Corporation) фиксированные контракты общей стоимостью 20 млн. долларов на проектирование системы.

В сентябре 2005 года компания Lockheed Martin Corporation была выбрана в качестве основного разработчика системы ERA. Стоимость контракта (которая может быть увеличена по итогам экспертной оценки выполненных работ) на период до 2012 года составляет 317 млн. долларов.

На март 2008 года суммарные затраты на систему ERA до 2011 года оценивались в 453 млн. долларов (в них вошли затраты на проектирование, создание, управление проектом, офисную поддержку и т.д.).

⁸²National Archives and Records Administration's, NARA, <http://www.archives.gov/>

⁸³Electronic Records Archives, ERA, <http://www.archives.gov/era/>

Однако в 2007 году генеральный подрядчик признал, что он не сможет обеспечить ввод первой очереди в соответствии с графиком. Реагируя на возникшие сложности, NARA изменила свой подход к развитию системы. Была принята новая стратегия одновременного развития по двум направлениям.

- Во-первых, NARA планировала к июню 2008 года ввести первую очередь системы («базовую ERA») в промышленную эксплуатацию, с поддержкой меньшего набора базовых функциональных возможностей, чем планировалось первоначально. Хотя все сроки разработки ПО были выдержаны и тестирование началось по графику, NARA продлило в ряде случаев периоды тестирования, оставив, тем самым, меньше времени, чем планировалось первоначально, на финальную сертификацию и аккредитацию системы в области безопасности. Хотя официальные лица уверены, что эти задержки не повлияют на срок ввода базовой ERA в эксплуатацию, выявленные при тестировании проблемы могут привести к новым задержкам.

- Задержки в разработке в 2007 году означали, что первоначальный план использовать ERA для приема на хранение документов администрации Буша в январе 2009 был сорван. Чтобы исправить ситуацию, NARA и его подрядчик начали параллельную разработку отдельной части системы, которую планировалось первоначально использовать для работы с президентскими документами. Эта часть системы ERA названа «Исполнительный офис Президента» (Executive Office of the President, EOP). В ней используется иная архитектура, отличающаяся от архитектуры базовой системы, поскольку она разрабатывается на основе коммерческого продукта, обеспечивающего часть базовых функциональных возможностей для обработки президентских электронных документов – например, возможность быстрого ввода документов и контекстный поиск.

Такой подход делает разработку EOP независимой от хода разработки базовой ERA, но в этом направлении сложности возникли в основном из-за того, что NARA пришлось вести дли-

тельные и трудные переговоры с подрядчиком по поводу требований и объема работ. Кроме того, NARA не получила от администрации Президента конкретной информации об объемах и типах тех данных, что будут передаваться на архивное хранение. В результате разработка системы велась на основе сделанных NARA оценок объемов⁸⁴ и другой имеющейся информации.

В июне 2008 года первая очередь «Архива электронных документов» (Electronic Records Archives, ERA) была принята в эксплуатацию.

Национальные Архивы также сообщили, что загрузку миллионов компьютерных файлов в систему ERA планируется начать в июле.

В статье, опубликованной в номере за март-апрель 2008 года журнала «Information Management Journal»,⁸⁵ сообщалось о том, что в ноябре 2008 года, ввиду усиливавшихся сомнений в том, что новая архивная система будет готова принять огромные объемы электронных данных, созданные за восемь лет правления Буша, Национальные Архивы США (NARA) ввели в действие резервный план. Раскрывшие эту информацию сотрудники NARA сообщили также, что NARA первым делом взяла под контроль систему хранения Белого дома, «заморозив» её содержание по состоянию на 20 января 2009 года. Уже потом архивисты будут перемещать документы в создаваемую Национальными Архивами систему ERA.

Директор программы ERA Кен Тибодё (Ken Thibodeau) в интервью журналу Computer World заявил, что вторая фаза программы ERA, рассчитанная на приём президентских документов, готова к их наплыву – или настолько готова, насколько это возможно, «когда вы глядите на накатывающуюся на вас лавину из 100 терабайт данных». Первоначально известная как «система администрации Президента» (Executive Office of the President, EOP), сейчас эта часть системы ERA называется «Подсистема поиска и доступа электронного архива» (Search and Access ERA). По словам Тибо-

⁸⁴NARA оценивает объем электронных документов, которые агентству предстоит принять от администрации Буша, в 100 терабайт.

⁸⁵«Can NARA Handle Onslaught of Bush E-records?», Information Management Journal, March-April 2009, p.20

дё, она была разработана параллельно с базовой системой и, согласно первоначальным планам, вольётся в единую систему в 2011 году. Согласно законодательству США о свободе доступа к государственной информации, документы Белого дома времен президентства Буша начнут становиться доступными публике с 2013 года.

По мнению архивистов, на индексацию и поиск по документам Буша уйдут недели, а то и месяцы. Для сравнения, у NARA ушло 400 дней на обработку 2 терабайт данных, принятых от администрации Клинтона. Поскольку тогда у Национальных Архивов не было соответствующей электронной архивной системы, они архивировали данные путем воспроизведения 17 информационных систем администрации Клинтона, в которых первоначально находились документы, и разработки простых поисковых интерфейсов, которые персонал NARA мог использовать для доступа к запрошенной информации.

Руководители Национальных Архивов также подчеркнули, что NARA могла бы лучше подготовиться к приёму на хранение президентских документов, если бы Белый дом раньше начал с ней сотрудничать. Юридические споры и технические проблемы, включая вопрос утраченных сообщений электронной почты, привели к тому, что процесс передачи документов шёл медленно. Интенсивные усилия по налаживанию взаимодействия и обмену информацией, по словам Тибодё, начались только с лета 2008 года.

Ход реализации проекта и его финансовую сторону постоянно контролирует Счетная палата США⁸⁶. В июле 2009 года она выпустила очередной отчет по данному вопросу GAO-09-733 «Электронный архив документов — План расходов Национальных Архивов США на 2009 финансовый год»⁸⁷. Счетная палата проводила аудит NARA с марта по июль 2009 года и достаточно подробно оценила сложившуюся к лету 2009 года ситуацию.

⁸⁶United States Government Accountability Office, GAO, <http://www.gao.gov/>

⁸⁷Electronic Records Archive — The National Archives and Records Administration's Fiscal Year 2009 Expenditure Plan, United States Government Accountability Office, 2009, <http://www.gao.gov/new.items/d09733.pdf>

В отчете указывалось, что Национальные архивы выполнили одну из предыдущих рекомендаций GAO, и частично выполнили вторую. А именно, NARA разработала план понижения рисков для подсистемы хранения президентских электронных документов (Executive Office of the President, EOP) на случай, если эта подсистема не будет готова к моменту перехода власти к следующей администрации в январе 2009 года. Кроме того, NARA начала представлять в Конгресс США ежемесячные отчеты, в которых содержится информация о степени готовности системы, расходах и графиках дальнейших работ. В то же время GAO выявила методологические недостатки, ограничивающие возможности агентства дать объективную картину состояния программы.

Хотя NARA подтвердила первоначальную работоспособность подсистемы EOP в декабре 2008 года, на момент проведения проверки Счетной палатой лишь 3% электронных документов администрации Буша были загружены в эту подсистему, а остальные NARA предполагает загрузить не ранее октября 2009 года. Руководство агентства связывает задержки с непредвиденными трудностями, например, с тем, что данные оказались не в тех форматах, которые ожидались, а также с неполной репликацией одного из массивов данных. Как следствие, пришлось разработать дополнительные программные средства, упрощающие извлечение данных из систем Белого дома перед их загрузкой в EOP.

Кроме того, в апреле 2009 года NARA обнаружила, что 31 терабайт приоритетных данных, частично загруженных в систему в период с декабря 2008 года по январь 2009 года, оказались неполными и неточными, т.к. были взяты из неполной копии исходной системы. Агентство начало повторное копирование из, по мнению NARA, полной версии этих данных.

В отчёте приводится уточнённый план-график развёртывания системы ERA. см. рис. 12:

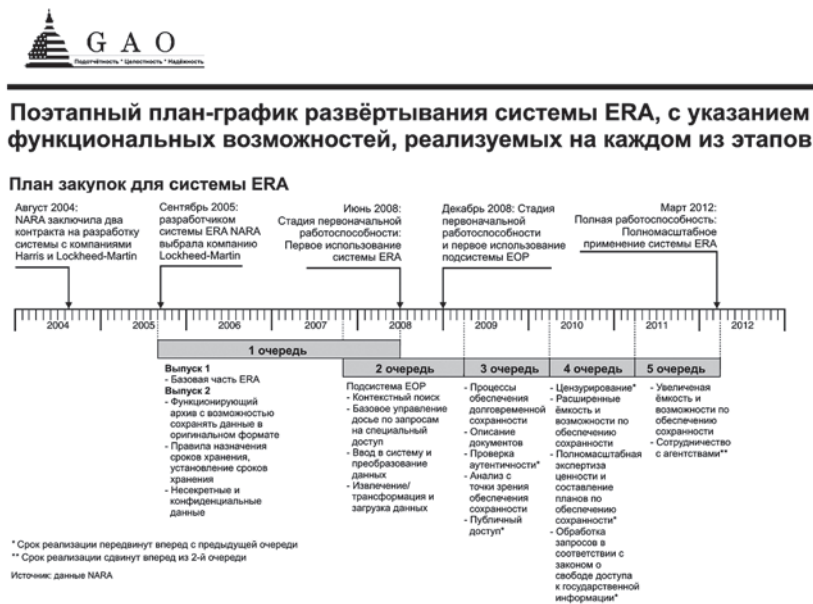


Рис. 12. Позаэтапный план-график развёртывания системы ERA

Пока же NARA использует для поиска, обработки и извлечения президентских документов системы, разработанные в соответствии с планом понижения рисков. Эти системы обошлись в 600 тысяч долларов — в сравнении с 40 миллионами, затраченными NARA на подсистему EOP. Пока NARA не загрузит все электронные документы администрации Буша в EOP, она не сможет использовать эту подсистему по назначению.

Первоначально предполагалось, что в EOP будет отдельная подсистема для секретных документов. Впоследствии NARA не стала реализовывать возможность ввода секретных документов на том основании, что большие объёмы передаваемых администрацией Буша документов не позволяют реализовать полноценную подсистему EOP для секретных документов, как это планировалось ранее. Вместо этого NARA мигрирует секретные данные администрации Буша в существующую президентскую библиотечную систему для секретных документов.

На 24 апреля 2009 года агентство получило 43 запроса по документам администрации Буша. При выполнении только одного из них была использована подсистема EOP, при этом никаких соответствующих запросу документов выявлено не было. Для ответа на 24 из этих запросов, NARA использовала реплицированные системы Белого дома, созданные в соответствии с планом понижения рисков.

В отчете указаны также выявленные недостатки в планировании работы. Так было указано, что у Национальных Архивов отсутствует для системы «Электронный архив документов» (Electronic Records Archive, ERA) план действий в чрезвычайных ситуациях, на случай отказа или перебоев в работе.

Кроме того, было выявлено отсутствие полнофункционального процесса резервного копирования/ восстановления с резервных копий для системы ERA — ключевой компоненты для обеспечения доступности системы. В ходе проверки EOP NARA сообщила об успешном тестировании соответствующих возможностей, имеющихся в коммерческом коробочном продукте для архивации данных. Однако остались вопросы, связанные с длительностью процесса резервного копирования. В ходе тестирования процесс восстановления 11 млн. файлов занял 56 часов: это существенно, поскольку во время резервного копирования репликация данных прекращается во избежание краха системы (общее количество файлов, полученных от администрации Буша, NARA оценивает в 300 миллионов). Впоследствии руководство NARA сообщило о том, что дважды было успешно выполнено резервное копирование, однако процесс восстановления полностью проверен не был. Последняя операция резервного копирования 11 терабайт данных, проведенная 20 марта 2009 года, заняла 96 часов; NARA, однако, не представила документальных подтверждений успешности резервного копирования и времени, необходимого на процесс восстановления.

На основании этого был сделан однозначный вывод о том, что «в отсутствие плана действий в чрезвычайных ситуациях существует риск длительной неработоспособности ERA в случае отказа или перебоев в работе. Это существенно снижает надёжность системы».

На рис.13 показана бизнес-концепция системы ERA.

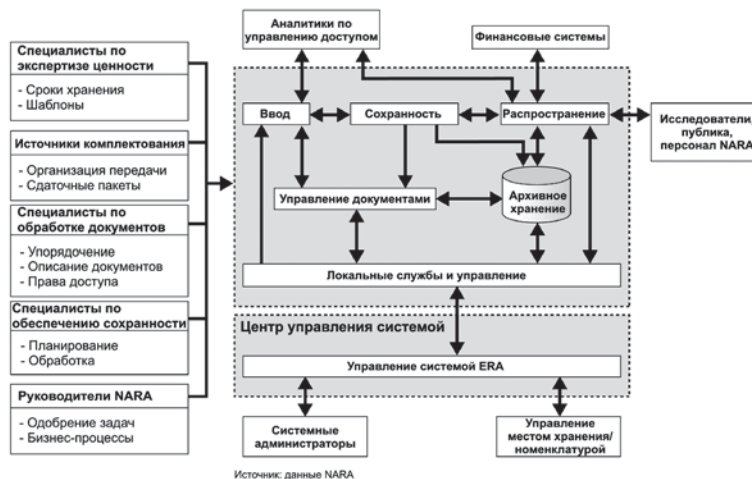


Рис.13 Текущая бизнес-концепция системы ERA

На 2009 год на программу ERA Национальные Архивы запросили 67 млн. долларов. Генеральному подрядчику — компании Локхид — по состоянию на конец 2008 финансового года уже выплачено 112 млн. долларов (из общей суммы контракта в 317 млн., на период до 2012 года). По состоянию на апрель 2009 года, суммарные расходы на программу ERA на период по март 2012 года оцениваются в 551 млн. долларов.

Источники

«X.509 Certificate Policy For The Federal Bridge Certification Authority (FBCA) Version 2.12», February 2009,
http://www.cio.gov/fpkipa/documents/FBCA_CP_RFC3647.pdf

Judith Spencer — HSPD-12: The Role of Federal PKI» (presentation), May 2006,
http://www.secureidnews.com/audio/spencer_judith_may06.pdf

M.Stern and G.Datesman «Federal Bridge Certification Authority: An Approach to Addressing Inter-Enterprise Public Key Infrastructure and Directory Technology Interoperability», Mitretek Systems, 2004, http://www.noblis.org/Publications/08_2004_TR_Datesman.pdf

«The Federal Bridge: A Foundation of Trust», Entrust Inc., 2003, http://download.entrust.com/resources/download.cfm/21159/federal_bridge.pdf/?start

Peter Alterman «The U.S. Federal PKI and the Federal Bridge Certification Authority», Powerpoint presentation, 2001, http://www.cendi.gov/presentations/alterman_pki_05-13-01.ppt

Сайт Федерального центра управления политикой в области инфраструктуры открытых ключей (Federal PKI Policy Authority, FPKIPA), <http://www.cio.gov/fpkipa/>

Основные принципы формирования системы удостоверяющих центров Российской Федерации (СУЦРФ), г. Москва, 2003, <http://www.rans.ru/disdocs/sucrf.doc>
http://www.kaf42.ru/data/PKI/PKI_BOOK_PART2/TZ/осн%20принц%20уд.doc

«X.509 Certificate Policy For The Federal Bridge Certification Authority (FBCA) Version 2.12», February 2009, http://www.cio.gov/fpkipa/documents/FBCA_CP_RFC3647.pdf

Judith Spencer «HSPD-12 : The Role of Federal PKI» (presentation), May 2006, http://www.secureid-news.com/audio/spencer_judith_may06.pdf

M.Stern and G.Datesman «Federal Bridge Certification Authority: An Approach to Addressing Inter-Enterprise Public Key Infrastructure and Directory Technology Interoperability», Mitretek Systems, 2004, http://www.noblis.org/Publications/08_2004_TR_Datesman.pdf

«The Federal Bridge: A Foundation of Trust», Entrust Inc., 2003, http://download.entrust.com/resources/download.cfm/21159/federal_bridge.pdf/?start

Peter Alterman «The U.S. Federal PKI and the Federal Bridge Certification Authority», Powerpoint presentation, 2001,
http://www.cendi.gov/presentations/alterman_pki_05-13-01.ppt

Сайт Федерального центра управления политикой в области инфраструктуры открытых ключей (Federal PKI Policy Authority, FPKIPA),
<http://www.cio.gov/fpkipa/>

Основные принципы формирования системы удостоверяющих центров Российской Федерации (СУЦРФ), г. Москва, 2003,
<http://www.rans.ru/disdocs/sucrf.doc>
http://www.kaf42.ru/data/PKI/PKI_BOOK_PART2/TZ/осн%20принц%20уд.doc

GAO-09-733 Electronic Records Archive — The National Archives and Records Administration's Fiscal Year 2009 Expenditure Plan, United States Government Accountability Office, 2009,
<http://www.gao.gov/new.items/d09733.pdf>

Can NARA Handle Onslaught of Bush E-records?, Information Management Journal, March-April 2009

9. Чехия

Опыт законодательного регулирования вопросов взаимодействия органов государственной власти

В Чехии действует специальное законодательство в отношении использования электронных документов в административных процедурах. Это, прежде всего, следующие законы

- Административные правила (správní řád).
- Закон об электронных подписях⁸⁸ — обеспечивает возможность взаимодействия с использованием электронных реестров.
- Закон о государственных информационных системах⁸⁹ — регламентирует осуществление взаимодействия через Портал государственной власти.
- Закон о взимании налогов и сборов (Zákon o správě daní a poplatků) — позволяет осуществлять взаимодействие за счет использования совместного технического оснащения налогового администрирования (налоговый портал).
- Закон «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов» (Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

Законодательство регулирует использование информационных систем органов государственного управления, электронное информационное взаимодействие частных лиц с государственными органами и внутреннее информационное взаимодействие органов государственного управления. Общие правовые рамки

⁸⁸Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), 29. června 2000, <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb00227&cd=76&typ=r>

⁸⁹Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, 14. září 2000, <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?sn=y&hledany=Z%E1kon+o+informa%E8n%E1n%E9syst%E9mech+ve%F8ejn%E9+spr%E1vy&zdroj=sb00365&cd=76&typ=r>

устанавливает Закон о государственных информационных системах.

В ряд специальных законов, в том числе в Административно-процессуальный кодекс, были внесены поправки, и теперь они включают положения, допускающие электронное информационное взаимодействие. Административно-процессуальный кодекс допускает электронное взаимодействие с государственными органами. Положения данного кодекса применимы в отношении всех государственных органов и судов, за исключением тех случаев, когда иное указано в специальных законах.

Закон о государственных информационных системах

Закон о государственных информационных системах № 365/2000 был принят 14 сентября 2000 года. Он устанавливает права и обязанности лиц и организаций, участвующих в развитии государственных информационных систем, и определяет принципы управления процессами создания, использования, оперативного управления и развития информационных систем.

Закон о государственных информационных системах содержит общую концепцию использования информационных систем и применения технических стандартов (которая уточняется подзаконными актами), меры по обеспечению безопасности, положения о руководящей роли Министерства информатики, а также санкции за нарушение закона.

В сентябре 2007 года в данный закон парламентом Чехии были внесены поправки, направленные на сокращение для граждан избыточного бюрократического бремени за счет использования сети Czech POINT, официально введенной в эксплуатацию в январе 2008 года. Эта сеть объединяет «точки контакта», через которые граждане могут получить выписки и информацию из национальных реестров и регистров, таких, как земельный кадастр, база данных о наличии судимостей и Торговый (и малого бизнеса) реестр.

В настоящее время создан Портал органов государственной власти⁹⁰, который должен стать единой точкой доступа при электронном взаимодействии граждан с государственными органами. Закон также предусматривает доставку информации и документов в электронном виде. Любое лицо имеет право взаимодействовать с государственными органами путем обмена электронными сообщениями через портал, но только если сообщения удовлетворяют требованиям специфических законов, регламентирующих деятельность конкретных государственных органов.

При взаимодействии через портал необходимо использовать усиленную электронную подпись либо электронный знак, который сертифицирован регистрирующим органом. Через портал также предоставляется доступ к официальным публикациям некоторых бюллетеней, содержащих государственные решения и директивы.

Статья 9 закона о государственных информационных системах предусматривает выдачу из государственных информационных систем сертифицированных материалов. Эти материалы (заверенные усиленной электронной подписью или электронным знаком) рассматриваются как официальные государственные документы. Это означает, что содержащаяся в таких документах информация считается точной и может быть использована в качестве доказательств (статья 134 Гражданско-процессуального закона). Действие данной статьи распространяется на государственные органы в зависимости от положений соответствующих специальных законов.

В число государственных органов, допускающих электронное взаимодействие с ними, входят Реестр недвижимости и Коммерческий реестр, в котором регистрируются деловые организации и другие юридические лица. Оба органа предоставляют электронный доступ к базам данных и возможность получения выписок в электронной форме. Несмотря на это, заявления о внесении или изменении записей в Реестре недвижимости должны подаваться в бумажном виде. Контракты на недвижимость (за исключением аренды) не могут оформляться в электронном виде.

⁹⁰См. Portal verejne spravy,
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/6966/place

Коммерческий реестр дает электронный доступ к своей базе данных об организациях, поддерживает прием заявлений и процесс регистрации в электронном виде (ст.33 Коммерческого Кодекса).

Закон об электронных операциях и конверсии документов

6 августа 2008 года Президент Чехии подписал закон «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»⁹¹, который в Чехии ставит на один уровень электронные и бумажные документы. Министерство внутренних дел рассматривает эту реформу как не имеющую аналогов в чешском государственном управлении со времен царствования в 18 веке Марии-Терезии, монарха-реформатора Австро-Венгерской империи. Закон вступил в силу с 1 июля 2009 года.

К моменту принятия этого закона в Чехии уже действовал ряд законодательных актов, позволяющих осуществлять электронное взаимодействие, но само законодательство было сильно фрагментировано, что значительно снижало его эффективность. В связи с принятием этого закона были внесены изменения в некоторые законы Чехии — изменения коснулись вопросов использования электронных документов в государственном управлении.

Интересно, что закон был подготовлен очень быстро: меньше чем за шесть месяцев.

- 25 февраля 2008 года проект закона одобрен правительством Чешской Республики.
- 28 февраля 2008 года проект был представлен на рассмотрение Палаты депутатов.
- 25 марта 2008 года проект закона утвержден в первом чтении Палатой депутатов.
- 17 июля 2008 года закон одобрен Сенатом.
- 6 августа 2008 года закон подписан президентом Чехии.

⁹¹Zákon č. 300/2008 Sb o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Закон нацелен на упрощение функционирования чешских органов государственной власти и, по мнению чешских государственных органов, дает им возможность работать быстрее, с меньшими затратами и более эффективно. Основными целями изменения законодательства являются:

- уравнивание в правах бумажных и электронных документов;
- минимизация бюрократических препятствий для граждан;
- создание единой системы электронного обмена документами между органами государственной власти, а также между органами государственной власти и другими организациями и гражданами;
- использование, где возможно, электронной доставки, обмен данными и документами через электронные почтовые ящики;
- создание единой системы идентификации физических и юридических лиц при электронном взаимодействии;
- возможность авторизованной конверсии документов, а именно перевод бумажных документов в электронную форму, и наоборот.

Закон содержит положения, которые:

- унифицируют методы оказания услуг государственными органами;
- обязывают государственные органы использовать электронные средства связи;
- создают средства для отправки сообщений в государственные органы;
- делают использование электронного обмена обязательным для тех сторон, у которых использование этой формы взаимодействия не представляет трудностей;
- назначают орган государственной власти, который будет отвечать за безопасное и надежное функционирование системы обмена информацией.

Законом регламентируется передача и обработка документов в электронном виде через «информационные ящики»:

- между органами государственной власти;
- от органов государственной власти — физическими и юридическими лицам;
- от физических и юридических лиц — органам государственной власти.

Закон Чехии № 300/2008 «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»

Статья 1. Предмет регулирования

(1) Настоящий Закон регулирует

а) электронные документы государственных органов, местных и региональных властей, Земельного фонда Чешской Республики и других государственных фондов, органов медицинского страхования, Чешского радио, Чешского телевидения, установленных законом самоуправляемых организаций, нотариусов и судебных исполнителей (далее именуемых как «государственные органы»), выданные физическим и юридическим лицам; электронные документы, подаваемые физическими и юридическими лицами в органы государственной власти; и электронные операции между государственными органами, посредством «информационных ящиков» (datových schránek).

Обязательным электронный обмен является только для органов государственной власти. Используется следующий подход к обмену информацией.

- Передача информации между органами государственной власти (G2G) — для всех органов власти — обязательно.
- Передача информации от органов государственной власти юридическим лицам (G2B) — для всех органов власти — обязательно.
- Передача информации от юридических лиц органам государственной власти (B2G) — для юридических лиц — опционально.

- Передача информации между гражданами и органами государственной власти (C2G, G2C) — для граждан **необязательно**! Каждый может выбрать подходящий для него способ общения с властями.
- Передача информации между физическими и юридическими лицами (C2B, B2C, C2C, B2B) — не регламентирует обмен между физическими и юридическими лицами и не будет использоваться для обычной переписки по электронной почте.

Электронная доставка документов осуществляется с помощью единой информационной системы электронной доставки документов через специально созданные для этого «информационные ящики». Сам обмен информацией аналогичен классической электронной почте. Система позволяет использовать средства PKI (смарт-карты и т.п.). Владелец информационного ящика извещается о поступлении нового документа, причём форму извещения можно выбрать (SMS, электронная почта). Интересно, что сообщение считается полученным и прочитанным спустя 10 дней после его доставки в ящик получателя (если получатель не открыл свой ящик раньше).

«Информационный ящик» (Datová schránka)

Закон предусматривает обязанность государственных органов общаться друг с другом в электронном виде, а именно, посредством обязательных «информационных ящиков». Он также дает возможность физическим лицам и организациям открыть собственные «информационные ящики» и использовать содержащиеся в них документы в своих взаимоотношениях с государственными органами.

Закон Чехии № 300/2008 «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»

Статья 2. «Информационный ящик» (Datová schránka)

(1) «Информационный ящик» — это электронное хранилище, предназначенное для

- а) обслуживания государственных органов,
- б) организации взаимодействия с органами государственной власти.

В качестве уникального идентификатора почтового ящика будет использоваться Личный номер абонента.

По мнению государственных органов Чехии, использование информационных ящиков не представит для пользователей каких-либо сложностей: оно не будет существенно отличаться от обычно используемых методов электронных коммуникаций.

Принципы создания и функционирования информационных ящиков

Принципы создания и функционирования информационного ящика зависят от того, кому этот ящик принадлежит.

Гражданин (физическое лицо) сам решает, будет ли он общаться с государственными органами через информационный ящик. «Информационные ящики физического лица» открываются для граждан по их просьбе (планируется использовать сеть Czech POINT). Гражданин может попросить заблокировать свой почтовый ящик, а затем снова его разблокировать.

Закон Чехии № 300/2008 «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»

Статья 3. «Информационный ящик» физического лица

(1) «Информационный ящик» физического лица создается Министерством по требованию физического лица, которое в полной мере дееспособно, в течение 3 рабочих дней с даты подачи заявки.

(2) Физическое лицо имеет право на создание одного «информационного ящика» физического лица.

(3) Заявка на создание «информационного ящика» физического лица должна включать:

- а) имя (где нужно, имена), фамилию, сведения об изменениях,
- б) девичья фамилия,
- в) день, месяц и год рождения,
- г) место и район рождения; если физическое лицо родилось за границей, то место рождения и государство, на территории которого оно родилось,
- е) гражданство (если не является гражданином Чешской Республики).

(4) Заявление о создании «информационного ящика» физического лица должно содержать заверенную подпись физического лица.

(5) Если заявка на создание «информационного ящика» физического лица соответствует требованиям, изложенным в пп. 3 и 4, то Министерство создает «информационный ящик» физического лица. В противном случае, после безуспешных призывов устранить недостатки в заявке, Министерство информирует физическое лицо о невозможности создания «информационного ящика».

Если для физического лица уже был создан «информационный ящик» физического лица, или если физи-

ческое лицо не является полностью дееспособным, то Министерство должно проинформировать его о возможности создания «информационного ящика».

Индивидуальный предприниматель самостоятельно решает, будет ли он общаться через информационный ящик или нет. «Информационный ящик индивидуального предпринимателя» также открывается только на его просьбе.

Закон Чехии № 300/2008 «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»

Статья 4. «Информационный ящик» индивидуального предпринимателя (podnikající fyzické osoby)

(1) «Информационный ящик» индивидуального предпринимателя создается Министерством по требованию этого лица в течение 3 рабочих дней с даты подачи заявки.

(2) Индивидуальный предприниматель имеет право на создание одного «информационного ящика» индивидуального предпринимателя.

(3) Министерство бесплатно создает «информационные ящики» индивидуального предпринимателя для юристов, налоговых консультантов и конкурсных управляющих сразу же после получения информации об их регистрации в установленном законом порядке. Положения пункта 2 также распространяются на адвокатов, налоговых консультантов и конкурсных управляющих.

(4) Заявка на создание «информационного ящика» индивидуального предпринимателя должна включать:
а) имя (где нужно, имена), фамилию, в соответствующих случаях, название компании,
б) девичья фамилия,
в) день, месяц и год рождения,

г) место и район рождения; если физическое лицо родилось за границей, то место рождения и государство, на территории которого оно родилось,
 е) гражданство (если индивидуальный предприниматель не является гражданином Чешской Республики).
 ж) идентификационный номер субъекта экономической деятельности, если таковой присвоен,
 г) место деятельности, где это уместно.

(5) Заявление о создание «информационного ящика» индивидуального предпринимателя должно содержать заверенную подпись индивидуального предпринимателя.

(6) Если заявка на создание «информационного ящика» индивидуального предпринимателя соответствует требованиям, изложенным в пп. 4 и 5, то Министерство создает «информационный ящик» индивидуального предпринимателя. В противном случае, после безуспешных призывов устранить недостатки в заявке, Министерство информирует о невозможности создания «информационного ящика» индивидуального предпринимателя.

Если для индивидуального предпринимателя уже был создан «информационный ящик» индивидуального предпринимателя, то Министерство должно проинформировать его о невозможности создания «информационного ящика» индивидуального предпринимателя.

Информационные ящики в обязательном порядке должны открыть:

- государственные органы;
- юридические лица, которые созданы на основании закона и зарегистрированы в торговом реестре (в том числе иностранные).

Закон Чехии № 300/2008 «Об электронных операциях, личных номерах и об авторизованной конверсии документов»

Статья 6. «Информационный ящик» органа государственной власти

(1) «Информационные ящики» органов государственной власти создаются Министерством сразу же после создания этих органов, а в случае нотариусов и судебных исполнителей — сразу же после получения информации об их регистрации.

(2) Для государственных органов создаются только «информационные ящики государственного органа».

(3) Для идентификации информационного ящика государственного органа служит идентификатор этого «информационного ящика».

Если физическое или юридическое лицо открыло почтовый ящик, то органы государственной власти направляют документы в электронном виде в соответствующий почтовый ящик.

К одному почтовому ящику юридических лиц и государственных органов могут иметь доступ несколько лиц. Поскольку не всем этим лицам нужен доступ ко всем поступившим в ящик документам (например, если сообщение предназначено для вручения лично адресату), то предусматривается определенное управление правами доступа.

Обеспечения безопасности обмена документами

Каждый владелец получает информацию, необходимую для доступа к почтовому ящику (имя пользователя, пароль). Кроме того, можно использовать еще более высокий уровень обеспечения безопасности доступа (например, с использованием квалифицированных сертификатов). Фактически предусматривается, что большая часть документооборота будет проходить без использования ЭЦП. Каждому участнику обмена будет присвоен

личный номер, который и является его уникальным идентификатором.

Порядок доставки документов

Отдельная статья посвящена порядку направления документов государственными органами власти. Законом предусмотрено, что не все документы из соображений безопасности будут пересылаться между государственными органами через данную информационную систему. Кроме того, предусмотрено, что если документы были уже опубликованы (в законе, правда, не указан способ опубликования), то направлять их через информационные ящики не нужно.

Статья 17. Доставка документов, выпущенных органами государственной власти, через «информационные ящики»

(1) В зависимости от характера документа, государственный орган передает документ другому государственному органу через «информационный ящик» либо вручает его на месте.

В зависимости от характера документа, и если физическое лицо, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо активизировало своей «информационный ящик», государственный орган должен направить документ этому лицу через «информационный ящик», если этот документ не был опубликован либо вручен на месте.

В случае доставки документа согласно положениям настоящего Закона, положения других законов, регулирующие способ доставки, не применяются.

(2) Если иные законодательные акты допускают доставку через «информационные ящики», то указание в этих актах других способов доставки не отменяет положений пункта 1.

(3) Документ, который был доставлен в «информационный ящик», считается полученным в тот момент, когда в «информационный ящик» входит лицо, которое, в соответствии со своими правами, имеет доступ к переданному документу.

(4) Если лицо, в соответствии с п.3, не войдет в «информационный ящик» в течение 10 дней с даты доставки документа в «информационный ящик», то документ будет считаться доставленным в последний день этого периода. Это положение не применяется, если другое законодательство предписывает иной способ доставки.

(5) Лицо, для которого был создан данный «информационный ящик» может, в соответствии с другими условиями, предусмотренными законодательством, обратиться с просьбой о непризнании факта доставки, определенного согласно пункту 4.

(6) Доставка документа согласно пунктам 3 или 4, имеет такую же юридическую силу, как и доставка в собственные руки.

(7) Обмен документами между государственными органами через «информационные ящики» не применяется, если по соображениям безопасности между органами используется иной способ электронных коммуникаций.

Авторизованная конверсия документов

Поскольку работа органов государственной власти происходит в смешанном документообороте, то достаточно часто требуется проводить преобразования документов из бумажной формы в электронную и обратно. Закон разрешает и регламентирует порядок такой авторизованной конверсии (преобразования) бумажных документов в электронный вид и обратно. Документ, полученный в результате авторизованной конверсии, имеет такую же юридическую силу, как и заверенная копия документа.

Авторизованную конверсию будут осуществлять только уполномоченные законом органы и лица — нотариусы, муниципальные и районные органы власти, отделения городских округов. Однако законодательством закреплено, что тот, кто выполняет авторизованную конверсию документа, не несет ответственность за точность и достоверность данных оригинала, а только за точное соответствие результата конверсии подлиннику.

Источники

Zakon č. 365/2000 Sb. o informacních systémech veřejné spravy
<http://www.mvcr.cz/soubor/zakon-c-365-2000-sb-o-informacnich-systemech-verejne-spravy.aspx>

Zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
<http://www.mvcr.cz/soubor/sb098-08-pdf.aspx>

Zákon č. 301/2008 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
<http://www.mvcr.cz/soubor/sb098-08-pdf.aspx>

Zdeněk Zajíček Návrh zákona o elektronických úkonech, osobních číslech a autorizované konverzi dokumentů, konference ISSS 2008, 7-9.04.2008 (на чешск. языке)
http://www.issc.cz/archiv/2008/download/prezentace/zajicek_mvcr_egovact.ppt

Презентация Радека Горачека (Radek Horacek) (МВД Чехии) «Электронное правительство как живой организм», 30 ноября 2008 г., Прага, (на англ.яз.)
<http://www.mvcr.cz/soubor/cz-horacek-egovernment-public-admin-pps.aspx>

Senátoři schválili návrh zákona o elektronických úkonech // iPrávník
je.- 04.08.2008. (на чешск. языке)
http://www.ipravnik.cz/cz/aktuality/art_5245/senatori-schvalili-navrh-zakona-o-elektronickych-ukonech.aspx

CZ: New legal Czechs and balances for electronic documents // ePractice.eu. — 28 July 2008 (на англ. яз.)

Ivan Langer, Zdeněk Zajíček, Czech POINT , (на чешск. языке)
<http://www.mvcr.cz/soubor/czech-point-rok-po-zahajeni.aspx>

Petr Stiegler eGONovo srdce — Informační systém datových
schránek, eGon News. — № 3. с.2. (на чешск. языке)
<http://www.mvcr.cz/soubor/egon-news-3.aspx>

10. Швейцария

Межведомственное электронное взаимодействие в федеральных органах государственной власти

В Швейцарии в январе 2008 года был утвержден план перехода на электронный документооборот федеральных органов государственной власти. Обширный план, получивший название «Доклад и план мероприятий по переходу к электронным делам, даным и документам»⁹², разработан по заказу Федерального совета (исполнительного органа Швейцарской Конфедерации) и позиционируется как программа модернизации государственного управления и управления документами. План интересен тем, что в нем последовательно описаны все этапы работы и указаны органы и организации, отвечающие за его реализацию.

Стратегия построения «электронного правительства», принятая в Швейцарии 24 января 2007 года, предусматривает активное использование информационных технологий. При её разработке было учтено то, что совершенствование государственного управления невозможно без повсеместного внедрения, в течение ближайших нескольких лет, электронного документооборота.

Современное состояние управления государственными документами в Швейцарии

Государственное регулирование в сфере управления документами основывается на положениях закона «О правительстве и государственном управлении Швейцарии»⁹³, который обязывает каждую го-

⁹²AZ 013.3-01 Bericht und Aktionsplan zum Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten

⁹³Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, vom 21. März 1997, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.010.de.pdf>

сударственную административную единицу документировать собственную деятельность⁹⁴.

С середины 1990-х годов практически все документы и массивы данных в федеральной администрации создаются и обрабатываются с помощью электронных информационных систем. Часть документов пересылается между различными органами управления с помощью электронной почты, а общественность получает доступ к документам через веб-страницы. Наряду с этим, бумага играет по-прежнему важную роль, в первую очередь там, где требуются подписанные «вручную» официальные документы; для традиционного обмена бумажными почтовыми сообщениями, печатными произведениями; а также для архивного хранения. В федеральной администрации много информации все еще хранится на бумажных носителях, но электронные технологии постепенно начинают играть доминирующую роль в процессах обработки информации благодаря их скорости, гибкости, возможности объединять информацию из различных источников и почти неограниченному объему памяти. Бумага же все больше становится вторичным, вспомогательным носителем информации с ограниченной перспективой использования.

В настоящее время в федеральной администрации Швейцарии фактически сосуществуют две культуры обработки информации: первая опирается на традиционные бумажные технологии, а вторая — на использование электронных информационных систем. И хотя обе культуры преследуют идентичные цели и функции, для каждой из них характерен определенный образ мышления, методы работы, формы организации и инструменты.

Как подчеркивается в программе, одновременное поддержание обеих культур обходится дорого и не позволяет достичь желаемой эффективности государственного управления. Плохое взаимодействие между системами бумажного и электронного делопроизводства и документооборота приводит к значительным затратам на преобразование информации, препятствует эффективной организации судебного делопроизводства и вызывает неопределенность в отношении статуса и доказательной силы электронных данных и документов.

⁹⁴RVOG, ст. 22

Положение дел в части использования электронных дел, данных и документов в федеральной администрации признано неудовлетворительным. Практика, при которой каждое ведомство по своему организует работу с электронными документами, препятствует системному и эффективному использованию потенциала электронного управления. Хотя в последние годы в ряде министерств и государственных учреждений успешно и с большой пользой реализовывались отдельные решения, для того чтобы поставить деловые процессы федеральной администрации целиком на электронную основу, по мнению авторов программы, требуется не только воля и желание высших органов управления, но и соответствующее централизованное руководство.

Случаи внедрения электронно-цифровой подписи в федеральных органах исполнительной власти единичны, хотя в наличии имеются все необходимые предпосылки для её использования: законодательные, технические и производственные. Основной причиной этого является, с одной стороны, слабая осведомленность ответственных лиц государственных органов о возможностях этой технологии по обеспечению защищенного электронного обмена документами, а с другой — отсутствие необходимых для её использования прикладных программных приложений.

Программа совершенствование государственного управления (GEVER) Швейцарии

С 1999 года в Швейцарии реализуется программа совершенствования государственного управления (сокращенно GEVER), в которой основной упор сделан на широкомасштабное использование информационных технологий. Согласно разработанной GEVER-стратегии (последняя версия была опубликована в 2004 году), органам государственной власти были даны широкие полномочия по разработке и внедрению у себя информационных систем. При этом ведомства сами несли ответственность за рентабельность внедрений систем GEVER, отвечающих их потребностям, и выделяли для реализации проектов необходимые финансовые и кадровые ресурсы.

Самостоятельность ведомств в вопросе информатизации ограничивалась лишь требованием выбирать программное обеспечение из специального списка. Как отмечено в критической части нового программного документа, функциональные возможности и технические качества программ, вошедших в список, заметно различались.

В принятой программе перехода на электронное управление документами подчеркивается, что максимальный эффект может быть получен только тогда, когда современные технологии будут использоваться всеми министерствами, учреждениями, структурными подразделениями и отдельными сотрудниками. Сделан также вывод о том, что для более эффективного внедрения электронных документов в органах государственной власти Швейцарии требуется централизованное руководство программой на вышестоящем уровне. Именно это, с точки зрения авторов программы, позволит создать однотипную организационную и техническую среду, необходимую для межведомственного взаимодействия. На данный момент одни учреждения и министерства (например, Министерство экономики и народного хозяйства) понимают необходимость и успешно внедряют электронное управление деловой деятельностью и документами, в то время как в других государственных органах этот вопрос всерьез не рассматривается.

Рассмотрев содержащиеся в программе предложения, Федеральный совет Швейцарии на своем заседании 23 января 2008 года принял план действий по переходу на широкомасштабное использование электронных документов в органах государственной власти.

Согласно утвержденному плану, не позднее конца 2011 года на основе использования электронных дел, данных и документов будут перестроены как все внутренние процессы государственного управления, так и взаимодействие с «внешними» учреждениями.

Понятие «электронные дела, данные и документы» охватывает все информационные объекты, имеющие юридическую значимость согласно закону «О правительстве и государственном управлении Швейцарии» и Федеральному закону «Об архивном хранении»⁹⁵, которые создаются, получают, обрабатываются, управляются, передаются, рас-

⁹⁵Bundesgesetz über die Archivierung, BGA, vom 26. Juni 1998, http://www.admin.ch/ch/d/sr/152_1/index.html

пределяются, публикуются и архивируются с помощью электронных информационных систем в федеральных органах государственной власти Швейцарии в ходе их деловой деятельности.

Прежде всего, это:

- структурированные данные, используемые в деловых программных приложениях;
- документы, созданные при помощи офисных пакетов программ;
- веб-документы;
- электронная почта и другие формы электронных сообщений (например, SMS, мгновенные и голосовые сообщения).

Организация внедрения электронного документооборота

В плане реализации программы перечислены основные задачи, которые необходимо выполнить, сроки и органы власти, ответственные за исполнение. В соответствующих мероприятиях участвуют все федеральные учреждения Швейцарии.

- Конференция генеральных секретарей (GSK), Министерство внутренних дел и Швейцарский федеральный архив (далее — BAR) отвечают за управление, контроль и координацию внедрения до конца 2011 года электронного управления деловой деятельностью в министерствах и в федеральной канцелярии (программа GEVER-Союз).
- Федеральная канцелярия до конца 2010 года организует постепенный перевод деятельности Федерального совета и Парламента на электронную основу.
- Все министерства и федеральная канцелярия не позднее конца 2011 года должны обеспечить внедрение электронного управления деловой деятельностью (GEVER) как внутри ведомств, так и организовать межведомственное взаимодействие различных государственных учреждений.

Стоимость внедрения

Для определения примерной стоимости внедрения авторы программы опросили специалистов ряда государственных учреждений, которые ввели у себя GEVER в течение последних двух лет. В зависимости от объема и сложности деловых процессов организации, а также от величины государственного органа, стоимость внедрения GEVER в расчете на одного сотрудника со всеми издержками оценивается в диапазоне от 6 до 9 тысяч швейцарских франков (примерно от 140 до 200 тысяч рублей).

Сроки внедрения

Разработка концепции, планирование и проведение преобразований по переходу на полномасштабное электронное ведение дел в каждом органе государственной власти входит в компетенцию его руководства. Тем не менее, были установлены следующие обязательные контрольные сроки для всей федеральной администрации:

- определение стратегии перехода к использованию электронных документов и электронного управления в каждом федеральном органе власти, с учетом их специфических особенностей, и разработка проектов преобразований — по декабрь 2008 года;
- реализация проектов и их завершение — в декабре 2011 года.

Создание централизованного каталога федеральных документов

Информационные технологии открывают принципиальную возможность организации простого и менее затратного доступа к делам, данным и документам. Федеральный закон о принципе гласности в управления (BGJ) регулирует доступ общественности к официальным документам Швейцарии. Чтобы практически реализовать предоставляемое этим законом право на доступ к государственной информации, необходимо обеспечить заинтересованным лицам оперативную возможность установить, где какие официальные документы находятся. В этой связи Швейцарскому

федеральному архиву поручается до конца 2010 года создать централизованный каталог официальных данных и документов, доступ к которому может предоставляться как через интернет, так и по внутренней информационной сети.

Создание такого каталога связано со значительными усилиями и затратами, поэтому до введения его в эксплуатацию будет использоваться децентрализованное решение, в рамках которого государственные структуры будут публиковать списки своих официальных документов в интернете.

Использование централизованного каталога в качестве основы для информирования о доступных делах, данных и документах (Single Point of Orientation, SPO), освободит отдельные государственные учреждения от выполнения соответствующих задач и одновременно упростит взаимодействие между общественностью и органами государственного управления. Каталог будет предоставлять информацию о существовании документов и позволит общественности, а также другим органам управления направлять запросы о доступе к информации и документам непосредственно в нужное государственное учреждение. Выполнение запросов и предоставление затребованной информации останутся обязанностями соответствующих государственных органов. Каталог рассматривается не как альтернатива, а как дополнение к существующим информационным службам федеральной администрации.

Федеральный Архив Швейцарии принимает от федеральных учреждений не только архивные дела, данные и документы, но и принадлежащие им каталоги (описи дел), после чего интегрирует их в централизованный научно-справочный аппарат. Федеральному Архиву поручено также создание централизованного каталога всех дел, данных и документов Швейцарской конфедерации. Одновременно с этим будут составляться описи дел, переданных из органов государственной власти. Кроме того, такой предварительный сбор и объединение описей дел органов государственной власти в централизованном каталоге при Швейцарском национальном архиве позволит впоследствии, при передаче электронных документов на постоянное хранение, значительно упростить процедуру передачи и до определенного уровня автоматизировать

этот процесс. Создание централизованного каталога планируется в 2008 — 2010 годах, и не позднее начала 2011 года он должен быть предоставлен для использования общественности и органам государственной власти.

Проект ARELDA — «Архивное хранение электронных данных и дел»

Внедрение проекта «ARELDA — Архивное хранение электронных данных и дел», выполнявшееся в рамках построения «электронного правительства» Швейцарии, успешно завершено в сентябре 2009 года. Швейцарский Федеральный архив официально принял в эксплуатацию электронный архив.

Целью проекта, начатого в 2005 году, была разработка информационной системы, обеспечивающей архивное хранение электронных документов. Одновременно в Швейцарском Федеральном архиве (BAR) была создана организационная структура, обеспечивающая функционирование архива. Теперь Швейцарский Федеральный архив может принимать на архивное хранение документы органов государственной власти в электронной форме, обеспечивая их длительное и постоянное хранение, независимо от изменений форматов файлов и технологий хранения данных.

В соответствии с федеральным законом «Об архивном хранении» от 26 июня 1998 года, функция Швейцарских Национальных Архивов состоит в организации хранения документов, «имеющих юридическое или административное значение или большую информационную значимость». Документами, согласно этому закону, являются все зафиксированные сведения, независимо от носителя информации, которые были получены или созданы при исполнении государственных функций, а также все вспомогательные инструменты и дополнительные данные, которые необходимы для понимания этих сведений и для их использования.

К сфере деятельности Федерального Архива относится также архивное хранение федеральных документов, которые были получены или созданы с помощью информационно-коммуникационных технологий, т.е. электронных документов.

Электронные информационные объекты изначально создаются в самых различных форматах. Пройдя несколько этапов обработки, они должны быть преобразованы в стандартизованные архивные информационные «пакеты» (архивные объекты). Для обработки электронных архивных объектов нужны специальные инструменты. Кроме того, обеспечение долговременной сохранности информационных объектов, когда за время хранения могут неоднократно измениться технологии, требует проведения дорогостоящих миграций на новые форматы и системные платформы.

Федеральный архив должен реализовать решения, которые поддерживают основные процессы доставки, архивного хранения и передачи электронных данных из отраслевых приложений и управленческих систем (баз данных), а также систем электронного документооборота (системы GEVER). После этого планируется постепенный переход на архивное хранение документов федеральной администрации, в основном, в электронном виде.

Деловые документы на бумажных носителях с 2012 года будут передаваться на архивное хранение только в тех случаях, когда по закону требуется сохранить бумажный документ. Документы в бумажной форме государственные органы могут получать от внешних организаций; они также могут изготавливать бумажные версии документов в качестве рабочих копий для ограниченного использования. Однако в первом случае такие документы оцифровываются и интегрируются в электронный информационный контур ведомства, а во втором — не имеют никакой архивной ценности. Несмотря на такие исключения, никаких «гибридных» архивов быть не должно.

Изначально созданные в электронном виде данные и документы должны сохраняться в федеральном архиве в электронном виде. Швейцарский федеральный архив должен организовать архивное хранение электронных досье (из систем GEVER федеральных органов власти), а также реляционных баз данных. Для этого должна быть создана соответствующая инфраструктура, а также разработаны стандартные интерфейсы для электронной передачи данных и документа в определенных Федеральным Архивом Швейцарии форматах. От архивного хранения в бумажном виде

документов с датой создания после 31 декабря 2011 года планируется отказаться из-за высокой стоимости и больших объемов хранения.

Сохранение электронных документов необходимо для юридического обеспечения государственной деятельности, и, прежде всего, для создания свидетельств деловой деятельности органов государственной власти. В дальнейшем электронные архивы дадут возможность проводить исторические и научные исследования. Для этого сохраняемые электронные документы должны, без каких либо временных ограничений, удовлетворять следующим требованиям:

- архивные документы должны быть сохранены неизменными, должна быть обеспечена их целостность, подлинность и надежность;
- архивные документы должны в течение длительного времени оставаться понимаемыми в их взаимосвязи с другими документами;
- архивные документы должны быть доступны и быть пригодными к использованию в соответствии с требованиями действующего законодательства;
- выполнение перечисленных требований не должно зависеть от использованных технологий.

Для организации электронного архивного хранения (проект AREL-DA) Федеральный Архив Швейцарии работает над созданием комплекта нормативных документов, определяющих технические и производственные условия и регламентирующие:

- стандартные интерфейсы для передачи электронных данных и документов в федеральный архив;
- требования к приложениям, решающим следующие задачи:
 - долговременное хранение архивных дел в электронном хранилище;
 - формирование метаданных об архивных делах, хранящихся в архивной информационной системе;
 - построение средств поиска, с помощью которых может поддерживаться поиск в электронном архивном хранилище;

- хранилище для электронных архивных дел (инфраструктура), а также локальных приложений для управления данными;
- приложения для поддержки миграции электронных архивных дел на новые технические платформы или преобразование их в новые форматы данных и документов;
- приложения, позволяющие извлекать из электронного хранилища и предоставлять в распоряжение пользователей архивные дела.

Федеральные органы государственной власти смогут передавать в федеральный архив электронные досье из систем GEVER, а также документы и данные из реляционных баз данных.

Кроме того, Федеральному Архиву Швейцарии поручено:

- определить пригодные для архивного хранения цифровые форматы⁹⁶;
- определить порядок электронной сдачи документов, которые могут передаваться в распоряжение BAR через стандартные интерфейсы⁹⁷;
- внедрить процедуру электронной передачи документов в архив (принятие в электронное хранилище, записи в информационной системе архива, формирование средств поиска и т.д.);
- разработать порядок доступа к электронным архивным фондам;
- разработать порядок обеспечения сохранности электронных фондов (порядок проведения миграции электронных документов в архиве).

⁹⁶См. Archivtaugliche dateiformate, Standards für die Archivierung digitaler Unterlagen, Juli 2007

<http://www.bar.admin.ch/dienstleistungen/00516/00517/00801/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkklN0gn2EbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

⁹⁷См. Spezifikation Submission Information Package (SIP), Ablieferungsobjekt für digitale Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv, September 2009; Data Dictionary, Submission Information Package (SIP), September 2009,

<http://www.bar.admin.ch/dienstleistungen/00516/00517/00801/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkklN1gH98bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

Система SIARD — программно-независимое архивное хранение реляционных баз данных

Федеральный Архив Швейцарии в 2008 году разработал систему SIARD⁹⁸ (Software Independent Archiving of Relational Databases — программно-независимое архивное хранение реляционных баз данных) — жизнеспособное решение для долгосрочного сохранения реляционных баз данных. Решение включает открытый формат для архивирования реляционных баз данных, а также пакет программного обеспечения SIARD Suite для преобразования реляционных баз данных в формат SIARD.

Формат SIARD

Формат SIARD был разработан Федеральным Архивом Швейцарии и является частью платформы для электронного архивного хранения, создаваемой в рамках европейского научно-исследовательского проекта PLANETS. В мае 2008 года формат SIARD был принят в качестве официального формата для хранения баз данных в проекте PLANETS. Спецификации формата открыты и опубликованы. В Швейцарии все базы данных в настоящее время передаются на архивное хранение в Федеральный Архив в формате SIARD⁹⁹.

Пакет программ SIARD

Программное обеспечение SIARD базируется на международных стандартах, таких, как XML, SQL: 1999 и UNICODE. В настоящее время приложение поддерживает следующие базы данных: Oracle, Microsoft SQL Server и Microsoft Access. Федеральный Архив

⁹⁸Software-Independent Archival of Relational Databases

⁹⁹См. SIARD Formatbeschreibung, Beschreibung Dateiformat SIARD zur Erhaltung von relationalen Datenbanken, Schweizerisches Bundesarchiv, 30. September 2008,

<http://www.bar.admin.ch/themen/00772/00811/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCk-kIN0hHx+bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

Швейцарии распространяет пакет SIARD Suite бесплатно, в соответствии с условиями лицензионного соглашения. В случае принятия условий лицензионного соглашения по электронной почте присылается ссылка для скачивания SIARD Suite.

Источники

172.010 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG);
http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c172_010.html

152.1 Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA),;

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/152.1.de.pdf>

AZ 013.3-01 Bericht und Aktionsplan zum Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten, 10. Januar 2008

http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00078/00950/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdIR8gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A—

Nathalie Falcone-Goumaz, Programm GEVER Bund, 19. Juni 2008
http://igrm.ch/images/stories/pdf_dateien/programm_gever_bund.pdf

Querschnittsprüfung im Bereich Geschäftsverwaltung GEVER Bund, EFK Bericht Nr. 1.6249.100.00373.01 vom 21. März 2007
http://www.efk.admin.ch/pdf/6249BE_QP_GEVER_Bund_Ver%C3%B6ffentlichung.pdf

Stephan Jarmann/Beat Siegrist Rechtliche Aspekte elektronischer Geschäftsverwaltung Az: 316. 1 Schweizerisches Bundesarchiv Fachstelle GEVER, 18. 10. 2004;

http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00078/00080/00212/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdIN3fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A—

==

WAF — Weisungen über die Aktenführung, 13. Juli 1999,
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/5428.pdf>

Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
30.09.2009,
<http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=29301>

Policy Digitale Archivierung, Grundsätze des BAR zur digitalen
Archivierung, Schweizerisches Bundesarchiv, 24.09.2009
<http://www.bar.admin.ch/themen/00772/00811/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp-zLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gH5+bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

SIARD Formatbeschreibung, Beschreibung Dateiformat SIARD zur
Erhaltung von relationalen Datenbanken, Schweizerisches Bundesarchiv, 30. September 2008
<http://www.bar.admin.ch/themen/00772/00811/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp-zLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN0hHx+bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

Archivtaugliche dateiformate, Standards für die Archivierung digitaler
Unterlagen, Juli 2007
<http://www.bar.admin.ch/dienstleistungen/00516/00517/00801/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp-zLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN0gn2EbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

Spezifikation Submission Information Package (SIP), Ablieferungsobjekt für digitale Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv, September 2009
<http://www.bar.admin.ch/dienstleistungen/00516/00517/00801/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp-zLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gXZ+bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

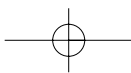
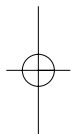
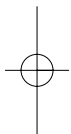
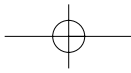
Data Dictionary, Submission Information Package (SIP), September 2009,
<http://www.bar.admin.ch/dienstleistungen/00516/00517/00801/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp-zLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gH98bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

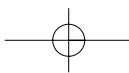
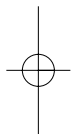
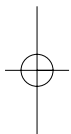
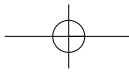
Заключение

Публикация данной книги, как мы надеемся, будет полезна специалистам, занимающимся вопросами совершенствования государственного управления, построения систем межведомственного электронного взаимодействия, электронного документооборота, созданием электронных архивов.

Процесс перемен в сфере управления документами и архивного дела в России набирает силу, а непрекращающееся совершенствование информационно-коммуникационных технологий заставляет страны-лидеры также все время искать новые технологические, организационные и правовые решения. Постоянное отслеживание передового отечественного и зарубежного опыта и его широкое распространение становятся необходимостью, поскольку без этого очень трудно догнать тех, кто ушел далеко вперед.

Компания «Электронные Офисные Системы» намеревается продолжить проект по изучению и обобщению передового опыта, надеясь, что, возможно, данная работа станет началом серии публикаций.







Компания «Электронные Офисные Системы» (ЭОС) – признанный лидер на рынке систем автоматизации документооборота и делопроизводства.

ЭОС – ведущий российский производитель и поставщик систем, автоматизирующих делопроизводство, документооборот, кадровый учёт, архивное дело и хранение электронных документов.

Мы автоматизируем документооборот – от создания проекта документа до списания в дело и передачи в архив. А также разрабатываем и предлагаем нашим клиентам и партнерам современные и высокотехнологичные системы управления электронными документами.

Лидирующие позиции на рынке СЭД

- По итогам первого полугодия 2009 года – по количеству всех новых проектов внедрения СЭД в России у ЭОС – первое место: 35% (у ближайшего конкурента 28%). По количеству автоматизированных рабочих мест за первое полугодие 2009 г. ЭОС принадлежит 38% всего рынка (ближайший конкурент 26%).
- В 2008 году по приказу Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии на базе ООО «Электронные офисные системы (проектирование и внедрение)» (ЭОС ПВ) создан подкомитет (ПК 6) по стандартизации «Жизненный цикл электронного документооборота».

Продукты ЭОС установлены в 2000 организациях на более чем 150 000 рабочих местах. ЭОС участвует в реализации крупнейших проектов построения систем электронного документооборота, каждый из которых охватывает десятки и сотни структурных подразделений территориально распределенных организаций.

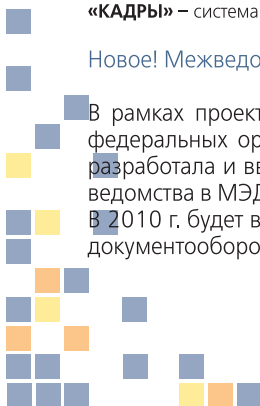
Продукты

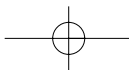
- «ДЕЛО» – система автоматизации делопроизводства и электронного документооборота;
- EOS for SharePoint – система электронного документооборота на базе Microsoft Office SharePoint Server 2007;
- «КАРМА» – универсальная система для криптографической защиты информации и визуализации ЭЦП;
- EDSIGN – программа для создания и подписания электронного документа электронной цифровой подписью;
- eDocLib – система учета, хранения и управления корпоративными электронными документами;
- «АРХИВНОЕ ДЕЛО» – система автоматизации ведения ведомственных бумажных и электронных архивов;
- «КАДРЫ» – система автоматизации кадрового делопроизводства.

Новое! Межведомственный электронный документооборот.

В рамках проекта по созданию межведомственного электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (МЭДО ФОИВ) компания ЭОС первой разработала и ввела в действие типовой конвертор для включения СЭД федерального ведомства в МЭДО (на примере Министерства сельского хозяйства).

В 2010 г. будет выпущена система межведомственного (корпоративного) электронного документооборота для организаций с территориально распределенной структурой





Microsoft
GOLD CERTIFIED
Partner

(МЭД). Система позволит в автоматическом режиме контролировать ход прохождения взаимосвязанных документов в территориально распределенных организациях.

В марте 2010 г. выпущена система для создания и обмена электронными документами с использованием ЭЦП. EDSIGN может применяться для подписания любых документов работниками одной или разных организаций. Процесс подписания ЭД происходит в привычном интерфейсе текстового редактора MS Word. Документ, созданный с помощью EDSIGN, может использоваться в юридически значимом документообороте, а ЭЦП, поставленные в документе, будут эквивалентны собственноручным подписям.

Услуги

- Полный комплекс услуг по созданию и вводу в действие автоматизированной технологии обработки документов «под ключ» (обследование, разработка технологической схемы и регламентов работы, установка и настройка программного обеспечения, обучение персонала).
- Консультирование по вопросам налаживания и оптимизации бумажного и электронного документооборота (обследование, экспертная оценка состояния, выработка рекомендаций и разработка нормативных документов).

Клиенты

ЭОС по праву гордится не только числом клиентов, но их качеством: в портфеле компании заметное количество масштабных и территориально распределенных проектов. Среди клиентов, выбравших систему «ДЕЛО»: Совет Федерации, Государственная Дума, Курчатовский институт, Аппарат партии «Единая Россия», Московская Патриархия, «Росавиакосмос», Холдинговая компания «Росгосстрах», Банк России, Банк ВТБ24.

17 субъектов Российской Федерации приняли систему «ДЕЛО» как базовую для документационного обеспечения деятельности всех структур власти регионального и муниципального уровней.

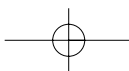
Учебные заведения

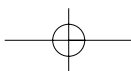
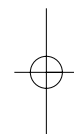
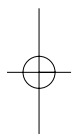
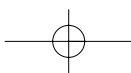
В рамках программы «Электронный документооборот – со студенческой скамьи!» компания «Электронные Офисные Системы» много лет оказывает содействие отечественному образованию. ЭОС предоставляет учебным заведениям России и стран СНГ свои программные продукты для использования их в учебном процессе. На сегодняшний день в программе участвуют 245 академий, университетов, институтов, техникумов, колледжей и лицеев России, Беларуси, Украины, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана. Им было передано около 9800 автоматизированных рабочих мест.

Партнерская сеть

Более 250 сертифицированных компаний, подавляющее большинство которых – региональные, осуществляют продвижение продуктов и услуг ЭОС по всей территории России, Украины, Белоруссии, Казахстана и Латвии. Это позволяет эффективно работать с региональными заказчиками и успешно решать задачи построения систем документооборота для клиентов с территориально распределенной структурой.

eos.ru | market@eos.ru





Информация о ПК6

ПК 6 – подкомитет по стандартизации «Жизненный цикл электронного документооборота» – создан на базе ООО «Электронные Офисные Системы (проектирование и внедрение)» приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 1907 от 11 июня 2008 года.

Подкомитет создан в структуре технического комитета (ТК) 459 «Информационная поддержка жизненного цикла изделий».

В подкомитет вошли:

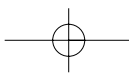
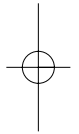
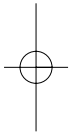
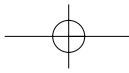
1. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
2. ООО «Электронные Офисные Системы» (проектирование и внедрение)
3. ФГУ «КВФ «Интерстандарт»
4. Некоммерческая организация «Фонд поддержки инновационных программ НП «РОСИСПЫТАНИЯ»
5. Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД)
6. Федеральное архивное агентство
7. РОО «Гильдия специалистов в области информатики и управления документацией»
8. ООО «Генкей»
9. ООО «Инфра-Ресурс»
10. ЗАО «Научно-Технологический Центр ИРМ»
11. Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

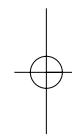
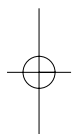
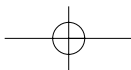
Представители ПК 6 входят в качестве экспертов в международный комитет по стандартизации ИСО ТК 46 «Информация и документация», ПК 11 «Архивное дело и управление документами».

Основная цель создания ПК6 — повышение эффективности работ по стандартизации и подтверждению соответствия процессов автоматизации электронного документооборота на всех этапах жизненного цикла на национальном и международном уровнях.

Основные направления работы ПК6 включают в себя:

- проведение единой технической политики по стандартизации в области электронного документооборота;
- разработку, согласование и представление в ТК проектов программ национальной стандартизации в области электронного документооборота;
- проведение исследований и аналитических работ, определяющих перспективы и состояние работ по стандартизации в области электронного документооборота;
- проведение (при необходимости) патентных исследований и других исследовательских работ в области стандартизации электронного документооборота;
- гармонизацию национальных стандартов Российской Федерации в области электронного документооборота с международными стандартами и национальными стандартами зарубежных стран;
- сотрудничество по формированию нормативной базы в области электронного документооборота с министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, ведомствами, организациями, предприятиями и иными пользователями стандартов и нормативных документов;
- работы в области межгосударственной стандартизации в соответствии с действующим законодательством и нормативными документами Ростехрегулирования;
- представительство Российской Федерации в международных (региональных) организациях по стандартизации;
- участие в разработке проектов международных (региональных) стандартов;
- подготовку предложений по позиции Российской Федерации для голосования по проектам международных (региональных) стандартов;
- подготовку предложений по принятию национальных стандартов Российской Федерации в качестве международных (региональных) стандартов.

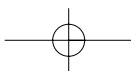




Компьютерная верстка Д.Н. Бирюков
Подписано в печать 29.03.2010 г.

Формат 60x84/16. Гарнитура «Pragmatica». Тираж 500 экз.

Отпечатано в ООО «Полиграфия Дизайн». Заказ №____.



**Наталья Александровна Храмцовская**

окончила исторический факультет Московского государственного университета. Свою карьеру начала как архивист: тринадцать лет проработала в Центральном архиве общественно-политической истории Москвы, где прошла путь от архивариуса до руководителя справочной группы архива. Затем двенадцать лет работала в кредитных организациях, где занималась не только налаживанием оперативной работы с документами, но и организацией их архивного хранения и уничтожения.

С 2005 года Н.А. Храмцовская работает ведущим экспертом по управлению документацией в компании «Электронные Офисные Системы» (ЭОС). Участвовала в ряде крупных консультационных проектов, в работе над стандартами и перечнями, в том числе в публичном обсуждении

и переводе на русский язык европейских спецификаций MoReq2. Ею опубликовано более 150 статей по вопросам современного управления документами и архивного дела. Н.А.Храмцовская преподает в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, она член РОО «Гильдия Управляющих Документацией» и член международной ассоциации специалистов по управлению документами и информацией ARMA International.

ISBN 590479703-6



9 785904 797034