



В статье сделана попытка теоретического осмысления понятия «язык библиографической записи» и его места в системе средств, обеспечивающих электронную коммуникацию. Автор делает вывод, что правила формирования языка библиографической записи непосредственно влияют на дальнейшие возможности информационно-поисковых систем в обеспечении доступа к информации о документах.

Ключевые слова: электронная коммуникация, библиографическая информация, язык библиографической записи.

This article describes the attempt of theoretic understanding of concept «the language of bibliographical records», and its place in the system of methods which provide electronic communication networks. The author concludes that the bibliographical records language forming rules have direct influence into following possibilities of informational-retrieval systems in the process of affording access to the information about documents.

Key words: electronic communication, bibliographical information, the language of bibliographical records.

УДК 005.92:004.63(571.12)

Софья Щербич

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Статья посвящена практике создания электронного правительства в Тюменской области и проблемам организации электронного документооборота.

Ключевые слова: электронное правительство, электронный документооборот, Российская Федерация, Тюменская область.

Организация электронного документооборота является одной из самых обсуждаемых тем как в средствах массовой информации, так и среди специалистов в области управления документами и информационно-коммуникационных технологий. Сейчас, как в целом в Российской Федерации, так и в регионах продолжается поиск оптимального решения вопросов, связанных с организацией электронного документооборота. Применение в системе управления коммуникационных технологий направлено на ее структурирование, унификацию, и, как следствие этого, – ускорение принятия решений по различным вопросам, возникающих в ходе реализации функций того или иного органа управления.

Стремление к изменению нормативного сопровождения существующей системы документооборота в органах управления можно связывать с постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия”» (2002–2010 годы)», а также с его распоряжением от 6 мая 2008 г. № 632-р¹, которое определило основные направления государственной политики в области использования информационно-коммуникационных технологий в социально-экономической сфере и органах государственной власти. Дальнейшая реализация этих направлений имела продолжение в принятии некоторых нормативно-правовых актов, которые легли в основу системы электронного взаимодействия между уровнями власти как в целом

в РФ, так и в ее субъектах. Среди них: «Правила ведения делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»²; «Положение о системе межведомственного электронного документооборота»³.

Следующим важным шагом в этой сфере стало принятие в 2010 г. Федеральных законов № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ и № 227-ФЗ от 27 июля 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием предыдущего акта⁵. Необходимость принятия их не вызывает сомнений. Они устранили некоторые барьеры в сфере оказания государственных услуг в электронной форме, но не все. В апреле 2011 г. принят ФЗ № 63 «Об электронной подписи»⁶, который установил условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью, равнозначным бумажным и т. д.

По мнению М. П. Бобылевой, принятие указанных законов может иметь отрицательные последствия для организации электронного документооборота, так как отсутствуют базовые законы «Об электронном документе» и «Об информационном взаимодействии органов государственной власти и местной системы управления»⁷. Без них государственные услуги в электронной форме на практике будет трудно

© Софья Щербич, 2012



организовать. Базовым актом «Об электронном документе» будут определены легальные формулировки терминов единого понятийного аппарата во всей системе законодательства.

Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод, что состояние действующего законодательства РФ свидетельствует, что имеющаяся тенденция перехода на электронные формы взаимодействия требует проведения большой комплексной работы по систематизации законодательства и устранению административных барьеров и ограничений действующего законодательства по всей сфере правоотношений. Это также указывает на необходимость разработки проектов новых недостающих федеральных законов, устанавливающих принципы и общий порядок организации электронного документооборота, оказания государственных услуг на основе использования ЭД и электронных форм взаимодействия.

В информационном обществе взаимодействие с гражданами, оказание им государственных услуг, прежде всего, ориентировано и строится на принципах виртуального дистанционного контакта с использованием ЭД и электронных форм взаимодействия, тем самым реализуется инструментарий так называемого «электронного правительства». При этом основным средством и инструментарием исполнения органами государственной власти своих функций и реализации предоставления (оказания) государственных услуг является электронный документооборот. Однако действующее законодательство РФ сегодня в большей мере ориентировано на традиционные формы взаимодействия на основе документооборота на бумажных носителях и содержит еще достаточно много административных барьеров, а также ограничений по использованию электронных форм взаимодействия.

При всех лакунах в законодательстве страны движение вперед в развитии данного направления все же продолжается, прежде всего в регионах. Тюменская область является одним из них, где проходила и проходит апробация государственных инициатив по созданию электронного правительства.

По распоряжению правительства Тюменской области «Об утверждении плана мероприятий по проведению административной реформы в Тюменской области на 2009–2011 годы» от 31 декабря 2008 г. № 1902-рп был запущен в эксплуатацию официальный портал органов государственной власти региона <http://admtymen.ru>, а в октябре 2009 г. сайт «Государственные и муниципальные услуги Тюменской области»

<http://uslugi.admtymen.ru>. Создание этого ресурса направлено на снижение издержек граждан и организаций при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и организациями при получении государственных и муниципальных услуг⁸. Согласно статистическим данным 2012 г., он востребован жителями Тюменской области достаточно успешно:

Всего доступно услуг – 1298

В том числе:

электронных – 109;

по электронной карте – 109;

без электронной карты – 35.

Выдано электронных карт – 3757.

Отменено справок – 64.

Документов, полученных без участия заявителя – 23859.

Количество пользователей личного кабинета – 11026⁹.

Для оптимальной работы данного ресурса необходимо было установить соответствующие уровни взаимодействия между поставщиками и потребителями услуг. Для этого утвердили технические требования к взаимодействию информационных систем в региональной системе межведомственного электронного взаимодействия Тюменской области¹⁰.

Система межведомственного электронного взаимодействия Тюменской области (Система, СМЭВ ТО) – автоматизированная информационная система межведомственного электронного взаимодействия для оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде, предназначенная для организации защищенного электронного взаимодействия граждан, государственных и муниципальных служащих, информационных систем региональных и муниципальных органов исполнительной власти, территориальных подразделений федеральных органов власти, организаций и учреждений, расположенных на территории Тюменской области в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг.

Система позволяет присоединять коммерческие и не коммерческие организации различных форм собственности при их желании оказывать или получать услуги с ее помощью. Присоединение новых участников Системы не ограничивается требованиями использования определенных технических решений или средств, кроме случаев, определенных законодательством Российской Федерации.

Внутри данной Системы имеются различные модули, например, в г. Тюмени реализован про-



ект «Информационные киоски» <http://infokiosk.tyumen-city.ru>. Благодаря этому основные информационные ресурсы, выложенные на официальном портале администрации города, стали доступными не только пользователям Интернета, но и более широкому кругу жителей города. Работает принцип «одного окна». Так, например, житель города, обратившись по своей проблеме в то или иное подразделение администрации, может избежать неудобств, издержек, связанных с получением информации о том, на какой стадии решения находится его обращение и другой интересующей информации. Достаточно воспользоваться ближайшим к дому информационным киоском.

С 2008 г. ежегодно проходит форум «Электронное правительство – современный механизм управления регионом», организуемый правительством Тюменской области. Он является эффективной площадкой обмена опытом федеральных и региональных ИТ-проектов, взаимодействия регионов и ИТ-компаний для распространения наиболее успешных практик в сфере информационных технологий, в том числе по реализации перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид.

Задачи мероприятия:

- изучение регионального и международного опыта применения информационных технологий в государственном управлении;
- обсуждение вопросов создания условий для эффективного оказания гражданам государственных и муниципальных услуг в электронном виде;
- рассмотрение методов оценки качества управления регионами¹¹.

Для успешного внедрения технологий «электронного правительства» необходимо решение некоторых проблем, присущих не только российской управленческой практике, но и другим странам, внедряющим данную программу развития информационного общества. В этой связи можно согласиться с мнением В. П. Купченко о том, что эффективность введения электронного правительства зависит от созданной инфраструктуры, обеспечивающей доступ граждан к информации, внедрение электронного документооборота на основе электронной цифровой подписи, создание системы национальных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним, а также кадровой подготовки государственных служащих и граждан к реализации концепции «электронного правительства»¹².

В Тюменской области данные проблемы практически решаются. В частности, запущена про-

грамма «Расширяя горизонты». Ее цель – повышение уровня компьютерной грамотности населения и доступности Интернет.

Основными задачами, решаемыми в рамках этой программы, являются:

- создание условий для обучения населения современным информационно-коммуникационным технологиям;
- организация бесплатных обучающих семинаров для различных слоев населения в зависимости от уровня знаний обучающихся: начальный, базовый и продвинутый курсы;
- создание условий для обеспечения населения компьютерной техникой по доступной цене: расширение сети продаж такой техники и разработка совместно с банками специального кредитного продукта на ее приобретение;
- создание условий для повышения доступности населению Интернет-ресурсов. В населенных пунктах созданы пункты коллективного бесплатного доступа граждан к Интернету на базе библиотек и других учреждений культуры, оборудованные современными компьютерами, подключенными к Интернет¹³.

Губернатор Тюменской области В. В. Якушев заявил: «Мы хорошо понимаем: чтобы у тюменцев были равные возможности в получении государственных услуг, нужно научить их обращаться с компьютером»¹⁴. В рамках реализации программы по повышению компьютерной грамотности «Расширяя горизонты» создана региональная сеть бесплатного интернета «TyumenFree» для распространения интернет-коммуникаций и развития ИТ-культуры населения. 100 точек доступа Wi-Fi будут располагаться во всех муниципальных образованиях области: 46 пунктов коллективного доступа к сети Интернет и 54 точки доступа в популярных местах отдыха тюменцев, а также в культурных, образовательных и медицинских учреждениях г. Тюмени. Таким образом, администрация Тюменской области планомерно создает инфраструктуру для реализации идеи электронного правительства.

Но в кругах отечественных специалистов в области электронного документооборота в свое время высказывалось такое мнение: «Государственные услуги населению – это приятный, полезный, но побочный эффект построения ЭП. Регионы не могут позволить обманывать себя и соответственно, непродуманно выбрасывать деньги, сводя ЭП к одним лишь услугам населению»¹⁵. В качестве доказательства Н. А. Храмцовская привела данные организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Coopera-



tion and Development, OECD), согласно которым «использование населением электронных услуг в самых продвинутых странах 20–50% того, что возможно»¹⁶. На наш взгляд, предоставление государственных услуг в электронном виде населению не может быть побочным явлением, так как изначально является одной из целей создания электронного правительства в РФ: «повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан»¹⁷. Предоставление государственных и муниципальных услуг является структурным элементом электронного правительства. Что касается количественного соотношения пользующихся этими услугами, то здесь не может быть тотального охвата. Существуют реестры услуг, которые могут предоставляться в электронном виде, и востребованы они по мере актуализации их для конкретного индивида, исходя из его возможностей. Кроме этого, существует еще перечень услуг, которые никогда не будут предоставляться в электронном виде, что также нужно учитывать.

Можно только согласиться с тем, что предоставлением электронных услуг не ограничивается понятие «электронное правительство». В это понятие входит также организация электронного взаимодействия внутри управленческой структуры. Деятельность органов власти и управления подлежит обязательному документированию, и в этой связи возникает резонный вопрос о статусе электронного документа. Сам по себе он не имеет никакой юридической силы, так как не защищен от изменения и не обеспечивает конфиденциальность передаваемой информации, пока что юридически значимым остается бумажный документ, оформленный соответствующим способом и имеющий удостоверяющие реквизиты. Принятие закона «Об электронном документе» необходимо как воздух для всех существующих систем электронного документооборота, в том числе в Тюменской области. Этот нормативный акт будет способствовать решению одной из проблем юридически значимого документооборота в РФ. Ведь в его основу заложены:

- «установление общих принципов организации документооборота на основе использования информационно-коммуникационных технологий;
- обеспечение правовых условий для формирования единого информационно-правового про-

странства РФ и доверенной среды электронного взаимодействия субъектов РФ;

- обеспечение принципа преемственности и функциональной эквивалентности с традиционными документами на бумажном носителе;
- установление общих требований по порядку документирования, требований к форме и форматам представления ЭД и их реквизитам;
- установление общих требований к атрибутам форм выделения, представления и оборота ЭД, позволяющих найти необходимый документ среди массы других ЭД;
- установление требований по порядку применения, передачи и получения ЭД;
- установление норм, определяющих, что есть электронная копия традиционного документа и что есть распечатанная копия электронного документа, а также установление порядка перехода и оформления документов на бумажных носителях в электронную форму и обратно;
- установление правовых режимов баз данных и формируемых на их основе информационных ресурсов;
- установление требований по порядку оформления копий ЭД (распечаток на бумажном носителе, трансформации документов в иные форматы);
- установление общих требований по защите ЭД и порядку применения того или иного электронного аналога собственноручной подписи в зависимости от видов и важности документов;
- установление общего порядка применения электронной подписи должностных лиц и печати юридических лиц в ЭД»¹⁸.

Помимо статуса электронного документа должна быть решена и проблема сроков и способов хранения этих документов. Для этого нужен перечень документов, создаваемых электронным способом, т. е. нужно четко разграничить, какие документы могут быть электронными, а какие бумажными. Анализируя практику российского нормотворчества в области электронного документооборота, стоит отметить, что оно движется не совсем логическим путем, разрабатывая сначала частные аспекты, а потом, думая об основе, на которой и должна выстраиваться вся система электронного взаимодействия. Исходя из этого, возникают те проблемы, которые обозначены выше.

Таким образом, деятельность электронного правительства в регионах, в частности в Тюменской области, является успешной, но дальнейшее развитие ее напрямую связано с разработкой проектов новых недостающих федеральных за-



конов, устанавливающих принципы и общий порядок организации электронного документооборота, оказания государственных услуг на основе использования ЭД и электронных форм взаимодействия.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2372.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (в ред. от 07.09.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.referent.ru/1/186609 (дата обращения 01.08.2012). – Загл. с экрана.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // Российская газета. – 2009. – Федер. вып. № 5007. – 30 сент.

⁴ Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – Федер. вып. № 5247. – 30 июля. – (с изм. и доп. от 01.01.2012 г.).

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”» от 27.07.2010 № 227-ФЗ (в ред. от 18.07.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru/popular/search/?g=%F4%E7+%89227&y=0 (дата обращения 01.08.2012). – Загл. с экрана.

⁶ Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru/popular/digital_signature/ (дата обращения 01.08.2012). – Загл. с экрана.

⁷ Бобылева М. П. Корпоративная система документооборота и корпоративная культура: аспекты взаимодействия. – М.: Делопроизводство, 2011. – С. 72.

⁸ Щербич С. Н. Опыт реализации предоставления услуг в электронном виде жителям Тюменской области // Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами: докл. и сообщ. на XVI Междунар. науч.-практ. конф.

26–27 нояб. 2009 г. / Росархив, ВНИИДАД. – М., 2010. – С. 229.

⁹ Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uslugi.admtymen.ru>. – Загл. с экрана.

¹⁰ Технические требования к взаимодействию информационных систем в региональной системе межведомственного электронного взаимодействия Тюменской области [Электронный ресурс]: утв. приказом Департамента информатизации Тюменской области от 11.03.2011 № 35-од. – Режим доступа: http://www1.admtymen.ru/ogv_ru/gov/e-gov/projekt_IKT/regional_sys. – Загл. с экрана.

¹¹ Концепция форума ИНФОТЕХ «Электронное правительство – современный механизм управления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infotex72.ru/concept/#.UII4FU-clMA>. – Загл. с экрана.

¹² Купченко В. П. Вопросы обеспечения доступа граждан к информации органов государственной власти // Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами: докл. и сообщ. на XVI Междунар. науч.-практ. конф., 26–27 нояб. 2009 г. / Росархив, ВНИИДАД. – М., 2010. – С. 233.

¹³ Информация о программе «Расширяя горизонты» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorizont.admtymen.ru/rg/rus/info.htm?id=10636706@cmsSitePage> (дата обращения 01.08.2012). – Загл. с экрана.

¹⁴ Приветствие губернатора Тюменской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorizont.admtymen.ru/rg/rus/main.htm> (дата обращения 01.08.2012). – Загл. с экрана.

¹⁵ Храмуцкая Н. А. Управление документами как ключевой элемент «электронного правительства» в России: состояние, перспективы, международный опыт // Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами: докл. и сообщ. на XVI Междунар. науч.-практ. конф., 26–27 нояб. 2009 г. / Росархив, ВНИИДАД. – М., 2010. – С. 81.

¹⁶ Там же. – С. 82.

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2372.

¹⁸ Ларин М. В. Управление документацией в организациях: проблемы истории методологии // Делопроизводитель. – 2011. – № 2. – С. 57.

Статтю присвячено практиці створення електронного уряду в Тюменській області та проблемам організації електронного документообігу.

Ключові слова: електронний уряд, електронний документообіг, Російська Федерація, Тюменська область.

The article is devoted the practice of e-government in the Tyumen region and the problems of the organization of electronic documents.

Key words: e-government, electronic document management, Russian Federation, Tyumen region.