

*Артем Юрьевич Каратеев*

## **Электронные документы, электронный документооборот и электронная демократия в России**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*электронный документ, электронный документооборот, электронное правительство, электронная демократия, межведомственное информационное взаимодействие*

### **Предпосылки развития новых технологий обмена данными**

Последние 20 лет стали в России временем расширения использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в самых различных сферах. Если в 80-е годы внедрение компьютерной техники затрагивало, главным образом, только научные и крупные производственные организации, а использование ее в органах власти или в быту было довольно редким (в основном, как тогда представлялось, в силу ее высокой стоимости), то в 90-е годы ситуация принципиально поменялась. Персональные компьютеры оказались доступны большей части населения и стали важным атрибутом домашней обстановки семьи среднего класса. Компьютерная техника появилась в офисах частных компаний, массово возникших в постсоветский период. Помимо исчисляемых выгод от использования ИКТ, немаловажную роль в этот период играли соображения престижа – иметь дорогостоящую технику было модно, профессия программиста стала одной из самых популярных и высокооплачиваемых. Компьютеризация России представлялась многими признаком перехода страны к западным стандартам жизни и культуры производства. Компьютеризация провела границу между руководителями «старыми» (выходцами из советской системы управления) и «новыми» (получившими свои посты на волне Перестройки и последовавших событий). «Старые» руководители, как правило, скептически относились к внедрению

ИКТ и, хотя и не отказывались совсем от них, продолжали работать с бумажными документами, не испытывая доверяя к новой импортной и дорогостоящей технике. «Новые» руководители охотно ставили в свои кабинеты персональные компьютеры, самостоятельно работали на них и требовали компьютерной грамотности от подчиненных. Для многих из них, надо полагать, наличие компьютеров на рабочих столах было самым зримым доказательством произошедших в стране перемен.

В те же годы осознается необходимость обмена данными между компьютерами, и организации создают компьютерные сети. Затем закономерно возникает задача обмена данными не только внутри организаций, но и между ними. Во второй половине 90-х годов в России получает развитие Интернет, однако еще до этого в стране предпринимаются попытки организации межведомственного обмена, например, на базе сети «Искра», созданной еще в советское время в качестве выделенного канала связи для органов государственной власти. Пропускная способность сетей долгое время затрудняла передачу изображений, видео- и звуковых записей, больших объемов текстовых документов. Все это, а также перебои в работе сетей и другие сложности в обмене данными заставили каждую организацию создавать собственные базы данных (знаний): о клиентах, поставщиках услуг, товарах и так далее. В результате базы различных организаций в значительной мере повторяли друг друга, информация о каждом гражданине дублировалась в нескольких десятках баз государственных органов: начиная от поликлиники, в которой он лечился, и до органов Министерства внутренних дел, ведавших выдачей паспортов. Вследствие ошибок при вводе данные о гражданине в одном ведомстве могли отличаться от данных в другом ведомстве, что создавало дополнительные неудобства.

Тем не менее, появлялись и централизованные базы данных, доступные широкому кругу пользователей. По инициативе коммерческих компаний, создавались базы нормативно-правовой информации, базы адресов и телефонов и так далее. Большим подспорьем стало появление таких носителей информации, как емкие и дешевые лазерные диски.

Первое десятилетие XXI века принесло решения многих технических проблем, тормозивших развитие и распространение ИКТ. Произошла массовая «интернетизация» населения России, государственных органов, предприятий. С 2000 по 2010 годы число Интернет-пользователей выросло на 1826%. При этом доля населения в возрасте от 18 лет, пользующаяся Интернетом, составила в 2010 году только 37 %, что было существенно ниже показателей развитых стран<sup>1</sup>. На порядок выросла пропускная способность

<sup>1</sup> *Развитие Интернета в России*, <http://ria.ru/infografika/20100930/280796937.html>, 30.09.2010.

каналов связи, как внутренних, так и внешних. Получили широкое распространение мобильные устройства. Выросли вычислительные мощности компьютеров, практически неограниченными стали возможности по хранению информации. Эти и другие достижения создали основу для развития и распространения технологий электронного документооборота, ставших базовыми для концепций предоставления государственных услуг в электронном виде, а также концепций электронной демократии.

## **Автоматизация документооборота и электронный документооборот**

Вопреки расхожему мнению, первые подходы к использованию ИКТ в области управления документами были сделаны еще в советское время. Одним из примеров являются работы, проводившиеся в 80-е годы в аппарате Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС)<sup>2</sup>. Уже тогда было осознано, что применение информационных технологий может повысить эффективность управления и скорость прохождения документов, упростить их поиск, снизить потери информации.

В течение долгого времени ИКТ играли, скорее, вспомогательную роль, осуществляя так называемую «поддержку бумажного документооборота», что было характерно для всех стран. То есть использование электронных систем не приводило к отказу от традиционного создания бумажных документов с печатями, подписями и прочими реквизитами, и обмена ими. В документах, где фиксировались сведения о том, кто, кому и когда передал бумажный документ, кому и когда он был выслан. Сведения о самом документе в электронных системах ограничивались несколькими атрибутами, как правило, номером, датой создания, названием, автором документа. Однако даже только это одно усовершенствование имело большое значение, позволяя быстро формировать списки документов по определенным признакам, получать статистику о движении документов, отслеживать предусмотренные законодательством или внутренними правилами организации сроки обработки (исполнения) документов, а также легко находить данные о нужном документе (где, у кого, на каком этапе обработки он находится).

Такую технологию с трудом можно было назвать электронным документооборотом. По сути, это были учетные системы, электронные картотеки, системы *автоматизации бумажного документооборота*. Их совершенство-

---

<sup>2</sup> *Особенности национального документооборота*, [http://www.eos.ru/pk6/work/press\\_center/detail.php?ID=4281](http://www.eos.ru/pk6/work/press_center/detail.php?ID=4281) (дата обращения 26.04.2015).

вание шло по пути усложнения регистрационной карточки документа, куда можно было вносить все больше и больше сведений о документе, например, указывать адресатов исходящего из организации документа с тем, чтобы последние печатались потом автоматически на почтовом конверте.

Революционным шагом на пути развития таких систем стала техническая возможность прикрепления к регистрационным карточкам файлов с текстами или отсканированными образами документов, появившаяся благодаря росту возможностей вычислительной техники и компьютерных сетей. Теперь уже для ознакомления с документом пользователю не было необходимости брать в руки бумажный документ. С этого момента можно отсчитывать начало эпохи собственно систем *электронного документооборота*, получивших краткое наименование «СЭД».

## **Технические проблемы развития электронного документооборота в России**

### **Электронная подпись**

В первое десятилетие нынешнего века системы электронного документооборота быстро совершенствовались, предоставляя пользователям все больше различных возможностей, однако ряд действий по-прежнему требовал работы с бумажными документами. Это касалось, например, процессов визирования и подписания документов. Появление электронных подписей значительно упростило этот процесс, но здесь развитие электронного документооборота столкнулось с проблемами юридическими – требовалось на нормативном уровне уравнивать в правах бумажные документы, завизированные и подписанные традиционным способом, и электронные документы, подписанные электронными подписями. В России Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» появился в 2002 году, однако на практике большинство организаций и государственных ведомств и сейчас продолжают использовать традиционные способы визирования и подписания документов.

Причин такой ситуации несколько. Во-первых, положения закона в ряде моментов расходились с аналогичными иностранными документами и предусматривали довольно сложную процедуру организации применения электронных цифровых подписей. Закон подвергся критике экспертного сообщества и в настоящее время заменен новым Федеральным законом «Об электронной подписи» 2011 года. Во-вторых, использование цифровой подписи требовало изменения других нормативных актов

и ведомственных инструкций; возникла необходимость разработки специальных регламентов использования нового вида подписи в организациях. В-третьих, не был проработан механизм обеспечения долгосрочного хранения документов, подписанных электронной подписью, что фактически вело в будущем к потере электронным документом своей юридической значимости. В-четвертых, играло (и продолжает играть) роль недоверие к новым формам документов и новым способам обеспечения их юридической значимости. Как для населения в целом, так и для значительной части чиновников привычным является бумажный документ, заверенный подписью и печатью.

### **Архивы электронных документов**

Другой сложной проблемой развития электронного документооборота стал вопрос организации архивов электронных документов. В каком виде (в каком формате и на каких носителях) должны храниться отработанные электронные документы? Как должны систематизироваться? Как должна обеспечиваться их сохранность? Это все вопросы, которые встали перед архивными работниками во всем мире и потребовали, по сути, перестройки сложившейся за века традиции хранения документов. В России, да и в других странах, многие из поставленных вопросов все еще ждут своего решения. В рамках настоящей статьи нет возможности детально описывать существующие проблемы архивной отрасли и предпринимаемые шаги к их решению, но важно отметить, что решение этих проблем может повлечь за собой и перестройку сложившихся уже правил электронного документооборота.

### **Взаимодействие между системами электронного документооборота**

Следующей важной задачей стало обеспечение обмена данными между системами электронного документооборота. Действительно, ситуация получалась парадоксальная, когда в Организации 1 создавался электронный документ, с ним шла работа в электронном виде, а затем, для передачи в Организацию 2 он распечатывался на бумаге, подписывался, на нем ставилась печать, и по почте или курьером этот документ отправлялся в Организацию 2. В Организации 2, где тоже была установлена СЭД, на документ создавалась новая регистрационная карточка, заполнялись нужные реквизиты, а сам бумажный документ сканировался и прикреплялся в виде файла к регистрационной карточке. Такая практика была и остается типичной для большого числа российских организаций.

Естественным выходом предоставлялось наладить обмен документами между организациями в электронном виде, минуя стадию передачи бумажного экземпляра, которая может занимать от нескольких часов до нескольких дней. Однако сперва требовалось решить ряд проблем:

Во-первых, Организация 1 должна формировать документ в таком формате, который был бы понятен в Организации 2, то есть между ними должен быть обговоренный формат обмена данными. Особенно сложной эта проблема оказывается, если в организациях стоят разные системы электронного документооборота разных разработчиков.

Значительным шагом вперед в этом вопросе стало создание национального стандарта ГОСТ Р 53898-2010 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению», который описал рекомендуемый формат обмена данными между СЭД. Стандарт стал примером успешной совместной работы представителей бизнес-сообщества, общественных и научных организаций, показавшим, что эти структуры способны к самоорганизации и самостоятельной выработке правил работы.

Во-вторых, при обмене электронными документами важно было гарантировать неизменность и сохранность передаваемых документов в целях сохранения их юридической значимости. Для этого использовались и используются электронные подписи, шифрование данных, защита каналов связи и иные средства.

Особый интерес представляет опыт России по организации механизмов электронного взаимодействия и документооборота между органами государственной власти, о котором будет рассказано ниже.

## **Государственное регулирование**

Стоит отметить, что в течение долгого времени государственные органы не оказывали существенного регулирующего влияния на процесс развития электронного документооборота в России. Однако с начала нулевых годов федеральный центр стал активнее принимать нормативные акты, затрагивающие сферу ИКТ, электронного документооборота, электронного правительства и электронной демократии. Регулирование стало необходимым – как для разрешения возникавших споров, так и для определения правил на будущее, в целях обеспечения юридической значимости электронных документов, их сохранности и так далее.

Важным моментом стало появление государственных концепций: была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», действовав-

шая в 2002–2010 годах. Несмотря на то, что программа не достигла заявленных целей, она была важна как осмысление современного положения ИКТ в стране и дальнейших направлений развития.

Процесс государственного регулирования, тем не менее, не был стабильным, после пика законотворческой деятельности 2002 года наступил спад. Новая волна нормативных актов, затронувших ИКТ, началась в 2006–2008 годах.

Вместе с тем, даже в период спада нормотворческой деятельности на федеральном уровне, довольно активно этот процесс шел в регионах, которые часто попросту были вынуждены решать встававшие перед ними вопросы. Особенно это касалось тех регионов, где электронный документооборот внедрялся в органах государственного управления.

За последние годы были приняты Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», ставящая целью повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий, и другие концептуальные документы.

Что касается конкретных проблем и их решений, то здесь дела обстоят не так гладко. Прежде всего, в российском законодательстве нет единых требований к сфере электронного документооборота, а имеющиеся требования – не всегда совершенны. Упомянутый выше Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» 2002 года не был единственной государственной инициативой, вызвавшей бурное обсуждение в экспертном сообществе. Резкой критике подвергались и подвергаются и другие законопроекты. Критикуется как общее направление законотворческой деятельности, игнорирование ряда важных для развития электронного документооборота проблем, так и качество законопроектов, а также квалификация тех, кто эти законопроекты разрабатывает, не просчитывая всех последствий принимаемых решений. «В результате, – заявила один из ведущих российских экспертов в области электронного документооборота, член ARMA International<sup>3</sup> Наталья Храмовская, – мы получаем иногда даже худшее нормативное регулирование, чем было до того. И поэтому совершенно понятно, что в такой ситуации одна из особенностей нашего рынка – это то, что нам приходится достаточно часто, в том числе и при разработке программного обеспечения, действовать на свой страх»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> ARMA International – Association of Records Managers and Administrators.

<sup>4</sup> Н.А. Храмовская, *Есть ли будущее у СЭД/ЕСМ систем? Выступление на 21-й международной конференции-выставке по управлению информационными ресурсами*

Также государственные регулирующие органы, а также организации, реализующие государственные проекты нередко обвиняются в неэффективном или нецелевом использовании выделенных средств, неэффективном управлении, рассогласованности действий.

Вместе с тем существуют и положительные сдвиги: за последние годы при создании нормативной базы все больше внимания уделяется иностранному опыту, иностранным подходам и стандартизации в области электронного документооборота. Тем не менее, очевидно, что требуется более активное взаимодействие нормотворческих органов с бизнес-сообществом, экспертами в области ИКТ и документооборота, разработчиками программного обеспечения, с другими государственными органами.

## **Межведомственное взаимодействие и предоставление государственных услуг**

Одним из важных направлений государственной деятельности в последние годы стало создание механизмов и правил межведомственного электронного документооборота и взаимодействия.

В мировой практике сложились два подхода к созданию механизмов межведомственного электронного документооборота. Централизованный подход предполагает создание единого центра обработки данных и четких требований к форматам обмена данными. Информация из одного ведомства поступает в центр, а затем направляется другому ведомству-адресату. Децентрализованный подход не предполагает создания такого центра, требования к форматам обмена являются более мягкими, ведомства сами выстраивают каналы связи между собой.

В России довольно давно сложилась ситуация, затруднившая реализацию централизованного подхода. Еще в первой половине 90-х годов ряд ведомств приступил к разработке систем автоматизации документооборота, различных картотек и баз данных. Как такового рынка СЭД в России на тот момент не существовало, не было и зарекомендовавший себя системы, которую можно было бы взять в качестве базовой для всего государственного сектора, а иностранные разработки были малопригодны для использования ввиду специфики российского документооборота. В результате системы проектировались для конкретных заказчиков с учетом их нужд и требований, но почти без всякого расчета на будущие потребности в интеграции различ-

---

*и электронным документооборотом «Docflow 2015», 19 мая 2015 г., Москва, <http://www.docflow.ru/2015/materials/video.php?login=yes>.*



ных приложений и межведомственный обмен данными. Этот будущий обмен данными, по причине тогдашнего состояния технических средств, казался слишком отдаленной перспективой.

Когда же уже в нынешнем веке технические возможности позволили осуществлять межведомственный обмен или даже произвести интеграцию систем, выявился целый ряд организационных и юридических проблем, мешающих этому.

Во-первых, специально разрабатывавшиеся под требования заказчиков системы за годы эксплуатации и модернизации стали настолько специфичными, что в разных ведомствах не совпадали форматы представления данных. К примеру, в Ведомстве А регистрационная карточка документа имела 25 полей для заполнения, а в Ведомстве Б – 35. В Ведомстве А номер документа был числовым полем, а в Ведомстве Б – текстовым и так далее. Соответственно, обмен данными между Ведомством А и Б требовал либо создания специального конвертера, либо кропотливой и медленной дополнительной ручной работы.

Таким образом, удобство работы каждого в отдельности ведомства при децентрализованном подходе (за счет максимально приспособленной под требования ведомства системы) компенсируется неудобством обмена данными с другими ведомствами. Несложно посчитать, что если 5 ведомств имеют различные системы, то для обмена данными между ними необходимо создать 20 конвертеров (для обмена данными между 2 ведомствами требуются 2 конвертера: из формата первого ведомства в формат второго и из формата второго в формат первого).

Во-вторых, вопрос интеграции систем (например, в рамках перехода к единому центру обработки данных) фактически не рассматривался, поскольку по сложившейся в еще советский период традиции каждое ведомство полагает накопленные в ходе своей деятельности документы своеобразной собственностью и мало расположено делиться этой собственностью с другими ведомствами или даже просто передавать ее куда-то на хранение. Таким образом, сыграла роль традиционная разобщенность российских ведомств, которые даже в периоды сильной централизации сохраняли относительную автономность друг от друга.

В-третьих, сотрудники ведомств крайне опасаются утечек информации, хотя, как понятно из здравого рассуждения, большая часть ведомственного документооборота не представляет ценности для кого-либо вне этого ведомства.

В настоящее время в России созданы системы, которые используют одновременно оба подхода – централизованный и децентрализованный.

В 2009 году было утверждено создание системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) для организации взаимодействия

СЭДов органов государственной власти. Цель использования системы – сокращение времени прохождения документов между организациями и контроль исполнения поручений.

МЭДО состоит из головного узла, связанного защищенными каналами связи с узлами ведомств. Обслуживание системы осуществляет Федеральная служба охраны (ФСО). По каналам МЭДО осуществляется как передача самих электронных документов, так и информация (уведомления) о прохождении документов между организациями, о порядке исполнения документов. Данные передаются в едином формате обмена, что требует наличия конвертеров из формата, который используется в СЭД ведомства, в формат МЭДО и обратно.

Годом позже, в 2010 году, было утверждено создание единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) для предоставления государственных услуг в электронной форме и организации взаимодействия между ведомствами в ходе предоставления этих услуг.

Возможности СМЭВ позволяют заявителю подать электронный запрос на получение услуги (1), приложить к запросу необходимые данные и документы (2), осуществлять обмен данными между ведомствами в процессе обработки запроса (3), отслеживать ход предоставления услуги (4), передавать заявителю результаты обработки его запроса (5).

Использование СМЭВ позволило ускорить предоставление ряда государственных услуг и упростить действия заявителей. Согласно Федеральному закону № 201-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010, ведомства, оказывающие услуги, не должны теперь требовать от заявителей предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других организаций – эти данные должны получаться ведомством-исполнителем по каналам СМЭВ.

Взаимодействие ведомств в рамках СМЭВ осуществляется по децентрализованному варианту – каждое ведомство само разрабатывает приложения для оказания услуг (сервисы СМЭВ) и определяет, какая ему нужна информация и в каком формате от других ведомств.

Предоставление государственных услуг в электронном виде стало значимым признаком модернизации и практической реализацией принципов социального государства. На сегодняшний день успешно действуют как федеральные, так и региональные порталы по предоставлению населению государственных услуг: <https://www.gosuslugi.ru>, <https://pgu.mos.ru> и другие. Порталы позволяют частным и юридическим лицам оставлять заявки на услуги или осуществлять их в режиме on-line. С их помощью можно оформить паспорт или записать ребенка в детский сад. Московский портал городских услуг <https://pgu.mos.ru> предоставляет 285 услуг, на нем заре-

гистрировано 4,5 миллиона пользователей<sup>5</sup>. Общегосударственный портал государственных услуг <https://www.gosuslugi.ru> помимо заявок на оказание услуг позволяет оставить отзыв о работе того или иного ведомства или о качестве предоставленной услуги. Согласно данным Министерства связи и массовых коммуникаций, в 2014 году электронными государственными услугами воспользовались 35,2% граждан России, что на 4,4% больше, чем в 2013 году. Такой рост свидетельствует о том, что далеко не все потенциально заинтересованные в услугах лица используют порталы. Кроме того, обращает на себя внимание разброс показателей по регионам. Например, в Татарстане электронными государственными услугами пользуются 63% населения, в Тамбовской области – 10%, в Дагестане – 2,8%<sup>6</sup>. Качеством предоставляемых электронных услуг полностью удовлетворены 57,5% их пользователей. Эти факты несомненно свидетельствуют о том, что есть много проблем, среди которых и низкая информированность населения, и низкий уровень доверия, и низкий уровень обеспеченностью каналами и средствами связи, и недостаточный уровень оказания самих услуг, неудобство организации их предоставления и так далее.

## **Неравномерность развития**

Согласно международным рейтингам, еще 5 лет назад Россия занимала промежуточное положение между странами, очевидно неготовыми к электронному правительству, и странами, имеющими высокую степень готовности. Рейтинг ООН 2014 года поставил Россию по показателю EGDI (E-Government Development Index) на 27 место в мире<sup>7</sup>, что свидетельствует об успехах проведенной за последние годы работы. Россия вдвое сократила разрыв с Эстонией, которая в деле развития электронного правительства считается самой передовой страной на территории бывшего Советского Союза, и вышла на первое место по Восточной Европе. Однако эти рейтинги (особенно для крупных стран) дают очень приблизительное положение о реальном состоянии дел.

В частности, для России характерны существенные различия по регионам и ведомствам. Различные регионы и ведомства развиваются неравномерно, и наряду с организациями, которые работают на уровне лучших мировых

---

<sup>5</sup> <https://pgu.mos.ru/ru/about> (дата обращения 26.04.2015).

<sup>6</sup> *Доля граждан, воспользовавшихся электронными госуслугами в 2014 году, превысила 35%*, [minsvyaz.ru/ru/events/33078/](http://minsvyaz.ru/ru/events/33078/), 23.04.2015.

<sup>7</sup> *United Nations E-Government Survey 2014*. New York, 2014. P. 31. <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

стандартов и могли бы послужить примером на международном уровне, существуют организации, продолжающие вести традиционный бумажный документооборот. Конкретная ситуация зависит как от готовности перейти к электронному документообороту, так и от имеющихся в распоряжении ресурсов для такого перехода: достаточного финансирования, квалифицированных кадров, воли руководства. Естественно, что разные организации и регионы имеют различные ресурсы и разные уровни готовности. Более того, бумажный документооборот в различных организациях также организован с различной степенью эффективности, что не может не влиять на успешность перехода к электронному документообороту.

Такая «многоукладность» создает дополнительные сложности и на пути выработки единых стандартов электронного документооборота и разработки и совершенствования существующих СЭД, и на пути организации межведомственного электронного документооборота и организации оказания в электронном виде государственных услуг населению.

Утвердившееся на практике за государственными ведомствами право иметь произвольные СЭД подстегнуло развитие рынка программных продуктов в России, а с другой стороны обернулось дополнительной проблемой для самих ведомств – среди многих решений им нужно выбрать подходящее, либо сформулировать требования к разработке собственной системы. Тем не менее, вопрос о создании единой СЭД для государственных органов сейчас не стоит, хотя разговоры об этом велись продолжительное время. Тут можно винить запаздывающее государственное регулирование – очевидно, что тот момент, когда плюсы от внедрения единой СЭД покрыли бы с избытком издержки на переход с различных систем, был упущен. Многие ведомства уже давно создали собственные системы, учитывающие их правила работы, и наладили процессы обработки документов. Что-либо менять без серьезного повода им явно нет смысла...

В этом отношении Россия (наряду с США и другими странами) пошла не самым рациональным путем. Другой вариант автоматизации можно увидеть на примере Норвегии или Австрии, где разработка и внедрение систем документооборота шли позднее и более централизованно, где с самого начала была осознана важность единых стандартов представления и хранения информации.

Особую сложность для России имеет ситуация на местном, муниципальном уровне. Тут особенно остро сказывается нехватка ресурсов, необходимых для перехода на электронный документооборот. В районном центре с несколькими тысячами населения значительно сложнее найти средства и грамотных специалистов, чем на федеральном или региональном уровнях.

Одним из вариантов решения проблемы муниципальной автоматизации является использование облачных технологий. Конечный пользователь получает систему электронного документооборота в виде облачного сервиса, он оплачивает абонентскую плату за его использование, но при этом не тратится ни на дорогостоящее серверное оборудование для обработки и хранения информации, ни на покупку СЭД, ни на дорогих специалистов по обслуживанию техники и программного обеспечения (все это берет на себя владелец облачного сервиса). Подобное решение было представлено, например, в 2012 году компанией «Ростелеком», однако проект не получил ожидаемого развития.

Сложность положения на местном уровне, существующие различия в уровне автоматизации между регионами уже осознаны федеральным центром. Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» предполагает улучшение каналов связи, решение острых вопросов стандартизации и другие мероприятия, направленные на сглаживание различий в развитии между регионами.

## **Мифы и мода**

Парадоксально, но такая наукоемкая и передовая отрасль, как ИКТ, испытывает на себе влияние моды и мифологизированных представлений. Более того, рационалистически настроенным специалистам по ИКТ и руководителям профильных служб бывает крайне сложно признать такое влияние.

Мы уже отметили выше, что обладание компьютерной техникой в 90-е годы было вопросом престижа как для частных лиц, так и для организаций. Популярностью пользовалась профессия программиста. Справедливости ради стоит сказать, что популярность была во многом оправданной – в отличие от представителей многих других профессий, российские специалисты по информационным технологиям быстро завоевали признание во всем мире. Однако на практике возможности программистов и создаваемых ими автоматизированных систем в области документооборота были сильно переоценены.

Бывший в ходу два десятилетия назад тезис «компьютеры решат все проблемы» довольно быстро показал свою несостоятельность: компьютер может решить только те проблемы, которые перед ним ставит человек. После объектом упования стали автоматизированные системы. Новый тезис «автоматизация решит все проблемы» и на сегодняшний день продолжает быть в России актуальным. При этом забывается, что автоматизация – сама по себе не является решением проблем, а только средством решения. Сама по

себе автоматизация не может наладить эффективное взаимодействие сотрудников в организации и искоренить рассогласованность действий работников или ведомств. Решить эти проблемы могут организационные меры, создание регламентов взаимодействия, повышение грамотности и ответственности персонала и другие подобные мероприятия. «Если в вашей организации беспорядок, – предупреждают эксперты, – то после внедрения автоматизированной системы у вас будет автоматизированный беспорядок».

Компании, разрабатывающие и внедряющие СЭДы, нередко свидетельствуют о завышенных ожиданиях российских клиентов. Между тем, переход на автоматизированный, а тем более электронный, документооборот требует совместных серьезных усилий и от компании-исполнителя, и от организации-клиента. Зачастую клиент оказывается не готов прикладывать усилия в проекте внедрения, мотивируя это тем, что он и так делает свой вклад, оплачивая работы. Однако практика показывает, что при автоматизации делопроизводственных процессов необходимо менять внутренний порядок работы и регламентирующие его документы. Компания-внедренец может лишь дать свои рекомендации к таким изменениям, но, понятное дело, не имеет права эти изменения произвести. В результате может сложиться ситуация, при которой технические возможности внедренной СЭД используются далеко не полностью, так как сотрудники организации-клиента не смогли договориться об удовлетворяющем всех порядке работы в ней.

Естественным выходом здесь видится развитие сектора консультационных услуг при подготовке к внедрению систем, однако не все потенциальные клиенты готовы платить за них и не так уж много на российском рынке экспертов, которые могли бы такие услуги оказывать. Рынок этот специфичен, поскольку в России много особенностей в документообороте и много особенностей в законодательстве, что затрудняет выход на него иностранных консалтинговых компаний.

На автоматизацию в России существует определенная мода, хотя можно утверждать, что пик ее пройден. Принято и престижно иметь сайт организации. Но далеко не все осознают зачем это нужно. Поэтому многие сайты российских организаций имеют неплохой дизайн, но бедны информацией или содержат устаревшие недостоверные данные (например, телефоны уже не работающих сотрудников или прошлогодний график работы или устаревшие расценки на услуги).

Распространенные представления и всеобщая «мода» на высокотехнологичные устройства и программные продукты создают ситуацию, в которой заказчик (орган власти, коммерческая компания), начиная внедрение этих устройств и продуктов, не осмысливает целей внедрения, не оценивает адекватно возможных приобретений и потерь, не оценивает стоимости про-

екта. Тут, правда, следует оговориться, что, как показывает мировой опыт, вообще оценка выигрыша от внедрения ИКТ-систем – один из тонких моментов.

## **Электронная демократия**

Все упомянутые выше изменения – распространение компьютеров в органах власти и различных организациях, компьютеризация населения, развитие в России Интернета, обмена электронными документами, внедрение электронного документооборота – создали предпосылки для развития таких феноменов, как электронное правительство и электронная демократия.

При обсуждении состояния и перспектив развития электронной демократии в России часто на первый план выдвигаются такие негативные явления, как недостаточно высокий уровень развития каналов связи и подключения населения к Интернету, низкий уровень политической культуры и осведомленности населения, противодействие государственных структур и другие причины.

Действительно, процент населения, использующего Интернет, в России заметно ниже, чем в Германии или США<sup>8</sup>. Тем не менее, имеется положительная динамика, демонстрирующая, что Россия постепенно догоняет лидеров.

С недостаточным уровнем политической культуры и осведомленности дело обстоит сложнее. Один из ярких примеров – нечеткость представлений о сути электронной демократии. Понятия «электронная демократия» и «электронное правительство» стали популярными и часто используемыми, однако их суть остается туманной для значительной части тех, кто их использует. Обнаруживается и разница в понимании этих понятий в России и других странах, что видно на примере сравнения соответствующих статей «Википедии».

Русскоязычный сегмент «Википедии» трактует электронную демократию как «форму демократии, характеризующуюся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективных мыслительных (краудсорсинг) и административных процессов (информирования, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений и т. д.) на всех уровнях – начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *United Nations E-Government Survey 2014*. New York, 2014. P. 125. <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

<sup>9</sup> *Электронная демократия*, [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F\\_%D0%B4](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4)

Согласно англоязычной «Википедии»: «E-democracy <...> incorporates 21st-century information and communications technology to promote democracy. That means a form of government in which all adult citizens are presumed to be eligible to participate equally in the proposal, development, and creation of laws. E-democracy encompasses social, economic and cultural conditions that enable the free and equal practice of political self-determination»<sup>10</sup>.

Как видно, определения различны по своей направленности и акцентируют различные признаки электронной демократии. Если англоязычное определение ставит в центр гражданина и говорит о его правах, то русскоязычное ставит в центр технологии и полно канцеляризм. Думается, это неслучайно: в России электронная демократия нередко рассматривается как один из элементов государственного управления (в этом смысле характерно встречающееся смешение в публикациях и обсуждениях понятий «электронное правительство» и «электронная демократия»). Часто под электронной демократией понимают именно электронное правительство – то есть использование ИКТ для оказания государством услуг и информирования населения о работе органов власти. С этих позиций качество электронной демократии оценивается по шкале скорости и качества услуг, а также оперативности информирования.

«Россияне не понимают, что такое электронная демократия», – заявляют авторы статьи, опубликованной осенью 2013 года по следам исследования, проведенного разработчиком программного обеспечения «SAP» и ВЦИОМом<sup>11</sup>. 41% опрошенных полагают, что электронная демократия – это право граждан свободно высказывать свои политические убеждения в Интернете<sup>12</sup>.

Наш тезис заключается в том, что одним из наиболее критичных факторов, негативно влияющим на развитие электронной демократии в Российской Федерации, являются проблемы в области электронного документооборота между ведомствами и гражданами, включая и низкий уровень доверия к этим механизмам.

Если проанализировать механизмы электронной демократии, то есть: общение граждан с помощью сетей для обсуждения различных общественных и политических вопросов (1), механизмы для публикации и продвижения инициатив граждан (2), механизмы сбора голосов за инициативы (3), механизмы передачи инициатив в государственные органы (подача пети-

<sup>10</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/E-democracy> (дата обращения 26.04.2015).

<sup>11</sup> ВЦИОМ – Всероссийский центр изучения общественного мнения.

<sup>12</sup> *Россияне не понимают, что такое электронная демократия*, <http://www.amic.ru/news/236049>, 27.09.2013.



ций) (4), механизмы работы с инициативами в государственных органах (5), механизмы отслеживания действий, предпринимаемых государственными органами по поступившим к ним инициативам (6), электронное голосование (7), то мы увидим что проблемы развитости и качества электронного документооборота являются критичными для ряда из них. Так, скорость, качество и прозрачность работы с инициативами граждан в государственных органах (а это пункт, который вызывает сейчас самую большую критику) напрямую зависят от налаживания эффективного внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота. И отмечаемое противодействие государственных структур развитию электронной демократии, думается, связано во многом с имеющимися неясностями процедуры работы с инициативами граждан, как эта работа будет выстраиваться не на уровне концепций, а на уровне регламентов. При нерешенности многих вопросов внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота – работа с инициативами и обращениями граждан воспринимается в ведомствах в качестве дополнительной проблема.

Для организации обсуждения общественных и политических вопросов, публикации и продвижения инициатив сейчас в России достаточно возможностей – есть социальные сети и специализированные площадки (как поддерживаемые государством – например, «Российская общественная инициатива» [www.roi.ru](http://www.roi.ru), – так и условно оппозиционные: «Демократия2» <http://democrata2.ru>, «Демократор» <http://democrator.ru> и другие). Все они позволяют опубликовать свою инициативу и собрать голоса в ее поддержку. Однако вызывает нарекания дальнейшая технология обработки инициатив. Например, согласно законодательству, собравшие нужное количество голосов инициативы на [www.roi.ru](http://www.roi.ru) передаются на рассмотрение экспертным советам ведомств. Как обеспечить прозрачность работы этих советов, тем более что уже имели место случаи, когда экспертные советы отклоняли инициативы, собравшие необходимое количество голосов? Как предотвратить возможную «накрутку» голосов, подозрения в которой возникают у некоторых экспертов на основе анализа динамики поданных голосов по нескольким конкретным инициативам? Не нарушает ли используемый на [www.roi.ru](http://www.roi.ru) порядок идентификации голосующих один из основополагающих для демократических процедур принцип тайного голосования? Очевидно, что развитие электронного документооборота не в состоянии дать ответы на все эти вопросы, но может существенно помочь в их поиске.

Обращает на себя внимание и тот факт, что основные концептуальные документы в области применения новых технологий обмена данных – программа «Электронная Россия», действовавшая в 2002–2010 годах, программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», Стратегия развития инфор-

мационного общества в Российской Федерации и Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденные в 2008 году, – не содержат упоминаний про электронную демократию как целостное явление.

## **Заключение**

Таким образом, видна тесная связь между использованием организациями электронных документов, переходом на электронный документооборот и такими явлениями, как электронное правительство и электронная демократия. По всем этим направлениям Россия находится если и не в числе лидеров, то в группе стран, идущих за лидерами. Движение России в сторону модернизации процессов документооборота, оказания государственных услуг можно назвать относительно стабильным и уверенным. Хотя следует признать, что с развитием электронной демократии дело обстоит сложнее.

Среди факторов, усложняющих модернизационные процессы в сфере перехода на новые технологии обмена данными, можно назвать своеобразие российских традиций документооборота и управления, которые затрудняют использование зарубежного опыта, недостаточную развитость в регионах каналов связи, недостатки нормативно-правовой базы. Имеют также значение и «нетехнические» факторы, влияющие и на население в целом, и на представителей бизнеса и государственных органов. Это бытующие мифологизированные представления, недостаточный уровень знаний, осведомленности и политической культуры.

## **РЕЗЮМЕ**

Яркий пример модернизационных процессов в современной России – это переход на новые технологии обмена данными.

Статья посвящена становлению электронного документооборота, электронного правительства и электронной демократии. Сейчас в России эти направления рассматриваются как инструменты повышения эффективности государственного и корпоративного управления, обеспечения прав и свобод граждан, упрощения процедур обращения в государственные и иные органы.

Хотя в целом Россия идет в общем для большинства стран направлении, существует ряд проблем, обусловленных специфическими российскими причинами.

*Artem Karateev*

## **E-RECORDS, E-RECORDS MANAGEMENT AND E-DEMOCRACY IN RUSSIA**

Usage of new data exchange technologies is an abundant evidence of modernization in contemporary Russia.

The paper concerns emerging process of e-records management, e-government and e-democracy. All these phenomena are considered in Russia to be the instruments to increase public administration and corporate governance efficiency, to provide rights and liberties, to simplify citizen's appeals to authorities.

Although Russia follows the general trends, there are some problems specified by particular local conditions.

**KEY WORDS:** *E-record, E-records management, E-government, E-democracy, Inter-departmental informational interaction*

## **Библиография**

*Доля граждан, воспользовавшихся электронными госуслугами в 2014 году, превысила 35%*, minsvyaz.ru/ru/events/33078/, 23.04.2015.

*Особенности национального документооборота*, [http://www.eos.ru/pk6/work/press\\_center/detail.php?ID=4281](http://www.eos.ru/pk6/work/press_center/detail.php?ID=4281) (дата обращения 26.04.2015)

*Развитие Интернета в России*, <http://gia.ru/infografika/20100930/280796937.html>, 30.09.2010.

*Россияне не понимают, что такое электронная демократия*, <http://www.amic.ru/news/236049>, 27.09.2013.

Н.А. Храмовская, *Есть ли будущее у СЭД/ЕСМ систем? Выступление на 21-й международной конференции-выставке по управлению информационными ресурсами и электронным документооборотом «Docflow 2015», 19 мая 2015 г., Москва*, <http://www.docflow.ru/2015/materials/video.php?login=yes>.

*United Nations E-Government Survey 2014*. New York, 2014. P. 31. <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

*United Nations E-Government Survey 2014*. New York, 2014. P. 125. <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.