

Юлия Михайловна Кукарина
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Электронный документ в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации

Организация работы с электронными документами и переход на новый уровень информационного взаимодействия между министерствами и ведомствами является в настоящее время одной из приоритетных задач для руководителей органов власти и управления Российской Федерации. Этому способствовало Постановление Правительства РФ от 06 сентября 2012 г. № 890 “О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти”¹, которое установило, что к 31 декабря 2017 года должен быть завершен переход на обмен электронными документами при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти между собой и с Правительством Российской Федерации. В июле 2014 г. этот срок был сокращен на 1 год – до 31 декабря 2016 года.

Для осуществления этой весьма сложной задачи предпринимаются активные действия путем разработки необходимых законодательных и нормативных правовых актов, а также подготовки технологических решений непосредственно на местах – в федеральных органах исполнительной власти, Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, Федеральном собрании РФ, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

Порядок работы с электронными документами именно в федеральных органах исполнительной власти на сегодняшний день достаточно подробно регламентирован соответствующими нормативными правовыми актами. Среди них стоит назвать действующие “Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти”, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477,² которые содержат общие принципы работы с электронными

¹ Постановление Правительства РФ от 06 сентября 2012 г. № 890 “О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти” (ред. от 21.07.2014), [w] Собрание законодательства [dalej: СЗ] РФ, 17.09.2012, Nr 38, art. 5102.

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), [w] СЗ РФ. 2009, № 25, art. 3060.

документами. Правилами установлено, что в федеральных органах исполнительной власти “создаются и используются электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, и электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота”. Основопологающим требованием является то, что “электронный документ должен быть оформлен по общим правилам делопроизводства, иметь установленный состав реквизитов и быть заверен электронной подписью федерального органа исполнительной власти – автора документа при передаче в другие государственные органы, а во внутреннем документообороте разрешено использование других способов подтверждения подлинности”³. С 2011 года в федеральных органах исполнительной власти разрешено применение электронных шаблонов бланков документов.

Для обеспечения единообразия в процессе регистрации документов Правилами установлен обязательный перечень сведений о документах, которые должны содержать регистрационные формы в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти.” Этот набор метаданных обязательно закладывается в состав показателей регистрационной карточки. Правилами делопроизводства установлена необходимость утверждения руководителем органа власти по согласованию с Федеральным архивным агентством перечня документов, создание, использование и хранение которых может осуществляться исключительно в форме электронного документа. Такие перечни стали разрабатываться в федеральных органах исполнительной власти с учетом требований Федерального архивного агентства⁴ и специфики их деятельности. А общие принципы организации электронного документооборота получили развитие уже во внутренних регламентах и инструкциях по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти.

Центральными вопросами при внедрении электронных документов в документооборот органов государственной власти и местного самоуправления стало обеспечение их юридической силы и долговременной сохранности. Эти вопросы решаются постепенно и окончательно пока не решены. Более 10 лет (с 2002 по 2013 год) в Российской Федерации применялся ФЗ “Об электронной цифровой подписи”, в котором впервые на государственном уровне было определено само понятие “электронный документ” и его обязательный реквизит – “электронная цифровая подпись”.

В настоящее время вопросы удостоверения электронных документов регулируются ФЗ “Об электронной подписи” от 06.04.2011 № 63-ФЗ⁵, принятие ко-

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроц, art. 3060.

⁴ Приказ Росархива от 29.04.2011 № 32 “Об утверждении рекомендаций по подготовке федеральными органами власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности”.

⁵ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ “Об электронной подписи” (в ред. от 28.06.2014 № 184-ФЗ), [w] СЗ РФ. 2011, № 15, art. 2036.

торого в первую очередь позволило расширить сферу применения электронных документов в органах государственной власти и местного самоуправления при получении гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Базовое понятие “электронная подпись” определено в законе как “информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию”⁶. Таким образом, сохраняется возможность использования разных технологий, средств и способов создания электронной подписи. ФЗ “Об электронной подписи” предусматривает три вида электронной подписи: простая, усиленная квалифицированная и усиленная неквалифицированная. Простая электронная подпись создается при помощи кодов, паролей и других инструментов, которые позволяют идентифицировать автора документа, но не позволяют проверить документ на предмет наличия изменений. Квалифицированная электронная подпись должна быть получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи и определять лицо, подписавшее документ, а также обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после его подписания; ключ проверки подписи должен быть указан в квалифицированном сертификате и для ее создания должны быть использованы сертифицированные средства. Технология создания и определения квалифицированной электронной подписи и электронной цифровой подписи практически совпадают.

Ст. 6 ФЗ “Об электронной подписи” устанавливает, что “информация в электронной форме, подписанная только квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью”. А если в состав удостоверения документа на бумажном носителе входит собственноручная подпись и оттиск печати, то этому требованию соответствует электронный документ, подписанный усиленной электронной подписью. Одной электронной подписью также могут быть подписаны несколько электронных документов (пакет электронных документов). Таким образом, квалифицированная электронная подпись считается самым надежным способом удостоверения электронного документа и должна обязательно применяться при создании юридически значимых электронных документов в органах государственной власти и местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 28.11.2011 № 976⁷ Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации назначено ответственным государственным органом за использование электронной подписи. На него

⁶ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ “Об электронной подписи” (в ред. от 28.06.2014 N 184-ФЗ), [w] СЗ РФ. 2011, № 15, art. 2036.

⁷ Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 976 “О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере использования электронной подписи”, [w] СЗ РФ, 05.12.2011, Nr 49 (cz. 5), art. 7283

возложены функции головного удостоверяющего центра, который осуществляет аккредитацию удостоверяющих центров страны и ведет реестр сертификатов удостоверяющих центров. Согласно ФЗ “Об электронной подписи”, удостоверяющим центром может быть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющий функции по созданию и выдаче сертификатов ключей проверки электронных подписей. Аккредитация удостоверяющего центра проводится сроком на пять лет, и только аккредитованные удостоверяющие центры могут выдавать квалифицированные сертификаты ключа проверки электронной подписи.

Федеральная служба безопасности РФ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности использования электронной подписи. В 2008-2012 Федеральная служба безопасности РФ обновила комплекс стандартов, касающихся алгоритмов выработки и проверки электронной подписи. Были утверждены ГОСТ Р 34.10-2012 “Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи” и ГОСТ Р 34.11.2012 “Информационная технология. Криптографическая защита информации. Функция хэширования”. Новые стандарты введены в действие с 1 января 2013 года и обеспечивают повышенный уровень криптографической стойкости.

Порядок использования различных видов электронной подписи в органах власти устанавливается Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 “О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг”⁸: при получении государственных и муниципальных услуг разрешено использовать простую и усиленную квалифицированную электронную подпись. Например, для удостоверения запроса заявителя и согласия заявителя на обработку информации достаточно использовать простую электронную подпись. А юридически значимые электронные документы, необходимые для оказания государственной или муниципальной услуги или электронные копии (электронные образы) таких документов, должны быть подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью.

Порядок применения простой электронной подписи детализируется в постановлении Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 33 “Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг”, в котором под простой электронной подписью понимается “электронная подпись, которая посредством ключа простой электронной подписи подтверждает факт формирования электронной подписи конкретным заявителем”. В качестве ключа используется сочетание двух элементов: идентификатора и пароля ключа. Идентификатором является страховой номер индивидуального лицевого счета заявителя – физического лица или уполномоченного должност-

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 “О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг” (ред. от 28.10.2013”).

ного лица заявителя юридического лица, а паролем ключа – последовательность символов. Заявитель может использовать простую электронную подпись при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

С 2010 года в законодательные акты РФ регулярно вносятся положения, расширяющие возможности использования электронных документов. Например, начиная с 2010 года гражданам РФ предоставлена возможность официально обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления в форме электронного документа⁹. В Статье 7 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 02.05.2006 № 59-ФЗ установлено, что “обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении граждан в обязательном порядке указывается свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме”. До настоящего времени вопрос о придании юридической силы такому электронному документу окончательно не решен. Фактически в большинстве случаев органы государственной власти и местного самоуправления регистрируют и принимают к исполнению электронные сообщения граждан, не удостоверенные электронной подписью, придающей электронному сообщению статус электронного документа. От органов власти граждане получают традиционный ответ на бумажном носителе либо электронное письмо, содержащее в качестве вложенного файла отсканированную копию ответа на обращение. В настоящее время большая часть официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления содержат, так называемые, “электронные приемные”, где гражданин, предоставив о себе определенную идентификационную информацию, может оставить обращение и впоследствии получить официальный ответ.

Хотя внедрение внутриведомственных систем электронного документооборота в органах государственной власти РФ началось в конце 1990-х - начале 2000-х годов, типовые требования к ним были сформулированы только 2011 году, когда вышел Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 02.09.2011 № 221 “Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения”. Требования устанавливают правила организации и функ-

⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” (в ред. от 24.11.2014 N 357-ФЗ), [w] СЗ РФ. 2006, № 19, art. 2060.

ционирования системы автоматизации делопроизводства и документооборота в федеральном органе исполнительной власти, обеспечивающей возможность внутреннего электронного документооборота, определяют минимальный набор функций, которые должна выполнять такая система, а также условия управления документами. Эти Требования распространяются на федеральные органы исполнительной власти, внедряющие систему электронного документооборота, либо при оценке возможностей уже внедренной системы электронного документооборота.

С конца 1990-х годов в различных органах государственной власти был накоплен достаточный опыт организации внутриведомственного электронного документооборота и параллельно Руководством страны была поставлена новая приоритетная задача - организация межведомственного взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления. Начиная с 2009 года, был принят целый ряд нормативных правовых актов, посвященных этим вопросам.

В первую очередь следует назвать Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 “Об утверждении положения о системе межведомственного электронного документооборота” (далее - МЭДО), которое установило базовые принципы организации межведомственного документооборота, участниками которого являются федеральные органы государственной власти, Администрация Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации¹⁰. В настоящее время этот проект реализован и постепенно дополняется новыми участниками - органами государственной власти субъектов РФ. Посредством МЭДО осуществляется обмен электронными сообщениями (ведение служебной переписки в электронной форме) между участниками межведомственного электронного документооборота, в том числе осуществление согласования по проектам нормативных правовых актов, получение поручений Президента Российской Федерации, направление докладов, внесение федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов в Правительство Российской Федерации и т.д.

В 2010 г. начинается формирование Единая федеральная государственная система межведомственного электронного взаимодействия (далее - СМЭВ)¹¹, которая позволит обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе с использованием универсальной электронной карты и федеральной государственной системы “Единый портал государственных и муниципальных услуг”. Основными функциями СМЭВ являются: обеспечение передачи запросов, иных документов и сведений, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг, поданных заявителем через единый портал в подключенные к системе органы власти и организации;

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 “Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота” (в ред. ред. от 06.04.2013), [w] СЗ РФ. 2009, № 39, art.4614.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 “О единой системе межведомственного электронного взаимодействия” (ред. от 05.12.2014), [w] СЗ РФ. 2010, № 38, art. 4823.

обеспечение обмена электронными сообщениями между органами и организациями, подключенными к системе. В настоящее время СМЭВ активно развивается, к ней подключается все больше органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации.

В 2009 году был создан Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) – федеральная государственная информационная система¹², обеспечивающая доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах в РФ, а также предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Таким образом, в настоящее время портал является единой точкой доступа к информационным системам различных органов власти. При оказании государственных и муниципальных услуг в электронной форме портал использует систему межведомственного взаимодействия и информационную систему органа власти для маршрутизации и последующей обработки запроса заявителя. В субъектах РФ активно развиваются также Региональные порталы государственных услуг государственных и муниципальных услуг (РПГУ) с личными кабинетами для физических и юридических лиц.

В 2010 году была создана Федеральная государственная информационная система - Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), которая позволяет упорядочить и централизовать процессы регистрации, идентификации и авторизации пользователей, а также осуществлять ведение регистров идентификационных данных физических, юридических лиц, органов власти и должностных лиц.

Создание и развитие этих федеральных систем создает условия для функционирования в Российской Федерации Электронного Правительства. В настоящее время количество пользователей государственных услуг в электронном виде растет и достигает 35 % населения страны. К 2018 году планируется увеличение до 70 %.

Тем не менее, специфика деятельности современных федеральных органов исполнительной власти предполагает в первую очередь наличие документации постоянного и долговременного хранения, поэтому большая часть документов по-прежнему составляет на бумажном носителе, а в системах электронного документооборота хранятся их электронные копии, однако постепенно документы, имеющие временный срок хранения, переводят в электронный вид уже без дублирования на бумажном носителе.

Распоряжением Правительства РФ от 02 апреля 2015 г. № 583-р был утвержден “Перечень видов документов, передаваемых в электронном виде при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов”.¹³ Для передачи в электронном виде выделены сле-

¹² <http://www.gosuslugi.ru>.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 02 апреля 2015 г. № 583-р “Об утверждении перечня видов документов, передаваемых при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов в электронном виде”.

дующие группы документов: переписка по основным (профильным) направлениям деятельности и иная переписка между органами государственной власти; справки, доклады, предложения по разработке проектов нормативных правовых актов; проекты приказов, распоряжений, правил, инструкций, регламентов, направляемые на предварительное согласование; докладные, служебные записки, отчеты о снятии документов с контроля и продлении сроков их исполнения и др.

Для определения общего порядка передачи документов в электронном виде Постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 № 1494 были утверждены «Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия»¹⁴. Под документом в электронном виде в настоящих Правилах понимается «структурированная совокупность данных, обрабатываемая с использованием информационных технологий, представляющая собой установленный набор реквизитов, включая реквизиты, содержащие регистрационные данные документа и усиленную квалифицированную электронную подпись».

Таким образом, в настоящее время в России принят целый ряд законодательных и нормативных правовых актов, определяющих различные аспекты внедрения электронных документов и электронной подписи в работу органов государственной власти и местного самоуправления, а также вопросы организации электронного межведомственного взаимодействия. И если в конце 1990-х - начале 2000-х годов речь шла только о внедрении внутриведомственных систем электронного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления, то в настоящее время происходит активное формирование и развитие межведомственного электронного документооборота, межведомственного электронного взаимодействия, федеральных государственных информационных систем и порталов для перспективной реализации концепции Электронного Правительства в Российской Федерации.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия».

Streszczenie

Julia Michajłowna Kukarina

Dokument elektroniczny w działalności organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego Federacji Rosyjskiej

Obecnie w Rosji przyjęto szereg prawodawczych i normatywnych aktów prawnych określających różnorodne aspekty wprowadzenia dokumentów elektronicznych i elektronicznego podpisu do działalności organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego, a także kwestie organizacji międzyresortowej komunikacji elektronicznej i wymiany danych. Na przełomie wieków chodziło o wprowadzenie wewnętrzresortowych systemów obiegu dokumentów elektronicznych w urzędach. Obecnie zachodzi aktywne formowanie i rozwój międzyresortowych systemów wymiany dokumentów i dostępu do baz danych. Realizowana jest idea elektronicznego rządzenia (e-government) w Federacji Rosyjskiej.

Summary

Yulya Mikhaylovna Kukarina

Electronic document in the activities of organs state power and local self-government of the Russian Federation

Currently in Russia introduces a number of legislative and normative legal acts defining the various aspects of the introduction of electronic documents and electronic signature to the activities of organs of state power and local self-government, and also problems of the organization interdepartmental electronic communication and data exchange. At the turn of the centuries focused on the introduction of for innerdepartmental systems circulation of electronic documents in offices. Currently, there is the active formation and development of interdepartmental document exchange systems and database access. It implements the idea of an electronic government in the Russian Federation.

