

ЭДО в России



Минин Виктор

Член Правления Союза ИТ-директоров России

Сопредседатель комитета по информационной безопасности



Создание рабочей группы

- Институт современного развития
- Союз ИТ-директоров России

При участии представителей ОГВ:

- Аппарат комитета по безопасности Государственной думы
- Комитет ГД ФС РФ по информационной политике, технологиям и связи
- Комитета Государственной Думы по информационной политике
- ФГУП «Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ»
- Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД)

При участии профильных экспертов профессиональных объединений:

- Ассоциации Защиты Информации
- Гильдия Управляющих Документацией
- Национальная Ассоциация инноваций и развития информационных технологий
- Национальная ассоциация участников электронной торговли и др.
- Отраслевые компании разработчиков и потребителей

Сроки существования рабочей группы

- Начало работы РГ - апрель 2009 года
- Завершение исследовательских работ март 2010 года
- Проведение открытого круглого стола
«Электронный документооборот в России: цели, проблемы, задачи» 19 марта 2010 года
- Подготовка итогового документа апрель-сентябрь 2010 года
- Оформление и направление в адрес Президента РФ и
Председателю Правительства РФ 6 сентября 2010 года

Постановка задачи и цели работы

РГ

- **Цель исследования.**

Целью исследования стало выявление проблем использования систем электронного документооборота и механизмов дистанционного предоставления государственных услуг, оказываемых на основе современных информационно-коммуникационных технологий, в том числе посредством сети Интернет.

- **Предмет исследования.**

Электронный документ – как документ, обладающий юридической силой, юридически значимый электронный документооборот, электронное взаимодействие и государственные услуги в электронном виде.

- **Кому адресован данный документ.**

Президенту России, Председателю Правительства России и всем кто, так или иначе, влияет на принимаемые решения в рамках реализации проекта «Электронное Правительство» и программ «Информационное общество».

- **Ограничения, накладываемые на предмет исследования.**

Исследования опирались на терминологию, общепринятую в международной практике. В российском законодательстве отсутствуют юридически закреплённые термины, что создает некоторые правовые коллизии.

«Электронный документооборот в России: актуальные проблемы и дальнейшее развитие»

Введение и Методология исследования

Общее состояние и основные проблемы развития в России ЭДО

Особенности текущей ситуации в области использования ЭДО.

Проблемы законодательного регулирования применения электронной подписи

Нормотворчество органов исполнительной власти в области ЭДО

Российская судебная практика использования электронных документов

Первоочередные меры создания условий для широкого внедрения ЭДО

Совершенствование законодательства об электронном документообороте

Совершенствование законодательства об ЭЦП

Общие рекомендации к законодательству

Совершенствование системы стандартизации и технического регулирования

Заключительные положения и выводы

Приложения

Термины, определения и сокращения

Предложения для включения в технические стандарты и спецификации

Особенности ЭДО в России

Смешанное сочетание бумажного и электронного документооборота

В рамках исследования эксперты выделили условные виды систем ЭДО и дифференциацию государственного регулирования применительно к каждому виду:

- Государственные услуги юридическим лицам и гражданам (на основании форматов и регламентов, утвержденных правительством либо установленных уполномоченным органом государственной власти).
- Внутриведомственный электронный документооборот (на основании регламентов, утвержденных руководителем соответствующего органа государственной власти).
- Межведомственный электронный документооборот (межведомственное информационное взаимодействие) (на основании принятого стандарта (технического регламента)).
- Межведомственный трансграничный электронный документооборот (на основе международного стандарта).
- Внутрихозяйственный электронный документооборот (на основе установленных стандартов бухгалтерского учета и регламентов, утвержденных руководителем организации).
- Межхозяйственный электронный документооборот (на основе установленных стандартов бухгалтерского учета).



Президенту Российской Федерации
Д.А. Медведеву

Копия: Председателю Правительства
Российской Федерации
В.В. Путину

Исх. № М- 20/10 от 06.09.2010 г.

Уважаемый Дмитрий Анатольевич!

В прошлом году мы представляли Вам материалы по использованию информационных технологий (ИТ) в борьбе с кризисом для включения их в официальные документы российской делегации на апрельском форуме G20, за что нас поблагодарили сотрудники Вашей администрации. В этот раз мы представляем Вам материалы по развитию электронного документооборота (ЭДО) в России, подготовленные рабочей группой Союза ИТ-директоров (СДИТ) при поддержке Ассоциации защиты информации (см. Приложение: «ЭДО в России: актуальные проблемы и дальнейшее развитие»). В группе участвовали представители различных некоммерческих организаций и компаний разработчиков, экспертов в области законодательства. Надеемся, что результаты и этой работы будут востребованы.

В представленных материалах дан анализ проблем, сдерживающих распространение ЭДО в России, в том числе с использованием электронной подписи (ЭЦП). Применение ЭЦП в нашей стране регулируется 14-тью федеральными законами, 30-тью постановлениями Правительства, многочисленными ведомственными приказами. И, как водится, «у семи нянек дитя без глаза»: нет единой методологии, единства технологических подходов и стандартов; регионы внедряют ЭДО каждый своим путем, которые в будущем будет трудно интегрировать; федеральное законодательство, при всем своем многообразии, неэффективно внутри и не гармонизировано с международной практикой. И, как результат – низкий процент использования ЭДО в государственном секторе, трудности использования ЭЦП при взаимодействии государства, юридических и физических лиц между собой.

Во многом проблемы распространения ЭДО в России аналогичны проблемам в других проектах в области информатизации государства. В июле 2010 года Союз ИТ-директоров провел экспертизу системного проекта «Электронное правительство» (см. Приложение: «Экспертиза “Системного проекта формирования в РФ электронного правительства”»), где был выявлен ряд существенных недостатков. В частности, это подмена автоматизации функций правительства автоматизацией его полномочий, низведение «гражданина» лишь до уровня участника переписки с

1



Экспертиза «Системного проекта формирования электронного правительства» в Российской Федерации



Директору Центра
ИТ-исследований и экспертизы
АНХ при Правительстве РФ
М.Ю. Брауде-Золотареву



Заключение подготовлено экспертной группой Союза ИТ-директоров 8 июля 2010 г. по запросу Центра ИТ-исследований и экспертизы АНХ при Правительстве РФ

Исх. № Р-4 /10 от 08 июля 2010г.

Уважаемый Михаил Юрьевич!

В ответ на Ваш запрос направляем Вам заключение на представленные документы с описанием «Системного проекта формирования в Российской Федерации электронного правительства» (см. Приложение). Текст заключения подготовлен экспертами Союза ИТ-директоров.

Председатель правления СоДИТ

Станин Б.Б.

Экспертиза


«Системного проекта формирования в Российской Федерации электронного правительства»

Документы с названием «Системный проект формирования в российской Федерации электронного правительства» и «План первоочередных мероприятий по формированию в Российской Федерации электронного правительства» поступили в адрес Союза ИТ-директоров (СоДИТ) посредством электронной почты 12 июня 2010 г. 19:56 с адреса mb@e-centr.ru в виде файлов с названиями «СП_04.05.10.doc» и «План_СП_05_05_2010.doc» соответственно. Ранее (9 июня 2010 г. 17:55) с этого же электронного адреса пришло письмо с просьбой провести экспертизу, на что был дан положительный ответ. Экспертиза СоДИТ системного проекта формирования в российской Федерации электронного правительства (далее – «Системного проекта») строилась исключительно на анализе этих документов, иной информации у инициатора экспертизы не запрашивалось. В то же время в распоряжении экспертов были последние версии «Системного проекта», на титульных страницах которых уже присутствовало название ведомства: «Министерство связи и массовых коммуникаций», для которого данный проект готовился. Эксперты использовали актуальные материалы для подтверждения того, что недостатки остались и в последних версиях «Системного проекта».

Согласно документам, представленным на экспертизу, Системный проект должен стать основой для формирования «долгосрочной целевой программы по созданию электронного правительства» (далее ЭП) (стр. 3). Такой подход подразумевает, что в «Системном проекте» будут раскрыты на концептуальном уровне общие задачи развития программы создания ЭП. Понятие «Электронное Правительство» - это не отдельная сущность, противоположная, например, самому Правительству, а обозначение комплекса мер по внедрению и использованию в деятельности Правительства современных информационных технологий (ИТ). Поэтому и основные задачи



ОТВЕТ ПИСЬМО


**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

Российский Союз ИТ-директоров
620131, Екатеринбург, ул. Викулова,
д. 28а, кв. 75.

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 13, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (495) 251-69-65
E-mail: minsvetovom@economy.gov.ru
http://www.economy.gov.ru

17.10.2010 № 209-1926

На № _____ от _____

Об образовании федерального органа исполнительной власти в области поддержки и развития информационно-телекоммуникационных технологий

Обращение Российского Союза ИТ-директоров от 6 сентября 2010 г. № М-20/10

Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России по поручению Администрации Президента Российской Федерации рассмотрел в рамках своей компетенции материалы, представленные Российским Союзом ИТ-директоров, по вопросу развития электронного документооборота в России, в которых ставится вопрос о необходимости создания отдельного федерального ведомства в области поддержки и развития информационно-коммуникационных технологий, и сообщает следующее.

Российский Союз ИТ-директоров указывает на наличие проблем в государственном управлении, в том числе по решению вопросов выработки и реализации государственной политики в сфере внедрения информационных технологий в органы государственной власти. По мнению Российского Союза ИТ-директоров данные проблемы могут быть разрешены путем образования отдельной службы (агентства) как свособразного центра компетенции в составе Правительства Российской Федерации и находящейся в подчинении Президента Российской Федерации с наделением ее полномочиями в рамках формирования электронного правительства (координации, нормативно-правовому регулированию, проведению НИОКР и др.).

Следует отметить, что в соответствии с разделом VI Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р, на Министерство экономического развития Российской Федерации возложено обеспечение деятельности Комиссии в части формирования и развития нормативных правовых и методологических основ электронного правительства, разработки требований к административным регламентам в части исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в электронном виде, а также

2

внедрение системы управления в результате реализации проектов по межведомственному информационному взаимодействию в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров.

Функции создания и внедрения единой информационно-справочной системы, информационно-технологической инфраструктуры обеспечения межведомственного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами, единой информационной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти в рамках оказания государственных услуг, технологического администрирования электронного правительства возлагаются на Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и находящиеся в его ведении федеральные органы исполнительной власти.

Создание системы защищенного межведомственного электронного документооборота возлагается на Федеральную службу охраны Российской Федерации.

Таким образом, полномочия в рамках формирования электронного правительства распределены между федеральными органами исполнительной власти с учетом специфики направлений их деятельности.

При этом отмечаем, что согласно пункту 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним) является Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Кроме того, согласно подпункту «г» пункта 4 Положения о Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 60, указанная комиссия координирует деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по переходу на предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронном виде.

Следует обратить внимание на то, что Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, предусматривается реформирование системы государственного управления в России направленное на исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

С учетом необходимости дополнительных финансовых затрат для обеспечения работы нового федерального органа исполнительной власти реализация предложения Российского Союза ИТ-директоров представляется нецелесообразной.

Директора департамента
государственного регулирования в экономике

Кушнев Р.В.
1499/7956614

С.В. Шипов



Место публичного размещения документов

Официальный портал ИТ-директоров

<http://www.globalcio.ru/>



**Мнение экспертного сообщества
Может быть востребовано
Только если будет
Прямое указание сверху**

Минин Виктор

