

ТЕНДЕНЦИЯ ВЫТЕСНЕНИЯ ТРАДИЦИОННЫХ ДОКУМЕНТОВ БАЗАМИ ДАННЫХ: НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА

Статья посвящена анализу этапов «электронной революции» в делопроизводстве и архивном деле России, тесно взаимосвязанной с процессами реформирования государственного управления и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в государственное управление и деловую деятельность. В государственном управлении отмечены тенденции к повышению роли государственных баз данных, реестров и регистров и к вытеснению сначала бумажных, а затем и бумагоподобных документов структурированными электронными документами и коллективной работой в базах данных. Оцениваются возможные последствия этих перемен для специалистов в области управления документами и архивистов.

Ключевые слова: управление документами, архивное дело, электронные документы, смешанный документооборот, базы данных, электронное правительство, открытое правительство.

Уже более десяти лет в нашей стране продолжается «электронная революция» в делопроизводстве и архивном деле, тесно связанная с процессами реформирования государственного управления и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в государственное управление и деловую деятельность. В этом процессе к настоящему моменту отчетливо выделяются два этапа.

Первый этап электронной революции – это этап первичной автоматизации, для которого характерны:

- первоначально использование электронных образов бумажных документов для ускорения деловой деятельности, а позднее – переход от бумажных документов к использованию аналогичных им «бумагоподобных» электронных документов;

- появление государственных баз данных, реестров и регистров и их постепенное превращение «де-факто» в основной инструмент принятия юридически значимых решений;
- частичная автоматизация существующих деловых процессов и процедур принятия решений;
- многократное использование информации и документов, созданных или полученных государственными органами при оказании государственных услуг. На законодательном уровне установлено, что гражданам и организациям не нужно повторно представлять документы, которые уже имеются в государственных органах.

В настоящее время можно наблюдать, что электронная революция в отдельных местах начинает переходить на следующую стадию – стадию переконструирования деловых процессов и методов работы, для которой характерны следующие особенности:

- вместо автоматизации деловых процессов бумажной эпохи основной акцент делается на формирование новых, построенных по совершенно иным принципам деловых процессов, в которых люди принимают значительно меньшее участие и занимаются принятием нестандартных высокоуровневых решений, в то время как рутинные операции выполняются автоматами;
- как следствие, традиционный обмен документами между организациями и их подразделениями заменяется коллективной работой с использованием государственных реестров и регистров. В результате отпадает потребность в целых больших массивах бумажных и бумагоподобных документов;
- там, где организациям нужно обмениваться документированной информацией, все чаще вместо бумажных и бумагоподобных неструктурированных документов применяются структурированные электронные документы, подлинность которых может быть автоматически проверена, а содержимое – автоматически загружено в соответствующую базу данных;
- все чаще встречается автоматическое, без участия человека принятие решений информационными системами на основе заложенных в них алгоритмов. В ряде случаев решения принимаются в опережающем порядке, еще до обращения заинтересованных сторон за соответствующими услугами (примером может служить одобрение банками кредитов еще до обращения за ними потенциальных заемщиков);

- становится все меньше документов «прямого действия», все больше документов личного хранения превращаются в «ссылки» на соответствующие базы данных. Наиболее ярким бытовым примером является широкое распространение технологии электронных билетов, когда право на получение услуги регистрируется в базе данных, а имеющаяся на руках у пользователя распечатка или электронный номер играют вспомогательную роль и сами по себе, без базы данных и без идентификации клиента, не являются основанием для получения услуги. И даже паспорт не работает, если при обращении в банк его действительность не подтверждается соответствующей базой данных ФМС (которая на данный момент даже не имеет полноценного официального статуса!).

Столь радикальные изменения опираются на перемены в законодательстве, которые носят не менее революционный характер. В частности, в многочисленных законодательных и нормативно-правовых актах устанавливается порядок ведения государственных баз данных реестров и регистров, которые становятся основным, а иногда и единственным источником получения юридически значимой информации. Государственные реестры, регистры и базы данных становятся главным источником юридически значимой информации.

Если раньше государственные учреждения работали более-менее изолированно друг от друга, а обмен информацией осуществлялся в виде бумажных (а позднее оцифрованных или электронных бумагоподобных) документов, и «переносчиком» этой информации при получении государственных услуг был сам гражданин, – то теперь ситуация в корне меняется. Деятельность государственных органов все чаще строится на основе коллективного использования общегосударственных и общерегиональных информационных ресурсов, которые уже сегодня содержат практически всю основную правоустанавливающую информацию о физических и юридических лицах. По мере развития информационной инфраструктуры все более распространенной будет ситуация, когда для получения государственной услуги гражданину нужно будет лишь идентифицировать себя – возможно, уже не путем предъявления документов, а путем «считывания» биометрических данных.

Следует отметить, что в федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ с самого начала были включены положения, предусматривающие осуществление многофункциональными центрами приема, обработки информации из информационных си-

стем органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги и выдачу заявителям на основании такой информации юридически значимых документов (п. 7 ч. 1 ст. 16).

В декабре 2013 года Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 359-ФЗ был введен п. 6.1, а п. 7 уточнен. Многофункциональные центры осуществляют:

6.1) составление и выдачу заявителям документов на бумажном носителе, подтверждающих содержание электронных документов, направленных в многофункциональный центр по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ;

<...>

7) прием, обработку информации из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, если это предусмотрено соглашением о взаимодействии и иное не предусмотрено федеральным законом, и выдачу заявителям на основании такой информации документов, включая составление на бумажном носителе и заверение выписок из указанных информационных систем, в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ. Если иное не предусмотрено правилами организации деятельности многофункциональных центров, утверждаемыми Правительством РФ, составленные на бумажном носителе и заверенные многофункциональным центром выписки из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, приравниваются к выпискам из информационных систем на бумажном носителе, составленным самим органом, предоставляющим государственные услуги, или органом, предоставляющим муниципальные услуги...

С регулярным постоянством появляются все новые и новые государственные реестры и регистры. Так, федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 387-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»² и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» дополнил статью 3 «Регистрационный учет граждан Рос-

сийской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» закона от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» положениями, предусматривающими ведение Федеральной миграционной службой базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах России.

База данных содержит в себе информацию, полученную от граждан, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и иных полномочных органов, органов местного самоуправления, а также учреждений, осуществляющих и регистрацию, и снятие граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания, в том числе:

- данные основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста, реквизиты свидетельства о рождении: серия, номер, дата выдачи и кем выдано);
- реквизиты свидетельства о смерти (серия, номер, дата выдачи и кем выдано) – при снятии с регистрационного учета умершего;
- наименование и дата решения (приговора) суда, вступившего в законную силу, – при снятии с регистрационного учета по месту жительства гражданина Российской Федерации, признанного безвестно отсутствующим, высленного из занимаемого жилого помещения или признанного утратившим право пользования жилым помещением, либо осужденного к лишению свободы;
- страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (при наличии).

Правила формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ были утверждены Постановлением Правительства РФ от 5 января 2015 г. № 4³.

2. <...> База данных ведется в электронном виде с использованием федеральной государственной информационной системы. Ведение базы данных на бумажных носителях не допускается.

<...>

11. Информация хранится в базе данных без ограничения срока.

Информация, содержащаяся в базе данных, также предоставляется органам государственной власти и органам местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для осуществления ими своих полномочий, в том числе для предоставления государственных и муниципальных услуг. Сами граждане имеют право на ознакомление с информацией о себе, содержащейся в базе данных, на защиту такой информации и на исправление содержащихся в ней ошибок.

Еще один пример, затрагивающий всех граждан страны – это учет пенсионных прав и подтверждение страхового стажа. Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1015⁴, предусматривают, что после регистрации гражданина в качестве застрахованного лица его права будут подтверждаться только данными из базы данных Пенсионного фонда РФ.

VI. Подтверждение страхового стажа за период после регистрации гражданина в качестве застрахованного лица

43. Периоды работы и (или) иной деятельности после регистрации гражданина в качестве застрахованного лица подтверждаются документами об уплате соответствующих обязательных платежей, выдаваемыми в установленном порядке территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета.

С этого периода никакие документы, которыми располагает гражданин, – даже трудовая книжка, – и никакие архивные справки, если они содержат сведения, противоречащие данным Пенсионного фонда, признаваться юридически значимыми документами не будут. При этом сами государственные органы не скрывают, что государственные информационные ресурсы не всегда содержат полную, а самое главное, достоверную информацию. Ошибки при ведении таких реестров вполне возможны, причем как неумышленные, так и злонамеренные, и за примерами далеко ходить не нужно.

Пример 1. В Самарской области суд аннулировал по иску прокуратуры запись акта о смерти местной жительницы, которую следственные органы перепутали со скончавшейся женщиной, записанной как ее полная тезка⁵.

Органами ЗАГСа Самарской области была произведена государственная регистрация смерти заявительницы и составлена запись акта о ее смерти. Причиной этого инцидента стали действия

сотрудника следственных органов, который в ноябре 2014 года, не проверив сведения о факте смерти, выписал разрешение в бюро судмедэкспертизы на захоронение тела.

Из-за ошибки следственных органов были нарушены права 45-летней женщины – ей было отказано в обслуживании в органах здравоохранения и социальной защиты. Кроме того, она не смогла получить новый паспорт, когда ей исполнилось 45 лет.

Прокурор города обратился в суд с иском об установлении юридического факта нахождения гражданки в живых и аннулировании записи акта о смерти. Решением Отрадненского городского суда исковые требования полностью удовлетворены, а нарушенные права женщины восстановлены.

Пример 2. После банкротства банка «Волга-Кредит» в ходе составления реестра обязательств банка перед вкладчиками более двух тысяч вкладчиков обнаружили, что с их депозитных счетов похищено более 1 млрд рублей⁶. На руках у вкладчиков были договора и другие документы, но данные этих документов не соответствовали данным, которые содержались в информационных системах банка.

По версии следствия, в период с июня по декабрь 2014 года неустановленные лица, в том числе из сотрудников и руководителей банка «Волга-Кредит», путем внесения заведомо ложных сведений в бухгалтерскую отчетность банка совершили хищение денежных средств, размещенных во вкладах граждан.

12 января 2015 года председатель правления банка (проходившая по делу в качестве обвиняемой) передала временной администрации диск, на котором была отражена якобы реальная информация об остатках на счетах вкладчиков. Агентство по страхованию вкладов приняло решение о выплате части обманутых вкладчиков средств в досудебном порядке, однако почти 20 % пострадавшим придется отстаивать свои права в судебном порядке.

Что эти перемены означают для специалистов по управлению документами и архивистов?

Для специалистов по управлению документами и архивистов изменение методов работы с информацией и документацией выбивает привычную почву из-под ног. Основная масса этих специалистов привыкла работать с бумагоподобными документами и «вымывание» такого рода документов из деловой деятельности и государственного управления ставит вопрос о будущем профессии, о том, чем и как будут управлять специалисты по управлению документами и архивисты в условиях, когда практически вся ключевая юридически значимая информация, все деловые документы будут

создаваться, передаваться и храниться в электронных информационных системах, часто в неструктурированном виде.

Наши архивы до сих пор еще не освоили хранение электронных бумагоподобных документов и электронных образов бумажных документов, большинство из них свой внутренний учет и документооборот ведет на бумаге, – так что уж тут говорить о базах данных? Пора задуматься над тем, какие материалы в новых условиях будут поступать на государственное архивное хранение, и достаточно ли их будет для того, чтобы архивы в полной мере могли выполнить порученную им миссию.

Не менее важен и вопрос о том, какие специалисты будут выполнять эту работу и кто их должен готовить?

Риски, связанные с применением новых технологий. Недостатки новых технологий – это часто продолжение их достоинств. Одни и те же факторы одновременно упрощают обработку информации и создают определенные риски, прежде всего риски изменения, уничтожения и утраты доступа к информации, создания «виртуальных личностей», несанкционированного доступа к персональным данным и профилирования граждан (например, путем применения активно продвигаемых сейчас технологий «больших данных», несанкционированного объединения данных из многочисленных государственных и частных информационных ресурсов и т. д.).

Утрата информации в ключевых государственных реестрах и регистрах – уже не техническая, а социально-политическая проблема. Такого рода сбои могут привести к социальной нестабильности и общественным потрясениям.

Пример. В Японии в 1997–2007 гг. в процессе объединения пенсионных счетов были «потеряны» 50 млн из 300 млн счетов. Была утрачена информация о том, кому они принадлежат и кому следует выплачивать пенсионное обеспечение с этих счетов. Агентству социального страхования пришлось заново проводить идентификацию пользователей и вручную восстанавливать утраченные данные, сверяя занесенные в базу данных номера счетов с номерами находившихся на руках у пенсионеров пенсионных книжек⁷.

Если кто-то думает, что электронная революция уже подходит к концу, то это не так – на самом деле наиболее радикальные перемены ждут нас впереди. Для специалистов по работе с документами и информацией это означает, что «золотой бумажный век» и последовавший переходный период подходят к концу. Предстоит существенно пересмотреть теорию и практику управления документами и архивного дела, постаравшись при этом вычленив в накопленном «багаже» и сохранить те ключевые принципы, ко-

торые в современной электронной среде не менее важны, чем в бумажной.

Нам, как представителям профессии в целом, необходимо уже сейчас задуматься о том, как себя позиционировать в будущем, чтобы не остаться на обочине истории и не исчезнуть в небытие, подобно машинисткам. По примеру зарубежных коллег, нам нужно включаться в решение более амбициозных задач, участвовать во всех приоритетных программах, где есть деньги и возможность показать свою полезность (таких, например, как программы электронного и открытого правительств, электронных медицинских карт и т. д.).

Подготовку и переподготовку кадров нужно вести с учетом имеющихся тенденций. Нужно уходить от «выпекания» технических работников, владеющих лишь устаревшими технологиями (пусть даже они до сих пор востребованы), и наладить подготовку руководителей, способных эффективно организовать, в сотрудничестве с представителями других профессий, эффективное управление документами и информацией в интересах своих организаций. Иначе неминуемо усилится тенденция к тому, чтобы на все руководящие посты в этой сфере деятельности назначать выходцев из ИТ, которых не так уж сложно научить основам управления документами и архивного дела.

Как никогда важно изучать, анализировать, обобщать и распространять отечественный и зарубежный опыт, вспомнив, как это когда-то делалось в 1980-е годы – в эпоху расцвета отечественного документоведения.

Впереди время бурных перемен, и мы должны быть к ним готовы.

Примечания

- ¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
- ² Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156566> (дата обращения: 17.03.2015).
- ³ Постановление Правительства РФ от 5 января 2015 г. № 4 «Правила формирования, ведения и использования базового государственного информационного ре-

сурса регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Там же. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173355> (дата обращения: 17.03.2015).

- ⁴ Постановление Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1015 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» [Электронный ресурс] // Там же. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169508> (дата обращения: 17.03.2015).
- ⁵ Суд «воскресил» женщину, чья смерть была зарегистрирована ЗАГСом из-за ошибки следователя [Электронный ресурс] // Право.ru. URL: <http://pravo.ru/news/view/116810/> (дата обращения: 17.03.2015).
- ⁶ *Вьюшкова Е., Борисенкова Е.* Без суда последствия // Коммерсантъ (Саратов). 2015. № 44. 14 марта [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2686928> (дата обращения: 17.03.2015).
- ⁷ См.: 20 млн пенсионных счетов японцев все еще не идентифицированы [Электронный ресурс] // Новости из Японии. URL: <http://news.leit.ru/archives/1333> (дата обращения: 17.03.2015); В Японии стали убивать чиновников, по чьей вине 50 миллионов стариков недополучили выплаты [Электронный ресурс] // Украина криминальная. URL: http://cripo.com.ua/?aid=62733§_id=10 (дата обращения: 17.03.2015).