

Кто не идёт вперед, тот идёт назад

 rusrim.blogspot.com/2016/07/blog-post_80.html

Статья генерального директора Университета Инсубрии (*Università degli Studi dell'Insubria*) Джанни Пенцо Дориа (*Gianni Penzo Doria* – на фото) была опубликована 7 июня 2016 на сайте итальянского электронного издания «Форум электронного правительства» (*Forum PA*, <http://www.forumpa.it/>).



Документ уходит от классической формы «привязанного» к носителю непосредственно воспринимаемого объекта, в котором информация зафиксирована при помощи знаков (*res signata*), принимая флуктуирующую форму содержащего его объекта, которая меняется при изменении технологий. Нам следует думать не о столько о переводе документов в электронный вид (*dematerializzazione* – «дематериализация», или, как у нас сейчас некоторые любят говорить, не щадя родного языка, «цифровизация», а то и «дигитализация» - Н.Х.), сколько об их «де-документализации» (*dedocumentalizzazione*), когда соответствующий контент становится независимым от носителя информации и от форматов, которые используются для его представления.

Формирование нормативной базы, устанавливающей технические правила электронного правительства, можно считать завершённым. Все её элементы можно улучшать и совершенствовать, но в целом агентство «Электронная Италия» (*L'Agencia per l'Italia Digitale, AgID*) проделало замечательную работу. Теперь для колеблющихся органов государственной власти уже больше нет никаких оправданий: мы должны внедрить изначально-электронные документы. Это необходимо сделать, и мы имеем в своем распоряжении все необходимые юридические и технические инструменты для того, чтобы правильно действовать.

Ссылаясь на их жизненный цикл, нам скорее следует говорить о «рождённых электронными» (*born-digital*) (а также, возможно, о «рождённых, чтобы быть электронными», *born to be digital?*) документах, чем о «преимущественно электронных» (*digital first*). Несмотря на то, что в названии ряда онлайн-курсов обучения всё ещё встречаются слова «замещающее сохранение» (*conservazione sostitutiva* – т.е. *сохранение электронных копий взамен уничтожаемых бумажных оригиналов* – Н.Х.), мы сейчас решительно переходим на использование документов, которые рождаются, живут и умирают в электронно-цифровой среде. Мы поэтому будем говорить об обеспечении долговременной сохранности электронных документов как об обычной деловой практике.

Набор технических правил сформирован

В окончательном варианте технические правила для электронного правительства устанавливаются тремя нормативными документами:

- Распоряжение Президента совета министров Италии (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, DPCM*) от 3 декабря 2013 года об управлении документами и электронных журналах регистрации (см. http://www.agid.gov.it/sites/default/files/leggi_decreti_direttive/dpcm_3-12-2013_protocollo.pdf, вступило в силу в октябре 2015 года - о нем см. также http://rusrim.blogspot.ru/2015/10/blog-post_28.html - Н.Х.);
- Распоряжение Президента совета министров Италии от 3 декабря 2013 года об обеспечении сохранности электронных материалов (см.

http://www.agid.gov.it/sites/default/files/leggi_decreti_direttive/dpcm_3-12-2013_conservazione.pdf , вступило в силу в октябре 2015 года, о нём см. также http://rusrim.blogspot.ru/2014/04/blog-post_8.html - Н.Х.);

- Распоряжение Президента совета министров Италии от 13 ноября 2014 года об электронных документах (см. http://www.agid.gov.it/sites/default/files/regole_tecniche/dpcm_13_11_2014.pdf , вступает в силу с августа 2016 года, о нём также см. http://rusrim.blogspot.ru/2015/01/blog-post_76.html - Н.Х.).

Формально это три отдельных нормативных документа. С содержательной точки зрения, однако, это единый порядок, регламентирующий весь жизненный цикл документов и описываемый с трех точек зрения.

Регламентация начинается с момента формирования документа в текущей деловой деятельности (DPCM от 13 ноября 2014), переходит к регистрации, управлению документопотоками, управлению активными документами в соответствии с законодательно-нормативными требованиями (*tenuta legale nell'archivio corrente*) и депозитарному хранению (DPCM от 3 декабря 2013 об электронных журналах регистрации), завершаясь вопросами «электронной сохранности» архивных документов длительного и постоянного срока хранения в соответствии с моделью OAIS, описанной в стандарте Международной организации по стандартизации ISO 14721 (DPCM от 3 декабря 2013 года об обеспечении сохранности электронных материалов).

Все эти три нормативных документа требуют радикального пересмотра внутренних процессов органов государственной власти, а также разработки – но не рабского копирования - двух основных инструментов:

- Руководство по управлению электронными журналами регистрации (*protocollo informatico*);
- Руководство по электронной сохранности (*conservazione digitale*).

Как мы уже сказали, нужна концептуальная проработка этих документов, а не «копипастинг». К тому же, если руководство по электронной сохранности является новым инструментом, то руководство по управлению электронными журналами регистрации появилось с момента принятия Распоряжения Президента совета министров (DPCM) от 31 октября 2000 года (см. <http://www.interlex.it/testi/dpc001031.htm> , которое утратило силу и было заменено новыми техническими правилами, введенными DPCM от 3 декабря 2013 года). Проблема заключается в том, что лень итальянской бюрократии нередко приводит к тому, что часто методологические и стратегические возможности, связанные с пересмотром их деловых процессов, реализуются чисто формально.

На майское 2016 года заседание «Форума электронного правительства» мы пригласили два муниципалитета – Лоано (Loano) и Лендинара (Lendinara); два университета – Инсубрии (Insubria) и Падуи (Padova), научно-исследовательское учреждение (Национальный институт астрофизики, INAF, <http://www.inaf.it/en>) и территориальное управление здравоохранения Болоньи (ASL Bologna), чтобы они представили свои проекты и достижения в области управления документами.

В качестве примеров были продемонстрированы руководства по управлению электронными журналами регистрации муниципалитета Лоано (http://www.procedamus.it/images/pdf/Manuale_Riviere_LOANO2016.pdf) и университета Инсубрии (http://www.procedamus.it/images/pdf/MdG_Insubria_ver01_23_mag_2016.pdf), которые можно скачать на сайте Procedamus (<http://www.procedamus.it/>), пользующемся поддержкой «Форума электронного правительства».

Подтверждением тому, что Руководство не является статичным инструментом и развивается вместе с организационными и правовыми моделями, является то, что все такие руководства государственных органов должны быть обновлены к следующему августу, в соответствии с положениями DPCM от 13 ноября

2014 года. С учетом внесенных последним Распоряжением изменений, потребуется внести не менее дюжины поправок, прямо предусмотрено его 17 статьями. Показательно, что более половины этих изменений связаны именно с Руководством. Нельзя не отметить и то, что придётся заново сформулировать раздел о документах, которые в обязательном порядке создаются в электронном виде – проблема в проблеме.

От дематериализации к дедокументализации

Новые технические правила предписывают также пересмотр самой концепции документа. В соответствии с новым законодательством Евросоюза по вопросам электронной идентификации и услугам в области доверия (eIDAS, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG - в частности, регламентирует использование электронных подписей, печатей и отметок времени – Н.Х.), «электронным документом является любой контент, сохраненный в электронной форме, в частности, текст, звук, видео- или аудиовидеозапись».

Для справки: п.35 ст.3 «Определения» базовой английской редакции eIDAS сформулирован следующим образом: «*‘electronic document’ means any content stored in electronic form, in particular text or sound, visual or audiovisual recording;*». В английском языке термин document (в отличие от **record**) означает всего-навсего электронный объект, которым можно индивидуально управлять (говоря по простому, файл) – который может быть, а может и не быть документом.

В итальянской редакции текста (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>) допущена грубая ошибка, которой часто грешат и наши переводчики – английский термин document переведен похожим, но имеющим совершенно иной смысл итальянским термином documento. Отсюда и революционные «новшества» :)

Как это уже произошло с революционным и имеющим глобальное значение изменением определения понятия «административный документ» (documento amministrativo), содержащимся в ст. 22 закона 241/1990, такое определение меняет нормативную точку зрения государств-членов Евросоюза. Документом считается «любой» контент

Для справки: К слову упомянут Закон Италии от 7 августа 1990 года №241 «Новые правила, касающиеся административных процедур и права доступа к административным документам» (La legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), см. http://archivio.digitpa.gov.it/sites/default/files//normativa/Legge_241_1990.pdf . Определение менялось следующим образом:

- **Первоначальное:** Административными документами являются любые графические, фотокинематографические, электромагнитные представления или представления в любом другом виде содержания актов, в том числе внутренних, сформированных органами государственного управления или так или иначе использованных в целях административной деятельности.
- **Новое, с 2005 года:** Под «административным документом» понимается любое графическое, фотокинематографическое, электромагнитное или любого иного рода содержание актов (в том числе внутренних или не связанных с конкретными

процедурами), которые сохраняются органами государственного управления и касаются деятельности, представляющей общественный интерес, независимо от публичного или частного характера их регулирования.

Таким образом, разрушились наши привычные представления (и внедрение информатики подрывало их в течение двадцати лет) - понятие традиционно понимаемого документа. Конечно же, понятие документа по-прежнему охватывает акты (*atti – юридически значимые документы – Н.Х.*), но оно также охватывает и просто контент.

Документ уходит от классической формы «привязанного» к носителю непосредственно воспринимаемого объекта, в котором информация зафиксирована при помощи знаков (*res signata*), принимая флуктуирующую форму содержащего его объекта, которая меняется при изменении технологий. Речь идёт о революции, во многом инициированной в Италии, но сейчас осуществляемой Европейским Союзом. Нам следует думать, таким образом, не о столько о переводе документов в электронный вид, сколько об их «де-документализации» (*dedocumentalizzazione*), когда соответствующий контент становится независимым от носителя информации и от форматов, которые используются для его представления. Мир изменяется, и государственное управление не может не меняться вместе с ним. Чтобы всё это осуществить, мы должны действовать сообща.