



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Кузнецова Е.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии управления
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 507, elena.kuznetsova@uapa.ru

УДК 35.077.1
ББК 66.3 (2Рос), 123

В статье рассмотрены современные условия внедрения электронного документооборота в органах власти. Особое внимание уделено вопросам делопроизводственной терминологии в условиях электронных технологий, нормативно-правового регулирования использования электронных документов и выявлению проблем организации работы с документами в условиях одновременного существования их бумажных и электронных носителей.

Ключевые слова: электронный документооборот, организация работы, документы, электронный носитель.

Kuznetsova E.V.

TOPICAL PROBLEMS OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT IN THE BODIES OF POWER

candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor of the Theory and Sociology of Management of the Ural Institute. The article considers current conditions of electronic document management introduction in public bodies. Particular attention is drawn to the record keeping terminology in terms of electronic technologies, legal and regulatory use of electronic documents processing and to identifying problems of documents processing organization in terms of simultaneous existence of their paper and electronic formats.

Key words: electronic document management, organization of work, documents, electronic media.

Последние несколько лет перед органами государственной власти и местного самоуправления стоят задачи создания условий для повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг, снижения затрат на содержание государственного аппарата и повышения эффективности его деятельности с использованием современных информационных технологий.

Внедрение электронного документооборота является в настоящее время одной из приоритетных задач органов власти, успешная реализация которой позволит обеспечить переход на более качественный уровень работы государственных и муниципальных служащих [1].

Переход органов государственной власти на электронный документооборот планировали осуществить и к 2010 году, и к 2015 году. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 запланировано, что к 2015 г. доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота должна составлять 70% [2].

Но уже очевидно, что в указанные сроки достижение запланированных результатов видится не так однозначно. Подтверждением этому является как мнения представителей экспертного сообщества, так вновь нормативно установленные даты внедрения электронного документооборота в практику органов власти.

Так, по мнению ведущего эксперта по управлению документацией ЭОС, члена «Гильдии Управляющих Документацией» и ARMA International Н.Храмцовой, «полного же перехода не то что к 2015, но, возможно, и к 2015 году не наступит. Во всяком случае, в странах, обгоняющих нас лет на 15, этого пока не намечается – и такая задача не ставится, поскольку электронный документооборот, в конце концов, не самоцель. А вот добиться к 2015 году, чтобы во всех государственных органах электронный документооборот не только появился, но и стал играть существенную роль в их деловой деятельности – вполне выполнимая задача» [3].

Очередной целевой ориентир задан Постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 890

«О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти», в пункте 2 которого *определено, что «переход на обмен электронными документами при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти между собой и с Правительством Российской Федерации... необходимо завершить до 31 декабря 2017 г.»* [4].

В рамках данной статьи обобщим и систематизируем проблемы, препятствующие ускорению темпа развития электронного документооборота в органах власти.

Одной из ключевых является проблема формирования понятийной системы документа. Без единого подхода к определению основных понятий делопроизводства очень сложно говорить о решении задач внедрения и использования в работе технологий электронного документооборота. Мы не будем углубляться в анализ делопроизводственных терминов, а ограничимся лишь основными сущностными явлениями использования этих категорий. Отметим сразу, что включение таких понятий, как «электронный документооборот», «электронный документ», «электронное взаимодействие», «электронное правительство», «электронный архив» в практическую деятельность, законодательные акты, отраслевую литературу произошло скорее интуитивно, без учета теоретических представлений об этих категориях. В результате чего мы можем наблюдать размывание границ понятий (особенно наглядно это видно на примере такой категории, как «электронный документооборот»), повсеместной замене одних терминов другими («электронный документ» и «электронное сообщение»), правовых пробелах и противоречиях при определении понятийного аппарата (в настоящее время насчитывается не менее пятидесяти определений электронного документа, представленного в правовых и теоретических источниках).

Следующая значимая проблема связана с определением логики действий по внедрению и развитию электронного документооборота в органах власти. Важную роль в этом имело Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 176-р, утвердившее план мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности [5].

Конечно, ряд его мероприятий оцениваются как утопичные, в том числе из-за отсутствия необходимого финансирования. Но хотя бы в одном пункте План оказался полезен: он нацелил органы власти на разработку перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов. Специальные рекомендации для этого Росархив утвердил своим приказом от 29.04.2011 № 32. Их суть проста: документы постоян-

ного срока хранения должны иметь хотя бы один подлинник (оригинал) на бумажном носителе; документы временного срока хранения в большинстве своем могут быть электронными документами.

Побочным, но важным результатом разработки таких перечней стал активизировавшийся процесс пересмотра ведомствами отраслевого состава документов. Это крайне полезно, поскольку после советской эпохи этим вопросам органы власти уделяли мало внимания, и теперь появилась возможность улучшить ситуацию.

Еще одна проблема проявляется в несовершенстве нормативно-правовой регламентации. Современное состояние нормативно-правового обеспечения развития электронного документооборота оценивается по-разному. Обобщим существующие мнения, давая им собственную оценку:

1 точка зрения: нормативно-правовая база отсутствует вообще. Согласиться с этим сложно, так как в последнее время принято большое количество документов различного уровня, регулирующих множество вопросов развития государственного и муниципального управления за счет внедрения и развития информационно-коммуникационных технологий.

2 точка зрения: сравнение с законодательством других стран показывает, что Россия существенно отстает в правовом регулировании использования юридически значимых электронных документов в государственном и муниципальном управлении и в бизнесе, т.к. не приняты ключевые законы и не определены основные понятия и отношения. Эта точка зрения оправдана, так как в большинстве своем внедрение современных форм работы с документами в настоящее время осуществляется на базе нормативных актов, регламентирующих работу с бумажными документами.

3 точка зрения: существующая нормативная база хаотична и фрагментарна, не позволяет увидеть общую логику изменений. Спорить с этим мнением сложно, так как нет единого нормативного акта, который устанавливал бы требования в отношении порядка организации электронного документооборота. А действующие в информационной сфере правовые акты «разбросаны» по отраслям и характеризуются противоречивостью или дублированием некоторых норм. Но все же общее направление изменений видится достаточно логичным и ясным, благодаря, в том числе упомянутым выше Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года и Плану мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности. Хотя де-юре действие этих документов ограничено в связи с истечением срока, на который они рассчитаны.

4 точка зрения: обилие нормативной базы затрудняет ее применение. В настоящее время действуют более 200 законов и нормативных актов в сфере информатизации и работы с информацией. Обоснованность данной позиции подтверждается практикой. Действительно, огромное количество законов эквивалентно отсутствию нормативно-правовой базы в регламентируемой сфере.

Давая комплексную оценку современному состоянию нормативной базы в сфере электронного документооборота, следует отметить увеличение в последние годы числа правовых актов в данной сфере, что свидетельствует о возрастающей роли государства в регулировании информационно-документационных отношений и активном «подталкивании» органов исполнительной власти к модернизации своих систем управления документами, к организации полноценного безбумажного документооборота, но в то же время наблюдается отсутствие комплексного подхода в разработке правовых норм, неполнота и незавершенность правового регулирования.

За рамками правовой регламентации остаются следующие важнейшие вопросы, имеющие ключевое значение для развития электронного документооборота:

- регламентация порядка документирования;
- требования к форматам электронных документов и их реквизитам;
- порядок передачи и получения электронных документов;
- оформление копий электронных документов;
- порядок перевода электронного документа на бумажный носитель;
- требования к защите электронных документов;
- порядок применения электронной подписи в зависимости от вида и важности электронного документа;
- архивное хранение электронных документов.

Кроме названных, самостоятельную группу проблем образуют вопросы, возникающие в процессе работы с электронными документами.

В рамках этой статьи автор умышленно не рассматривает проблемы технического характера организации электронного документооборота, соглашаясь с мнением большинства специалистов, что их на сегодняшний день почти не осталось [6].

Большее половины всех сложностей связаны с необходимостью соблюдения тех или иных делопроизводственных ритуалов, а также параллельным запуском бумаги, даже когда документ получен в электронном виде. Большинство делопроизводственных правил и процедур создавались в течение длительного времени эволюционным путем. В настоящее время бюрократическая структура определяет маршрут движения документов и порядок работы с ними, игнори-

руя возможности системы электронного документооборота. Показательной для органов власти является ситуация, когда единоличная ответственность руководителя сформировала мнение, что «он должен знать всё», а «инициатива наказуема» не позволяет подчиненным приступить к исполнению документа, если на нём нет резолюции первого лица. И для этого служба документационного обеспечения управления органа власти полученные электронные документы распечатывает на бумажном носителе и направляет руководителю для ознакомления и оформления резолюции. В целях сокращения временных затрат и прямого направления документа, ответственный работник службы ДОО делает его бумажную копию и направляет в соответствующее структурное подразделение для своевременного информирования будущего исполнителя [7;77].

В результате этих и иных типичных для практики органов власти явлений и выясняется, что с внедрением электронного документооборота объем бумажных документов увеличивается в разы [8, 9, 10].

Таким образом, главная в настоящее время проблема заключается в том, что электронный документооборот, организованный по законам бумажного, оказывается зачастую ещё менее эффективным, чем просто бумажный.

Устранение такой практики возможно при условии разработки экспертным сообществом правил ведения электронного документооборота, возможно и основываясь на бумажном делопроизводстве, но исключив из него всё лишнее, заменив всё, что необходимо электронными и проведя оптимизацию всех процедур, учитывая возможности СЭД и ЕСМ систем и все требования законодательства, безопасности и так далее. На основе разработанных правил, выпустить типовые регламенты и инструкции по организации электронного документооборота и обеспечить ими все органы государственной власти и местного самоуправления, взамен устаревших ГОСТов и методических рекомендаций.

Кроме этого, для решения указанных выше проблем необходима реализация следующих мероприятий:

Законодательное закрепление правил документирования и организации работы с электронными документами, так как рекомендательный характер имеющихся нормативно-методических материалов не имеет значения для большинства руководителей органов власти.

Обучение и повышение квалификации служащих. Редкостью среди чиновников является не только наличие профессионального документационного образования или образования в сфере информационных технологий, но даже и возможность получить элементарные знания по основам делопроизводства и

электронного документооборота на курсах повышения квалификации. Перспективные формы и направления обучения служащих были рассмотрены автором в рамках самостоятельной работы [10].

Оптимизация традиционной технологии работы с документами в каждом конкретном органе власти: уменьшение видового объема документов, рационализация таких процедур, как согласование, оформление резолюций и др.

Поэтапное внедрение электронного документооборота, обеспечивающее поступательное решение возникающих задач. Разработка очередного плана перехода на электронный способ работы с документами должна осуществляться только при условии эффективной реализации всех ранее запланированных мероприятий, оценка которых будет проведена не на основе докладов руководителей органов власти, а по результатам экспертных мониторингов. Подобная форма внедрения позволит участникам документационного процесса убедиться в преимуществах работы с электронными документами.

Организация электронного документооборота предполагает не только замену бумажных документов электронными, но и новые методы работы органов власти и их взаимодействия друг с другом.

Только детальный анализ системы управления с разбивкой на задачи, подзадачи, функции, с прописыванием необходимой информации для решения вопроса и указания, в каких документах, в какой форме она должна быть представлена, ее нормативно-правовое и методическое обеспечение позволит действительно внедрить электронный документооборот и информационное электронное взаимодействие не поверхностно, как обмен информацией, а глубоко решить проблему управления на новом уровне, что требует и принципиально новой постановки делопроизводства и новых требований к организации служб ДООУ.

Конечно, сегодня органы власти находятся далеко не на завершающей стадии внедрения электронного документооборота. Предстоит решить еще многие проблемы организационного, нормативно-правового, кадрового и технического характера. Для их решения потребуются скоординированные совместные усилия документоведов, архивистов, специалистов по ИТ-технологиям, юристов. Тем не менее, очевиден тот факт, что органами власти в разрешении такой сложной системной проблемы, как эффективное управление документацией в информационном обществе, выбран верный вектор движения.

Литература:

1. Кузнецова Е.В. Электронный документооборот как инструмент повышения эффективности государственного управления // Социокультурные факторы инновационного развития региона: Всероссийская научная конференция 27-28 октября 2011 года. Сб.статей / Сост. Т.Е.Зерчанинова, И.С.Парфенова. Екатеринбург, УрАГС, 2011. С. 139-143.
2. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Форум об электронном документообороте [электронный ресурс]. URL: <http://www.sekretariat.ru/fogum/> (дата обращения 09.10.2013).
4. О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти: Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 890 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности: Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 176-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Малых В. «Что делать?» – размышления о переходе к электронному документообороту в органах власти [электронный ресурс]. URL: <http://ecm.ict-online.ru> (дата обращения 09.10.2013).
7. Ермолаева А.В. О некоторых теоретических и практических аспектах организации документооборота в органах государственной власти // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. С. 74-81.
8. Ларин М.В. Основные условия оптимизации документооборота в современных условиях // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. С. 33-37.
9. Дмитриева А.П. Опыт мониторинга документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. С. 181-186.
10. Янковая В.Ф. О результатах мониторинга документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Документация в информационном

обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. С. 125-131.

11. Кузнецова Е.В. Приоритетные направления и инновационные формы профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров для государственной гражданской и муниципальной службы в сфере ДОУ // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. 437 с. (319-324).

References:

1. Kuznetsova E.V. Electronic flow as a tool to enhance the efficiency of public administration//socio-cultural factors of the innovation development of the region: the all-Russian Scientific Conference 27-28 October 2011. Sun. articles/compl. T.E. Zerchaninova, I.S. Parfenova. Ekaterinburg, UrAGS, 2011. P. 139-143.
2. Strategy for information society development in the Russian Federation: approved by the President of the Russian Federation N 212 February 7, 2008 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
3. Forum of electronic document flow [e-resource]. URL: <http://www.sekretariat.ru/forum/> (date access 09.10.2013).
4. Measures to improve electronic document management in Government: the Government of the Russian Federation from September 6, 2012 N 890 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
5. On approval of the plan of action of the federal bodies of executive power on the paperless internal operations: February 12, 2011 Russian Federation Government Decree N 176-r [electronic resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. Malyh V. «What to do?» – reflections on the transition to the electronic flow of documents in Government [e-resource]. URL: <http://ecm.ict-online.ru> (date access 09.10.2013).
7. Ermolaeva A.V. On some theoretical and practical aspects of the Organization of document circulation in public authorities // Documentation in the information society: the problems of optimization of workflow. Reports and presentations at the 18TH international scientific-practical Conference on 26-27 October, 2011 / Relations. VNIIDAD. M., 2012. P. 74-81.
8. Larin M.V. Basic conditions of workflow optimization in modern conditions // Documentation in the information society: the problems of optimization of workflow. Reports and presentations at the 18TH international scientific-practical Conference on 26-27 October, 2011 / Relations. VNIIDAD. M., 2012. P. 33-37.
9. Dmitrieva A.P. Monitoring document management Experience in the Federal Executive Branch // Documentation in the information society: the problems of optimization of workflow. Reports and presentations at the 18TH international scientific-practical Conference on 26-27 October, 2011 / Relations. VNIIDAD. M., 2012. P. 181-186.
10. Yankovaya V.F. Slotting in on the results of the monitoring of federal bodies of executive power // Documentation in the information society: the problems of optimization of workflow. Reports and presentations at the 18TH international scientific-practical Conference on 26-27 October, 2011 / Relations. VNIIDAD. M., 2012. P. 125-131.
11. Kuznetsova E.V. Priorities and innovative forms of training and staff development programmes for civil and municipal services in DOE // Documentation in the information society: the problems of optimization of workflow. Reports and presentations at the 18TH international scientific-practical Conference on 26-27 October, 2011 / Relations. VNIIDAD. M., 2012. 437 p. (319-324).