

Электронные документы: шаг вперед, два шага назад

Комментарии к Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утвержденной Министерством культуры 08.11.2005)

Н.А. Храмцовская¹

Необходимость в новой типовой инструкции давно назрела, и её действительно очень и очень ждали и специалисты документационного обеспечения управления (ДООУ) государственных органов, и сотрудники коммерческих организаций, занимающиеся вопросами управления документацией. Меня более всего интересовало, как в инструкции будут отражены вопросы электронного документооборота и управления электронными документами. Ничего революционного я от неё не ожидала, поскольку знала из бесед с разработчиками инструкции о том, что почти все попытки что-либо сказать об электронном документообороте и документах были отвергнуты вышестоящими инстанциями.

В многостраничной инструкции, выпущенной, судя по дате, уже в этом тысячелетии, электронный документооборот и электронные документы упоминаются целых пять (!) раз. Давайте подробнее рассмотрим все эти «пять знаков внимания» к электронным документам со стороны «царственных особ» делопроизводства.

Первое упоминание об использовании в делопроизводстве современных технологий встречаем в п.1.4 раздела 1 «Общие положения»:

1.4. Положения Типовой инструкции распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий.

Автоматизированные технологии обработки документной информации, применяемые в федеральном органе исполнительной власти, должны отвечать требованиям инструкции по делопроизводству этого органа.

Это важное и нужное положение, включающее в орбиту службы документационного управления документы на всех видах носителей. Оно особенно актуально сейчас, когда внедрение систем электронного документооборота идет повсеместно и всё ускоряющимися темпами. Данное положение может служить полезным «боевым оружием» там, где специалисты ДООУ отстранены от управления электронными документами.

Фразы об автоматизированных технологиях вызывают определенное недоумение. Прежде всего, почему особо выделяется их использование при «подготовке, регистрации, учете и контроле»? Является ли этот список исчерпывающим? Ясно, что возможности современных технологий шире - уже сейчас во многих организациях, в том числе и в государственных органах, системы электронного документооборота (СЭД) используют не просто как «электронные картотеки», а как полнофункциональные средства работы с электронными документами.

¹ ведущий эксперт по управлению документацией компании “Электронные Офисные Системы”, член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Требование о том, что «автоматизированные технологии» «должны отвечать требованиям инструкции по делопроизводству этого органа» вообще очень странное. Я склонна считать, что здесь авторы инструкции «не справились» с русским языком – наверное, они всё-таки хотели сказать, что использование автоматизированных технологий должно быть регламентировано внутренними нормативными документами государственного органа. В самом деле, нельзя же ожидать, что разработчики программного обеспечения бросятся перерабатывать свои продукты под требования инструкций по делопроизводству министерств и ведомств – в «индивидуальном порядке», поскольку эти требования заметно различаются от организации к организации.

Немало эмоций вызывает следующий пункт 1.6, в котором рассматривается вопрос о функциональных обязанностях, которые данной инструкцией возлагаются на службу ДОУ.

1.6. Организация, ведение и совершенствование системы документационного обеспечения управления на основе единой технической политики и применения современных технических средств в работе с документами, методическое руководство и контроль за соблюдением установленного порядка работы с документами в подразделениях федерального органа исполнительной власти осуществляются структурным подразделением, на которое возложены функции по документационному обеспечению управления (далее именуется - служба ДОУ) федерального органа исполнительной власти.

Не знаю, радоваться или плакать от этого слов. С одной стороны, хорошо, что все вышеперечисленное возлагается на службу ДОУ. Проблема в другом – реальность такова, что управление документацией на всех видах носителей, и тем более – «организацию, ведение и совершенствование систем документационного обеспечения управления» при смешанном документообороте служба ДОУ не может осуществить в одиночку (как, впрочем, и любая другая служба организации). Для этого нужна «команда» специалистов из служб ДОУ, ИТ, ИБ, юристов и т.д.

Декларирование того, что пока на самом деле не существует, может нанести больше вреда, чем пользы. Да и могут ли, готовы ли сейчас специалисты служб ДОУ реально возглавить эту работу в таком объеме? К сожалению, как показывает и отечественная, и зарубежная практика, - не только не могут, но часто и не хотят. В результате работу по внедрению систем электронного документооборота и по совершенствованию делопроизводства часто возглавляют специалисты других подразделений (обычно из службы ИТ).

Теперь перейдем к разделу 3 «Организация документооборота и исполнения документов». В пп. 3.1-3.2 читаем:

3.1. Организация документооборота

– 3.1.3. При применении в федеральных органах исполнительной власти электронного документооборота службой ДОУ совместно со службой автоматизации разрабатываются маршруты движения документов.

3.2. Организация доставки документов

– 3.2.1. Доставка документов в федеральный орган исполнительной власти осуществляется, как правило, средствами почтовой, фельдъегерской и электрической связи.

– 3.2.2. По каналам электрической связи поступают: телеграммы (телетайп-граммы), факсограммы, телефонограммы, электронные документы.

Здесь, наконец, встречается упоминание об электронном документообороте. Радует, что работу по разработке маршрутов движения документов поручено службе ДООУ «совместно со службой автоматизации». Вопрос только - а зачем? Ведь при внедрении СЭД система документооборота организации, как правило, не меняется (даже там, где это необходимо), а значит, маршруты движения документов уже должны быть зафиксированы именно в инструкции по делопроизводству.

Что касается вопроса доставки корреспонденции, то «электрические каналы связи» вызывают умиление. Просто наглядно себе представляешь, как вместо электрического чайника в розетку вставляется штепсель «агрегата», который начинает передачу электронных документов. Фантастика, да и только!². А как быть с технологией передачи информации по оптоволоконному кабелю? О ней в инструкции ничего не сказано, и вроде бы «электрической» она не является. Так что же, прежде чем отправлять информацию, нужно убедиться, что будут использовано именно «электричество»?

Удивляет, почему, говоря об организации доставки документов в федеральные органы, инструкция не упоминает такой широко распространенный метод, как передачу гражданами и представителями организаций информации на носителях (дискетах, лазерных дисках и т.д.), применяемый, в частности, налоговой службой.

В последующих пунктах 3.3 и 3.4 основными являются положения, фиксирующие необходимость определения и закрепления в инструкции по делопроизводству правил приема, обработки и распределения электронных документов, а также виды документов, которые могут передаваться электронном виде.

3.3. Прием, обработка и распределение поступающих документов

– 3.3.6. Документы в электронном виде, поступающие в федеральный орган исполнительной власти, проходят прием, регистрацию, предварительное рассмотрение, рассмотрение руководством и доставляются исполнителям.

Прием и регистрация документов в электронном виде в РКФ, поступивших на электронный адрес федерального органа исполнительной власти, осуществляется службой ДООУ или другим структурным подразделением по разрешению руководителя федерального органа исполнительной власти.

Правила приема, обработки и распределения документов в электронном виде определяется инструкцией по делопроизводству федерального органа исполнительной власти, с учетом функционирующих в федеральном органе исполнительной власти технических и программных средств

3.4. Организация обработки и передачи отправляемых документов

Документы, отправляемые федеральным органом исполнительной власти, передаются почтовой и электрической связью.

С помощью средств электрической связи служба ДООУ осуществляет передачу телеграмм, факсограмм, телефонограмм, электронных документов.

Виды документов, информация которых передается по каналам электрической связи, а также необходимость и порядок досылки их бумажного оригина-

² Впрочем, сейчас полным ходом идет отработка технологии высокоскоростного подключения к Интернету с использованием силовой проводки. Правда, авторы инструкции вряд ли думали именно об этом. А то, что неуклюжий термин «электрическая связь» ранее использовался в законодательстве, никак не может служить оправданием – ошибки надо исправлять, а не тиражировать. Кроме того, в нашем законодательстве неоднократно использовались и более подходящие термины.

ла адресату, определяются инструкцией по делопроизводству федерального органа исполнительной власти, с учетом функционирующих в федеральном органе исполнительной власти технических и программных средств.

Такой подход дает «карт-бланш» организациям, которые ушли значительно дальше электронных картотек и активно работают с информацией в электронном виде, позволяя не оглядываться на «плетущихся в хвосте». Главное, что закрепляет инструкция – необходимость разработки внутренних нормативных документов, отражающих реальную практику работы с документами в организации - и это можно только приветствовать.

Теперь переходим к пункту 7.2 «Подготовка и передача документов в архив»:

7.2. Подготовка и передача документов в архив

- 7.2.6. ... Вместе с делами в архив федерального органа исполнительной власти передаются регистрационные картотеки на документы и (или) программные средства и базы данных, содержащие информацию о регистрации и исполнении передаваемых документов. Заголовок каждой картотеки или базы данных включается в опись.

Увы и ах! Как и в законе об архивном деле, Министерство культуры не знает о существовании каких-либо электронных документов, которые министерства и ведомства должны хранить и передать на постоянное хранение в архив.

Очень трогает забота о передаче в архив баз данных (хотя здесь идет речь об регистрационных электронных картотеках, а не о базах данных, содержащих документы), да ещё с программным обеспечением! Исполнение подобного требования может превратить ведомственный архив в музей компьютерных технологий. Будет ли всё переданное работать – это вопрос, конечно, интересный.

Вывод

Хотя инструкция и не оправдала возлагавшихся на неё надежд по части решения проблем в работе с электронными документами, тем не менее, она дает свободу в управлении ими самим организациям. И на сегодня, возможно, это наилучший вариант для всех.