

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ В СНГ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Н. Храмцовская,

ведущий эксперт по управлению документацией компании «Электронные офисные системы» (ЭОС), член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International



Почему нам важно изучать опыт друг друга

Освоение современных технологий в различных областях деятельности во всех странах мира является областью высокого риска. Значительная часть проектов, на которые затрачены колоссальные средства, либо заканчивается полной неудачей, либо не достигает заявленных в начале проекта целей. Именно поэтому такое внимание уделяется изучению не только собственного, но и зарубежного опыта реализации тех или иных проектов в области электронного документооборота – только так можно избежать многих ошибок и «подглядеть» немало продуктивных идей.

Для стран СНГ и Балтии опыт друг друга представляет интерес прежде всего потому, что все эти республики начинали модернизацию экономики и государственного управления, имея за плечами одни и те же традиции делопроизводства и однотипную законодательно-нормативную базу. Получается, что сейчас на территории этих стран осуществляется масштабный эксперимент по внедрению различных вариантов электронного документооборота, причем накопленный положительный опыт достаточно несложно тиражировать в других странах этой группы. При этом интересен опыт как больших, так и маленьких стран; как лидеров, так и аутсайдеров. В области внедрения информационных технологий давно уже закончилось то время, когда все передовые идеи шли исключительно из немногих передовых богатых государств, и сейчас никого уже не удивляет, когда, например, специалисты США изучают опыт Эстонии и скандинавских стран для использования его в собственных проектах.

Каждая из бывших союзных республик идет собственным путем в плане внедрения электронного документооборота. При этом большой интерес представляет как опыт организационной деятельности, так и опыт в области законодательно-нормативного регулирования. Изучая сделанное соседями, можно увидеть, как различные варианты законодательного и нормативного регулирования электронного документооборота показали себя на практике и насколько успешно они работают в различных ситуациях.

Готовность к «электронному правительству» как мера оценки готовности к электронному документообороту

Практически в каждой из стран СНГ можно наблюдать достаточно пеструю картину. С одной стороны, имеются организации, в которых управление документами реализовано на мировом уровне. Это, прежде всего, организации, занимающиеся банковской деятельностью, а также отделения

транснациональных корпораций, для которых использование электронных документов и электронного документооборота – единственно возможный способ существования. Одновременно, особенно в государственном секторе, есть учреждения, в которых живет и здравствует добрый старый бумажный документооборот. Подобная многоукладность – отличительная черта нашего времени, и при рассмотрении вопроса о перспективах на будущее необходимо понимать, что в ближайшие десятилетия (а то и столетия) работать придется в условиях смешанного документооборота, с постепенным изменением процентного соотношения в пользу электронного.

К сожалению, мне не удалось найти надежные источники данных по странам СНГ, позволяющие объективно оценить уровень распространения электронного документооборота. С другой стороны, известно, что «самым слабым звеном» при внедрении систем электронного документооборота (СЭД) является государственный сектор. Именно его готовность работать по-современному обычно определяет степень развитости электронного документооборота в стране.

В то же время о готовности государственной машины к электронному документообороту можно судить по составляемым международными органами и организациями рейтингам готовности государств к «электронному правительству». Если задуматься, то в своей практической реализации «электронное правительство» – это на 95% электронный документооборот, поскольку (за исключением лишь самых простейших случаев информирования) и государственное управление, и взаимодействие государства с гражданами и коммерческими организациями осуществляются на основе не «просто» информации, а посредством обмена документированной информацией, т.е. документами.

Руководство России, например, только два года назад осознало, что «электронное правительство» – это, в первую очередь, юридически значимый электронный документооборот и что одного лишь создания информационной инфраструктуры недостаточно. До этого в программе «Электронная Россия» лишь вскользь говорилось об электронном документообороте и межведомственном взаимодействии, и, наверное, не удивительно, что, несмотря на наличие всех необходимых технических предпосылок, единой системы обмена электронными документами между федеральными органами власти пока еще не создано.

Итак, кто готов к «электронному правительству», тот готов и к электронному документообороту. Недавно были опубликованы данные на 2008 г. рейтинга ООН готовности государств к «электронному правительству» – одного из наиболее авторитетных рейтингов такого рода. Данный рейтинг представляет собой комбинированную оценку по ряду критериев, основными из которых являются степень интернет-присутствия государства, уровень развития технической инфраструктуры, а также уровень грамотности населения и наличие квалифицированных кадров.

Последние два фактора необходимы для электронного документооборота, а высокие баллы за интернет-присутствие дают лишь тогда, когда на сайтах органов государственной власти размещается не только общеполезная для граждан и организаций информация, но и появляется возможность осуществлять транзакции путем обмена юридически значимыми электронными документами.

РЕФОРМА

В табл. 1 приведены соответствующие данные по странам СНГ и Балтии, а также, для сравнения, показатели ряда ведущих стран мира. Анализируя эти цифры (в первую очередь, сами индексы, поскольку места в мировой иерархии менее объективно отражают положение дел), можно сделать следующий вывод: об укоренившемся, развитом электронном документообороте в стране можно говорить при показателях выше 0,7. Из бывших союзных республик такая страна только одна – Эстония, сравнительно близко к ней находится Литва.

Таблица 1

Рейтинг ООН готовности стран к «электронному правительству»

Страны СНГ и Балтии							
Страна	Индекс 2008 г.	Индекс 2005 г.	Место 2008 г.	Место 2005 г.	Место в группе 2008	Место в группе 2005	Прогресс
Эстония	0,76	0,73	13	19	1	1	–
Литва	0,66	0,58	28	40	2	3	+1
Латвия	0,59	0,61	36	32	3	2	–1
Украина	0,57	0,55	41	48	4	4	–
Беларусь	0,52	0,53	56	51	5	6	+1
Российская Федерация	0,51	0,53	60	50	6	5	–1
Казахстан	0,47	0,48	81	65	7	7	–
Азербайджан	0,46	0,38	89	101	8	11	+3
Грузия	0,46	0,40	90	83	9	10	+1
Молдова	0,45	0,35	93	109	10	13	+3
Кыргызстан	0,42	0,44	102	76	11	8	–3
Армения	0,42	0,36	103	106	12	12	–
Узбекистан	0,41	0,41	109	79	13	9	–4
Туркменистан	0,33	-	128	-	14	-	–
Таджикистан	0,32	0,33	132	117	15	14	–1
Для сравнения – показатели ряда ведущих стран							
США	0,86	0,91	4	1			
Южная Корея	0,83	0,87	6	5			
Франция	0,80	0,69	9	23			
Великобритания	0,79	0,88	10	4			
Япония	0,77	0,78	11	14			
Германия	0,71	0,81	22	11			
Китай	0,50	0,51	65	57			
Источник: “United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance”, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, 2008, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf							

В странах, имеющих рейтинг где-то от 0,45 и выше, «лед тронулся» – хотя бумажный документооборот пока по-прежнему доминирует, однако уже реализуются крупные проекты электронного документооборота. Как правило, у этих стран основные проблемы связаны с разработкой законодательно-нормативной базы, которая бы позволила вытеснить традиционные бумажные документы из большинства сфер их использования. К этой группе принадлежит 9 из 15 стран.

Пять стран с более низкими показателями, как мне кажется, застряли на бумажном документообороте и пока что не готовы переходить к электронным технологиям. Им еще предстоит создать необходимую техническую инфраструктуру, а отдельным странам – усилить подготовку квалифицированных кадров.

В целом, на мой взгляд, большинство стран СНГ вплотную подошли к началу массового использования электронных документов в деловой и государственной деятельности. Интересно отметить, что типичными представителями рассматриваемой группы стран, получившими средние баллы, оказались Россия и Казахстан.

Перспективы дальнейшего развития

Естественно предположить, что страны с более высокими показателями будут и дальше быстрее развиваться. В области информационно-коммуникационных технологий, однако, как показывает мировой опыт, ситуация не столь однозначна – идет игра целого ряда факторов, которые необходимо учитывать:

◆ Размеры страны и объемы документооборота имеют существенное значение. Не секрет, что в небольшой стране проблемы решаются проще, в то время как в крупных странах ситуация более сложная. Так, например, показатель Российской Федерации (так же, как и Казахстана) – это, фактически, «средняя температура по больнице». В России ряд регионов ушел далеко вперед в области использования электронного документооборота в государственном управлении. Несколько федеральных ведомств реализуют проекты и применяют технологии, которым могли бы позавидовать и мировые лидеры. Одновременно имеется немало отстающих регионов и ведомств. С точки зрения государства в целом, именно неравномерность развития будет в ближайшем будущем создавать наибольшие проблемы, мешающие широкомасштабному использованию электронных документов как в государственном управлении, так и в гражданском обороте.

◆ Кризисные явления в экономике также существенно повлияют на развитие электронного документооборота, причем влияние это будет разнонаправленным. С одной стороны, уже сейчас идет сокращение ассигнований на внедрение ИКТ в органах государственной власти, в т. ч. сокращается финансирование на внедрение или развитие систем электронного документооборота. С другой стороны – особенно в тех странах, где уровень заработной платы достаточно высок в сравнении с затратами на оборудование и программное обеспечение, – появляется мощный экономический

стимул для активного внедрения современных технологий, для автоматизации делопроизводства и сокращения численности персонала. Необходимость экономить заставляет задуматься, например, о том, стоит ли гонять машины с курьерами за тысячи километров, если необходимые данные и документы можно передать практически мгновенно в электронном виде. Приходится оценивать целесообразность использования дорогой офисной площади под хранение бумаг.

◆ С точки зрения перспектив внедрения новых информационных технологий, особенно в государственной сфере, серьезным ресурсом является сильная центральная власть, характерная для большинства стран СНГ и Балтии. Она позволяет принять решение о переходе на электронный документооборот даже при ограниченных ресурсах и добиться его исполнения. Какие результаты можно получить при наличии политической воли у руководства страны, великолепно продемонстрировали эстонцы.

◆ В ряде случаев более слабый исходный уровень развития может, как это ни парадоксально, оказаться преимуществом. Таким странам гораздо проще построить «с нуля» цельную систему, работающую в масштабе всей страны, на всех уровнях государственной власти, поскольку не придется ломать голову и тратить ресурсы на то, чтобы наладить взаимодействие уже созданных и действующих разнородных информационных и документационных систем (именно с такой проблемой сталкивается сейчас Россия на федеральном уровне).

◆ Нельзя, конечно, отбрасывать и соображения престижности, желание быть не хуже других, которые порой заставляют страну развивать электронный документооборот, его техническую и правовую базу даже тогда, когда в нем еще нет острой необходимости.

Хотя в ближайшие годы страны, имеющие сейчас более высокий рейтинг, скорее всего, так и останутся в лидерах, можно, тем не менее, ожидать и неожиданных рывков вперед от тех, кто пока находится позади. Такие «прорывы», на наш взгляд, вполне возможны, для этого нужна политическая воля руководства в сочетании с разумно выбранными техническими, организационными и законодательными мерами.

О масштабах рынка систем электронного документооборота в странах СНГ дают определенное представление следующие цифры. В 2007 г. консультационная фирма Gartner оценивала мировой рынок подобных систем в 400 млн долларов. В том же году объем рынка СЭД только в России оценивался в 140–180 млн долларов¹. При всех неточностях и различиях в методиках подсчета ясно, что рынок СЭД в странах СНГ составляет заметную долю мирового рынка².

¹ Kenneth Chin «MarketScope for Records Management», Gartner Research, May 20, 2008, <http://mediaproducts.gartner.com/reprints/oracle/article24/article24.html>

² Шалманов С., Шадрин О. «Рынок систем электронного документооборота в России, 2007. Предварительные результаты исследования» (презентация), CNews Analytics, 2008, http://cnews.ru/reviews/ppt/21_07_2008/ecm_shalmanov.ppt

Сравнение законодательной базы в области электронного документооборота в странах СНГ

Значение законодательно-нормативной базы в области электронного документооборота трудно переоценить, поскольку наибольший интерес представляет обмен юридически значимыми электронными документами. Отсутствие такого законодательства или его значительное отставание от требований деловой деятельности обычно значительно тормозит как внедрение электронного документооборота, так и реализацию программ «электронного правительства».

Особенность текущей ситуации в том, что не стоит недооценивать опыт в области законодательного регламентирования вопросов использования электронных документов и создания соответствующих методических пособий даже тех стран, что находятся в нижней части рейтинга. В различных уголках мира сейчас отмечается одна и та же тенденция: если проблемы, связанные с созданием технической базы, решаются весьма успешно, то решение организационных и правовых вопросов значительно запаздывает, что существенно тормозит реализацию проектов и планов.

В отличие от «просто» информационных технологий, электронный документооборот является «заложником» существующей в стране правовой базы, поскольку его главная задача – обеспечить управление не просто информацией, а юридически значимыми электронными документами. Как иногда шутят, если законодательство предпишет сдавать налоговую отчетность на белых глиняных табличках – будем ругаться, но сдавать.

Необходимо также понимать, что законодательство всегда несколько отстает от реалий жизни, и особенно сильно это отставание проявляется в период бурных перемен, к числу которых относятся и изменения в информационных технологиях. Наивно надеяться на создание какой-то идеальной, неизменной законодательно-нормативной базы; в течение ближайших 10–15 лет, пока будет осуществляться переход с традиционной технологии на электронную, эту базу придется регулярно «подкручивать» и совершенствовать. Задача заключается в том, чтобы не допустить сильного разрыва между действующим законодательством и потребностями экономики и государственного управления. Это сложная, но вполне реальная задача, выполнить которую может существенно помочь изучение опыта соседей.

**Законодательство стран СНГ, регламентирующее
вопросы электронного документооборота**

Страна	Законодательство											
	ЭЦП	ЭД	ЭДО	ЭК-ЭТ	ИНФ	ЭПл	ДГИ	ГТ-ГС	КТ	СТ	ПД	
Азербайджан	+	*			+	+		+	+	+		
Армения							+	+	*		+	+
Беларусь		+			+			+				
Грузия								+				
Казахстан	+	*	ПП		+			+				
Кыргызстан	+				+	+	+	+	+			+
Молдова	+	*		+	+		+	+	+			+
Россия	+				+		+	+	+			+
Таджикистан	+	+			+		+	+	+			
Туркменистан		+							+			
Узбекистан	+		+	+	+	+	+	+				
Украина	+	+	*	+		+		+				

Обозначения:
ЭЦП – закон об электронной цифровой подписи/электронной подписи
ЭД – закон об электронном документе
ЭДО – закон об электронном документообороте
ЭК-ЭТ – закон об электронной торговле/электронной коммерции
ИНФ – закон об информации
ЭПл – закон об электронных платежах
ДГИ – закон о свободе доступа к государственной информации
ГТ-ГС – закон о государственной тайне/государственных секретах
КТ – закон о коммерческой тайне
СТ – закон о служебной тайне
ПД – закон о защите персональных данных
* – в данной стране оба отмеченных вопроса регламентируются одним законом
ПП – имеется постановление правительства по данному вопросу

Использовалась правовая база данных СоюзПравоИнформ, <http://www.base.spinform.ru>

Кое-что, конечно, можно и нужно заимствовать у западных стран, но далеко не все, поскольку значительная часть имеющихся там законов, стандартов и методик основана на англосаксонском праве, по ряду вопросов существенно отличающемся от привычных для нас норм (пусть даже иногда и в лучшую сторону). А вот положения законов и нормативных актов стран СНГ созданы в рамках очень похожей правовой системы, что позволяет их использовать в работе при минимальной адаптации. Так, например, методические материалы, подготовленные белорусскими коллегами, гораздо

понятнее российским специалистам, чем очень хорошие американские и английские рекомендации, где другой язык, другая терминология, другой подход к организации делопроизводства.

Дополнительным плюсом является то, что законодательство и методические материалы многих стран СНГ доступны на русском языке. Так, интересный опыт стран Балтии изучать гораздо сложнее, поскольку свои документы они и на английском языке публикуют крайне редко.

Для российских специалистов, например, представляют интерес наработки, связанные с созданием государственных электронных архивов, которыми в ряде стран СНГ уже занялись вплотную.

Иногда могут быть важны не столько предложенные решения, сколько круг вопросов, которые нужно рассмотреть. В России, скажем, давно говорят о необходимости разработки закона об электронном документообороте, но пока никто толком не может сказать, что именно данный закон должен регулировать. В то же время существуют соответствующие законы Украины и Узбекистана, регламентирующие ряд важных моментов, таких как обязательные реквизиты электронного документа, определение момента отправки и момента получения, время и порядок проведения различных проверок (правильности ЭЦП, на наличие вирусов и т.д.), документирование их результатов и т.д.

Интересно, что анализ существующего в странах СНГ законодательства в этой области (см. табл. 2) показывает, что прямой зависимости между рейтингом и наличием законов нет. Так, Грузия, занимающая 9-е место среди стран СНГ и Балтии по уровню развития «электронного правительства», не имеет практически ни одного закона, связанного с вопросами электронного документооборота, в то время как Узбекистан, разработавший семь законов этого направления, занимает лишь 13-е место. Таким образом, развитая законодательная база не обязательно коррелирует с готовностью к электронному документообороту, но это ни в коей мере не обесценивает эти наработки.

Выводы

Хотя невысокие места в международных рейтингах никого особенно не радуют, делать из этого трагедию не нужно. Самый трудный начальный этап уже пройден. Если всего лишь несколько лет назад как среди государственных руководителей, так и среди ведущих специалистов отрасли преобладало мнение, что электронных документов не было, нет и не нужно, то теперь уже все понимают, что электронный документооборот не баловство, а необходимость; без него уже невозможна серьезная экономическая деятельность и государственное управление.

Впереди всех нас ждут 10–15 лет революционных перемен в сфере делопроизводства, и я надеюсь, что некоторые страны СНГ еще преподнесут миру сюрпризы. Это вполне могут быть и Россия, и Казахстан, которые уже сегодня находятся на неплохих позициях.