

## СЭД в России: первые плоды "ползучей революции"

Храмцовская Н.А.<sup>1</sup>

Долгие годы в России весь документооборот был бумажным. Только сегодня он постепенно переходит в смешанную фазу. Это результат усилий и госчиновников, и коммерческих организаций. Однако процессы информатизации идут медленно, исподволь – своего рода "ползучая революция" перепахивает отечественные бизнес-процессы.

Ситуацию с внедрением систем электронного документооборота (СЭД) в России можно охарактеризовать в нескольких абзацах.

Пройден первый этап пути. Уже не так важно, сколько и каких систем было внедрено – гораздо важнее, что использование электронных документов в коммерческой деятельности и в государственном управлении стало уже достаточно распространенным явлением, да и само понятие "электронный документ" уже не вызывает, как это было еще два года назад, бурного протеста со стороны руководителей организаций и специалистов документационного обеспечения управления.



Долгое время отечественный документооборот был только бумажным

Несмотря на острую, и часто – вполне справедливую критику в её адрес, программа "Электронная Россия" также способствовала распространению идеологии электронного документооборота, особенно в регионах. Началось массовое внедрение СЭД в органах государственной власти на всех уровнях.

Следующим этапом должно стать постепенное расширение использования электронного документооборота во взаимоотношениях между государством, организациями и гражданами. Проще всего решить технические проблемы (хотя они тоже достаточно сложны). Самыми трудными и самыми актуальными на этом этапе становятся вопросы развития законодательно-нормативной базы, необходимой для электронного документооборота.

---

<sup>1</sup> Ведущий эксперт по управлению документацией компании «Электронные офисные Системы» (ЭОС), член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Усиливается "многоукладность" делопроизводства, поскольку организации и ведомства находятся на разных этапах перехода от традиционного бумажного к современному смешанному документообороту, и по-разному понимают и внедряют новые технологии; По сравнению с западными странами, электронный документооборот в России пока что в основном ограничивается автоматизацией процессов подготовки, согласования и исполнения документов, т.е. останавливается там, где жизненный цикл документа фактически только начинается. Эта проблема решаема: большинство современных СЭД способны обеспечить управление документами на всех или почти всех этапах их жизненного цикла.

### **Пиковые вопросы**

Для организации эффективного использования СЭД необходимо решить несколько серьезных вопросов.

Эффективное внедрение СЭД и оперативное управление её работой могут обеспечить только сотрудники, хорошо знающие как ИТ-технологии, так и делопроизводство. В настоящее время ощущается острая нехватка квалифицированных кадров, и, как следствие, возрастает риск неудачного или затяжного внедрения.

Требуется проведение регулярного обучения пользователей - всех, кто работает в системе, от высшего руководства до рядовых исполнителей. Это обусловлено как текучестью кадров, так и постоянным развитием систем, включением в них всё новых и новых функциональных возможностей. Без специального обучения освоить все это самостоятельно обычный пользователь, как правило, не в состоянии.

С появлением электронного документооборота бумажные документы никуда не исчезли и не исчезнут в обозримом будущем. Организациям нужно, в первую очередь, обеспечить "стыковку" электронного документооборота с бумажным, и создать единый эффективный смешанный процесс.

СЭД – это лишь техническое средство. Для его успешного применения в большинстве случаев требуется провести определенные организационные изменения, оптимизировать процессы, доработать и расширить внутреннюю нормативную базу.

### **Законодательство в аутсайдерах**

Развитие законодательно-нормативной базы не успевает ни за электронными документами, ни за СЭД.

К сожалению, практически нет каких-либо рекомендаций общенационального уровня, помогающих эффективно внедрять в организациях электронный документооборот. Законодательство также гораздо медленнее охватывает сферу электронного документооборота, чем этого требует практика. В результате сплошь и рядом возникают ситуации, когда из-за слабой проработки правовых и организационных вопросов возможности закупаемых систем используются лишь частично.

Понимая, что они не в состоянии самостоятельно справиться с существующими в делопроизводстве проблемами, организации все чаще и чаще начинают искать тех, кто в силах реально им помочь. Рынок консультационных услуг в области управления документами пока что небольшой, но он очень быстро растёт. Как следствие, на рынке труда заметно подскочила заработная плата специалистов, способных оказывать такого рода услуги.

Считается, что у нас плохая законодательно-нормативная база в области электронного документооборота. Да, с федеральными законами ситуация, возможно, и не лучшая, - хотя и здесь заметно продвижение вперед. Зато усилиями передовых ведомств и регионов страны накапливается интереснейший опыт создания работающей правовой основы для электронного документооборота путем сочетания федерального и регионального законодательства, а также ведомственных нормативных актов.

Отечественное законодательство, связанное с вопросами использования электронных документов, электронного документооборота и электронной торговли, не ругает только ленивый. Эта критика в основном справедлива, но, объективности ради, нужно сказать и о следующих важных факторах. Во-первых, Россия сейчас имеет практически тот же набор законов, относящихся к электронному документообороту, что и Западная Европа и Америка. И не сами законы плохи – они почти такие же, как у "соседей" – они не очень хорошо стыкуются с отечественными традициями.

Во-вторых, опыт показывает, что если возникает серьезная деловая потребность в использовании современных технологий, то они эффективно используются, даже если соответствующая законодательно-нормативная база далека от идеальной. В качестве примера можно привести опыт Центробанка, Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда, Таможенной службы, а также многих коммерческих предприятий.

Кроме того, внутри организации, а на договорной основе – и между двумя или несколькими организациями, ничто не мешает широко использовать электронный документооборот – например, для быстрой доставки информации, для электронного согласования документов. Тормозит не столько отсутствие каких-то нормативов, сколько нежелание отказаться от старого, привычного стиля работы.

Из всего этого следует, что, конечно, законодательную базу нужно развивать, но одного этого недостаточно. Государство должно подумать и о том, как сделать электронный документооборот более привлекательным, выгодным для предприятий и организаций всех форм собственности.

### **Сохранять и еще раз сохранять**

Необходимо также чтобы организации пользовались теми возможностями, что у них уже имеются, и создавали собственную внутреннюю нормативную базу, позволяющую эффективно использовать современные технологии. Ничто не мешает вести внутреннюю переписку по электронной почте; отказаться от ненужных резолюций, если исполнитель документа и так известен; и т.п.

О серьезном электронном документообороте бессмысленно говорить, если не налажена архивная работа с электронными документами, с сохранением их юридической и иной силы. Стыдно, что в России нет ни одного федерального архива электронных документов, а существующие несколько региональных архивов пока ещё не вышли даже на мировой уровень десятилетней давности. Очень плохо, что никто в государстве не отвечает за это важное направление деятельности.



**За последний год многие отечественные арбитражные суды довольно часто принимали решения на основе доказательств, представленных в электронном виде**

Закупаемые системы СЭД только сейчас начинают использоваться для организации хранения (в том числе долговременного) документов и информации и для налаживания эффективного доступа к накопленным массивам документов. Сразу же встают непростые проблемы обеспечения юридической значимости электронных документов, их целостности и аутентичности в течение длительных периодов времени. Большинство компаний пока ещё даже не осознало всей серьёзности происходящих изменений, - а в итоге может случиться так, что сохранённые ими электронные документы не смогут обеспечить защиту их интересов.

Об организации архивного хранения электронных документов одни вообще не думают, а другие впадают в другую крайность и настраивают свои системы таким образом, что удалить из них документы (например, в связи с истечением срока хранения либо по решению суда) становится невозможно.

Одним из направлений развития СЭД будет дальнейшее расширение их возможностей по организации хранения и уничтожения документов. Уже сейчас действующее законодательство устанавливает для ряда видов электронных документов весьма длительные сроки хранения. Для исполнения этих требований системы СЭД должны иметь соответствующие функциональные возможности.

Все более востребованными становятся системы, поддерживающие работу с разного рода досье, которые в большом числе создаются как коммерческими, так и государственными организациями. Это – мировая тенденция; характерно, что требования к ведению досье стали закладываться во вновь выпускаемые версии государственных требований к системам электронного документооборота развитых стран мира.

Говоря о государственном секторе рынка СЭД, стоит обратить особое внимание на два закона: на уже действующий Закон "О персональных данных" и на прошедший в апреле 2007 года первое чтение Закон о доступе к государственной информации. Чтобы исполнять положения этих законов, государственным органам потребуются в их СЭД дополнительные функциональные возможности.

## **Судебная практика использования электронных документов**

В капиталистическом обществе степень распространения и использования электронных документов во многом определяется тем, как к ним относятся судебные органы. Нужно отметить, что за последний год суды (особенно арбитражные) довольно часто принимали свои решения на основе доказательств, представленных в электронном виде, и не собираются останавливаться на достигнутом.

Как показывает анализ арбитражных решений, наши суды начали принимать электронные документы в качестве доказательств. Вот неполный перечень тех материалов, что уже использовались в ходе судебных разбирательств: сообщения электронной почты; информация, переданная по системам мгновенных сообщений (типа ICQ); базы данных и выписки из них; компьютерные файлы (причем было несколько случаев, когда в качестве доказательств были приняты восстановленные после уничтожения файлы); документы, подписанные ЭЦП; отчетность, представленная в государственные органы в электронном виде; материалы и данные с интернет-сайтов организаций и компаний.

В настоящее время разработано несколько законопроектов (один из которых прошел первое чтение в Государственной Думе), которые направлены на регулирование использования электронных документов в судебных разбирательствах, вплоть до их представления в суды не в бумажных копиях, а непосредственно в электронном виде.

Не менее активно на этом поле действуют и контролирующие ведомства. Кое-где во внутренней переписке электронные документы уже существенно потеснили бумажные. Контролирующие органы почувствовали, что им гораздо удобнее получать отчетность, тендерную документацию и т.д. в электронном виде.

Как ещё можно регулировать электронный документооборот? В первую очередь – "личным примером" центральной и региональной власти. Когда из Кремля вместо бумажных документов массово начнут приходить документы электронные, тогда и все остальные очень быстро перестроятся.

### **Роль электронно-цифровой подписи**

Нельзя не сказать о роли ЭЦП в электронном документообороте. Её использование носит у нас своего рода "культовый" характер, она рассматривается как панацея от всех бед, связанных с обеспечением юридической значимости электронных документов. На самом деле использование ЭЦП без дополнительных "подстраховывающих" организационно-правовых мер может быть небезопасным, особенно при подписании файлов в форматах Word и PDF. У нас об этом почему-то стыдливо молчат, делая вид, что проблемы не существует.

ЭЦП особенно неудобна при долговременном хранении документов. На сегодня основной мировой тенденцией является "снятие" ЭЦП при поступлении документа на архивное хранение, и дальнейшая защита его целостности и аутентичности средствами самого архива, чаще всего без использования технологии ЭЦП. Хотя "электронные архивисты" всё чаще пользуются средствами криптографии, тем не менее, использование ЭЦП они стараются минимизировать.

## Нормативная и методическая литература

Отдельно хочется остановиться на последних достижениях отечественных разработчиков нормативной и методической литературы. Здесь наблюдается несколько весьма интересных тенденций:

Прежде всего, постоянно повторяются попытки натянуть "на уши" электронного документооборота хорошие классические нормативные документы, регламентирующие работу с бумажными носителями. В результате такого "творчества" появляются документы, которые наносят больше вреда, чем пользы.

Для разработки проектов нормативно-методических документов, концепций и т.д. всё чаще используются переводы хороших зарубежных материалов, но без адаптации к нашим особенностям. Хорошо, конечно, что из нормативной литературы таким образом вытесняется канцелярит, однако нередко в результате возникает текст, который может понять только тот, кто читал первоисточник.

Сдвинулись с мертвой точки разработка и принятие российских национальных стандартов на основе наиболее уважаемых международных стандартов. Очень хочется, чтобы это движение вперед не останавливалось, поскольку освоение зарубежного опыта может помочь с меньшими потерями пройти наиболее критические этапы при переходе от бумажного к современному смешанному документообороту.

Итак, по всей видимости, в ближайшее время обострится, - особенно для государственных органов, - вопрос налаживания взаимодействия между различными системами. Огромные трудности в организации взаимодействия между представителями целого "зоопарка" различных систем – это, возможно, самый большой "камень преткновения" для повышения эффективности работы государственных органов. Пока государство не установит обязательные требования для закупаемых им систем, государственные органы постоянно будут платить за доработки, позволяющие выводить и передавать информацию в другие системы.

Отечественное делопроизводство сейчас находится на очень интересном, сложном и весьма ответственном этапе своего развития. "Критическая масса" в отношении электронных документов постепенно накапливается, поэтому уже сейчас и разработчикам программного обеспечения, и пользователям этих систем нужно готовиться к использованию юридически значимых электронных документов в условиях смешанного документооборота.

**Опубликовано: CNews, 16 августа 2007 года,**  
[http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/08/16/262770\\_2](http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/08/16/262770_2)