

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ: МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ ЕВРОКОМИССИИ

Н.А. Храмовская

ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Любому специалисту в области управления документами всегда интересен опыт коллег. Если с отечественным опытом можно ознакомиться на различных конференциях и семинарах, а также на страницах специализированных журналов, то не менее интересный опыт наших зарубежных коллег часто малоизвестен. В данной статье сделана попытка рассказать об опыте организации делопроизводства и создания внутренней нормативной базы по управлению документами в крупной многонациональной организации – в Комиссии Евросоюза.

Справка

Европейская Комиссия (далее – Еврокомиссия) является исполнительным органом, т.е. правительством Европейского Союза. Штаб-квартира Еврокомиссии находится в г. Брюсселе (Бельгия). Ее аппарат насчитывает более 15 тыс. сотрудников. Члены Еврокомиссии назначаются на пять лет национальными правительствами, однако они полностью независимы в выполнении своих обязанностей. Состав Еврокомиссии утверждается Европейским Парламентом. Каждый член отвечает за определенную сферу политики ЕС и возглавляет соответствующее подразделение (Генеральный директорат).

Еврокомиссия управляет повседневной деятельностью ЕС, выступает с законодательными инициативами, а после их утверждения контролирует претворение в жизнь. В случае нарушения законодательства ЕС Еврокомиссия имеет право прибегнуть к санкциям, в том числе обращаться в Европейский суд. Еврокомиссия обладает значительными правами в различных областях, в том числе в области аграрной, торговой, конкурентной, транспортной, региональной политики, распоряжается бюджетом и различными фондами и программами Европейского Союза.

Как Еврокомиссия двигалась к намеченному результату

Планы 2000 года

Еще в 2000 году Еврокомиссия задумалась о реформировании своей деятельности, в том числе делопроизводства и документооборота. Основной целью реформ было названо *предоставление населению стран Евросоюза более широкого публичного доступа к документам Еврокомиссии*. Претворение в жизнь программы «электронного правительства» поставило также задачу сокращения бумажного делопроизводства за счет широкого применения современных технологий. Программа реформирования была введена в действие специальным документом Еврокомиссии¹.

Меморандум Президента Еврокомиссии 2002 года

К 2002 году стало ясно, что частичных мер по совершенствованию делопроизводства, предусмотренных программой 2000 года, недостаточно. В опубликованном в 2002 году меморандуме Президента Еврокомиссии «Упрощение и модернизация управления документами Еврокомиссии»² отмечалось, что «появление новых информационных и коммуникационных технологий и взрывное расширение использования электронной почты и веб-технологий позволили подразделениям Еврокомиссии разработать и внедрить системы электронного документооборота с целью справиться с возрастающей нагрузкой и решить определенные задачи в своей сфере деятельности». Однако эти системы разрабатывались для решения специфических задач отдельных подразделений без какой-либо общей концепции. В результате Комиссия столкнулась с рядом серьезных проблем в сфере управления документами, особенно электронными, наиболее существенными из которых, с точки зрения обеспечения эффективной работы, были названы следующие:

- отсутствие единых принципов регистрации документов;
- невозможность организовать взаимодействие между различными существующими электронными системами;
- использование многочисленных кодировок;
- отсутствие согласованных правил в отношении контента, его хранения и передачи в Исторические Архивы.

¹ "Reforming the Commission" A White Paper COM(2000) 200 - Parts I and II (Action plan), Commission of the European Communities, Brussels, 2000, http://aei.pitt.edu/1189/01/reform_commission_pt_1_COM_2000_200.pdf и http://aei.pitt.edu/1190/01/reform_commission_pt_2_COM_2000_200.pdf

² «Simplification and modernisation of the management of the Commission's documents (Action 9 of the interim action plan on simplification)», Memorandum from the President C(2002) 99 final, Commission of the European Communities, Brussels, 23.01.2002, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2002/FR/3-2002-99-FR-1-1.Pdf>

Также в качестве серьезной проблемы в меморандуме была отмечена нехватка квалифицированных специалистов в области управления документами.

Перечисленные выше «болевы́е точки» уже сейчас ощущают те наши организации (как государственные, так и коммерческие), которые внедри́ли и активно используют информационные системы в своей профессиональной деятельности. Особенно это чувствительно там, где параллельно для различных деловых целей используется несколько информационных систем. На практике, к сожалению, передать информацию из одной системы в другую весьма и весьма проблематично. Вот и приходится одну и ту же информацию неоднократно вводить в различные специализированные информационные системы.

В меморандуме была *поставлена задача проведения широкомасштабной модернизации управления документами* в Еврокомиссии.

**Фрагмент
документа**

Меморандум президента Еврокомиссии «Упрощение и модернизация управления документами Еврокомиссии», 2002 год

Отмеченные недостатки и слабости в юридической, технической и информационной базе, а также скорость технологического прогресса делают необходимыми широкомасштабную модернизацию и совершенствование управления документами в Еврокомиссии с тем, чтобы:

- компенсировать ошибки, допущенные при разработке существующих систем документооборота,
- использовать в системе управления документами Еврокомиссии результаты прогресса в документоведении и архивной науке и достижения международных исследований,
- повысить уровень технической компетенции персонала, занимающегося управлением документами,
- обеспечить управление как бумажными, так и электронными документами во время переходного периода к «электронной Еврокомиссии»,
- учитывая существование различных систем документооборота, определить, что следует сделать для обеспечения взаимодействия между этими системами.

Меморандум не только констатировал недостатки, но отметил накопленный положительный опыт в управлении документами, в частности, «горизонтальные» системы документооборота. Было рекомендовано использовать при разработке стратегии развития такие стандарты, как ISO 15489³ и «Дублинский минимальный набор метаданных» (ISO 15836:2003).

В число предлагаемых мер было включено и усиление роли службы документационного обеспечения. Большое внимание в плане работ было уделено разработке соответствующих нормативных документов (регламентов). В этом нет ничего удивительного — внедрение современных технологий в управление

³ См. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования», <http://www.directum-journal.ru/files/1859439.pdf>.

документами требует изменений прежде всего в нормативной базе организации. Та же тенденция наблюдается и у нас в стране. Все больше и больше законодательных и нормативных актов, внутренних нормативных документов организаций регламентируют вопросы управления документами.

Новые регламенты Еврокомиссии должны были определить:

- виды подлежащих регистрации документов;
- правила работы с электронной почтой;
- минимальный набор информации, сопровождающей каждый зарегистрированный документ (карточка бумажного документа или метаданные электронного документа);
- единые правила разработки номенклатуры дел для подразделений Еврокомиссии;
- инструкции по формированию дел (бумажных / электронных) и по их «привязке» к номенклатуре дел;
- критерии, которым должны удовлетворять регистры документов;
- типовые правила, устанавливающие, каким образом подразделения должны пополнять карточку документа специфической информацией, связанной с каждым из видов деятельности;
- критерии отбора документов на постоянное и длительное хранение и минимальные сроки хранения для административных, юридических и исторических целей;
- условия передачи бумажных и электронных дел и документов в Исторические Архивы Еврокомиссии.

Следует отметить, что отечественные специалисты ДОУ в последнее время все чаще сталкиваются в своей работе с таким же набором проблем. Тем интереснее посмотреть, как наши европейские коллеги решали их на практике. Кроме того, эти вопросы можно использовать как контрольные при определении состояния внутренней нормативной базы собственной организации.

Кроме вопросов организации грамотного оперативного управления документами на всех видах носителей, ставилась и задача выработки единого подхода в области ***электронной архивации и организации работы*** по следующим направлениям:

- внедрение общих в масштабах Еврокомиссии справочных средств с тем, чтобы минимизировать набор метаданных, сопровождающих каждый документ;
- выделение среди многих существующих систем и баз данных тех, которые осуществляют электронное управление документами (систем электронного документооборота), инвентаризация таких систем;
- определение их соответствия установленным принципам и правилам;
- обеспечение того, чтобы все вновь разрабатываемые в подразделениях системы удовлетворяли этим требованиям;
- определение форматов обмена информацией, на основе которых можно было бы разрабатывать интерфейсы и обеспечить взаимодействие различных систем; упростить доступ к информации и улучшить хранение электронных документов;
- практическая реализация, а в дальнейшем — более широкомасштабное использование регистров.

Эту работу планировалось реализовать *на первом этапе* реформирования. Внимание в первую очередь было обращено на необходимость изучить состояние используемых систем управления документами на предмет их соответствия современным требованиям. Это весьма правильный подход: невозможно в одночасье отказаться от старой информационной системы. Необходимо проанализировать и продумать, что в ней не соответствует требованиям времени и можно ли данную систему доработать. Если же она не может быть приведена в соответствие с современными требованиями к СЭД, ее необходимо заменить. Зато все новые системы должны соответствовать единым требованиям и стандартам для систем управления документами⁴.

На втором этапе во всех подразделениях Еврокомиссии планировалось:

- создание порталов;
- создание документарных и индексных ресурсов, оснащенных мощными средствами поиска, что дало бы возможность хранить и вести поиск в больших массивах документов, независимо от их местоположения;
- создание в Исторических Архивах «электронного хранилища».

Изменения, внесенные в Регламент Еврокомиссии

Одновременно с публикацией меморандума были внесены важные поправки в регламент Еврокомиссии (Rules of Procedure)⁵. В документе в состав ключевых задач были, в частности, включены:

- задача введения единой для всех подразделений Еврокомиссии *номенклатуры дел, построенной по функциональному признаку*;
- создание *регистров созданных и полученных* Еврокомиссией документов.

В этом же нормативном акте были даны следующие ***определения понятий «документ» и «дело»***, наглядно отражающие особенности современного управления документами:

- *Документ* – любой контент⁶, созданный или полученный Еврокомиссией по вопросам, относящимся к политике, действиям и решениям, находящимся в области ее компетенции и в рамках выполняемых ею официальных задач, независимо от носителя информации (записанный на бумаге, сохраняемый в электронной форме или в виде видео-, аудио- или аудиовизуальной записи).

⁴ Сейчас по заказу Еврокомиссии такие требования разрабатываются. По ним планируется проведение сертификации. Только системы, прошедшие жесткое тестирование и проверку на соответствие, разрешено будет закупать для нужд Комиссии.

⁵ Commission Decision 2002/47/EC, ECSC, Euratom of 23 January 2002 amending its Rules of Procedure (notified under document number C(2002) 99), Official Journal of the European Communities, L 21/23, 24.1.2002, http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_021/l_02120020124en00230027.pdf

⁶ Контент (content, рус. синоним: содержание) – интеллектуальная сущность информационного материала (document), включающая текст, данные, символы, числа, графические образы и звук. Наряду с контекстом и структурой, контент является одним из трех основных аспектов документа (record). (Глоссарий архивной и делопроизводческой терминологии Американского общества архивистов, http://www.archivists.org/glossary/term_details.asp?DefinitionKey=627)

- *Дело* – ядро, вокруг которого документы организуются в соответствии с деятельностью организации, для доказательства, оправдания и информации [о действиях и решениях] и для обеспечения эффективности работы [с документами].

Все операции с документами должны выполняться согласно единым правилам, действующим во всех Генеральных директоратах Еврокомиссии и в равноценных им структурных подразделениях.

Согласно регламенту Еврокомиссии документы должны проходить следующие **стадии обработки**:

- регистрацию,
- помещение в дело,
- хранение,
- передачу дел в Исторические Архивы.

В регламенте были закреплены наиболее важные для каждого этапа обработки документов требования.

Кроме вопросов управления документами, в Регламенте были закреплены также требования к **созданию специальных делопроизводческих подразделений** – Центров управления документами. Каждый Генеральный директорат или равноценное ему структурное подразделение должны, принимая во внимание свою структуру и возможности, создать или поддерживать один или несколько центров управления документами.

Поскольку вопросы управления документами необходимо должным образом регламентировать, то в нормативном документе были установлены **требования к регламентам** (implementing rules). Основное требование заключается в том, что регламенты, обеспечивающие реализацию на практике утвержденных правил, должны *разрабатываться* и регулярно *обновляться* Генеральным секретарем, *с согласия* Генерального директора по кадрам и администрации, *на основе предложений* межведомственной группы специалистов по управлению документами.

При совершенствовании уже действующих регламентов предлагалось прежде всего учитывать следующие факторы:

- появление новых информационных и коммуникационных технологий;
- достижения документоведения, результаты европейских и международных исследований, включая появление новых стандартов в данной области;
- обязательства Еврокомиссии в отношении обеспечения открытости и публичного доступа к документам и регистрам документов;
- результаты в области стандартизации и представления документов Еврокомиссии и ее подразделений;
- правила, связанные с обеспечением доказательной силы электронных документов.

Это достаточно интересный список, включающий те события в жизни организации, которые, с точки зрения Еврокомиссии, могут потребовать переработки регламентов. Прежде всего это развитие и изменение законо-

дательной-нормативной базы, разработка и введение в действие новых стандартов в области управления документами и т.д. В нашей стране изменение законодательно-нормативной базы происходит в последнее время очень активно, а использование современных информационных технологий в управлении документами и информацией растет в геометрической прогрессии. Приведенные выше критерии можно использовать в наших организациях как аргументы в пользу необходимости переработки уже существующих и разработки новых нормативных актов.

Что сделано к лету 2007 года?

В 2003 году планы в области регламентации вопросов управления документами, заложенные в регламенте Еврокомиссии, начали воплощаться в жизнь. К лету 2007 года были опубликованы следующие документы:

- «Регистрация и ведение регистров документов Еврокомиссии»⁷;
- «Помещение документов в дела и управление делами организации»⁸;
- «Единая номенклатура дел»⁹;
- «Электронные и оцифрованные документы»¹⁰;
- «Сохранение дел организации»¹¹.

Ценность опыта Еврокомиссии в области управления документами

Опыт Евросоюза ценен для нас, и вот почему.

Он основывается на традициях и методах работы с документами в европейских странах (Германия, Франция и т.д.), которые *базируются на хорошо нам знакомой регистрационной системе.*

Предлагается *гибкий подход* к регистрации документов, более *соответствующий смешанному характеру современного документооборота* (на-

⁷ «Registration and keeping registers of the Institution's documents» Implementing Rules, SEC(2003)349/1, European Commission, Brussels, 08.04.2003, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/EN/2-2003-349-EN-1-0.Pdf>

⁸ «Filing and the Management of the Institution's files» Implementing Rules, SEC(2003)349/2, European Commission, Brussels, 08.04.2003, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/EN/2-2003-349-EN-2-0.Pdf>

⁹ «Common nomenclature», SEC(2003)349/2, European Commission, Brussels, 08.04.2003, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/EN/2-2003-903-EN-1-0.Pdf>

¹⁰ «Electronic and digitised documents» Implementing Rules, SEC(2005)1578, European Commission, Brussels, 29.11.2005, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-1578-EN-1-0.Pdf>

¹¹ «Preservation of the Institution's files» Implementing Rules, SEC(2007)734/2, European Commission, Brussels, 24.05.2007, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/FR/2-2007-734-FR-1-0.Pdf> (на французском языке). Данный документ заменил более раннюю версию SEC(2005)1419 от 14.11.2005, http://ec.europa.eu/transparency/edoc_management/docs/ref/2005_1419_1_sec_en.pdf

личие бумажных и электронных документов) и учитывающий тот факт, что в организациях зачастую одновременно используются несколько информационных и документационных систем. Допускается возможность, при определенных условиях, не регистрировать отдельные виды документов, а также использовать альтернативные способы регистрации.

В вопросах документирования деловой деятельности и формирования документов в дела основной упор делается на *удобную для работы систематизацию документов и дел*.

При разработке номенклатуры дел используется функциональный подход, который в условиях постоянно меняющейся структуры и функций подразделений позволяет значительно снизить трудозатраты на ее составление и ведение.

Предложенные Евросоюзом единые подходы к совершенствованию управления документами как на бумажных, так и на электронных носителях, достаточно универсальны и могут быть использованы при разработке и совершенствовании систем управления документами и информацией в отечественных организациях и при разработке соответствующих нормативных документов. Для того **чтобы вы смогли воспользоваться опытом Еврокомиссии по управлению документами, мы решили подробно рассмотреть 4 сферы:**

- регистрацию документов;
- разработку номенклатуры дел;
- формирование документов в дела;
- организацию оперативного и архивного хранения документов, в т.ч. электронных.

Регламент регистрации и ведения регистров документов Еврокомиссии

А теперь подробно рассмотрим современный порядок регистрации документов, реализованный Еврокомиссией.

Регистрация документов — это один из тех вопросов, с которым сталкивается любая организация. С одной стороны, все понимают, что регистрировать необходимо. С другой, идут постоянные споры о том, кто это должен делать, как, все ли документы следует регистрировать. Перечень вопросов можно продолжить, но, как показывает практика, проблему регистрации каждая организация решает самостоятельно, с учетом своих особенностей, имеющихся технических возможностей и законодательно-нормативных требований, существующих по данному вопросу в нашей стране.

Еврокомиссия в своем регламенте (Rules of Procedure)¹² закрепила *основные принципы* проведения регистрации документов. На основании

¹² Commission Decision 2002/47/EC, ECSC, Euratom of 23 January 2002 amending its Rules of Procedure (notified under document number C(2002) 99), Official Journal of the European Communities, L 21/23, 24.1.2002, http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_021/l_02120020124en00230027.pdf

принципов, заложенных в регламенте Еврокомиссии 2002 года, в апреле 2003 года был выпущен регламент «Регистрация и ведение регистров документов Еврокомиссии»¹³, главной целью которого было *наведение порядка и единообразия при регистрации документов*. Именно этими документами и регламентируется порядок регистрации в Еврокомиссии.

Понятие «регистр»

Прежде всего в регламенте 2003 года было определено понятие «регистр» как инструмента, позволяющего осуществить процедуру регистрации.

Регистр — административный инструмент, фиксирующий получение и отправку документов, которые, с административной и / или юридической точек зрения, являются завершенными и правильно оформленными, а также регулярность их передачи.

Кто регистрирует?

Если документ создается внутри Еврокомиссии, он должен быть зарегистрирован создающим подразделением в его собственной системе. Если документ получен Еврокомиссией, он регистрируется в подразделении-получателе. При любой последующей обработке зарегистрированных таким образом документов следует ссылаться на их первичную регистрацию.

Надо отметить, что в наших крупных организациях в ряде случаев документ может проходить неоднократную регистрацию. Порой бумажный документ настолько испещрен штампами различных регистраций, что «живого места» не остается. Иногда предпринимаются попытки использовать первичный регистрационный номер в дальнейшей обработке документов, но таких примеров немного.

Фрагмент документа

Порядок предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утв. приказом Минюста РФ от 20.12.2005 г. № 244

15. Поступающие в территориальный орган Минюста России или НЦПИ запросы заявителей о предоставлении сведений, содержащихся в федеральном регистре, фиксируются в журнале учета обращений о предоставлении информации из федерального регистра по форме согласно приложению к настоящему Порядку.

При этом новый регистрационный номер не присваивается, а используется номер, присвоенный запросу при регистрации входящей корреспонденции.

¹³ “Registration and keeping registers of the Institution’s documents” Implementing Rules, SEC(2003)349/1, European Commission, Brussels, 08.04.2003.

Регистрировать или нет?

Как только документ (вне зависимости от используемого носителя) получен или «официально» создан в подразделении, его нужно проанализировать, чтобы определить, что с ним следует делать, и, соответственно, следует ли его регистрировать.

Созданный или полученный подразделением Еврокомиссии документ должен быть зарегистрирован, если он *содержит важную информацию*, значение которой не мимолетно, и / или если в связи с ним *могут последовать действия или создание других документов* Еврокомиссией или одним из ее подразделений. Регистрации подлежат все документы, удовлетворяющие названным условиям, *независимо от вида носителя информации*.

Документы, которые созданы *в качестве существенного административного или юридического свидетельства решений, ситуаций, намерений или событий*, связанных с деятельностью организации или ее подразделений, также подлежат регистрации.

Документы, не удовлетворяющие перечисленным выше условиям, автоматически не подпадают под требование о регистрации.

Отдельно поясним, по каким критериям определяется принадлежность информации документа к маловажной и быстро утрачивающей свое значение. Итак, к таким документам Еврокомиссия относит те:

- утрата которых не помешает соответствующим подразделениям организации удовлетворить свои административные потребности и потребности в доказательствах;
- чье значение определено преходящее;
- которые рассматриваются как маловажные или имеющие преходящее значение в перечнях документов с указанием сроков хранения, в регламентах или в обычной административной практике.

По мере необходимости такие документы могут включаться в номенклатуры и / или сохраняться в качестве свидетельства того, как шел процесс рассмотрения определенного вопроса, если в них содержится информация, которая все-таки может оказаться полезной для подразделений организации. Здесь стоит обратить особое внимание на то, что *наши европейские коллеги считают вполне возможным включать в номенклатуру дел документы, которые вообще не подлежат регистрации, но могут быть востребованы* в деловой деятельности подразделений.

Цели и задачи регистрации

Задачи процесса регистрации документов определяются в регламенте следующим образом:

- *однозначная идентификация документа;*
- фиксирование того факта, что документ, который *соответствовал установленным формальным требованиям*, был зарегистрирован в определенный день и час в качестве входящей или исходящей

почты, либо при его помещении в архивную систему хранения документов.

Интересно сравнить данное определение с зафиксированным в отечественном нормативном документе:

Фрагмент документа

Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утв. Министерством культуры РФ 8 ноября 2005 года

4.1.1. Основой построения поисковых систем является регистрация документов – запись учетных данных о документе по установленной форме, фиксирующая факт его создания, отправления или получения.

Обращает на себя внимание следующее. Факт регистрации в регламенте взаимоотношен со следующим условием: если документ зарегистрирован, то он *соответствует формальным требованиям* к данному виду документов. В определении, данном Еврокомиссией, на первом месте стоит *однозначная идентификация документа*, о чем в нашей инструкции не упоминается.

Налицо идентичный подход к тому, что регистрация фиксирует факт *создания* и *получения* документа. Но при этом в документе Еврокомиссии не утверждается, как в нашей типовой инструкции, что регистрация фиксирует факт *отправления* документа.

Следует отметить, что в настоящее время *наши суды* также не склонны считать факт регистрации исходящего документа в журналах регистрации фактом, подтверждающим его отправку.

Судебно-арбитражная практика

Налоговая инспекция направила ООО «Фермент-1» свое решение от 17.02.2005 № 371 о взыскании налога (сбора) и пени за счет денежных средств налогоплательщика на счетах в банке. Но суд постановил, что при отсутствии подписи налогоплательщика в получении требования налоговой инспекции или почтовой квитанции об их направлении обществу факт регистрации документов в журнале исходящей корреспонденции не может являться достоверным доказательством их направления. При этом суд сослался на статью 68 Арбитражного процессуального кодекса РФ (ФАС Восточно-Сибирского округа, дело № А74-3132/05-Ф02-874/06-С1 от 06.03.2006 г.).

Судебно-арбитражная практика

В подтверждение уведомления покупателя о поступлении оборудования истец представил:

- письмо от 07.10.2003 № 01-060, адресованное ООО «Вероника» и содержащее данную информацию;*
- телефонограмму от 07.10.2003 с указанием тех же сведений;*
- распечатку ОАО «Волга Телеком», подтверждающую наличие 07.10.2003 звонка с телефона ООО «ПКФ «Нижегородский хлеб» на телефон ответчика;*

- журнал регистрации исходящих отправлений, где зафиксировано отправление 07.10.2003 письма ООО «Вероника».

Суд признал такой комплект документов недостаточным для подтверждения факта уведомления ответчика ввиду следующего. В материалах дела отсутствуют доказательства вручения ответчику письма № 01-060 от 07.10.2003. Данный факт, подтвержденный журналом регистрации исходящих отправлений, опровергается встречным документом ООО «Вероника» – журналом регистрации входящей корреспонденции, где отсутствует запись о поступлении письма от ООО «ПФК «Нижегородский хлеб» (ФАС Волго-Вятского округа, дело № А43-15491/2003-4-503 от 21.07.2004 г.).

Кроме того, в нашей Типовой инструкции единственной целью регистрации называется «*построение поисковых систем*», в то время как в современных условиях цели регистрации документов рассматриваются гораздо шире.

Регламент Еврокомиссии называет следующие цели регистрации.

Во-первых, это обеспечение *включения* полученного или созданного с соблюдением установленных формальностей документа в систему документооборота организации.

Последствием такого включения является то, что зарегистрированный документ *может быть изъят* из системы документооборота только с предварительного, явно выраженного согласия имеющего необходимые полномочия официального лица (или подразделения) и только в соответствии с требованиями в отношении сроков хранения, экспертизы ценности и отбора на архивное хранение документов организации.

Нормативные документы, включая перечни с указанием сроков хранения, *могут регламентировать хранение незарегистрированных документов*, сохраняемых в официальных делах и в результате этого включаемых в систему документооборота организации.

Во-вторых, регистрация *упрощает*:

- направление документа определенному лицу, подразделению или информационной системе;
- отслеживание судьбы документа на протяжении его жизненного цикла;
- создание регистров, содержащих ссылки на зарегистрированные в подразделениях документы и предназначенных как для удовлетворения потребностей организации, так и для исполнения юридических обязательств организации в отношении предоставления публичного доступа к документам.

В регламенте Еврокомиссии отмечается, что при использовании электронных систем могут отдельно документироваться:

- факт подачи документа в организацию (включая дату и время),
- факт получения документа организацией (включая дату и время),
- факт приема документа в дальнейшую обработку (включая дату и время).

Правила и процедуры, результат применения которых эквивалентен регистрации

Определенные документы, согласно правилам Еврокомиссии, не требуется регистрировать в тех случаях, *когда другие процедуры обеспечивают результаты, эквивалентные результатам регистрации*¹⁴, а также в тех случаях, когда регламенты и практика работы подразделений *не требует формализованного документирования передачи* таких документов.

Сюда входят:

- документы, ряд копий которых рассылается иным органам, несущим за них ответственность, — если эти документы идентифицируются и отслеживаются с использованием отработанной процедуры, признаваемой подразделениями организации;
- документы, обработка и систематическое сохранение которых обеспечиваются с использованием надежной и устоявшейся процедуры, правильность и постоянство использования которой легко проверить;
- документы и служебные записки, которыми подразделения организации договорились обмениваться «на доверии», без использования формальностей, которые несколько не увеличили бы (с учетом отдачи от затраченных средств) скорость обработки, надежность совершения транзакций или качество административной деятельности.

Списки типов и категорий документов, которые обрабатываются с использованием правил и процедур, эквивалентных по своему результату процессу регистрации, *должны быть заранее определены* и должны поддерживаться в актуальном состоянии.

Такой подход для нас еще непривычен, хотя с внедрением систем электронного документооборота и различных деловых систем он может найти достаточно широкое распространение и, возможно, в ряде случаев сможет заменить существующие сейчас требования по обязательной регистрации ряда документов.

Регистрация: двухэтапный процесс

Согласно регламенту Еврокомиссии процесс регистрации состоит из двух различных операций, совместно выполняемых в присутствии оригинала документа, а именно:

1. Сохранение основных описательных данных («карточки»).

Сохранение основных описательных данных документа происходит в соответствующей системе, чтобы документ был надлежащим образом описан для административных, юридических и архивных целей. Фактически это создание привычной для нас регистрационной карточки документа.

¹⁴ Особенно их однозначную идентификацию и правильную обработку.

В число основных данных, которые должны быть занесены в систему при регистрации, входят:

- дата документа;
- дата регистрации;
- регистрационный номер (уникальный идентификатор);
- автор документа и, если это физическое лицо, — подразделение или организация, сотрудником которых он является;
- получатель (адресат) документа и, если это физическое лицо, — подразделение или организация, сотрудником которых он является;
- гриф документа (если есть), соответствующие обозначения и отметки¹⁵;
- название или тема документа;
- тип документа;
- соответствующий заголовок рубрики номенклатуры и название дела;
- где возможно — число и краткое описание приложений.

2. Создание постоянной связи между документом и описывающими его данными.

Оригинал документа должен быть связан с описательными данными постоянным и не допускающим модификацию способом с тем, чтобы обеспечить однозначную идентификацию документа.

Критерии, которым должны удовлетворять все системы регистрации

Этот раздел регламента весьма интересен, поскольку в нем сформулированы требования ко всем регистрационным системам (как компьютеризированным, так и ручным), которые используются в Еврокомиссии. А вы можете сравнить, отвечает ли ваша система регистрации европейским требованиям.

Итак, перечислим их:

1. Основные свойства. Система должна сохранять перечисленные выше описательные данные и постоянную и не подлежащую модификации связь между документом и описывающими его данными. Это необходимо в качестве доказательства отсутствия несанкционированной подмены или изменения уже оформленного и зарегистрированного документа.

2. Присвоение уникального идентификатора. Присваиваемый системой регистрации регистрационный номер должен представлять собой уникальный

¹⁵ Имеются в виду все элементы, определяющие уровень конфиденциальности / секретности документа, устанавливающие ограничения на срок действия этого уровня либо указывающие на определенный порядок рассылки по принципу «необходимо знать».

идентификатор, содержащий номер. Нумерация начинается с нуля 1 января каждого года (если только нет серьезных оснований поступать иначе).

Эта серия номеров должна быть уникальной для регистров, ведущихся в Генеральных директоратах, максимально обеспечивая последовательность и непрерывность нумерации.

Наряду с номерами для передачи дополнительной информации о типе записи в регистре могут использоваться алфавитно-цифровые идентификаторы (где, например, буква «А» используется для входящих, а «D» — для исходящих документов и т.д.).

3. Контрольная информация. Во всех системах регистрации должна создаваться специфическая контрольная информация. Системы должны быть спроектированы таким образом, чтобы перечисленные выше основные описательные данные сохранялись в случае отмены регистрации, причем система должна сохранять причину отмены регистрации, дату отмены регистрации и имя лица или подразделения, ответственного за эту операцию.

Выводы

Подходы к регистрации документов в Еврокомиссии сводятся фактически к следующему:

- Регистрация документов должна проводиться в соответствии с едиными принципами и под методическим руководством службы управления документами, независимо от того, какое именно структурное подразделение и в какой именно информационной системе ее осуществляет.
- Следует стремиться к тому, чтобы:
 - использовались стандартные наборы реквизитов;
 - использовались регистрационные номера унифицированной структуры;
 - обеспечивалось защищенное хранение регистрационных данных, позволяющее доказывать факт регистрации.
- При принятии решения о регистрации определенных видов документов учитываются следующие факторы:
 - требования законодательства и нормативных актов;
 - судебная практика. В настоящее время регистрационные данные сложно использовать в суде для защиты интересов создавшей эти данные организации, однако довольно часто они могут быть приняты судом в качестве доказательства, если они подтверждают позицию противной стороны;
 - заинтересованность в регистрации самих организаций;
 - результаты анализа рисков.

Эти универсальные подходы не противоречат ни российскому законодательству, ни сложившейся отечественной практике работы. Их можно и нужно использовать в российском делопроизводстве.

В следующем номере читайте продолжение статьи. Речь пойдет о составлении номенклатуры дел, формировании документов в дела и организации их хранения.