

УДК 35.077.1

# Межведомственный электронный документооборот: отечественный и зарубежный опыт

## Interdepartmental Electronic Circulation of Documents: Domestic and Foreign Experience



**Наталья Храмцовская,**  
ведущий эксперт  
по управлению  
документацией  
компании «Электронные  
офисные системы», член  
Гильдии управляющих  
документацией, член  
ARMA International  
Москва,  
e-mail:  
sschram@tochka.ru

Автор рассказывает о том, с какими проблемами пришлось столкнуться при введении систем электронного документооборота зарубежом, как использует чужие наработки российский бизнес. Статья опирается на исследования, проведенные для компании «ЭОС».

Ключевые слова: системы электронного документооборота (СЭД), электронное правительство, юридическая значимость.

The author tells about the problems which were faced aboard while adopting the electronic circulation of documents system and how Russian business uses another's groundwork. The issue is based on the research made for ЭОС Company.

Keywords: electronic circulation of documents system (ECDS), electronic government, relevance in law.

**В** докладе на конференции «Осенний документооборот 2009» уже говорилось об итогах исследования, проводившегося в этом году по инициативе руководства компании «ЭОС». Основной его целью было изучение зарубежного, а также регионального опыта решения организационных и правовых проблем, возникающих при построении «электронного правительства», в т.ч. при организации межведомственного взаимодействия. Изучался как опыт нескольких российских регионов, так и опыт Австралии, Австрии, Великобритании, Германии, Голландии, Италии, Норвегии, США, Чехии, Эстонии

и других зарубежных стран.  
**Общие сложности**

Можно ли говорить о каких-либо общих сложностях в реализации программ электронного правительства, которые приходится преодолевать всем странам, или же у каждой страны свои проблемы и трудности? Полученные данные показывают, что проблемы, с которыми сейчас сталкивается наша страна в построении «электронного правительства», приходится решать всем странам, вставшим на путь совершенствования государственного управления на основе широкого применения информационных технологий.

Если технические и технологические проблемы большинство стран успешно преодолевают, поскольку уже есть отработанные способы их решения, то с организационными проблемами всё гораздо сложнее, особенно если их приходится решать в «пожарном» порядке. Самыми тяжёлыми являются правовые проблемы, и их решение требует разработки и постоянной актуализации законодательной, нормативной и внутренней нормативной базы. Анализ как российского, так и зарубежного опыта показывает, что большинство неудачных проектов «разбивается» именно об организационные и правовые проблемы.

Если же говорить о первоочередных проблемах нашей страны в данной области, то, с одной стороны, необходимо синхронизировать законодательно-нормативную базу страны таким образом, чтобы электронные документы, созданные в любом из органов власти, признавались везде, где они должны быть использованы другими органами власти. С другой стороны, во многих случаях основная проблема заключается не в замене бумаги на электронные документы, а в изменении стиля и методов взаимодействия органов государственной власти, в делегировании полномочий внутри этих органов. Такие изменения во всех странах проходят медленнее, чем хотелось бы, но без них говорить об успешной реализации программ «электронного правительства» не приходится.

### Различия

Как такового, специального законодательства в области СЭД нет ни у нас, ни в большинстве зарубежных стран. Основные различия существуют в отношении к электронным документам и информационным технологиям. В передовых странах электронные документы практически уравниваются в правах с бумажными, а законодательство технологически-нейтрально – в нём, как правило, не упоминаются

какие-то конкретные технологии и их особенности. У нас правовой статус электронных документов по-прежнему проработан слабо, а законодательство жёстко привязано к определенным технологиям (в первую очередь, в плане использования ЭЦП и соответствующей инфраструктуры открытых ключей).

### Что мы ждем от законодательства

Если закон будет разрабатываться «как обычно», т.е. без учёта мнения ведущих юристов и специалистов в области делопроизводства и архивного дела, то первоначальный эффект, скорее всего, будет негативным.

В законе с большой вероятностью появятся как формулировки, делающие ряд широко используемых сейчас технологий нелегитимными, так и положения, вынуждающие использовать только определенные технологии, и тем самым не позволяющие обеспечить гибкость законодательства в быстро меняющихся условиях.

Те люди, что в последние годы активно лоббировали идею такого законодательства, пока что не смогли внятно объяснить, что же конкретно они хотят регулировать, и мы слышим от них лишь красивые общие слова. Никто всерьёз не занимался и анализом эффективности подобных законов и нормативных актов, принятых в Украине, Узбекистане и Казахстане, а напрасно: с одной стороны, в них правильно поставлен ряд проблемных вопросов, а с другой – предлагаемые решения способны иной раз больше навредить, чем помочь делу.

С моей точки зрения, сама идея отдельного законодательства для электронного документооборота сомнительна, особенно в нашей стране, где мы на самом деле идем к смешанному, бумажно-электронному документообороту. Электронный документ – это в первую очередь документ, и только во вторую – электронный. Общие принципы делопроизводства и докумен-

тооборота, если уж их и фиксировать в законах, должны быть едиными, - а технологическим особенностям место в подзаконных актах.

Присматриваться к чужому опыту полезно всем, а возможность напрямую его использовать зависит от специфики каждой отдельной организации. В плане документооборота Россия сейчас отличается «многоукладностью»: существуют как организации, по-прежнему держащиеся традиционного бумажного документооборота, так и те, кто с успехом применяет самые современные технологии и методы работы. Для последних американский опыт, естественно, гораздо более интересен.

Думаю, изучать нужно не только опыт США. Интересный и разнообразный опыт накоплен в Европе, Азии, Австралии. Кроме того, как показывает практика, европейский опыт и опыт стран СНГ проще переносить на российскую почву.

О необходимости использования зарубежного опыта говорил ещё Петр I. В своем именном указе «О сочинении Регламента всем Коллегиям, на основании Шведского Устава по пунктам, и о составлении проекта по тем предметам, которые в Шведском Уставе определены несходно с положением Российского Государства, и о поднесении по сему доклада Царскому Величеству» он дал следующее распоряжение: «Всем Коллегиям надлежит ныне на основании Шведского Устава, сочинить во всех делах и порядках по пунктам; а которые пункты в Шведском Регламенте неудобны, или с ситуациею сего Государства несходны, и оные ставить по своему рассуждению, и поставя об оных, докладывать, так ли им быть» [1, с. 564-565].

У нас сейчас не хватает сил всё работать самостоятельно: и законы, и стандарты, и методические рекомендации. В то же время имеется масса уже апробированных зарубежных наработок, которые вполне можно списать, внося в них, согласно указанию

Петра I, лишь минимально необходимые корректировки. Использование зарубежного опыта, с одной стороны даст возможность значительно сократить время и силы на разработку законодательно-нормативной базы, а с другой стороны - позволит выявить тупиковые и неперспективные направления развития, и не тратить на них время, средства и силы.

### Нужна ли нам стандартизация в СЭД

Поскольку применение стандартов сейчас добровольное, от стандартизации вряд ли будет большой вред, а вот определенная польза возможна. Стандартизация в области СЭД может очень серьёзно помочь в налаживании межведомственного и межкорпоративного взаимодействия, особенно если на соответствии закупаемого программного обеспечения такого рода стандартам будут настаивать государственные органы.

Функциональные требования к электронным системам управления документами (в нашей терминологии - к системам электронного документооборота) разрабатываются, в основном, в интересах государственных органов. Подобные требования служат ориентиром (а иногда и обязательным требованием) при закупках, что позволяет выдержать единую техническую политику в государственном секторе и создать необходимые условия для межведомственного взаимодействия. Проще говоря, использование такого рода требований - это возможность для государства решить ряд серьёзных проблем за счёт поставщиков СЭД, сэкономив тем самым немалые средства.

За рубежом требования к системам электронного документооборота начали появляться в начале 1990-х годов. Сейчас стандарты такого рода существуют в США, Англии, Германии, Австрии, Норвегии, Голландии, Австралии, ряде других стран. В 2007-2008 годах стали появляться

требования к СЭД «третьего поколения», начиная с 3-й редакции известного американского стандарта DoD 5015.2. Наиболее заметным событием стал выход в свет в феврале 2008 г. европейских требований MoReq2, разработанных по заказу Еврокомиссии (правительства Евросоюза). Участие в разработке MoReq2 в качестве экспертов приняли и российские специалисты. Перевод стандартов MoReq и MoReq2 на русский язык – пока что основное отечественное достижение в данной области.

Сейчас на основе MoReq2 в Словении и Чехии разработаны собственные национальные стандарты, а в Украине подобный стандарт разрабатывается в ходе проекта MOREQ-UA.

Насколько мы близки к полному переходу на безбумажный документооборот

Идея быстрого и полного перехода на безбумажный документооборот в соответствующей профессиональной

литературе тихо умерла лет десять назад, если не раньше. С учетом накопленного практического опыта уже ясно, что электронные документы в большинстве случаев вытеснят бумажные, - но что также есть такие специфические ниши, в которых «бумага» останется надолго. Скажем, не решена до конца проблема долговременного хранения юридически значимых электронных документов, и во всем мире наиболее важные документы постоянного срока хранения пока что изготавливаются на традиционных носителях.

Более того, для неэлектронных документов нашлось и совершенно новое применение – служить резервными копиями электронных документов на случай различных чрезвычайных происшествий.

#### Библиография

1. Именной указ Петра I от 28 апреля 1718 г., ПСЗРИ, вып. 1, т. 5, 3197.

## О ЧЕМ ГОВОРЯТ...