

Сукач А.Н.

заведующий отделом документоведения БелНИИДАД,
аспирант БелНИИДАД

ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В 2009 году Белорусским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (БелНИИДАД) было проведено исследование практики использования электронной почты (далее – э-почта) в деятельности организаций Республики Беларусь.

В процессе исследования методом анкетирования было опрошено 75 государственных органов и организаций различных форм собственности и организационно-правовых форм из более чем двадцати отраслей экономики и сфер деятельности.

Проведенное исследование выявило следующие факты и тенденции в использовании э-почты в деятельности организаций Республики Беларусь.

Несмотря на широкое использование э-почты документальное закрепление порядка работы с ней осуществляется не во всех организациях. Около 16% респондентов отметили, что порядок работы с э-почтой в организации вообще не регламентирован, а в 19% случаев определяется лишь устными указаниями руководства

В организациях, стремящихся регламентировать порядок использования э-почты, его документальное закрепление осуществляется в различных локальных правовых актах: инструкции по делопроизводству, инструкции по работе с э-почтой, инструкции по информационной безопасности, приказах руководителя и т.д. При этом нередко порядок использования э-почты закрепляется не в одном документе, а в нескольких (разные по характеру вопросы отражаются в разных документах).

Возможность использования э-почты в различных организациях предоставлена разным категориям работников. В большинстве случаев это, в первую очередь, руководители организации и структурных подразделений, служба ДОУ (канцелярия, секретари руководителей и т.д.). При этом часто наблюдается тенденция, при которой в организациях, не имеющей четкой регламентации работы с э-почтой, закрепленной в локальных правовых актах, возможность использования э-почты организации получает практически любой работник, использующий в своей деятельности компьютер, подключенный к локальной сети. В тех же организациях, где проводится политика нормативного закрепления порядка использования э-почты, права, ответственность и ограничения работников на доступ к э-почте четко устанавливаются и документально закрепляются в локальных правовых актах (приказах, должностных инструкциях и т.д.).

Э-почта используется организациями для пересылки различных категорий информации и документов. Среди них: организационные и распорядительные документы, договорная документация, плановая и отчетная

документация, информация справочного характера, электронные копии бумажных документов и др. Реже всего при помощи э-почты пересылается финансовая и бухгалтерская документация. При этом в организациях, где это происходит, для этого чаще всего используются защищенные сети (например, Mail.gov.by в госорганах или система «Клиент-Банк»).

Официальная (т.е. юридически значимая) электронная переписка ведется в большинстве случаев в системе органов государственного управления и/или между соподчиненными организациями и их филиалами, а также структурными подразделениями организаций. Следует отметить, что в государственных органах официальной перепиской по э-почте признается лишь та, которая ведется с использованием межведомственной системы э-почты Mail.gov.by. Вместе с тем в государственных органах система так называемой открытой э-почты (Интернет-почты) используется параллельно для ведения электронной переписки с гражданами и организациями, не подключенными к системе Mail.gov.by.

Наибольшая часть как официальной, так и неофициальной электронной переписки посредством э-почты ведется между организациями одной отрасли и соподчиненными организациями, а также территориально удаленными структурными подразделениями организации. Реже всего в государственных органах и иных организациях электронная переписка ведется с гражданами.

Ряд государственных органов и организаций отметили, что используют две системы э-почты: одну – для ведения электронной переписки со сторонними корреспондентами, и другую – для ведения электронной переписки в рамках сети подчиненных (подведомственных) организаций (т.н. ведомственная э-почта).

Несмотря на наличие в большинстве организаций системы э-почты, а также официального адреса (нескольких официальных адресов) э-почты, более половины респондентов разрешают работникам использовать личные (неслужебные) ящики э-почты для ведения служебной электронной переписки. В дополнение к этому во многих организациях, несмотря на внутреннюю регламентацию, продуманный комплекс ограничений на использование работниками э-почты отсутствует либо же данный вопрос регламентируется устными указаниями руководства. Там, где подобные ограничения существуют и закрепляются документально, чаще всего они связаны с техническими особенностями (например, устанавливаются предельный объем и количество пересылаемых сообщений, ограничения на типы пересылаемых файлов), с вопросами информационной безопасности (например, ограничиваются допускаемые к пересылке категории информации), а также организационно-правовыми аспектами (например, допускается использование только для ведения переписки в рамках выполнения служебных обязанностей) и этикой деловой переписки.

В отношении правил этикета деловой переписки следует отметить, что они документально закреплены лишь у трети респондентов, тогда как у большинства организаций данный вопрос не регламентирован или же регламентируется только устными указаниями руководства.

Электронная переписка с внешними корреспондентами в организациях ведется как централизованно с использованием официального адреса э-почты (например, через службу ДОУ), так и децентрализованно, когда каждое структурное подразделение инициирует и ведет электронную переписку самостоятельно с использованием собственного адреса э-почты (переписку от имени подразделения ведет его руководитель или уполномоченный работник). Треть респондентов отметила, что работники, имеющие персональные ящики э-почты, имеют право самостоятельно вести электронную переписку от своего имени. В ряде случаев порядок ведения переписки зависит от состава и содержания пересылаемой информации, в результате чего организации используют смешанный (централизованный и децентрализованный) подход к ведению электронной переписки в зависимости от ее содержания.

При оформлении документов, пересылаемых посредством э-почты, чуть более трети организаций стремятся применять те же правила, что и при оформлении бумажных писем, тогда как почти половина респондентов отметила, что порядок оформления сообщений э-почты в организации не установлен.

Регистрация электронной корреспонденции в большинстве случаев осуществляется вместе с бумажными или другими электронными документами в единых регистрационных формах или автоматизированной системе. При этом около 19% респондентов отметили, что сообщения э-почты регистрируются в специальной регистрационной форме или базе данных, предназначенной для регистрации только сообщений э-почты. В 13% случаев электронная переписка вообще не регистрируется и не учитывается.

Значительное большинство (около 80%) респондентов использует в делопроизводстве перечни документов, не подлежащих регистрации. Чаще всего эти перечни используются и при работе с э-почтой.

Некоторые организации отметили, что регистрируют входящие сообщения э-почты, содержащие информацию, получение которой планируется в виде официальных бумажных документов.

В половине случаев в организациях используется порядок, при котором сообщения э-почты распечатываются и группируются в дела вместе с бумажными документами или же в отдельные дела, предназначенные исключительно для распечаток электронной переписки. Примерно треть респондентов отметила, что группировка электронных сообщений в дела по номенклатуре дел вообще не производится. И только около 15% респондентов осуществляет хранение и группировку документов, поступивших по э-почте, в электронном виде.

В некоторых организациях используется смешанный порядок, при котором сообщения э-почты распечатываются и формируются в бумажные дела либо хранятся только в электронном виде, в т.ч. в автоматизированных системах ДОУ. При этом сотрудники многих организаций, распечатывающие сообщения э-почты, чаще всего продолжают хранить их электронные оригиналы в почтовой системе (на почтовом сервере и/или в служебных почтовых ящиках).

Следует отметить, что в случае распечатки помимо основного содержимого распечатывается достаточно ограниченный «стандартный» состав дополнительной информации: адреса отправителя и получателя, дата отправки, тема сообщения и сведения о прикрепленных к сообщению файлах.

Даже в тех организациях, где внедрены и активно используются автоматизированные системы ДОУ, в силу различных причин параллельно с применением автоматизированной регистрации и учета документов продолжают широко использоваться бумажные журналы и, в отдельных случаях, регистрационные карточки.

При использовании э-почты в качестве инструмента согласования проектов документов в большинстве случаев она используется для неофициального (предварительного) согласования или визирования проектов документов. Случаи, когда проекты документов согласовываются по э-почте в официальном порядке, характерны чаще всего лишь для органов государственного управления, использующих систему Mail.gov.by, или же для организаций, подключенных к ведомственной (корпоративной) компьютерной сети и согласовывающих (визирующих) внутренние документы в ее пределах.

Около 40% участвовавших в анкетировании организаций при работе с документами используют системы электронного документооборота (далее – СЭД). Примерно столько же планируют их внедрение.

Среди используемых СЭД большинство – системы белорусского или российского производства либо же собственные разработки организаций. Чаще всего СЭД используются организациям для внутреннего (внутриведомственного) электронного документооборота, тогда как для внешних коммуникаций применяется Интернет-почта (в государственных органах – почта Mail.gov.by).

Среди тех организаций, которые используют СЭД, около трети имеют возможность работать с э-почтой, используя функционал СЭД и не прибегая к иному программному обеспечению и почти половина организаций с помощью СЭД осуществляет управление сообщениями э-почты (их регистрацию и учет, наложение резолюций, виз и т.д.).

Проведенное анкетирование выявило, что в подавляющем большинстве организаций происходит рост объемов электронной переписки. При этом подобный рост неравномерен для различных организаций и может колебаться от 1-2% до 200% в год. В государственных органах объем ежедневно отправляемой и получаемой э-почты как минимум в 2 раза превышает объем бумажной корреспонденции. Небольшие объемы электронной переписки, в т.ч. по сравнению с бумажной перепиской, чаще всего характерны для небольших организаций.

Удостоверение э-почты при помощи электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП) на постоянной основе осуществляет достаточно небольшое количество организаций. Около трети респондентов используют ЭЦП «по случаю» (для подписания отдельных категорий документов). Чаще всего ЭЦП используется в организациях, подключенных к ведомственным (корпоративным) системам электронного документооборота или к

специализированным системам межведомственного электронного документооборота (Mail.gov.by, система «Клиент-Банк» и т.д.). Аналогичным образом обстоит дело и с использованием шифрования¹ при пересылке сообщений э-почты. Около четверти респондентов отметили, что ЭЦП для удостоверения сообщений э-почты они применять вообще не планируют.

В подавляющем большинстве организаций, в т.ч. в тех, где определен порядок использования э-почты, правила хранения электронных сообщений не регламентированы. В половине случаев сроки хранения электронных сообщений определяются работниками самостоятельно, и только в 30% случаев в этом участвуют служба ДОУ, архив и экспертная комиссия организации.

При ведении переписки посредством э-почты более половины опрошенных организаций используют собственный почтовый сервер (Microsoft Exchange, Lotus Notes, Sendmail, Postfix и др.). Те, кто его не имеют, пользуются услугами сторонних почтовых сервисов, как платных, так и бесплатных. В т.ч. публичными бесплатными сервисами (например, tut.by или mail.ru) пользуется около 20% респондентов. Как правило, это небольшие организации или организации с небольшой численностью офисных работников.

При проведении анкетирования фиксировались мнения различных организаций о том, какие аспекты работы с электронными документами и э-почтой недостаточно отражены в существующих нормативных и методических документах по делопроизводству и архивному делу. Суммируя полученную информацию, можно отметить следующие наиболее частые и существенные замечания и предложения:

- отсутствует единый общереспубликанский удостоверяющий центр ЭЦП, что препятствует расширению сферы использования электронного документооборота;
- не решен вопрос совместимости различных средств ЭЦП;
- не стандартизированы форматы электронных документов;
- отсутствует государственный стандарт на коммуникативный формат обмена электронными документами между организациями;
- недостаточная урегулированность на законодательном уровне вопросов сдачи электронных документов в государственные архивы. В настоящее время де-факто в государственные архивы можно передать только электронную информацию (файлы, наборы файлов), но не электронные документы (в понятии Закона Республики Беларусь «Об электронном документе»), т.к. архивы не в состоянии проверить и подтвердить подлинность и целостность того или иного электронного документа.
- отсутствует порядок нотариального заверения бумажных копий электронных документов для представления их, в случае необходимости, во внешние организации.

¹ В настоящей статье под шифрованием понимается способ преобразования открытой информации в закрытую и обратно путем применения специальных криптографических алгоритмов. Подобный способ, как правило, применяется для хранения важной информации в ненадежных источниках и/или передачи ее по незащищенным каналам связи.

- при пересмотре действующих и принятии новых нормативных правовых актов необходимо предусматривать внесение в них положений о ведении делопроизводства по описываемым в актах процедурам в электронном виде.

По результатам проведенного анализа результатов анкетирования можно сделать следующие **выводы**.

Наиболее широко и комплексно порядок работы с ЭД и э-почтой регламентируется в органах государственного управления, а также в организациях банковской сферы. В наименьшей степени правила использования э-почты регламентированы в небольших организациях. Учитывая, что среди таких организаций встречаются источники комплектования государственных архивов, отсутствие продуманного порядка работы с э-почтой, в т.ч. обеспечения учета и сохранности пересылаемых посредством ее документов, может негативно сказаться на качестве и полноте передаваемых на постоянное архивное хранение документальных массивов организации.

Используемый во многих организациях подход, при котором порядок использования э-почты закрепляется в нескольких внутренних организационных и/или распорядительных документах, представляется оправданным. Данная ситуация обусловлена разнообразием регламентируемых вопросов, затрагивающих как различные организационно-правовые, в т.ч. делопроизводственные, так и технические аспекты.

В большинстве организаций объем официальной (юридически значимой) электронной переписки чаще всего меньше объемов неофициальной информации, пересылаемой посредством э-почты. При этом значительные объемы юридически значимой электронной корреспонденции в большинстве случаев пересылается лишь в рамках функционирования системы э-почты госорганов Mail.gov.by, ведомственных (корпоративных) компьютерных сетей и систем электронного документооборота. Указанный факт во многом обусловлен такими факторами, как отсутствие единой общереспубликанской системы управления открытыми ключами ЭЦП, проблемы совместимости ЭЦП и т.д. Данные факторы в настоящее время сдерживают широкое распространение полноценного юридически значимого электронного документооборота между госорганами, организациями и гражданами.

Несмотря на указанное, в настоящее время э-почта используется для пересылки практически любых категорий документов, пересылавшихся ранее исключительно на бумаге. С ее помощью осуществляется пересылка организационных и распорядительных документов, договорной, плановой и отчетной документация, финансовых, бухгалтерских документов и др.

Массовое использование э-почты демонстрирует ситуацию, при которой во многих организациях на смену централизованному порядку отправки и получения документов через службу ДОУ приходит децентрализованный порядок, при котором электронная корреспонденция отправляется и получается работниками организации напрямую через персональные служебные ящики э-почты или даже через личные (неслужебные) ящики э-почты, доступ к

которым имеет исключительно сам работник. Учитывая это, а также отсутствие должной регламентации порядка использования э-почты в ряде организаций может складываться ситуация, при которой работники организации оперируют значительными массивами не учитываемых и не контролируемых документов, что может приводить к следующим проблемам:

отсутствие должного контроля за документальными массивами организации со стороны руководства организации и, как следствие, потенциальная возможность утраты значительного количества информации о деятельности организации, а также снижение управляемости внутренних деловых процессов;

неоправданное «обеднение» архивных фондов организаций (особенно актуально в отношении организаций – источников формирования Национального архивного фонда).

Дополнительную лепту в недостаточное осознание работниками значимости э-почты как инструмента деловой деятельности и важности соблюдения определенных правил при работе с ней, в т.ч. в части сохранения информации, вносит то, что в большинстве организаций не проводится обучение работников правилам работы с электронными документами и э-почтой, а также в целом использованию информационных технологий в повседневной деятельности.

Проведенное исследование продемонстрировало, что подавляющее большинство организаций при экспорте сообщений э-почты из почтовой системы в автоматизированную систему ДОУ либо при их распечатке экспортируют (распечатывают) помимо основного содержания лишь «стандартный» набор дополнительной информации (адреса отправителя и получателя, дата отправки, тема сообщения). Организации не учитывают и не используют иные сведения из служебного заголовка сообщения э-почты, которые могли бы способствовать выявлению способов создания и путей передачи электронных сообщений в информационных и/или доказательных целях. Подобный факт демонстрирует недооценку организациями того, что при работе с э-почтой важно сохранять не только основное содержимое электронных сообщений и прикрепленных к ним документов, но и контекстную информацию о процессах создания и транспортировки данных сообщений. Подобная ситуация может быть обусловлена несколькими причинами: незнанием сотрудниками организаций, отвечающими за работу с э-почтой, ряда технических особенностей ее использования, а также использованием в ДОУ только тех возможностей, которые предоставляются стандартным массовым программным обеспечением, не учитывающим многих особенностей ведения делопроизводства.

Последнее еще раз демонстрирует ситуацию, когда при отсутствии продуманной комплексной государственной политики по стандартизации и нормативному регулированию автоматизации ДОУ, технологии работы с документами в электронном виде во многих организациях обуславливаются и ограничиваются возможностями существующих программно-технических средств, ориентированных в первую очередь на «усредненного» массового

потребителя и не учитывающих специфику ведения делопроизводства в организациях в соответствии со сложившейся отечественной нормативно-методической средой, практикой и традициями делопроизводства и архивного дела.

Проблемы соответствия программно-технического обеспечения требованиям и традициям делопроизводства в большой степени решаются в организациях, внедряющих автоматизированные системы ДОУ, однако, как было отмечено выше, и в этой ситуации остаются проблемы, в т.ч. связанные с вопросами взаимодействия подобных систем между собой, обеспечения долговременной сохранности создаваемой при их использовании документированной информации и т.д.

В большинстве организаций происходит ежегодное увеличение объемов переписки, при этом количество отправляемых и получаемых сообщений э-почты чаще всего значительно превышает количество бумажной корреспонденции. Также можно констатировать, что чем крупнее организация, тем в большей степени (в бóльших пропорциях) у нее растет объем отправляемой и получаемой э-почты. Отсутствие роста объемов электронной переписки, в т.ч. по отношению к переписке бумажной, характерно лишь для отдельных небольших организаций.