

**Сукач А.Н.**  
заведующий отделом  
документоведения БелНИИДАД

## **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДОКУМЕНТАМИ**

Архіви і справоводства. – 2010. – № 1. – С. 52–56

26-27 ноября 2009 г. в Москве (Российская Федерация) прошла XVI Международная научно-практическая конференция «Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами», проводившаяся Федеральным архивным агентством и Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела. В ходе конференции рассматривались вопросы управления электронными документами как одного из ключевых аспектов создания электронного правительства.

В целом, доклады и обсуждения, прозвучавшие на конференции, выявили следующие основные тенденции и проблемы по развитию и реализации концепции электронного правительства в контексте управления документами.

1. Несмотря на активное использование термина «**электронное правительство**» отсутствует его однозначное понимание широким кругом специалистов. Вместе с тем, как показали итоги конференции, под электронным правительством следует понимать разнообразный комплекс средств и способов взаимодействия государства (государственных органов), организаций и граждан между собой посредством информационно-телекоммуникационных технологий, в первую очередь – посредством сети Интернет.

Подобное взаимодействие подразумевает **перевод в электронную форму максимально возможного количества коммуникаций, осуществляемых в настоящее время при помощи бумажных документов.**

Подобная трансформация взаимодействия государства и граждан, по мнению отдельных специалистов, ведет к постепенному изменению технологий государственного управления, т.к. граждане все в большей степени принимают участие в нем, активно воздействуя и контролируя принятие решений по интересующим их вопросам.

2. При попытке массового перевода процессов обмена документами и информацией в электронную форму на общегосударственном уровне возникает ряд проблем. Среди них:

- проблема использования большого количества не стандартизированных и не совместимых между собой форматов электронных документов;
- проблема отсутствия единого формата коммуникативного обмена электронными документами;
- проблема использования не стандартизированных и/или не совместимых между собой технологий создания и проверки ЭЦП;

- проблема создания единой общегосударственной инфраструктуры использования ЭЦП;
- проблема обмена электронными документами с лицами и организациями, не имеющими возможности создавать, получать и/или воспроизводить электронные документы в силу отсутствия у них необходимых технических средств и/или информационных технологий;
- проблема дублирования идентичной информации в электронном виде и на бумажных носителях;
- проблема долговременного хранения электронных документов, связанная с быстрым устареванием носителей, технических средств и технологий поддержки и воспроизведения электронных документов, а также проверки их подлинности.

Грамотное решение последней из указанных проблем имеет особое значение, т.к. связано с тем, сможем ли мы сохранить для будущих поколений (равно как и для себя в ближайшей перспективе) полноту создаваемой сегодня важной информации, а также возможность доступа и использования в будущем создаваемых сегодня электронных документов.

Представленные на конференции доклады продемонстрировали, что подобные проблемы актуальны для многих стран СНГ. По справедливому замечанию ряда специалистов для успешного решения подобных проблем важнейшее значение имеет продуманная единая общегосударственная политика, подкрепляемая реальными активными действиями по ее реализации на всех уровнях государственной власти и во всех сферах деятельности.

Последнее тесно связано с **необходимостью активной политической поддержки первых лиц государства**. Опыт Российской Федерации и, в частности, Республики Татарстан, демонстрирует, что без активного вмешательства первых лиц государства (президента, премьер-министра и т.д.) и их личного примера активное распространение передовых информационных технологий невозможно и будет сдерживаться различными барьерами, в первую очередь, бюрократическими.

Помимо этого максимальный положительный эффект, который несет внедрение концепции электронного правительства, может быть достигнут лишь при максимально массовом и широком внедрении информационных технологий.

Рядом специалистов было отмечено, что при доработке и совершенствовании существующей нормативно-методической базы в целях внедрения электронного документооборота зачастую нет необходимости создавать комплекс новых, специальных нормативных правовых актов, которыми бы регламентировались вопросы использования электронных документов. Нередко достаточным является доработка уже действующих нормативных актов путем внесения в них норм, дополняющих и поясняющих то, каким образом в условиях внедрения информационных технологий и использования электронных документов следует выполнять существующие нормы и процедуры, документировавшиеся до этого только на бумаге.

В качестве одного из важных факторов активного распространения электронного документооборота была отмечена **необходимость запрета (там, где это возможно) создавать и использовать бумажные документы**. При этом здесь можно выделить две основные сферы: аппарат государственного управления (внутренние коммуникации) и гражданское общество (взаимодействие граждан и государства).

Привычка государственных служащих использовать только бумажные документы, а также недоверие к новым технологиям и нежелание их применять являются одним из основных сдерживающих факторов на пути внедрения механизмов электронного правительства. В связи с этим прямой запрет создания бумажных документов в тех областях, где это допустимо, независимо от человеческого фактора ведет к переносу создаваемых информационных потоков в электронный вид.

Что касается «электронного» взаимодействия граждан и государства, то здесь также важную роль имеет понимание, доверие и активное использование гражданами новых средств и способов коммуникаций с государственными органами и учреждениями. Опыт таких технологически высокоразвитых стран, как Германия и Великобритания демонстрирует, что даже при значительном уровне развития технологий и их активном повсеместном внедрении значительная часть граждан продолжает использовать устоявшиеся годами традиционные каналы коммуникации, в которых доминирующую роль занимают бумажные документы. Например, к настоящему времени в Германии более 500 различных административных функций федеральных органов власти и оказываемых ими общественных услуг были реализованы в онлайн-режиме и теперь доступны в сети Интернет. Вместе с тем, как в Германии, так и в целом в большинстве стран Европы, несмотря на наличие развитых электронных государственных услуг, их реально использует менее половины населения, а в Греции, Италии и Португалии этот показатель вообще ниже 20%.

При этом, как отметил ряд специалистов, при ликвидации традиционных («бумажных») способов взаимодействия граждан, организаций и государства между собой не ставится задача заменить на электронные все виды бумажных документов. Важнейшие документы, в т.ч. длительного срока хранения предпочтительно по-прежнему создавать на бумаге или, как минимум, переводить из электронной в бумажную форму при передаче на постоянное архивное хранение. Вместе с тем продуманный перевод в электронный вид наиболее массовых документов временного срока хранения позволил бы упростить и удешевить процедуры коммуникаций и предоставления государственных услуг (реализации административных процедур).

3. Ряд представителей Российской Федерации отметил, что в несмотря на активное развитие и распространение систем электронного документооборота (СЭД) между государственными органами, в т.ч. федерального уровня, в большинстве случаев в электронном виде осуществляется обмен не юридически значимыми документами, удостоверенными посредством электронной цифровой подписи (ЭЦП), а документами (файлами), не имеющими надлежащего удостоверения. При этом в документообороте

федеральных органов значительный объем занимают электронные копии (отсканированные образы) документов, созданных и подписанных на бумаге.

Результаты исследования внедрения СЭД в деятельности федеральных органов исполнительной власти, проведенного ВНИИДАД, демонстрируют, что на постоянной основе при помощи ЭЦП электронные документы удостоверяют лишь около 1,5% государственных органов. Отчасти столь низкий процент применения ЭЦП компенсируется использованием защищенных каналов обмена информацией в электронном виде.

4. Анализируя доклады и выступления, затронувшие вопросы **внедрения систем электронного документооборота**, можно выделить следующие основные моменты.

Практика внедрения СЭД в различных организациях различными производителями показывает, что ключевым фактором успешного внедрения является постоянная **поддержка и личный пример руководства организации**. Только при наличии понимания, поддержки (не только путем издания приказов или иных локальных правовых актов, но и на неформальном уровне) и личного примера со стороны руководства внедрение СЭД в организации может быть осуществлено достаточно успешно. Особенно важным указанный фактор становится при наличии в организации сотрудников, явно или скрыто сопротивляющихся внедрению СЭД.

Успешное внедрение СЭД возможно лишь в случае, если приведены в порядок и отлажены применяемые в организации технологии работы с бумажными документами. Как известно, **нельзя автоматизировать того, чего нет**, следовательно, до того, как начинать внедрять СЭД, в организации необходимо надлежащим образом наладить традиционное делопроизводство.

Продемонстрированный зарубежный опыт показывает, что внедрение СЭД подразумевает участие в проекте не только программистов и иных специалистов по информационным технологиям, но, в первую очередь, специалистов по ДОУ и архивному делу, знающих и понимающих делопроизводственные технологии и практику работы с архивными документами. Таким образом, **для успешного внедрения СЭД необходимо создание проектной квалифицированной команды**, подразумевающей постоянное тесное сотрудничество ее членов.

При полной замене «бумажных» технологий работы с документами на электронные в ряде случаев необходим явный запрет на создание бумажных документов, т.к. работники могут создавать и работать с бумажными документами в силу ряда субъективных причин, аргументируя, что так привычнее, надежнее и т.д.

Одним из ключевых аспектов внедрения СЭД в любой организации также является **наличие удобного эргономичного интерфейса** у внедряемой системы. Максимальная простота и удобство для конечного пользователя, в т.ч. сходство с уже устоявшимися технологиями работы с бумажными документами, позволят работникам быстрее принять и привыкнуть к новым технологиям.