



Совершенствование практики применения законодательства об электронном документообороте



Сергей МАЗУР
Sergey F. MAZUR

Елена КАРПЫЧЕВА
Elena V. KARPICHEVA



Мазур Сергей Филиппович – доктор юридических наук, профессор Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), Москва, Россия.

Карпычева Елена Вячеславовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры документоведения и документационного обеспечения управления Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), Москва, Россия.

Improving the Application of Legislation on Electronic Document Management

(текст статьи на англ. яз. – English text of the article – p. 177)

В статье даётся оценка законодательной базе, на основе которой обеспечивается документооборот в системе транспорта (в том числе железнодорожного). В первую очередь речь идёт о документационном сопровождении процессов управления, той регулирующей и руководящей информации, которая закреплена в юридически значимых документах, базах данных и является прерогативой канцелярии, секретариата, общего отдела, управления делами компаний, корпоративных структур, разного рода отраслевых организаций. Особое внимание авторы уделяют проблемам совмещения бумажного и электронного документооборота, возможности повысить удельный вес сетевых и информационных технологий, стимулировать этот рост законодательно.

Ключевые слова: транспорт, система управления, документооборот, законодательная база, электронные информационные технологии, электронная подпись, защита информации.

Документационное обеспечение управления (ДОУ) – важнейшая обслуживающая функция в системе управления. Оперативность, своевременность, точность и полнота предоставления информации во многом определяют качество принимаемых управленческих решений. Информация, закреплённая в юридически значимых документах, базах данных, является предметом деятельности службы ДОУ (управления делами, канцелярии, общего отдела, секретариата и т.п.), организующей информационно-документационное обслуживание управленческого аппарата. Анализ документооборота организации позволяет наглядно увидеть управленческие процедуры, их последовательность и систему управления в целом.

Электронные средства создания и обработки информации повсеместно используются в управлении, без них сегодня не обходится ни одна действующая структура. Внедрение системы электронного документооборота (далее СЭД) превратило процессы информационного обмена, контроля, делового сотрудничества в более удобные, чем раньше, быстродействующие и вполне стандартизируемые процедуры.

Однако электронные технологии и виртуальная сеть принесли с собой и новые проблемы, разрешить которые призвано правовое регулирование.

ВСЁ ПОДКРЕПЛЕНО ДОКУМЕНТАЛЬНО

Для начала рассмотрим особенности развития электронного документооборота на примере АО «Всероссийский научно-исследовательский институт железнодорожного транспорта». Это крупнейший многофункциональный центр железнодорожной отрасли в области научно-исследовательских и проектно-конструкторских разработок, который способен проводить в том числе и весь спектр сертификационных испытаний. АО «ВНИИЖТ» — дочернее предприятие ОАО «РЖД» и у него существуют свои филиалы на территории Российской Федерации.

Основной целью деятельности любого акционерного общества является получение прибыли. Для получения прибыли АО «ВНИИЖТ» осуществляет в качестве основной научную и научно-техническую деятельность, а также иные виды деятельности, не запрещённые законом, включая:

- поисковые и фундаментальные исследования;
- разработку новых технических средств и технологий для железнодорожного и других видов транспорта;
- разработку новых материалов;
- разработку автоматизированных систем управления (АСУ) и программного обеспечения;
- разработку технических регламентов, нормативных и методических документов;
- пуско-наладочные и сертификационные испытания железнодорожной техники и транспортных технологий;
- экспертизу проектов;
- разработку макетных и опытных образцов;
- стандартизацию и метрологию;
- мелкосерийное производство;
- изготовление прототипов образцов новой техники;
- международные проекты;
- консалтинговые услуги;
- подготовку научных кадров.

В АО «ВНИИЖТ» применяется технология смешанного документооборота,

поскольку во внедрённой версии корпоративного портала создателями не доработаны разделы «Поручения по документам», «Исходящие документы», «Протоколы совещаний», без которых при организации делопроизводства нельзя полноценно перейти от бумажного документооборота к электронному. При этом внедрение СЭД происходило следующим образом.

1. Организовали на рабочих местах корпоративную почту. Лучшим решением в этом деле стала программа Microsoft Outlook — корпоративная версия. По сути, это почтовый клиент с массой функций, предназначенных для эффективного управления временем и поступающей информацией, а также позволяющих всегда оставаться на связи. Удобный интерфейс предоставляет быстрый доступ к наиболее используемым командам и инструментам, что может существенно повысить производительность труда на предприятии.

2. Создали внутренний корпоративный портал Интранет. С технической точки зрения это внутренний корпоративный web-портал, решающий задачи по систематизации, хранению и обработке внутрикорпоративной информации. Интранет-сайт доступен только в рамках локальной сети компании, включая удалённые филиалы, или же как портал в интернет-сети, невидимый в поисковых системах и требующий авторизации при входе (extranet). Доступ к страницам портала обеспечивает web-браузер, что даёт возможность пользоваться услугами интранет-систем людям с минимальной компьютерной подготовкой.

Обновление информации осуществляется ответственными сотрудниками с помощью специальных интерфейсов, работа с которыми почти идентична операциям со стандартными офисными приложениями. Ключевым при описании intranet-систем может стать слово «единый»: единый способ обработки, хранения, доступа к информации; единая унифицированная среда работы; единый формат документов. Подобный подход позволяет сотрудникам наиболее эффективно использовать накопленные корпоративные знания, оперативно реагировать на происходящие события, а предприятию в целом предоставляет новые возможности при организации бизнес-процессов.



3. Для эффективного документооборота разработана Единая корпоративная система (далее — ЕКС) на базе Microsoft SharePoint — платформы, помогающей созданию корпоративного портала и организации управления коллективной работой внутри компании. Портал SharePoint — инструмент, позволяющий централизованно хранить и обрабатывать корпоративную информацию, автоматизировать бизнес-процессы предприятия, управлять текущими проектами и документооборотом, упрощать процесс обмена информацией как между сотрудниками и подразделениями организации, так и между клиентами и бизнес-партнёрами компании. Microsoft SharePoint содержит в себе рабочие области групп, уведомления, электронную почту, быстрые сообщения, веб-конференции — они доступны пользователям через известные и удобные MS Office приложения и веб-браузер.

ЗАКОН И ПОРЯДОК

На внедрение современных автоматизированных технологий управления документами в государственных структурах, включая создание систем межведомственного электронного документооборота (МЭДЛ) и межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), направлен ряд нормативно-правовых актов, принятых в 2009—2017 годы. При этом постановлением правительства РФ № 890 от 6 сентября 2012 г. [10] определено, что переход к электронному документообороту в государственных органах должен завершиться в текущем 2017 году.

Сейчас, несомненно, самыми современными технологиями, применяемыми в сфере документационного обеспечения управления, являются сетевые информационные. Это вовсе не означает, что про бумажный документооборот нужно забыть, но на сегодняшний день переход от бумажного документооборота к электронному, информационным системам играет исключительную роль. Информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих её обработку информационных технологий и технических средств [4]. Система управления базами данных (СУБД) с помощью программных и языковых средств предо-

ставляет пользователям доступ к данным, позволяет их создавать, менять и удалять, обеспечивает им безопасность и хранение. В широком смысле — даёт возможность манипулировать сведениями, но в рамках закона.

Во многих нормативно-правовых и методических документах затрагиваются вопросы работы с документами. В каждой организации для регулирования службы ДОУ должна быть нормативная правовая, методическая и справочная информация, относящаяся к документообороту. Она хранится в виде специализированной базы данных по делопроизводству и архивному делу.

Для организации службы ДОУ основной нормой в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [4] является статья 11 «Документирование информации», которая определяет единообразие в постановке делопроизводства. Эта норма предусматривает, что в федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом правительством РФ. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами или органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать общим требованиям для федеральных органов исполнительной власти [17]. Иначе говоря, инструкции по делопроизводству и другие нормативно-методические документы, регламентирующие постановку делопроизводства в государственных организациях и органах местного самоуправления, обязаны отвечать правилам делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утверждённых постановлением правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 [11].

Упомянутый закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регламентирует вопросы работы с документами в электронной форме, уравнивая юридическую силу бумажного и электронного документа. Электронный документ, электронное сообщение, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признаются равнознач-

ными документу, подписанному собственноручной подписью в случаях, если иное не установлено федеральными законами. В данном законе со временем появились требования к государственным информационным системам, содержащим открытую информацию, обеспечивать её размещение в интернет-сети. К примеру, если ваша организация подпадает под действие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [6], то используемая база данных должна обеспечивать прямую публикацию в сети необходимого контента.

Тот же закон предусматривает возможность обмена юридически значимыми электронными документами. В п. 3 ст. 11 указано, что «в целях заключения гражданско-правовых договоров или оформления иных правоотношений, в которых участвуют лица, обменивающиеся электронными сообщениями, обмен электронными сообщениями, каждое из которых подписано электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи отправителя такого сообщения, в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или соглашениями сторон, рассматривается как обмен документами».

В законе даются те термины, которые нашли наибольшее распространение в автоматизированных технологиях ДОУ, а именно: информация, документированная информация, информационные технологии, информационная система, обладатель информации, доступ к информации, информационно-телекоммуникационная сеть, конфиденциальность информации, электронное сообщение, оператор информационных систем.

ЗОНЫ ЗАЩИТЫ

Широкомасштабное создание и использование компьютерных баз данных предполагает предусмотренное законодательством обеспечение защиты документов и информации от несанкционированного доступа. Такой вопрос рассматривается в целом ряде федеральных законов. Соответственно их квалификации информацию ограниченного доступа можно условно

разделить на несколько видов: документы, содержащие коммерческую тайну; служебная информация ограниченного распространения; документы, содержащие государственную тайну.

Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [1] даёт исчерпывающее перечисление видов сведений, составляющих государственную тайну. Также в нём присутствует определение понятия «гриф секретности» — реквизиты, свидетельствующие о степени секретности сведений, содержащихся в их носителе, проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительной документации на него.

Более широкое применение имеет Федеральный закон РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «О коммерческой тайне» [2]. Он устанавливает перечень сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне, а все остальное в коммерческой деятельности относит к компетенции конкретных лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Основополагающий в своей сфере закон даёт определения коммерческой тайны, информации, составляющей коммерческую тайну, режима коммерческой тайны, обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, и т.п. Вместе с данным законом следует иметь в виду указ Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188 [8], содержащий прямые уточнения того, что относится к конфиденциальной информации и не подлежит упоминанию в открытых источниках.

Довольно масштабное распространение баз данных по личному составу, учёту граждан на государственном уровне вызвало потребность в законе, защищающем персональные данные. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [5] затрагивает зоны ответственности практически всех предприятий и организаций, в том числе кадровые службы, отделы по работе с персоналом, ведущие учёт личного состава. Так, в соответствии со ст. 19 названного закона оператор при обработке персональных данных обязан принимать необходимые организационные и технические





меры для их защиты от неправомерного или случайного доступа, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, распространения и иных нарушающих установленный порядок действий. В контексте статей закона термин «оператор» рассматривается как любое юридическое или физическое лицо, организующее и (или) осуществляющее обработку персональных данных, а также определяющее её цели и содержание.

ЭЛЕКТРОНИКА НЕ ПРОТИВ БУМАГИ

Существуют различные особенности в обеспечении управления с помощью электронного документооборота, которые стоит представлять более подробно:

1. Требования к оформлению документов. Они относятся к бумажным документам, определены стандартами и унифицированными формами. Проблемы придания юридической силы бумажным документам в большинстве своём уже решены, что же касается электронных документов, то требования к их оформлению привязаны к электронной подписи, потому требования к их реквизитам, составу и оформлению должны быть более жёсткими, чем к бумажным.

2. Время транспортировки документа. По данному критерию электронные документы, безусловно, выигрывают, поскольку время их передачи сокращается в разы.

Для бумажных документов всё зависит от выбора средства доставки и получения.

3. Информационно-справочная работа. Для бумажных документов она сложнее и более трудоёмка, в особенности если нет системы классификации документов. С электронными документами операции во многом проще. С помощью ссылок можно получить не только запрашиваемый документ, но и те, что связаны с ним тематически или формально. Отсутствует необходимость дублировать информацию и появляется возможность ознакомления с соответствующей информацией должностных лиц в зависимости от их компетенции.

4. Возможность выделить нужный фрагмент в документах. Эта возможность присутствует при работе как с электронными, так и с бумажными документами. На бумажных пометки, оставленные карандашом, ручкой, текстовым выделителем, чаще всего сохраняются, при работе с электронными документами фрагменты текста можно выделять и при необходимости убирать, и в этом случае никаких следов на документе не остаётся, что более практично, в особенности при подготовке документа.

5. Возможность копирования документа. При изготовлении копии документа на бумажном носителе часто используются средства репрографии, фотографирования, оперативной полиграфии и микрофильми-

рования. При изготовлении электронной копии используется метод сканирования, затраты времени снижаются и копии могут размещаться на информационных порталах или передаваться заинтересованным сотрудникам по электронной почте, причём отпадает необходимость в создании большого количества копий документов.

6. Наличие специального оборудования для восприятия информации. При ознакомлении с бумажными документами достаточно хорошего освещения. При работе с электронными документами нужны компьютер и телекоммуникационные каналы. Сейчас наличие персональных портативных компьютеров и мобильных устройств решает эту часть проблемы.

7. Сохранность информации, её доступность для восприятия. Сохранность бумажных документов определяется длительным сроком хранения такого материала, как бумага. Важным критерием является качество средств нанесения информации на бумагу. Не нужны никакие специальные средства для её преобразования. Срок хранения электронных носителей меньше, чем требуемый срок хранения документов. Для обеспечения физической сохранности бумажных документов в архивах может быть фонд пользования, а для сохранности электронных баз данных выполняется резервное копирование.

8. Удобство восприятия информации. Стоит признать, что бумажные документы более привычны и удобны для восприятия. Некоторые электронные документы весьма трудны для восприятия. В итоге информация на бумажном носителе воспринимается быстрее, чем с компьютерного монитора. Однако данный аспект индивидуален для каждого пользователя.

9. Утомляемость при работе с документами. С бумажными документами иметь дело легче с точки зрения санитарных норм. Работая с бумажными носителями, можно менять позу, одновременно задействованы органы чувств: зрение, осязание и обоняние. Утомляемость при общении с компьютером намного выше. Вся нагрузка падает на зрение и осанку. Поэтому необходимо обеспечить оптимальное время работы и перерывов. В этом русле создаются мониторы, которые в некоторой степени снижают утомляемость.

10. Возможность работы с несколькими документами одновременно. Работа с бумажными документами удобнее, так как перед глазами находится полный документ, а следовательно, можно увидеть все нюансы, которые ускользнули от взгляда при поочередном просмотре того же документа, но в электронной форме. В электронном виде также можно совмещать зону обзора с помощью файлов и папок, то есть работать сразу с несколькими документами, но в таком случае на мониторе будет присутствовать только часть информации, из-за чего не всегда возникает цельный взгляд на документ.

11. Сфера применения документов. На бумажных носителях документы применяются практически везде, электронные же используются теми участками коммуникаций, которые обладают соответствующей техникой.

12. Информационная безопасность и защита информации. Для бумажных документов — это прежде всего ограничение доступа или физическая недоступность документа, фиксация факта передачи документа в учётных формах. Для электронных документов — регламентация доступа к компьютеру и базам данных, использование криптографических средств и методов протоколирования. Также необходимо надлежащим образом обеспечивать техническую защиту от вирусов и компьютерных атак [14].

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Полагаем, если учесть такие аспекты, как обновление локальной документации, определение перечня документов на бумажных носителях и в электронной форме, подготовка сотрудников для работы с электронными документами в СЭД, устранение дуближа информации, то развитие электронного документооборота в стране выйдет на новый уровень.

При перезаписи информации с одного носителя на другой существует возможность её модифицировать, не оставляя никаких физических следов. Но данные опять же уязвимы в процессе переноса с одного носителя на другой. Если система даст сбой или произойдёт обычный скачок напряжения в электросети, часть информации или вообще вся может удалиться,



либо попросту способен сгореть один из носителей, что тоже не снимает очевидных рисков.

До сего момента правила составления документов регулировал «ГОСТ Р 6.30–2003. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [12], а во втором полугодии 2017 года ему на смену приходит новый «ГОСТ Р 7.0.97–2016 СИБИБД. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [13]. В частности, в нём увеличивается электронная составляющая документооборота, предусмотрены реквизиты как для документа на бумажном носителе, так и для электронного.

Однако приемлемой законодательной базы для работы с электронными документами всё ещё мало. По-прежнему опираться приходится главным образом на Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [7], а также ряд законов и кодексов, которые в той или иной степени касаются вопросов, связанных с электронными документами.

Обязательные задачи, которые должна решать и обеспечивать любая система электронного документооборота, — это операции с регистрационными карточками, контроль исполнения, ввод и вывод документов, их поиск, а также организация защищённой работы в сетевом режиме. В данное время в большинстве организаций документооборот преимущественно остаётся в бумажной форме, несмотря на то, что они стараются заменить если не всю, то большую его часть электронным документооборотом. Причём возможность замены во многом ограничена законодательно. И здесь впору ставить большое многоточие, поскольку пропорции в пользу электронных технологий, судя по всему, изменятся ещё не скоро.

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственной тайне: Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485–1 (в ред. от 8 ноября 2011 г.) // Российская газета. — 1993. — 15 августа.

2. О коммерческой тайне: Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 1203 (с изм. от 11 июля 2011 г.) // Российская газета. — 1995. — 16 декабря.

3. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ (в ред. от 18 ноября 2007 г.; утратил силу) // Российская газета. — 2002. — 22 января.

4. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г.) // Российская газета. — 2006. — 29 июля.

5. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. — 2006. — 22 августа.

6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // Российская газета. — 2009. — 15 марта.

7. Об электронной подписи: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета. — 2011. — 8 апреля.

8. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 (с изм. от 23 сентября 2005 г.) // Российская газета. — 1997. — 12 апреля.

9. О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг: Постановление правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 // Российская газета. — 2012. — 27 июля.

10. О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти: Постановление правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 890 // Российская газета. — 2012. — 10 октября.

11. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 (в ред. от 7 сентября 2011 г.) // Российская газета. — 2009. — 25 июля.

12. ГОСТ Р 6.30–2003. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов / Принят и введён в действие приказом Госстандарта России от 3 марта 2003 г. № 65-ст. — М.: Издательство стандартов, 2003.

13. ГОСТ Р 7.0.97–2016 СИБИБД. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов / Утверждён и введён в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии 8 декабря 2016 г. № 204-ст. — М.: Стандартинформ. Издательство стандартов, 2016.

14. Бобылева М. П. Управленческий документооборот: от бумажного к электронному. — М.: Изд. дом МЭИ, 2010. — 410 с.

15. Гришин И. А. Документооборот предприятия: принципы построения. — М.: Астрель, 2014. — 369 с.

16. Дедов А. А. Оптимизация систем документооборота. — М.: Наука, 2015. — 456 с.

17. Кузнецова Т. В. Вопросы документационного обеспечения управления в типовых регламентах федеральных органов исполнительной власти // Делопроизводство. — 2005. — № 4. — С. 4–10. ●

Координаты авторов: **Мазур С. Ф.** — dingo3@list.ru, **Карпычева Е. В.** — elena.evk2012@yandex.ru.

Статья поступила 07.04.2017, принята к публикации 03.09.2017.