SULTANOVA E.R.

EXPERIENCE OF THE INTERDEPARTMENTAL SYSTEM OF ELECTRONIC DOCUMENT FLOW ORGANIZATION OF THE REPUBLIC OF TATARSTAN PUBLIC AUTHORITIES

Э.Р. СУЛТАНОВА

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ЕДИНОЙ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Annotation / Аннотация

The article examines the experience of electronic document flow in the executive authorities of the Republic of Tatarstan. The main regulations in the field of the organization of electronic document flow are revealed, results of empirical research of the interdepartmental organization of electronic document flow are given in executive authorities of the Republic of Tatarstan.

В статье анализируется опыт организации электронного документооборота в органах исполнительной власти Республики Татарстан. Выявлены основные нормативные акты в области организации электронного документооборота, приведены результаты эмпирического исследования внутриведомственной организации электронного документооборота в органах исполнительной власти Республики Татарстан.

Keywords / Ключевые слова

Electronic document, architecture of system electronic government, electronic document flow, standard and methodical providing system of electronic document flow. Электронный документ, архитектура системы электронное правительство, электронный документооборот, нормативное и методическое обеспечение системы электронного документооборота.

СУЛТАНОВА Эльвира Радифовна – аспирант и ассистент кафедры документоведения Казанского государственного энергетического университета, г. Казань; 8-917-397-72-22; sultanova.e.r@gmail.com

Внедрение электронного документооборота и его нормативное обеспечение в органах государственной власти Российской Федерации становится все более актуальным. Это связано с развитием технологии электронного правительства в рамках Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» . Внедрение электронного документооборота повысит эффективность деятельности органов государственной власти за счет сокращения времени при организации межведомственного взаимодействия. Целью данной статьи является анализ организации единой межведомственной системы электронного документооборота органов государственной власти Республики Татарстан (ЕМСЭД).

ЕМСЭД в архитектуре системы «Электронное Правительство Республики Татарстан». Внедрение электронного документооборота в органах государственной власти республики началось в начале 2000-х гг., но межведомственное взаимодействие осуществлялось на бумажных носителях. Изменения произошли в 2005 г. после издания Распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан, утвердившего состав рабочей группы по координации внедрения системы «Электронное Правительство Республики Татарстан» . Ее архитектуру разработали специалисты в области информационных технологий органов государственной власти Татарстана. Система состоит из трех контуров: внешнего, внутреннего и телекоммуникационной инфраструктуры. Блоки системы тесно связаны между собой.

Внешний контур включает: Портал Официальный Татарстан, Портал Правительства Республики Татарстан, Портал государственных и муниципальных услуг. Внешний контур системы «Электронное Правительство Республики Татарстан» сообщает гражданам республики о деятельности органов государственной власти, осуществляет их взаимодействие при помощи системы «Интернет-приемная» Портала Правительства Республики Татарстан.

Внутренний контур организует межведомственное и внутриведомственное взаимодействие органов государственной власти. Внутренний контур системы состоит из ЕМСЭД, информационно-аналитической системы органов государственной власти, интегрированной системы организационного управления, геоинформационной системы органов государственной власти .

ЕМСЭД - важнейший элемент внутреннего контура системы, созданной в рамка Республиканской целевой программы «Развитие и использование информационных и коммуникационных технологий в Республике Татарстан («Электронный Татарстан» 2008-2010 годы)» . ЕМСЭД построена с применением современных технологий, в том числе «облачных».

Вначале к системе были подключены органы исполнительной (Президент Татарстана, Кабинет Министров Республики Татарстан и министерства) и законодательной (Государственный Совет Республики Татарстан) власти. За период с 2005 по 2010 гг. участниками ЕМСЭД стала 1 081 организация. См. рис.1. Динамика подключения государственных организаций к ЕМСЭД (2005-2010 гг). Сайт Министерства информатизации и связи Республики Татарстан (архив 2005-2010 гг)

С 2007 г. к ЕМСЭД началось подключение подведомственных министерствам организаций и органов местного самоуправления. В связи с подключением к ЕМСЭД различных организаций, в том числе коммерческих, создатели системы, в зависимости от статуса организации-участника, разделили доступ пользователей на разные сервера - законодательные и исполнительные органы, коммерческие организации.

При работе в ЕМСЭД в зависимости от прав доступа существуют категории: суперадминистратор, администратор, руководитель (система «Мобильный офис»), пользователь. При работе в системе права пользователей могут расширяться или сужаться, в зависимости от выполняемых должностных обязанностей.

Нормативно-методическое обеспечение ЕМСЭД. С целью нормативного и нормативно-методического обеспечения ЕМСЭД Кабинетом Министров Республики Татарстан был издан ряд нормативно-правовых актов. Первым актом, установившим правовые основы документирования, организации работы с электронными документами и их хранения стал Временный регламент информационного обмена (далее Регламент) . Принят в 2006 г. при внедрении ЕМСЭД в опытную эксплуатацию. Регламент использовался внутри системы ЕМСЭД и не был опубликован в открытых источниках. Положительно отметим, что с началом внедрения ЕМСЭД был принят нормативный документ, регламентирующий порядок работы пользователей в системе. Регламент подробно описывает основные процедуры, совершаемые пользователями в ЕМСЭД с электронными документами от момента их поступления в организацию до завершения исполнения. Данный Регламент является актуальным и по настоящее время.

В 2008 г. Кабинетом Министров Республики Татарстан были утверждены обозначения типов документов, создаваемых и используемых в ЕМСЭД. Это дает возможность обеспечивать мониторинг корреспонденции . Типы документов, создаваемых в системе (аналитика, поручения, запросы, согласование, услуги, информация), обозначаются в виде заглавных букв и дополняются номером документа.

В 2009 г. Указом Президента Республики Татарстан было установлено, что порядок приема, передачи и обработки электронных документов с использованием электронно-цифровой подписи (ЭЦП) определяется соглашением об информационном взаимодействии . Во исполнение данного указа Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан были утверждены: положение о ЕМСЭД; положение о республиканском реестре уполномоченных лиц, заверяющих электронные документы; форму соглашения об информационном взаимодействии. Положение о ЕМСЭД раскрывает основной порядок работы пользователей в ЕМСЭД, порядок работы с бумажными копиями электронных документов. Положение о республиканском реестре уполномоченных лиц, заверяющих электронные документы раскрывает основные положения по включению лиц в данный реестр, а также перечень документов, необходимых для их включения.

Наиболее полно технология работы организаций-участников ЕМСЭД отражена в Положении о ЕМСЭД и Регламенте. В ходе изучения правовой базы ЕМСЭД республики, было выявлено отсутствие нормативного документа, в котором было бы регламентировано текущее и архивное хранение электронных документов. В республике отсутствуют единые правила о необходимости включения электронных документов и дел в номенклатуру дел органов исполнительной власти. В связи с этим, не все организации осуществляют текущее хранение электронных документов.

Эмпирическое исследование опыта внедрения ЕМСЭД. Для изучения опыта внедрения электронного документооборота в органах исполнительной власти республики, при содействии Национального архива Республики Татарстан было проведено анкетирование. В качестве объекта исследования были выбраны министерства республики. Анкеты были отправлены во все министерства республики. На настоящий момент в республике функционирует 17 министерств, на вопросы анкеты ответило 13.

Вопросы анкеты были направлены на выявления таких данных, как количество и год подключения организаций к ЕМСЭД; организационно-правовой статус структурного подразделения, ответственного за функционирование ЕМСЭД в министерстве; нормативные акты, используемые министерствами при организации работы в ЕМСЭД; функции ЕМСЭД, используемые органами исполнительной власти; видовой состав документов, используемый министерствами в ЕМСЭД в электронном виде; применение ЭЦП; организация текущего хранения электронных документов, созданных в ЕМСЭД.

По результатам анкет выявлено, что 9 министерств республики работают в ЕМСЭД с момента ее внедрения - 2006 г., 4 министерства были подключены в 2007 г. На момент внедрения ЕМСЭД в 10 министерствах уже имелись автоматизированные информационные системы для организации внутриведомственного взаимодействия, в 3 министерствах информационные системы отсутствовали. С внедрением ЕМСЭД, использование ранее установленных систем автоматизации делопроизводства и документооборота прекратилось, базы данных еще некоторое время использовались.

Организация работы ЕМСЭД в министерствах возложены на: общий отдел (3 министерства), отдел организационной работы (2 министерства), сектор делопроизводства (2 министерства), отдел делопроизводства (2 министерства), отдел информационных технологий/системный администратор (2 министерства), отдел контроля исполнения документов (1 министерство). Следует отметить, что хотя министерства и являются представительными органами исполнительной власти, в них отсутствует унификация в названии и организационно-правовом статусе структурного подразделения, ответственного за организацию делопроизводства.

При организации работы в ЕМСЭД сотрудники министерств руководствуются Положением о ЕМСЭД и (10 министерств из 13), Регламентом (10 министерств из 13), Руководством пользователя по работе в системе (8 министерств из 13), иными локальными нормативными актами, изданными при подключении министерства к ЕМСЭД (4 министерства из 13). Опрос показал, что не все сотрудники министерств знакомы с нормативной базой по работе в ЕМСЭД. Это свидетельствует о недостаточном обучении сотрудников, ответственных за работу министерств в ЕМСЭД.

Для организации корректной работы министерств в ЕМСЭД необходимы также локальные нормативные акты, издаваемые в самой организации. В частности, в министерствах должны быть инструкции по делопроизводству. Из 13 опрошенных

министерств было выявлено, что в 12 из них инструкции по делопроизводству имеются. Исходя из данных опроса можно сделать выводы, что только в 3 министерствах из 13 имеются локальные нормативные акты, соответствующие федеральным требованиям, изложенным в Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и Методических рекомендациях по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти .

Для изучения функциональных возможностей ЕМСЭД, используемых в министерствах республики были использованы основные операции, перечисленные в Положении о ЕМСЭД и Регламенте. По результатам опроса видно, что такие операции как регистрация входящего документа, сканирование и загрузка документа в систему (если документ поступил в организацию на бумажном носителе) и рассмотрение документа осуществляются в ЕМСЭД во всех 13 ответивших министерствах, операции по приему, проверке правильности доставки документа и контролю исполнения документов используется в 12 из 13 ответивших министерствах, функции согласования и подписания документов в ЕМСЭД используются в 11 из 13 ответивших министерствах, а функциональная возможность по хранению электронных документов используется только в 2 из 13 ответивших министерствах.

Анкеты показали, что в целом в министерствах используется большая часть функций, имеющихся в ЕМСЭД, однако функции по хранению электронных документов в министерствах должного внимания не уделяется. Возможно, это связано с отсутствием нормативного акта, регламентирующего эти действия, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Видовой состав документов, используемый министерствами достаточно разнообразен, однако наиболее часто употребляемыми документами в ЕМСЭД являются: законопроект (6 министерств из 13); организационные документы – положение, регламент, структура и

штатная численность, инструкция (4 министерства из 13), штатное расписание (3 министерства из 13); распорядительные документы – приказ (8 из 13 министерств), распоряжение (5 из 13 министерств), постановление (3 министерства из 13), указание (1 министерство из 13); плановая документация (7 министерств из 13); отчетная документация (9 министерств из 13); справочно-информационные документы - докладная записка, письмо (в 12 из 13 министерствах используются), объяснительная записка (7 министерств из 13), протокол (6 министерств из 13); справочно-аналитическая документы – справка (5 министерств из 13), акт (2 министерства из 13).

Для организации юридически значимого электронного документооборота в министерствах республики используется технология ЭЦП (в 13 министерствах). В некоторых министерствах (7 из 13) ЭЦП используется для подписания электронных документов организациям, не являющимся участниками ЕМСЭД. В этом случае создается бумажная копия электронного документа, которая в соответствии с Положением о ЕМСЭД, содержит обязательную отметку о том, что электронный документ подписан электронной цифровой подписью.

В соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (п. 45) в номенклатуре дел должна быть внесена соответствующая отметка о ведении дела в электронном виде. По результатам анкеты выявлено, что только у 4 из 13 министерств в номенклатурах дел имеются соответствующие отметки, в оставшихся 9 министерствах отметка отсутствует. В 4 министерствах, ведущих дела в электронном виде, хранение осуществляется на компьютерах исполнителей (3 министерствах из 13) или в ЕМСЭД (1 министерство из 13), при этом в 1 из министерств, осуществляющих хранение электронных документов в электронном виде, был получен ответ, что процедура хранения электронных документов в министерстве находится на стадии разработки.

ЕМСЭД функционирует в министерствах с 2006 г., за весь период было создано большое количество электронных документов, процедура хранения которых не закреплена. В связи с этим в министерствах документы распечатывались и включались в виде бумажных копий в дела с документами на бумажных носителях. С введением в действие Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти министерства должны следовать требованиям и привести номенклатуры в соответствии с ними.

Подводя итоги исследования, следует отметить, что необходима более детальная проработка нормативно-правовой и нормативно-методической базы работы ЕМСЭД в республике. Органам исполнительной власти Татарстана необходимо привести свои локальные нормативные акты (в частности инструкции по делопроизводству) в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и Методическими рекомендациями по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Это касается и разработки нормативного документа, в котором будет регламентирована организация текущего и архивного хранения электронных документов.

Кроме того, Положение о ЕМСЭД закрепляет ответственных за процесс документационного обеспечения управления в органах исполнительной власти за делопроизводственными службами участников ЕМСЭД. В то время как процесс обеспечения хранения электронных документов на протяжении всего периода его хранения, созданных участниками ЕМСЭД, не закреплен ни за одним структурным подразделением или службой. Также в нормативных документах отсутствует упоминание о месте хранения электронных документов, и форматах, которые при этом должны использоваться, перечень мероприятий для обеспечения сохранности информации, содержащейся в электронных документах, формат хранения сертификатов ЭЦП и документов, подписанных ею. Решение этих вопросов и их закрепление в виде региональных нормативных актов позволит организовать как текущее, так и архивное хранение электронных документов, созданных в ЕМСЭД, на должном уровне, будет гарантировать их сохранность на протяжении всего срока хранения. В связи с разработкой Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела проекта Рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и

муниципальных архивах , и участием Главного архивного управления при Кабинете Министров Республики Татарстан в его согласовании, следует надеяться, что в скором времени в республике появится нормативный документ, регламентирующий организацию хранения электронных архивных документов, образующихся в деятельности органов государственной власти.

Список литературы

Юртаев А.Н. Менеджериальные аспекты создания «электронного правительства» на региональном уровне // Электронная Казань 2009. Материалы международной научно-практической конференции «Электронная Казань 2009». Казань, 2009.

You can read completely article in the russian historic-archival magazine “The Herald of an Archivist”. Read more about terms of subscription here .

Полностью материал публикуется в российском историко-архивоведческом журнале ВЕСТНИК АРХИВИСТА. Ознакомьтесь с условиями подписки здесь .