Михаил Васиљевич Ларин

УДК:930.251(083.74)

О искуству примене стандарда ISO 15489 „Управљање документима“ у Руској Федерацији*

АПСТРАКТУМ: *Међународни стандард ISO 15489 добио је у Руској Федерацији статус националног стандарда. Рад говори о примени стандарда, његовој адаптацији и проблемима везаним за терминологију и правно регулисање одређене сфере живота државе. У току је израда нормативно-правних аката који регулишу ширу примену електронских докумената у управљању.*

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *управљање документима, федерални органи власти, електронски документ, приступ документима, канцеларијско пословање, архивско пословање, заштита информација, научно-методски рад, електронски потпис, контрола обезбеђивања очуваности документа*

Стварање стандарда за управљање документима било је једно од кључних решења у условима глобализације светских економских односа. Делатност савремених организација давно је прекорачила националне границе. Управо нова економска реалност поставила је пред Међународну организацију за стандардизацију (ISO) проблем израде стандарда за управљање документима. Као резултат рада, 15. септембра 2001. појавило се издање стандарда ISO 15489-1-2001 Information and documentation. Records management. General (IDT).

Међународни архивски савет (МАС) оценио је стандард ISO 15489 као важан међународни документ, који одражава становиште архивиста о управљању документацијом у процесу пуног животног циклуса и који самим тим доприноси очувању архивског наслеђа. У МАС-овом приручнику *Електронска документа: Радна књига архивиста* истиче се да ISO 15489 може да служи као одлична основа за очување архивских докумената.

---

* Рад је изложен на трибини „Сачувати и поделити памћење са другима. Где и када почиње заштита архивске грађе – примена стандарда ISO 15489“, одржаној у Архиву Југославије 16. априла 2010.

Стандард ISO 15489 одређује управљање документима било ког формата и на било којим носиоцима у различитим организацијама у процесу њихове делатности. Стандард чине два дела.

Први део „Основне одредбе“ излаже опште принципе управљања документима у организацијама које стварају документа, одређена за коришћење унутар или ван организације.[1] У њему су представљени одређени елементи управљања документима и резултати или циљеви који треба да буду достигнути.

Други део даје општу представу о процесима и чиниоцима које треба узети у обзир при примени првог дела ISO 15489, детаљно осветљава методологију пројектовања и увођења система управљања документима.

У стандарду се управљање документима разматра као део система управљања квалитетом, који се заснива на захтевима стандарда ISO 9001. Примена система управљања квалитетом, заснованих на међународним стандардима, доводи до веће конкурентне способности производа (услуга). У савременим условима то је важно како за приватни бизнис, тако и за државне организације.

Стандард ISO 15489 има статус Националног стандарда Руске Федерације – ГОСТ Р ИСО 15489–1–2006 „Управљање документима. Општи захтеви“. Значај тог стандарда за организовање канцеларијског пословања у РФ је велики. У условима када је нормативно-методска база СССР-а отишла у прошлост, а савремено регулисање питања управљања документацијом се тек уређује, овај стандард је постао добра методска основа за службе које обезбеђују управљање документима у руским организацијама.

По садржају и практичној вредности података, стандард се препушта раније активном Државном систему обезбеђивања управљања документацијом,[2] који је имао изражен практичан карактер. Заједно с тим, стандард ISO 15489 оријентисан је на међународну примену, у чему се састоји његова предност у условима тржишне економије и веће отворености државне управе у Руској Федерацији.

Приликом адаптације стандарда у Русији су се појавили извесни проблеми.

У међународном стандарду ISO 15489 термин „документ“ се одређује као „информација коју је сачинила, примила и сачувала организација или приватно лице у својству доказа при потврди правних обавеза или делатности управе“.

---

[1] International Standard ISO 15489-1; 2001, Information and documentation – Records management – Part 1: General.

[2] Државни систем обезбеђивања управљања документацијом. Основне одредбе. Општи захтеви везано за документа и службе обезбеђивања документације. Главна архивска управа СССР. ВНИИДАД – Москва, 1991.

Осим појма „документ“ („record“), у страној литератури везаној за документа примењује се шири појам „запис“ („document“). И онда када је сваки документ запис, не може се сваки запис сматрати документом.

Термин „запис“, у сагласности са ISO 15489, означава записану информацију (или материјални објекат са фиксираном информацијом), која се може сматрати посебном информативном јединицом (једним целим). Документ може да укључује један или неколико записа.

Такво тумачење термина „документ“ мало се разликује од одређивања овог појма у руском терминолошком стандарду ГОСТ Р 51141 „Канцеларијско пословање и архивистика. Термини и одређење појмова“[3]. Према ГОСТ-у „документ“ је „на материјалном носиоцу фиксирана информација са реквизитима, који дозвољавају да се она идентификује“. У овом одређењу подвлачи се значај тога да би било могуће идентификовати информацију фиксирану у документу, да би документ био обликован у установљеном поретку са одређеним реквизитима (елементима оформљавања документа).

Само присуство одређених реквизита – метаподатака (аутор, датум, визе, потпис, печат и друго) омогућава документу да овлада правном снагом и служи као доказ делатности управљања.

Управо због тога, у руској варијанти стандарда 15489 не постоји појам „запис“, уколико се не користи у архивској пракси и пракси канцеларијског пословања. У руској варијанти стандарда фигурира само појам „документ“.

У међународном стандарду ISO 15489 термин „управљање документима“ одређује се као област управљања одговорна за ефикасну и систематску контролу стварања, примања, чувања, коришћења и одабира (код предаје) докумената, укључујући процесе укључивања у систем и очувања (у форми документа) доказа и информације о радној делатности и посебних операција управљања.

У складу са теоријом њиховог животног циклуса, документи испуњавају свој основни „рад“ у процесу социјално-економског управљања и тек после тога могу бити разматрани као потенцијални објекти чувања у архиву. У савременом друштву информационе технологије постепено освајају доминантан положај, потискујући традиционалне облике и методе рада човека са информацијом. У пракси је ово довело до тзв. електронских докумената. Масовна примена компјутера изазива потребу нормативног регулисања тог процеса и његовог уграђивања у систем социјално-економских односа. То није толико технички проблем, колико је више проблем филозофије и низа других хуманитарних дисциплина.

Без обзира на то, развој и примена информационих технологија у различитим сферама живота и рада савременог друштва треба да се ослањају на државну политику. У Руској Федерацији та политика се уређује на основу реализације:

---

[3] Гост Р 51141 – 98. Канцеларијско пословање и архивистика. Термини и одређења појмова.

– концепције стварања и развијања информационог друштва
– концепције електронске владе
– концепције информатизације државне управе.

У приоритетне циљеве државне политике убрајају се:

– стварање инфраструктуре за обезбеђивање правнозначног електронског узајамног деловања

– развијање заштићеног система за оптицај електронског документа међу ресорима

– формирање неопходне нормативно-правне базе за стварање електронске владе.

Примена нових информационих технологија у раду органа државне управе, односно подршка оптицају електронског документа обезбеђује се низом програма и одлука владе. Већ неколико година се спроводи федерални наменски програм „Електронска Русија“, које се финансира из државног буџета.

У правном регулисању одређене сфере живота државе део проблема је већ уређен. Набројаћемо законе који регулишу одређене аспекте примене електронских докумената:

„О информацији, информационим технологијама и о заштити информација“ од 27. јула 2006. Но. 149-ФЗ;

„О електронском потпису“ од 10. јануара 2002. Но. 1-ФЗ;

„О процедури поступка обраћања грађана Руске Федерације“ од 2. маја 2006. Но. 59-ФЗ;

„О персоналним подацима“ од 27. јула 2006. Но. 153-ФЗ;

„О архивском пословању у Руској Федерацији“ из 2004. године, Но. 124-ФЗ.

Владина концепција коришћења информационих технологија у раду федералних органа државне власти предвиђа доношење федералног закона о оптицају електронских докумената, који би обезбедио усклађену размену електронских докумената између органа управе.

Постепено се изграђује логички ланац нормативно-правних аката, који регулишу ширу примену електронских докумената у управљању. Једну од кључних позиција у том ланцу заузима ISO 15489, уколико садржи низ важних методолошких аспеката управљања електронским документима.

За спровођење Закона о информацији, Влада Руске Федерације утврдила је „Правила за канцеларијско пословање у федералним органима извршне власти“ (2008). Ова правила узимају у обзир околност да скоро сви федерални органи имају аутоматизоване системе управљања документима и да, у складу с тим, бурно расте обим електронских докумената.

Правила одређују електронски документ као истоветан документу на папирном носиоцу, ако се при документовању поштује установљени поре-

дак његовог оформљавања, као што је то урађено у ISO 15489. У историји руског канцеларијског пословања и архивске праксе, први пут се на такав начин посматра покушај да електронски документ добије званичан правни статус.

Посебно значење имају одредбе Правила које одређују специфичности рада са електронским документима у федералном органу извршне власти. Данас су Правила јединствен нормативни документ, који утврђује опште захтеве за организовање рада са електронским документима у федералним органима извршне власти. На том плану Правила садрже низ принципијелних одредби, нарочито:

– Електронска документа се стварају, обрађују и чувају у систему оптицаја електронског документа федералног органа извршне власти. Из те одредбе проистиче да се најважније особине електронског документа, као што су аутентичност (оригиналност), веродостојност, целокупност, употребљивост за коришћење, обезбеђују системом оптицаја електронског документа или, друкчије речено, програмско-техничким средствима тог система.

– У систему оптицаја електронског документа федералног органа извршне власти ради евиденције и претраживања докумената користе се обавезни подаци о документима. Попис обавезних података – метаподатака о документима, који се укључују у регистрациону картицу електронског документа, утврђен је у прилогу Правилима.

– За потписивање електронских докумената федералног органа извршне власти користе се електронски потписи. У другим радњама са електронским документима (испитивање, проучавање, усклађивање) електронски потпис може и да се не користи.

У Правилима се истиче да у погледу одређивања рокова за чување електронских докумената, њиховог уништавања и друго, функционишу правила утврђена за аналогна документа на папирном носиоцу.

Наредбом Владе Руске Федерације, од 22. септембра 2009. Но. 754, утврђена је Одредба о систему оптицаја електронског документа између ресора. Овај нормативни акт постаје основа у стварању јединствене инфраструктуре за обезбеђивање правно важећег електронског узајамног деловања органа државне власти и органа локалног самоуправљања. Данас се овај систем примењује у централним органима управе.

Законодавна и друга правна нормативна акта Руске Федерације за сада само у општим цртама регулишу примену електронских докумената у раду управе. Фрагментаран карактер законодавног регулисања електронских докумената отежава њихову комплексну примену у свим сферама живота друштва и државе и не дозвољава да се у пуној мери искористе њихове предности у односу на папирна документа.

Федерални закон „О архивском пословању у Руској Федерацији“, на пример, одређује да у Архивски фонд улазе документа независно од врсте носиоца, укључујући електронска документа. У закону, међутим, нема од-

ређења електронског документа, а нема ни прецизних правних норми за рад са електронским документима. Признајући саму чињеницу постојања електронских докумената и њихову равноправност у односу на документа традиционалног типа, руски архивски закон не садржи одредбе којима архивисти треба да се руководе у раду са електронским документима. Аналогна слика карактеристична је за законодавство у целини. Управо због тога пошли смо путем разраде научно-методског обезбеђивања архивског рада са електронским документима.

Узимајући у обзир одредбе ISO 15489 и у сврху допуне нормативних аката, Сверуски научно-истраживачки институт за архивистику и канцеларијско пословање (ВНИИДАД) разрадио је у последње време детаљне методске препоруке за рад са електронским документима у канцеларијском пословању и архивима државних организација, а такође и препоруке државним архивима за организовање трајног чувања електронских докумената.

Паралелно са методским препорукама разрађен је нацрт „Пописа типова докумената управе, која су створена у федералним органима извршне власти у електронском облику са листом рокова чувања“. Овај Попис је значајан за вредновање електронских докумената.

Нацрти методских докумената треба у најскорије време да прођу експерименталну примену, са каснијом дорадом, уколико добију службено одобрење.

Приликом припреме наведених докумената појавили су се проблеми који отежавају увођење методских препорука у практичан рад. Задржимо се кратко на некима од њих.

Као и раније, није решено питање о јединственом схватању електронског документа, што се тиче архивиста и стручњака за канцеларијско пословање. Прецизног одређења електронског документа нема ни у ISO 15489. У савременим условима, како се указује, може се говорити само о одређеној замени традиционалних папирних докумената њиховим електронским панданима. Управо такви документи треба да се укључе у номенклатуре предмета и докумената канцеларијског пословања и затим предају у архиве.

Остаје отворено питање судбине нових информационих ресурса: база података, електронских регистратора (пописа), веб-докумената, скенираних копија папирних докумената итд. Неопходно је дубље проучавање карактеристика тих информационих ресурса да би они могли постати објекти архивског чувања, с гледишта њиховог подударања са захтевима архивске теорије и праксе. Само после озбиљног научног сагледавања биће могуће дати препоруке за чување тих савремених извора информација у архиву. Данас се још увек уздржавамо од пријема база података на чување у државне архиве.

Реформисање државних структура изазива потребу замашне прераде нагомилане нормативно-правне и методске базе за обезбеђивање управљања документацијом. Нарочито је потребна ревизија норматива за обезбеђивање документације, важећих на међудржавном, државном и међусектор-

ским нивоима, рачунајући послове који се сада спроводе по федералном наменском програму „Електронска Русија (2002–2010)“, као и низ међународних споразума и стандарда у области размене информација. Следи опсежније коришћење стандарда ISO 15489 „Информација и документација. Управљање документацијом“.

Неопходно је, с тим у вези, обратити пажњу на важност чињенице да држава сачува функцију управљања документацијом и обезбеђивања рада са документима за решавање следећих задатака:

– установљавање јединствених правила и метода за обезбеђивање управљања документима у државним структурама независно од њихове ресорске потчињености;

– остваривање надзора и контроле спровођења правила и норми оптицаја докумената међу ресорима, после образовања докумената и оптицаја обима докумената;

– организовање научно-методског рада у области обезбеђивања управљања документима и примене најрационалнијих метода рада са документима у органима управе и државним организацијама;

– контрола обезбеђивања очуваности докумената у органима државне управе, формирањем фондова докумената као информационих ресурса организације, одређивањем рокова за чување докумената, као и за спровођење законских одредаба о приступу документима органа управе и организација;

– остваривање професионалне обуке и усавршавање стручњака у области обезбеђивања управљања документима;

– реализација задатака који чине основу за државну функцију управљања документима, омогућиће да се обезбеди квалитет социјално-економске управе у Руској Федерацији.

Превод са руског: Ранка Рађеновић