

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Российский государственный гуманитарный университет»

Историко-архивный институт





# Управление документами в цифровой экономике

*Организация,  
регламентация,  
реализация*

Москва

2021

ББК 005.92  
УДК 65.352  
У66

Под редакцией М.В. Ларина

Рецензенты

Н.Б. Баканова

*доктор технических наук, доцент, ведущий научный сотрудник  
отдела наукометрии и баз данных ФГУ «Федеральный исследовательский  
центр Институт прикладной математики им. М.В. Келдыша РАН»*

А.В. Ермолаева

*доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры государственного  
и муниципального управления Поволжского института управления –  
филиала РАНХ и ГС*

*Рекомендовано к изданию  
Редакционно-издательским советом РГГУ*

ISBN 978-5-7281-2968-4

© Ларин М.В., Суровцева Н.Г.,  
Терентьева Е.В., Янковая В.Ф., 2021  
© Российский государственный  
гуманитарный университет, 2021

## Оглавление

<i>Предисловие</i> .....	7
<i>Глава 1. Государственная политика управления документами в цифровой экономике</i> .....	11
Государственная информационная политика .....	12
Государственная политика в сфере управления документами .....	19
Совершенствование законодательства в сфере управления документами .....	32
Стратегия цифрового развития управления документами .....	39
<i>Глава 2. Развитие нормативной базы управления документами в цифровой экономике</i> .....	51
Основы нормативного регулирования управления информацией и документацией .....	51
Современное состояние понятийного аппарата в сфере управления документами .....	56
Нормативное регулирование процессов создания, хранения, использования документов в оперативной деятельности организаций .....	65
Информационно-документационное обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг .....	83
<i>Глава 3. Электронные документы в цифровой экономике</i> .....	112
Теоретические аспекты .....	112
Практика применения электронных документов в цифровой экономике .....	120
<i>Глава 4. Международные стандарты как методологическая основа управления документами</i> .....	132

Управление документами на основе стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 .....	133
Интеграция системы управления организацией и управления документами на основе стандартов серии 30300 .....	143
Метаданные документов и управление ими в информационных системах .....	151
Конвертация (конвертирование) и миграция электронных документов .....	158
<i>Глава 5. Основные тенденции развития систем электронного документооборота в цифровой экономике .....</i>	<i>166</i>
Обзор рынка СЭД/ЕСМ-систем .....	166
Функции СЭД .....	173
<i>Глава 6. Разработка информационных систем, обеспечивающих долговременное хранение электронных документов .....</i>	<i>189</i>
Зарубежный опыт создания информационных систем долговременного хранения электронных документов .....	189
Российский опыт разработки систем хранения электронных документов .....	214
Список источников и литературы .....	228

## *Предисловие*

Содержание мероприятий Национального проекта «Цифровое государственное управление» предполагает внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг населению и представителям бизнеса. Если провести краткий анализ планируемых на ближайшие годы мероприятий, то можно увидеть, какое большое значение придается проблеме совершенствования государственного управления на разных его уровнях. В этих целях предполагается создание и внедрение национальной системы управления данными на базе единых функциональных и технических требований к информационным системам национальной системы управления данными, единых требований к управлению данными и их жизненным циклом, и взаимного соответствия и нормализации данных в информационных ресурсах государственных органов власти.

Для этих целей, согласно паспорту проекта, необходимо организовать межведомственное взаимодействие и обмен данными, в том числе нормативной справочной информацией, на базе системы межведомственного электронного взаимодействия и единой системы нормативной справочной информации.

Остро стоит задача внедрить межведомственный юридически значимый электронный документооборот с применением электронной подписи, базирующийся на единых инфраструктурных, технологических и методологических решениях. Для этого предполагается решить задачу соответствия данных, используемых при межведомственном электронном взаимодействии в государственных информационных системах, обеспечить единство форматов и состава метаданных, автоматизировать процессы межведомственного взаимодействия при оказании государственных услуг и исполнения функций федеральными органами исполнительной власти. При этом должна быть обеспечена возможность долгосрочного архивного хранения электронных документов с сохранением их юридической значимости для федеральных и региональных органов государственной власти.

## *Предисловие*

Особое внимание проект уделяет вопросам взаимодействия граждан и организаций с государством. Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде, в 2024 г. составит, согласно прогнозу, 70%.

Приведенные сведения далеко не полностью охватывают содержание всех разделов паспорта данного национального проекта. Однако даже на их основе можно осознать исключительное значение вопросов взаимодействия органов государственного управления в процессе реализации основных функций. С учетом того, что в настоящее время главным инструментом такого взаимодействия является документ, следует обратить особое внимание на вопросы управления документацией как неотъемлемой части мер по реализации проекта. При этом следует отметить два направления работы по цифровизации управления документами: а) переход на электронный документооборот; б) управление на основе данных. Очевидно, что эти два направления также призваны взаимодействовать между собой, причем по логике вещей, расширение сферы применения управления на основе данных должно привести к уменьшению объемов документооборота. Однако не только эта задача является актуальной при рассмотрении вопросов в сфере управления документами.

Предлагаемое издание раскрывает некоторые наиболее актуальные, на наш взгляд, проблемы, обеспечивающие управление документами в условиях современной трансформации государственного управления в рамках проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». В первую очередь речь идет о становлении и развитии государственной политики в информационной сфере в целом и в сфере управления документами, организационных и правовых возможностях ее реализации в современных условиях. Одним из направлений государственной политики является нормативно-правовое регулирование управления документами. Состоянию регламентации управления документами, возникающим правовым коллизиям, особенно в сфере терминологического аппарата, посвящена отдельная глава монографии. Учитывая важность развития проекта «электронное правительство», как основы для возможности оказания государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям в электронной форме, в работе подробно рассмотрен также вопрос о нормативно-правовом обеспечении оказания этих услуг в электронном виде и документационном обеспечении этой деятельности.



Цифровизация различных сторон жизни общества порождает значительный рост электронных документов. Возникнув в конце прошлого века, они все в больших объемах создаются в органах государственного управления, в других организациях, используются при взаимодействии граждан, общества и государства. Современные теоретические подходы к изучению электронных документов и особенности их использования в практической деятельности изложены в данной монографии.

Управление электронными документами в условиях цифровой экономики невозможно без использования современных информационных систем. Методологические основы осуществления управления документами содержатся в международных стандартах по управлению документами, большинство из которых приняты в качестве российских национальных стандартов. Их положения относительно работы с электронными документами с применением информационных систем стали предметом внимания авторов монографии. В работе показано, что представляет собой рынок автоматизированных систем электронного документооборота (далее – СЭД), какие функции могут реализовать современные СЭД и каковы перспективы их развития.

Очевидно, что информационно-документационное развитие в условиях цифровой экономики будет носить весьма ограниченный характер, если не будет решена проблема долговременного хранения электронных документов в архиве. Эта задача сегодня является одной из наиболее актуальных при переходе на электронный документооборот, поэтому ее решению в монографии отведено значительное место.

Издание выполнено авторским коллективом кафедры автоматизированных систем документационного обеспечения управления ИАИ РГГУ под общей редакцией заведующего кафедрой доктора исторических наук, профессора М.В. Ларина. Разделы 1–3 главы 1 и глава 3 написаны М.В. Лариным; раздел 4 главы 1 и глава 2 подготовлены канд. ист. наук, доцентом В.Ф. Янковой; главы 4 и 6 подготовлены канд. ист. наук, доцентом Н.Г. Суровой; автором главы 5 является канд. ист. наук, доцент Е.В. Терентьева.

Издание адресовано всем, кто интересуется современными тенденциями управления документами в цифровой экономике, и может быть использовано в преподавании различных дисциплин информационно-документационного профиля.



## Государственная политика управления документами в цифровой экономике

Государственная политика управления документами определяется реальными условиями современного информационного общества. Известно, что государственная политика – это совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной или муниципальной власти, с привлечением институтов гражданского общества. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении. Анализ показывает, что государственная политика в сфере управления документами складывается из трех составляющих частей: совершенствование государственного управления, информатизация общества и цифровизация экономики, а также разработка стратегии управления документами в системе государственного делопроизводства и архивного дела. Все три названные составные части государственной политики тесно связаны между собой и обуславливают направления и содержание их развития. Вместе с тем надо признать, что вопросы управления информацией и документами настолько прочно переплетены между собой как в теоретических исследованиях, так и в практической деятельности организаций, что в научном плане их очень трудно рассматривать изолированно друг от друга. Тем не менее попытаемся выделить наиболее характерные черты государственной политики информатизации и управления документами.

## Государственная информационная политика

Начнем с более подробного рассмотрения вопросов государственной информационной политики общества в парадигме цифровизации экономики. Структура государственной политики в сфере информации включает в себя следующие направления:

- нормативно-правовое обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации;
- формирование государственных информационных ресурсов;
- регулирование процессов развития информационной среды;
- обеспечение информационной безопасности;
- научно-методическое обеспечение государственной информационной политики.

Концепция государственной информационной политики была разработана коллективом ученых еще в 1998 г.<sup>1</sup> Несмотря на то что концепция не имела официального статуса, она впервые после провозглашения российской государственности конкретизировала и уточнила основные направления деятельности органов государственной власти и управления по становлению информационного общества в России, формированию единого информационного пространства страны и ее вхождению в мировое информационное сообщество. Было сформулировано официальное определение понятия государственной информационной политики Российской Федерации как совокупность целей, отражающих национальные интересы России в информационной сфере, стратегических направлений их достижения (задач) и систему мер, их реализующих<sup>2</sup>. Концепция была призвана сыграть роль организующего и координирующего документа, представляющего основу для подготовки государственной программы вхождения России в информационное общество. В концепции было провозглашено, что целью государственной политики в сфере информации является качественное изменение информационной среды, переход к информационно открытому обществу и информационной открытости деятельности органов государственной власти. В этих целях необходимо было наладить постоянное информационное взаимодействие между властью и обществом, создать открытое информационное пространство, без которого невозможно формирование и развитие гражданского общества.

Фундаментом государственной политики в сфере информационного и документационного обеспечения управления в Рос-

сийской Федерации является нормативная правовая база. Основным правовым актом, определяющим современную государственную политику и права граждан России в сфере информации, является Конституция Российской Федерации. В ч. 4 ст. 29 этого важнейшего документа зафиксировано положение о том, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В развитие конституционных норм в Российской Федерации на законодательном уровне закреплены основы государственной политики по отношению к информации и документированной информации. Ее реализация регулировалась первоначально Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>3</sup>. Этот закон впервые определял правовой режим документирования информации, право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов в информационных системах, категории информации по уровню доступа к ней, порядок правовой защиты информации. Он установил также ответственность органов государственной власти, организаций и их должностных лиц за правонарушения при работе с документированной информацией.

Данный правовой акт регулировал отношения, возникающие в трех основных сферах:

- при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации;
- при создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения;
- при защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации.

Этот законодательный акт впервые сформулировал обязанности государства в сфере формирования информационных ресурсов и информатизации, выраженные в основных направлениях государственной политики по этим вопросам, увязав ее с решением стратегических и оперативных задач социального и экономического развития Российской Федерации.

Кроме этого, данный закон урегулировал порядок доступа к информационным ресурсам, вопросы разработки и производства информационных систем, технологий и средств их обеспечения, порядок сертификации и лицензирования деятельности по формированию и использованию информационных ресур-

сов, меры защиты информации и прав субъектов в области информатизации.

В 2006 г. была принята новая редакция закона. Он получил иное название: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>4</sup>. Продолжая традиции, заложенные в первом законе об информации, новый закон закрепил основные принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации:

- 1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- 2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;
- 3) открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;
- 4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;
- 5) обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;
- 6) достоверность информации и своевременность ее предоставления;
- 7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;
- 8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Исходя из данных принципов, закон установил характеристики информации как объекта правовых отношений:

1. Информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

2. Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

3. Информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется на:

- 1) информацию, свободно распространяемую;
- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;
- 4) информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

В тексте закона установлены виды информации в зависимости от ее содержания или обладателя, сформулированы нормы, обеспечивающие права и ограничения на доступ к информации, требования к распространению информации или предоставлению информации. В развитие закона в последние годы внесены нормы, регулирующие правоотношения, касающиеся распространения информации в сети «Интернет», например:

- статья 10.1. Обязанности организатора распространения информации в сети «Интернет» (введена Федеральным законом от 05.05.2014 № 97-ФЗ);
- статья 10.3. Обязанности оператора поисковой системы (введена Федеральным законом от 13.07.2015 № 264-ФЗ).

В законе уделено самое серьезное внимание государственному регулированию в сфере применения информационных технологий и государственному регулированию в сфере использования российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных с учетом политики импортозамещения. Законом установлены нормы, касающиеся организации и функционирования информационных систем разного уровня. Законодатель выделил следующие виды информационных систем:

- 1) государственные информационные системы – федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов;

- 2) муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;
- 3) иные информационные системы.

Государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. Кроме этого, закон определяет правовой режим применения информационных технологий в целях идентификации граждан Российской Федерации, правила использования информационно-телекоммуникационных сетей, устанавливает порядок правовой защиты информации. Закон предусматривает также ответственность органов государственной власти, организаций и их должностных лиц за правонарушения при работе с информацией.

Информационное законодательство представлено также Федеральным законом «Об электронной подписи». Этот закон вводит нормы в области использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, а также при совершении любых юридически значимых действий. Важно, что закон устанавливает условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью. В нем установлены виды электронных подписей, основные принципы их применения в условиях межведомственного электронного взаимодействия.

Итак, несмотря на некоторые пробелы в нормативной базе в сфере информационно-документационного обеспечения управления, мы сегодня можем считать ее сформированной. И это является главным условием успешной реализации государственной политики в сфере информации. Однако достижение целей в информационной политике должно опираться на использование административных и иных методов при использовании определенных ресурсов. Методы и ресурсы, необходимые для реализации государственной политики в информационной сфере, раскрыты в ряде государственных программ.

Первым документом, направленным на реализацию государственной политики по созданию информационного общества, была федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>5</sup>. В программе были определены основные



положения информатизации, намечены пути ее реализации. Вместе с тем слабым местом в программе оказался механизм управления и координации деятельности многочисленных государственных заказчиков, что, в конце концов, сказалось на ее эффективности. Это привело через пять лет к радикальному пересмотру содержания ФЦП «Электронная Россия» и принятию в 2006 г. новой редакции этой программы. Основными целями программы были намечены:

- организация межведомственного информационного взаимодействия, доступ граждан к информации для реализации своих конституционных прав;
- обеспечение защиты и безопасности данных, используемых для целей государственного управления;
- повышение оперативности предоставления государственных услуг;
- внедрение единых стандартов обслуживания населения при предоставлении государственных услуг по принципу «одного окна»;
- придание официального статуса электронным формам взаимодействия.

Важно отметить, что основным результатом выполнения этой программы стало создание инфраструктуры для формирования и развития информационного общества. Задачи же его построения призвана решить следующая государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», в которой определены глобальные задачи информатизации, а также вопросы интеграции государственной политики России с международными задачами построения информационного общества<sup>6</sup>.

Программа состоит из четырех подпрограмм:

- информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе;
- информационная среда;
- безопасность в информационном обществе;
- информационное государство.

Для определения приоритетов государственной политики в сфере информационно-документационного обеспечения управления наибольший интерес представляет подпрограмма «информационное государство», предусматривающая:

- повышение качества предоставления государственных услуг путем их перевода в электронный вид;

- развитие сервисов на основе информационных технологий для упрощения процедур взаимодействия и коммуникации общества и государства;
- развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти;
- создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, образования, науки и культуры, в иных сферах;
- распространение лучшей практики информационного общества на уровне субъектов Российской Федерации

Решению этих задач должно быть подчинено построение системы информационно-документационного обеспечения управления в органах государственного управления, в том числе связанных с функционированием электронного правительства и электронных документов в системе управления, автоматизированных систем управления информацией и документацией и инструментов, обеспечивающих их внедрение и использование, а также современной методологии информационного менеджмента, обеспечивающей управление системами электронного документооборота в организациях любых организационно-правовых форм и в любых отраслях деятельности.

Последовательность в формировании государственной информационной политики подтверждают два программных документа, принятых в стране в последние годы. Это прежде всего Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы<sup>7</sup>. Стратегия определяет цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленные на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов, в том числе продвижение проектов по внедрению электронного документооборота в организациях, создание условий для повышения доверия к электронным документам, осуществление в электронной форме идентификации и аутентификации участников правоотношений.

Другим важнейшим ориентиром развития является Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды»<sup>8</sup>, принятый в развитие Стратегии развития информационного общества. Реализация этого проекта осуществляется в со-

ответствии с целями, задачами, направлениями, объемами и сроками реализации основных мер государственной политики Российской Федерации по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики Российской Федерации. В документах проекта особо подчеркнуто, что данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности. Реализация проекта должна привести к повышению конкурентоспособности страны и качества жизни граждан, обеспечить экономический рост и защиту национального суверенитета. Таким образом, Россия в основном сформировала государственную информационную политику в ближайшей перспективе. В то же время государственная политика в сфере управления документами и, соответственно, в области делопроизводства и архивного дела только начинает формироваться.

### Государственная политика в сфере управления документами

Анализируя вопросы разработки государственной политики в сфере управления документами, обратимся к современной истории российского делопроизводства. По нашему мнению, без этого экскурса невозможно объективно представить процесс формирования государственной политики. С исторической точки зрения, можно выделить три этапа в развитии современного отечественного делопроизводства. Первый этап охватил период с 1991 г. вплоть до административной реформы 2004 г., а второй начался с момента проведения реформы и продолжался до середины 2016 г. Третий, современный этап начался с момента перехода Федерального архивного агентства в ведение Президента Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что постсоветская Россия не отменила советские нормативные документы в сфере делопроизводства, обеспечив тем самым историческую преемственность и сохранив базис для дальнейшего нормотворчества и формирования государственной политики управления документами. Однако в полной мере воспользоваться этими преимуществами в первые годы становления российской государственности не удалось. Переформатирование конституционных основ государства, изменение законодательства, полная трансформация системы управления выдвинули на первый план кардинальные вопросы

построения нового государственного аппарата, автоматически оставляя задачи управления документами и делопроизводства на заднем плане. Во многом трудности с разработкой государственной политики управления документами были связаны с частыми преобразованиями органа управления архивным делом, который нес ответственность за государственное делопроизводство, и изменениями его статуса.

Как известно, в 1992 г. был создан Комитет по делам архивов (Роскомархив) при Правительстве Российской Федерации как правопреемник органов управления архивным делом СССР<sup>9</sup>. Роскомархив был назван федеральным органом государственного управления, осуществляющим государственную политику в области архивного дела. Но уже в 1994 г. Роскомархив был преобразован в Государственную архивную службу России (Росархив). Этот федеральный орган исполнительной власти находился одновременно в ведении Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации<sup>10</sup>. В тот период главной задачей Росархива являлось обеспечение государственного регулирования развития архивного дела и научно-технического прогресса в этой области, осуществление межотраслевой координации деятельности государственных и ведомственных архивов, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области архивного дела. Одновременно Росархив должен был осуществлять организационно-методическое руководство деятельностью ведомственных архивов и организацией документов в делопроизводстве министерств и ведомств и развитие вместе с ними Единой государственной системы делопроизводства и УСОРД. Но в тот период эти задачи оказались невыполнимыми.

Следует заметить, что задачи и функции Росархива в сфере делопроизводства постепенно менялись<sup>11</sup>. Согласно Положению о Федеральной архивной службе России 1998 г., в число ее задач входило развитие и совершенствование совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, архивного дела и делопроизводства. По инерции в число задач службы были включены развитие и совершенствование государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации. Для выполнения поставленных задач архивная служба наделялась функциями организационно-методического руководства и контроля за работой региональных архивных

служб и ведомственных архивов, за организацией документов в делопроизводстве федеральных органов государственной власти. Кроме того, Росархив участвовал в развитии сети ведомственных архивов и организации их работы; имел право проверки выполнения организациями независимо от их ведомственной подчиненности требований законодательства в области архивного дела и делопроизводства. На Росархив возлагалась задача организации повышения квалификации работников подведомственных организаций, а также работников архивов и делопроизводственных подразделений федеральных органов государственной власти. Чтобы реализовать указанные задачи и функции, Федеральная архивная служба России была наделена соответствующими полномочиями. Несмотря на системно сформулированные функциональные задачи, цельную государственную политику в отношении делопроизводства силами Росархива выстроить в полной мере не удалось.

При этом анализ задач и функций государственной архивной службы обнаруживает устойчивую тенденцию к их изменению и сужению на протяжении последних десятилетий. Особенно ярко это проявляется в сравнении с советским периодом. Так, если в 1980 г. архивные органы наделялись конкретной задачей организационно-методического руководства организацией документов в государственном делопроизводстве, то в положениях о Росархиве 1992 и 1994 гг. эта задача приобретает форму координации, а с 1998 г. превращается в достаточно абстрактную задачу «развития и совершенствования». Положение о ГАУ при Совете министров СССР 1980 г. функционально выделяло задачи архивного ведомства, связанные с делопроизводством, а во всех положениях об архивной службе России 1990-х гг. задачи в сфере делопроизводства формулируются «в пакете» с архивным делом.

Интересно проследить, как развивалось законодательство, регулирующее делопроизводство. Учитывая тот факт, что Росархив с 1992 г. был уполномочен осуществлять регулирование делопроизводства в стране, логично было бы отразить это положение в архивном законодательстве. Но в принятых в 1993 г. Основах законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах<sup>12</sup> термин «делопроизводство» даже не упоминается. Основы законодательства регулировали лишь архивную стадию жизненного цикла документов и не распространялись на сферу оперативной деятельности. Гораздо более значимым

для делопроизводства оказался Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>13</sup>. Фактически данный законодательный акт заложил основы для дальнейшего более детального нормативного регулирования делопроизводства. В условиях, когда нормативное регулирование в сфере делопроизводства фактически отсутствовало, этот закон сыграл важнейшую фундаментальную роль в правовом обеспечении управления документами в Российской Федерации. Закон определил правовой режим документирования информации, разграничил право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов в информационных системах, выделил категории информации по уровню доступа к ней, установил порядок правовой защиты информации. Важно отметить, что в законе были сформулированы меры ответственности органов государственной власти, организаций и должностных лиц за правонарушения при работе с документированной информацией. В законе впервые даны дефиниции ряда терминов и определений, имеющих отношение к документированной информации. Их законодательное оформление помогло формированию терминологического единства на поле информации и документации. Для сферы документационного обеспечения управления (делопроизводства) закон установил правовой режим документирования информации и зафиксировал формулировку ряда основных понятий, порядок документирования информации и перевода ее в информационные ресурсы, установил ответственность государственных органов за решение этих вопросов, обозначил состав обязательных видов документов для любых организаций – юридических лиц.

Дальнейших шагов в направлении законодательного решения вопросов делопроизводства и выработки государственной политики на федеральном уровне в полном объеме так и не последовало, хотя попытки этого все-таки предпринимались. Например, распоряжением Президента Российской Федерации № 85-рп от 5 февраля 1993 г. Росархиву совместно с Госстандартом России поручалось в I квартале 1993 г. внести в Администрацию Президента Российской Федерации предложения о разработке и внедрении единой системы документационного обеспечения центральных органов федеральной исполнительной власти<sup>14</sup>. Однако эта задача так и не была решена.

Хорошо известно, что в 2002 г. постановлением Правительства Российской Федерации была принята Федеральная целевая

программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>15</sup>, а в 2004 г. – Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 г.<sup>16</sup> Результатом реализации этих документов должно было стать создание электронного правительства с мощной информационно-коммуникационной инфраструктурой, способной осуществлять межведомственное электронное взаимодействие. Поставленные задачи открывали новый этап использования информационных технологий, нацеленный на интеграцию информационных систем и создание общего информационного пространства, реализацию межведомственного электронного документооборота. Однако их решение на практике наталкивалось на барьеры, обусловленные слабым развитием законодательства в этой сфере.

Еще в 1992 г. специалистами ВНИИДАД была дана оценка состояния документационного обеспечения управления в Российской Федерации и сформулированы предложения относительно первоочередных мер, которые необходимо было принять для проведения реформы документационного обеспечения управления<sup>17</sup>. Прежде всего была обоснована необходимость разработки и принятия закона о документации и определены направления развития нормативной правовой базы документационного обеспечения управления. Но только в конце 1990-х годов ВНИИДАД совместно с сектором информационного права Института государства и права РАН, при активном участии руководителя сектора И.Л. Бачило, подготовил проект Федерального закона «О документационном обеспечении управления». Этот закон должен был заложить основы государственной политики в сфере управления документацией, установить единые правовые основы документирования, организации работы с документами и их хранения с использованием новых информационных технологий<sup>18</sup>.

В проекте закона были сформулированы основные задачи и функции, полномочия федерального органа исполнительной власти в области архивного дела, который, согласно проекту, наделялся функциями координации и контроля документационного обеспечения управления в Российской Федерации. Однако данная законодательная инициатива не получила поддержки со стороны органов законодательной власти. Принятие закона о документационном обеспечении управления было признано нецелесообразным.

В связи с этим важнейшим нормативным правовым актом того периода стала Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации<sup>19</sup>. Типовая инструкция устанавливала общие требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в министерствах и ведомствах Российской Федерации, их территориальных органах в субъектах Российской Федерации и подведомственных организациях. Это был первый нормативный правовой акт, регулирующий российское делопроизводство. В 2000 г. была утверждена новая редакция этого документа<sup>20</sup>. Ее положения охватывали все этапы жизненного цикла документа. Инструкция способствовала установлению общих требований к функционированию служб документационного обеспечения управления, унификации форм и методов работы с документами.

Таким образом, на первом этапе развития государственного делопроизводства наблюдались попытки возрождения форм и методов организации делопроизводства, присущих советскому периоду истории, направленные на воссоздание единой государственной системы документационного обеспечения управления и закрепление ее в виде государственной политики. Однако при этом четко была осознана необходимость ее построения на основе современных информационно-коммуникационных технологий и с учетом особенностей российской государственности.

Второй этап формирования государственной политики и развития государственного делопроизводства в Российской Федерации начался в 2004 г. В результате административной реформы Росархив был преобразован в Федеральное архивное агентство и, потеряв статус самостоятельного органа исполнительной власти, перешел в ведение Министерства культуры РФ<sup>21</sup>. Безусловно, этот переход негативно сказался и на состоянии государственного делопроизводства, которое фактически оказалось без регулирования на федеральном уровне. В соответствии с новым статусом объем задач и функций Росархива значительно сократился. Федеральное архивное агентство стало осуществлять в основном функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела.

Из нового положения о Росархиве, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 290, были исключены даже минимальные полномочия, традиционно включавшиеся в предыдущие положения и связанные



с формированием государственной политики<sup>22</sup>. В сфере делопроизводства за агентством сохранилась лишь функция согласования перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел, инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти. Для налаживания эффективного управления документами в стране этого было явно недостаточно. При этом следует заметить, что ни один федеральный орган исполнительной власти, включая прежде всего Министерство культуры Российской Федерации, не был наделен функциями регулятора государственного делопроизводства.

Сложилась уникальная ситуация, когда объективные потребности государственного управления требовали упорядочения документационного обеспечения, внедрения электронного документооборота, электронных документов, а отвечать за реализацию этих задач в стране было некому. В этих условиях, не имея должных полномочий, Росархив был вынужден де-факто выполнять больший объем полномочий в сфере государственного делопроизводства, чем это было зафиксировано в положении о Федеральном архивном агентстве. При этом значительно усилилась роль ВНИИДАД, на который фактически была возложена миссия научно-методической поддержки всех мероприятий по организации единого порядка государственного делопроизводства в стране. Причем в начале периода следует отметить ухудшение правовых условий, в которых приходилось реализовывать упомянутые мероприятия. Для упорядочения взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти как по вертикали, так и по горизонтали (внутри управленческих блоков) правительством Российской Федерации в 2004–2005 гг. были утверждены типовые регламенты, в которых помимо порядка взаимодействия и организации деятельности федеральных органов закрепились и отдельные принципы организации делопроизводства<sup>23</sup>.

В результате произошедших изменений возникла необходимость актуализировать действующую инструкцию по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти<sup>24</sup>. Поэтому была разработана новая Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, которая была утверждена приказом Минкультуры России<sup>25</sup>. Из новой

инструкции были исключены положения и нормы, установленные типовыми регламентами.

Большие надежды ученых и специалистов на улучшение положения в сфере управления документами и формирования новой государственной политики связывались с принятием нового Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» в 2004 г. Однако, как и в предыдущем законодательном акте, в тексте нового закона не нашлось места вопросам делопроизводства. Также в нем не были отражены актуальные вопросы внедрения электронных документов, которые в результате реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия»<sup>26</sup> все активнее вторгались в делопроизводство и архивное дело. С учетом работы по созданию электронного правительства электронный документ стал реальностью современного государственного управления<sup>27</sup>. Именно по этой причине научным сообществом было предложено подготовить и принять закон об электронном документе.

В его подготовке принимали участие ученые и специалисты ВНИИДАД, а также Института государства и права РАН. Совместными усилиями удалось обосновать актуальность закона и необходимость формирования правового механизма доверия к электронному документу. В законопроекте, наряду с другими нормами, также предусматривались требования к обеспечению сохранности электронных документов, условия, при которых электронные документы получали юридическую силу, а также определялись требования по защите электронных документов от несанкционированного доступа.

Законопроект был призван регулировать особенности использования электронных документов гражданами и юридическими лицами Российской Федерации, устанавливая основные требования, предъявляемые к электронным документам, а также определять правовое положение электронных документов в системе документооборота<sup>28</sup>.

Проект закона был представлен в Государственную думу в апреле 2005 г., но попытки его продвижения были окончательно остановлены в 2011г. в соответствии с решением Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи. На таком решении сказалось и то обстоятельство, что с момента, когда проект закона был впервые предложен к рассмотрению, изменилась нормативная база в сфере работы с информацией и документацией (был принят Федеральный закон

от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»)<sup>29</sup>.

Но принятие закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не слишком улучшило ситуацию в сфере делопроизводства. Лишь в самый последний момент в текст закона удалось включить положения, касающиеся правового положения документированной информации. Законом была установлена норма о том, что в федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные государственными органами, органами местного самоуправления, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. Именно эта норма закона и позволила впоследствии изменить ситуацию в государственном делопроизводстве в лучшую сторону. Для регулирования электронного документооборота важный смысл имело положение закона о том, что согласно законодательству или по соглашению сторон могут быть установлены требования к документированию информации. Фактически это положение открывало путь к полноценному внедрению в делопроизводство электронных документов. Несмотря на определенную витиеватость формулировки, закон дал возможность применения электронных документов в целях заключения гражданско-правовых договоров или оформления иных правоотношений, а также установил порядок обмена информацией в форме электронных документов при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (введена Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 263-ФЗ). Нормы закона устанавливают, что:

- органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в пределах своих полномочий обязаны предоставлять по выбору граждан (физических лиц) и организаций информацию в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, и (или) документов на бумажном носителе, за исключением случаев, если иной порядок предоставления такой информации установлен федеральными законами

- или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулируемыми правоотношения в установленной сфере деятельности;
- информация, необходимая для осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, может быть представлена гражданами (физическими лицами) и организациями в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, если иное не установлено федеральными законами, регулируемыми правоотношения в установленной сфере деятельности;
  - требования к осуществлению взаимодействия в электронной форме граждан (физических лиц) и организаций с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и порядок такого взаимодействия устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Таким образом, закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и защите информации» содержит ряд важнейших основополагающих положений для документационного обеспечения управления, которые могли бы послужить фундаментом для формирования государственной политики управления документами.

Для выполнения норм закона в 2009 г. были разработаны и утверждены правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти<sup>30</sup>. Эти правила и их последующие редакции сыграли значительную роль в налаживании государственного делопроизводства, так как они установили единый порядок делопроизводства на федеральном уровне. Сам факт создания нормативного документа по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти был весьма значимым событием, ибо на столь высоком уровне нормативный акт по делопроизводству был принят впервые в истории. С принятием правил

был совершен переход от типовой инструкции по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти к документу более высокого нормативного статуса. Появилась возможность регулировать процессы работы с документами на основе утвержденных на федеральном уровне правил делопроизводства. В правилах впервые был выделен раздел, содержащий особенности работы с электронными документами. Фактически правила делопроизводства стали современной единой государственной системой делопроизводства, то есть основным нормативным правовым актом, регламентирующим документирование и документооборот в федеральных органах исполнительной власти, в том числе и в части электронных документов.

Правила как нормативный правовой акт, устанавливающий единые требования к организации работы служб документационного обеспечения, а также к созданию, обработке, хранению и использованию управленческих документов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, сыграли положительную роль для формирования единообразной системы работы с документами в стране и стали фундаментом для выработки государственной политики управления документами.

Кроме этого, в целях внедрения системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) Правительство Российской Федерации 22 сентября 2009 г. утвердило Положение о системе межведомственного электронного документооборота, а затем в 2010 г. и Единую систему межведомственного информационного взаимодействия<sup>31</sup>. Перечень федеральных нормативных документов данного направления в декабре 2014 г. был дополнен Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия<sup>32</sup>.

С принятием Правил делопроизводства стала очевидной необходимость в нормативном документе, регламентирующем работу архива организации и устанавливающим требования к хранению документов в архиве организации. В 2010 г. началась работа над новыми правилами работы архивов организаций. Разработанные при ведущей роли ВНИИДАД «Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»<sup>33</sup>, были приняты Росархивом и Министерством культуры России в 2015 г. Кроме своего основного назначения, этот нормативный документ

призван обеспечить преємственность требований к управлению документами на всех этапах его жизненного цикла с момента включения документа в документальный фонд организации и до передачи его на хранение в государственный (муниципальный) архив или уничтожения по истечении срока хранения.

В правилах впервые отражены положения по хранению, комплектованию, учету и использованию электронных документов. Принятие данных Правил имеет большое значение для обеспечения единых требований к организации работы с документами на всех этапах его жизненного цикла, начиная с создания и заканчивая хранением в государственном (муниципальном) архиве. Таким образом, было завершено формирование целостной современной нормативной правовой базы по управлению документами, в том числе электронными, в делопроизводстве и организации их хранения в архивах организаций. Ее терминологическая составляющая была закреплена в новом ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»<sup>34</sup>, который был принят в 2013 г. взамен ГОСТ Р 51141-98. Новый стандарт отразил произошедшие за пятнадцать лет качественные изменения в профессиональной терминосистеме.

Вместе с тем следует отметить, что в целом развитие нормативной и методической базы делопроизводства, особенно в сфере управления электронными документами, не носило системного характера. Еще в 2011 г. в целях внедрения электронных документов в практику работы федеральных органов исполнительной власти и развития системы межведомственного электронного документооборота Правительство Российской Федерации утвердило план мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот<sup>35</sup>. Однако отсутствие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в вопросах регулирования делопроизводства и управления документами на единой методологической базе затрудняло решение задачи выработки эффективной государственной политики. В результате задачи электронного документооборота решались в основном на ведомственном уровне. В то же время государство испытывало большие трудности в организации межведомственного документооборота как по горизонтали, так и по вертикали управления.

Новый этап развития государственного делопроизводства в стране начался с переходом Росархива согласно Указу Прези-

дента России от 22 июня 2016 г. № 293 в ведение Президента Российской Федерации<sup>36</sup>. Росархив стал федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства. Несмотря на правовой статус агентства, Росархив вернул себе право законодательной инициативы по вопросам своей компетенции, а также получил полномочия по разработке и утверждению основных нормативных актов, относящихся к установленной сфере деятельности, включая государственное делопроизводство, в том числе и с использованием электронного документооборота.

На Росархив возложена задача ведения мониторинга процессов документообразования и объемов документооборота в государственных органах в целях совершенствования системы управления документами. Расширены функции Росархива по ведению научно-исследовательской и методической работы подведомственных организаций в сфере архивного дела и делопроизводства; в сфере повышения квалификации работников подведомственных организаций, а также работников архивов и подразделений делопроизводства государственных органов; по разработке, внедрению и сопровождению отраслевых и межотраслевых информационных систем. Изменение задач и функций Росархива в сфере государственного делопроизводства уже дало первые результаты. Разработаны Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях, ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»<sup>37</sup>. Выполнена уникальная разработка типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов<sup>38</sup>. Завершена подготовка новых правил делопроизводства для государственных органов и органов местного самоуправления<sup>39</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Росархив наделен полномочиями по государственному регулированию архивного дела и делопроизводства в нашей стране в необходимом объеме. Неотложная задача, которая, по нашему мнению, стоит перед этим федеральным органом в соответствии с Положением о нем, – выработка и реализация полноценной Государственной

политики в сфере архивного дела и делопроизводства, учитывающей основные положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, и правительственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>40</sup>. С его разработкой должен начаться новый этап развития государственного делопроизводства – этап глобального перехода к цифровым инструментам управления документами.

### Совершенствование законодательства в сфере управления документами

В соответствии с новыми задачами принят план деятельности Росархива на 2017–2022 гг.<sup>41</sup>, в котором подчеркнуто, что основной целью его деятельности является достижение российскими архивами уровня, отвечающего потребностям и нуждам современного информационного общества. В план включена сложная многокомпонентная задача «сформировать нормативную базу работы с электронными документами в делопроизводстве, в архивах органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также разработать порядок подготовки и передачи в государственные и муниципальные архивы документов Архивного фонда Российской Федерации, созданных в форме электронных документов»<sup>42</sup>.

Представляется, что для решения вышеназванного комплекса задач назрела необходимость глубокого реформирования архивного законодательства. Методологической базой такой реформы выступают Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. и государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>43</sup>. Важнейшей задачей программы является разработка изменений в нормативные правовые акты в целях формирования как базовых понятий («электронный документ», «электронный архив» и другие, обеспечивающие формирование единой цифровой среды доверия), так и институтов цифровой экономики. В соответствии с планом мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика» Росархиву, ряду министерств и ведомств поручено внести изменения в Федеральные законы «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>44</sup>, «Об обязательном экземпляре документов»<sup>45</sup>, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и иные



нормативные правовые акты в части уточнения понятия электронного документа, определения процедур его хранения и использования. Поэтому предстоит ускорить подготовку полноценной нормативной правовой базы, регламентирующей создание, хранение и использование электронных документов в процессе делопроизводства и архивах.

Федеральный закон от 22 декабря 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» показал устойчивость конструкции и работоспособность большинства положений и норм. Однако с момента его принятия произошли серьезные изменения в жизни страны, законодательной и нормативной базе, государственном устройстве.

Переход Федерального архивного агентства в ведение Президента Российской Федерации – это не просто формальное повышение статуса. Речь идет о значительном изменении задач и функций архивного органа в государстве. Именно поэтому, на наш взгляд, произошедшие изменения должны быть закреплены на законодательном уровне. Представляется, что в закон «Об архивном деле в Российской Федерации» следует включить нормативные положения о формировании и реализации государственной политики в сфере делопроизводства. Так, в связи с повышением статуса и изменением задач и функций Росархива в Федеральный закон № 125-ФЗ следует включить положения о формировании и реализации государственной политики в сфере делопроизводства. С учетом этого данный закон мог бы получить новое название, например, «Об архивном деле и организации делопроизводства в Российской Федерации».

Не лишним представляется и изучение опыта применения аналогичного закона Республики Беларусь, в котором в общей форме сформулированы полномочия республиканского органа государственного управления в сфере архивного дела и делопроизводства<sup>46</sup>. Например, в статье «Организация и ведение делопроизводства» данного закона зафиксировано, что этот орган «устанавливает общие требования к документированию и организации работы с документами, разрабатывает правовые акты в сфере делопроизводства». Здесь же закреплена обязанность государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей соблюдать установленные нормы и требования, предъявляемые к порядку оформления документов, их обработке и хранению. Подобная правовая норма была бы актуальной для отечественной практики, особенно с учетом негативного опыта

1990-х гг., когда государство практически полностью отказалось от регулирования столь существенного элемента государственного механизма, как управление документами, и не закрепило эту функцию ни за одним федеральным органом.

Существенным дополнением архивного закона могло бы стать включение в него понятия «документальный фонд Российской Федерации». Понятие «документальный фонд» впервые было применено к отдельной организации в ходе разработки проектов законов о документации, документационном обеспечении управления и др. (в настоящее время оно закреплено в Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти 2009 г.<sup>47</sup>, в терминологическом словаре и ГОСТе<sup>48</sup>, а также в п. 2.1. Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях (далее – Правила 2015 г.). Исходя из этого, совокупность документов, образующихся в процессе деятельности органов государственного управления и подведомственных им организаций, а также в процессе деятельности других организаций, может составить Документальный фонд Российской Федерации.

Введение этого понятия в закон наряду с понятием Архивного фонда Российской Федерации позволит законодательно регулировать весь жизненный цикл документов от момента их создания в делопроизводстве до выделения к уничтожению или перехода в категорию архивных документов на единой правовой основе. Кроме того, такая норма закона позволила бы четче обозначить границы ответственности архивистов и специалистов служб делопроизводства за свои сферы деятельности и комплексы документации. В одном случае это комплекс оперативной делопроизводственной документации, а в другом – архивных документов. В настоящее время они фактически не разграничены, поэтому на практике возникают определенные трудности с организацией хранения делопроизводственной документации, не подлежащей передаче в архив организации, тем более что сегодня во многих органах государственной власти архив в том понимании, как это заложено в Федеральном законе № 125-ФЗ, отсутствует. Данное обстоятельство еще больше затрудняет разграничение делопроизводственного и архивного хранения.

Введение понятия «документальный фонд Российской Федерации» могло бы способствовать регулированию вопросов уп-

равления документами и их хранения в тех организациях, которые сегодня не обязаны руководствоваться Правилами 2015 г., поскольку не входят в списки источников комплектования архивов.

Проблема перехода документа из оперативной делопроизводственной документации в категорию архивной особенно четко проявилась при подготовке Методических рекомендаций по применению Правил 2015 г.<sup>49</sup> Примененная разработчиками рекомендаций методика показала, что процесс экспертизы ценности документа (ключевой при признании его архивным) практически представляет собой совокупность отдельных видов работ, которые весьма условно можно назвать экспертизой. Начинаясь в делопроизводстве с составления номенклатуры дел, он завершается утверждением годовых разделов описей дел, составленных на основе описей дел структурных подразделений, по которым документы передаются в архив организации. То есть либо все процедуры проводятся, когда документы еще находятся в делопроизводстве и идет работа только с описями дел, либо они попадают в архив, еще не став официально архивными.

Эта коллизия во многом объясняется нечеткостью терминологии Федерального закона № 125-ФЗ. В нем встречаются понятия «документ», «архивный документ», «документ Архивного фонда Российской Федерации», а определение документа отсутствует, хотя в ряде статей это понятие представлено опосредованно. Например, в п. 6 ст. 6 указано, что «экспертизе ценности документов подлежат все документы на носителях любого вида, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности. До проведения в установленном порядке экспертизы ценности документов уничтожение документов запрещается»<sup>50</sup>. При этом неясно отличие документа от архивного документа, ведь последний, согласно ст. 3 закона, – это «материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства»<sup>51</sup>. Под это определение подпадают фактически все делопроизводственные документы, но можно ли проводить экспертизу ценности *документов*, если инструментом является Перечень типовых управленческих *архивных документов*, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления

и организаций, с указанием сроков хранения? Именно поэтому требуется разграничить делопроизводственные документы и архивные документы. Ранее в архивном деле существовало четкое определение архивного документа как документа, хранящегося в архиве<sup>52</sup>. Сегодня необходимо внести ясность в этот процесс.

Разграничение между делопроизводственными и архивными документами особенно важно в связи с массовым притоком электронной документации, обеспечить методически правильное текущее хранение которой по ряду причин труднее, чем бумажной. При этом в современных условиях возникает уникальная возможность регулирования делопроизводства и архивного дела на единой методологической основе. Примером служит разработка специалистами ВНИИ документоведения и архивного дела Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов<sup>53</sup>. В проекте этого нормативного документа впервые предпринята попытка не только четко разделить сферы регулирования процессов оперативной работы с документами в делопроизводстве и процессов их архивного хранения, но и найти стыковочные решения, позволяющие управлять процедурами перевода части делопроизводственной электронной документации в статус архивных документов. Но не только этот вопрос требует внимания ученых и специалистов.

Согласно «дорожной карте», сформулированной в целях реализации положений программы «Цифровая экономика», в 2018 г. должны быть обеспечены условия внедрения информационных технологий при совершении юридических значимых действий и разработаны предложения по устранению действующих ограничений и формированию основных понятий и институтов, определяющих в том числе принципы безбумажного взаимодействия, использования электронного документа, электронного дубликата документа, электронного архива и т. п.; особенности оформления трудовых отношений в цифровой экономике, в том числе в части перехода на безбумажное взаимодействие работников и работодателей (введение электронного формата заключения трудового договора, оптимизация иных «бумажных» обязанностей работодателя); создание правовых условий для формирования единой цифровой среды доверия. Планируется обеспечить ведомственный и межведомственный электронный документооборот (МЭДО) с применением электрон-

ной подписи. В 2019 г. предполагается установить единые требования по автоматизации ведомственного документооборота на базе СЭД, включая архивное хранение документов в органах власти. Уже в 2020 г. все федеральные, региональные и муниципальные органы власти должны использовать МЭДО, а к 2025 г. долю ведомственного и межведомственного электронного документооборота предстоит довести до 90%.

Таким образом, в документообороте как внутри организаций, так и в межведомственном обмене следует ожидать доминирования электронных документов. Однако действующее законодательство лишь фрагментарно регулирует эти вопросы. Федеральный закон № 125-ФЗ лишь в самой общей форме в ст. 5, раскрывающей состав Архивного фонда Российской Федерации, упоминает электронные документы. Это означает, что долговременное архивное хранение электронных документов в нашей стране нормами права в полной мере пока не обеспечено. Видимо, поэтому в программе «Цифровая экономика» указывается на необходимость законодательного решения проблем, связанных с уточнением понятия электронного документа, определением процедур хранения этих документов, использования и хранения «электронного дубликата (электронного образа) документа». Заметим, что уточнение понятия электронного документа неизбежно потребует обновления термина «архивный документ».

Вряд ли можно применить к современным хранилищам данных эквивалент «материального носителя, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению». Очевидно, что данная дефиниция не отражает в полной мере понимание природы электронного архивного документа, а сам закон в целом не содержит необходимого и достаточного объема норм, регулирующих функционирование электронных документов в делопроизводстве и архивном деле.

Отметим, что в докладе заместителя руководителя Росархива О.В. Наумова на заседании Совета по архивному делу в Ялте сделана попытка дать определение электронного архивного документа для включения в упомянутый закон: «электронный архивный документ – документированная информация, представленная в электронной форме на материальном носителе (материальных носителях) с возможностью его (их) изменения или замены, которая имеет метаданные (реквизиты), позволяющие ее идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанной информации для граждан, общества и государства»<sup>54</sup>.

По мнению О.В. Наумова, ключевое отличие электронного архивного документа от «традиционного» – отказ от неразрывной связи между содержащейся в нем информацией и конкретным физическим носителем. Однако возможность замены носителя информации, которая, согласно этой позиции, отличает электронный архивный документ от традиционного документа, связана не столько с его свойствами, сколько с технологией обеспечения сохранности электронных документов в архиве и вряд ли нуждается в закреплении на уровне понятийного аппарата. Да и в целом не вполне ясно, чем вызвана необходимость в таком определении и как оно поможет избежать трудностей при работе с электронными документами. Думается, что методологически правильной была бы модернизация понятия «архивный документ» в направлении его универсальности.

В любом случае следует рассматривать архивный электронный документ как частный случай, видовое понятие от «архивного документа». Только в этом случае мы поставим архивный электронный документ в рамки действующего архивного законодательства и других нормативных актов, что является важнейшим требованием теории и практики архивного дела. Таким образом, очевидно, что закон в целом не содержит необходимого и достаточного объема норм, регулирующих функционирование электронных документов в делопроизводстве и архивном деле. Фактически это означает необходимость решительного обновления закона об архивном деле, поскольку в современном виде он не соответствует курсу государства на всестороннее применение цифровых технологий и обеспечения взаимодействия различных информационных систем, поддерживающий жизненный цикл документа. В целях реализации стратегии развития информационного общества и курса на построение в стране цифровой экономики следует разработать концептуальный план действий с выделением приоритетных задач, этапов и конкретных результатов по рассматриваемым вопросам. Потребуется интеграция усилий ученых и специалистов разных областей знания, усиление роли общественной экспертизы, широкое публичное обсуждение стратегических и тактических мероприятий в сфере делопроизводства и архивного дела.

## Стратегия цифрового развития управления документами

Нормативными документами, определяющими стратегию информационного (цифрового) развития являются:

- Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»<sup>55</sup>;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>56</sup>;
- План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 18 декабря 2017 г. № 2)<sup>57</sup>;
- Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам<sup>58</sup> от 4 июня 2019 г. № 7)<sup>59</sup>;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” (вместе с Положением о системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”)<sup>60</sup>;
- Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9)<sup>61</sup>.

В состав Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» входят федеральные проекты, утвержденные протоколом заседания президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28 мая 2019 г. № 9:

- «Нормативное регулирование цифровой среды»;
- «Кадры для цифровой экономики»;
- «Информационная инфраструктура»;

- «Информационная безопасность»;
- «Цифровые технологии»;
- «Цифровое государственное управление».

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203<sup>62</sup> (далее – Стратегия развития информационного общества), отмечается, что за период, прошедший с момента утверждения Президентом Российской Федерации предыдущей Стратегии<sup>63</sup> в Российской Федерации сформировалось информационное общество, основанное на интенсивном использовании органами государственной власти Российской Федерации, бизнесом и гражданами информационных и коммуникационных технологий. За прошедший период стали реальностью электронные средства массовой информации, информационные системы, социальные сети, доступ к которым осуществляется с использованием сети Интернет. Пользователями российского сегмента сети Интернет в 2016 г. стали более 80 млн человек. В Российской Федерации создана система предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к которой подключено более 34 млн россиян. Граждане имеют возможность направлять в электронной форме индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

С 2014 г. осуществляется подключение населенных пунктов с населением от 250 до 500 человек к сети Интернет, в результате чего 5 млн граждан России, проживающих почти в 14 тыс. таких малонаселенных пунктов, получают доступ к сети Интернет.

Информационные и коммуникационные технологии оказывают существенное влияние на развитие традиционных отраслей экономики. Объем реализации товаров и услуг россиянам с использованием сети Интернет в 2015 г. достиг эквивалента 2,3% валового внутреннего продукта и имеет тенденцию к росту.

Стратегией развития информационного общества отмечается, что развитие технологий сбора и анализа данных, обмена ими, управления производственными процессами осуществляется на основе внедрения когнитивных технологий, их конвергенции с нано- и биотехнологиями. Значительное увеличение объема данных, источниками и средствами распространения которых являются промышленные и социальные объекты, различные электронные устройства, приводит к формированию новых технологий, повсеместное применение которых будет способство-



вать развитию нового этапа экономики – цифровой экономики и образованию ее экосистемы. Отмечается, что главный способ обеспечения эффективности цифровой экономики – внедрение технологии обработки данных, что позволит уменьшить затраты при производстве товаров и оказании услуг.

Стратегией развития информационного общества провозглашена цель на создание условий для формирования в Российской Федерации *общества знаний*.

Стратегия развития информационного общества основывается на принципах:

- обеспечение прав граждан на доступ к информации;
- обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией;
- сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг;
- приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий;
- обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях;
- обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

Формирование в Российской Федерации цифровой экономики рассматривается в Стратегии развития информационного общества в числе национальных интересов наряду с развитием человеческого потенциала, обеспечения безопасности граждан и государства, повышением роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве, повышением эффективности государственного управления и др.

Развитие нового экономического уклада на основе формирования пространства знаний и предоставления доступа к нему, совершенствования механизмов распространения знаний, их применения на практике в интересах личности, общества и государства предусматривает изменения во всех сферах жизни общества и, прежде всего, в сфере законодательного регулирования.

Значимым изменением, отражающим новый тип отношений людей в информационном обществе, является введение в Гражданский кодекс Российской Федерации понятия *цифровые права*, расширение понятия *письменная форма сделки* и ряд

других<sup>64</sup>. Эти изменения вступили в силу с 1 октября 2019 г. и применяются к отношениям, возникшим, начиная с этой даты. Целью этих изменений является закрепление базовых положений для регулирования рынка новых «цифровых» объектов экономических отношений (в частности, криптовалюты), а также для совершения и исполнения сделок в цифровой среде<sup>65</sup>.

В соответствии со статьей 141.1 «Цифровые права» Гражданского кодекса Российской Федерации *цифровыми правами* «признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу»<sup>66</sup>.

*Обладателем цифрового права* признается лицо, которое в соответствии с правилами информационной системы имеет возможность распоряжаться этим правом. В случаях и по основаниям, которые предусмотрены законом, обладателем цифрового права признается иное лицо<sup>67</sup>. В соответствии с введенной в российское законодательство нормой цифровые права представляют собой обязательственные и иные права, содержание и условия реализации которых определяются правилами информационной системы. Иначе говоря, выражение воли с помощью электронных или других технических средств приравнивается к простой письменной сделке (речь идет о сделках, совершаемых с помощью заполнения электронной формы или отправки смс, электронной доверенности, электронного бюллетеня для голосования и др.).

Следует отметить, что в Российской Федерации понятие цифровых прав рассматривается исключительно в рамках экономической сферы и за ее пределы не выходит, в то время как за рубежом цифровые права рассматриваются широко – как возможность использовать в повседневной жизни информационно-коммуникационные технологии, сеть Интернет, электронные СМИ и иные информационные ресурсы и предоставляемые ими возможности.

Наряду с введением понятия *цифровые права* внесены изменения в статью 160 Гражданского кодекса Российской Федерации, в результате которых расширено понятие *письменной формы сделки*. До внесения изменений в законодательство понятие *письменной формы сделки* связывалось исключительно с документами на бумажном носителе, в действующей редакции этой статьи «сделка в письменной форме должна быть совершена путем составления документа, выражающего ее содержание и подписанного лицом или лицами, совершающими сделку, либо должным образом уполномоченными ими лицами. Письменная форма сделки считается соблюденной также в случае совершения лицом сделки с помощью электронных либо иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки, при этом требование о наличии подписи считается выполненным, если использован любой способ, позволяющий достоверно определить лицо, выразившее волю. Законом, иными правовыми актами и соглашением сторон может быть предусмотрен специальный способ достоверного определения лица, выразившего волю»<sup>68</sup>.

Из приведенных положений следует, что сделка может заключаться в любой форме, в том числе совершенной с помощью электронных либо иных технических средств при условии соблюдения указанных требований.

Гражданский кодекс Российской Федерации п. 2 ст. 434 дополнен положением о форме договора: он может быть заключен в письменной форме путем составления одного электронного документа, подписанного сторонами<sup>69</sup>.

Новые положения введены в Гражданский кодекс в отношении договоров номинального счета и договоров страхования. Данные договоры считаются заключенными в письменной форме путем составления одного документа (в том числе электронного), подписанного сторонами, или обмена электронными документами либо иными данными. В закон введено отдельное правило для договоров номинального счета, согласно которому в таких договорах в обязательном порядке должна быть указана дата заключения договора, если он составлен в виде одного документа<sup>70</sup>.

Гражданский кодекс расширил способы голосования на собраниях юридических лиц, проводимых в заочной форме. Изменения связаны с введением голосования с помощью электронных или других технических средств<sup>71</sup> (законодательством

для хозяйственных обществ ранее уже была предусмотрена возможность голосования путем заполнения электронной формы бюллетеня на сайте в сети Интернет, если это предусмотрено Уставом общества).

Еще одно изменение связано с введением так называемых самоисполняемых сделок («смарт-контрактов») <sup>72</sup>, при осуществлении которых обязательства исполняются автоматически, без совершения какого-либо волевого акта, но с применением информационных технологий. Безусловным преимуществом таких сделок является их прозрачность благодаря возможности отслеживать стадии исполнения «смарт-контракта» в режиме реального времени, высокая скорость работы. Примером подобной сделки может быть автоматическое списание со счета опрелкоммунальных услуг, Интернета, услуг мобильной связи деленной суммы, указанной в соглашении, например при оплате и др.

Новой статьей Гражданского кодекса Российской Федерации является статья 783.1, которой введена конструкция договора об оказании услуг по предоставлению информации, являющегося разновидностью договора возмездного оказания услуг. Данный вид договора фактически легализует сбор и обработку значительных массивов обезличенной информации (big data). Договор об оказании услуг по предоставлению информации может содержать обязанность одной из сторон или обеих сторон не совершать в течение определенного времени действий, в результате которых информация может быть раскрыта третьим лицам.

Изменения, внесенные в Гражданский кодекс Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ, являются первым шагом в направлении законодательного закрепления цифровой экономики. И хотя эти изменения не решают всех проблем, но они создают основу для разработки и принятия федеральных законов, иных нормативных правовых актов, которыми будут регулироваться отдельные организационные, технические, технологические вопросы цифровой экономики, что сделает гражданский оборот более гибким и отвечающим запросам времени. Развитие нормативной базы управления документами в цифровой экономике является одним из ключевых элементов государственной политики в сфере управления документами.

## Примечания

- <sup>1</sup> Концепция государственной информационной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iis.ru/library/sip/> (дата обращения 13.12.2020).
- <sup>2</sup> *Меньшиков П.В.* Эволюция государственной информационной политики в России // *Международные коммуникации*. 2017. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://intcom-mgimo.ru/2017/2017-04> (дата обращения 13.12.2020).
- <sup>3</sup> Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167 (документ утратил силу).
- <sup>4</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2020. № 24. Ст. 3751.
- <sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
- <sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 24.04.2014, 05.12.2019.
- <sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
- <sup>8</sup> Паспорт Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9). (Текст опубликован не был.)
- <sup>9</sup> *Летопись архивного дела в Российской Федерации 1990–2004 гг. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2007. С. 368.*
- <sup>10</sup> Там же. С. 94.
- <sup>11</sup> См.: *Ларин М.В.* Управление документацией в организациях. М.: Научная книга, 2002. С. 276–287.
- <sup>12</sup> Основы законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах // *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1993. № 33. Ст. 1311.
- <sup>13</sup> Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167 (документ утратил силу).
- <sup>14</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 85-рп [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/3031> (дата обращения 14.12.2020).

- 15 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.
- 16 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р [Об утверждении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 г. и плана мероприятий по ее реализации] // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981; 2004. № 40. Ст. 3981.
- 17 Концепция развития документационного обеспечения управления в Российской Федерации (до 1993 г.) ВНИИДАД. М., 1992. 37 с. Деп. в ОЦНТИ по документоведению и архивному делу 11.05.1993. № 107.
- 18 См.: *Ларин М.В.* К вопросу о разработке концепции Федерального закона «О документационном обеспечении управления» // Делопроизводство. 2001. № 2. С. 3–8.
- 19 Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации / Росархив (утв. Роскомархивом 06.07.1992). ВНИИДАД. М., 1994 (документ утратил силу).
- 20 Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утв. приказом Федеральной архивной службы от 27 ноября 2000 г. № 68) / ВНИИДАД. М., 2001. 88 с. (документ утратил силу).
- 21 Летопись архивного дела в Российской Федерации 1990–2004 гг. М.: Росархив: ВНИИДАД, 2007. С. 340–341.
- 22 Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 290 «О Федеральном архивном агентстве» // Российская газета. 2004. 22 июня. Федеральный выпуск № 3507.
- 23 Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней деятельности организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.
- 24 *Ларин М.В., Красавин А.С., Танонин В.А.* О новой Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти // Справочник секретаря и офис менеджера. 2006. № 5. С. 51.
- 25 Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08 ноября 2005 г. № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (зарегистрировано в Минюсте России 27.01.2006, гос. рег. № 7418) // Российская газета. 2006. 7 февр. № 24.
- 26 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

- 27 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 632-р [О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года] // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.
- 28 *Ларин М.В.* «Документация в информационном обществе: законодательство и стандарты»: информация о XII Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 22–23 нояб. 2005 г. // Отеч. архивы. 2006. № 1. С. 113–115.
- 29 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- 30 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2016. № 18. Ст. 2641.
- 31 Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.
- 32 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря. 2014 г. № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 284.
- 33 Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2015 г., гос. рег. № 38830) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 10 сентября 2015 г.
- 34 ГОСТ Р 7.0.8-2013. СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2014.
- 35 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 176-р «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.
- 36 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве») // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034.
- 37 ГОСТ Р 7.0.97-2016. СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов (с Изменением № 1). М.: Стандартинформ, 2018.
- 38 Приказ Росархива от 15 июня 2020 г. № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» (зарегистрирован в Минюсте России 20.10.2020, рег. № 60484) // Официальный интернет-портал правовой информации

- (www.pravo.gov.ru), 21.10.2020 г.; *Суровцева Н.Г.* Разработка Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов // Архивное дело на современном этапе: проблемы, практика, инновации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Алматы, 12–13 октября 2017 г. Алматы, 2017. С. 8–10.
- 39 Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (зарегистрирован Минюстом России 27 декабря 2019 г., гос. рег. № 57–23) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.12.2019 г.
- 40 Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; Паспорт Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 № 9) (текст опубликован не был).
- 41 План деятельности Росархива на 2017–2022 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/sites/default/files/2017-project-plan-rosar-chive-2017-2022.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 42 Там же.
- 43 См.: Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды».
- 44 Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2018. № 1. Ст. 19.
- 45 Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.
- 46 Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2011 г. № 323-З «Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь» [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z194.htm> (дата обращения 14.12.2020).
- 47 См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2016. № 18. Ст. 2641 (документ утратил силу).
- 48 Управление документами: Термины и определения: Словарь. М., 2013; ГОСТ Р 7.0.8-2013. СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2014.
- 49 *Суровцева Н.Г.* Применение процессного подхода при разработке методических рекомендаций к Правилам работы архивов организаций // Документ. Архив. История. Современность: Материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2–3 декабря 2016 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. С. 197.
- 50 Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2018. № 1. Ст. 19.



- 51 Там же.
- 52 Словарь современной архивной терминологии социалистических стран. Вып. 1. М., 1982. С. 21.
- 53 Приказ Росархива от 15 июня 2020 г. № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» (зарегистрирован в Минюсте России 20.10.2020, рег. № 60484) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 21.11.2020 г.
- 54 Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов власти и организаций на электронный документооборот: Доклад статс-секретаря – заместителя руководителя Федерального Архивного агентства О.В. Наумова / Совет по архивному делу при Федеральном архивном агентстве. г. Ялта, 8 октября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archives.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml> (дата обращения 14.12.2020).
- 55 Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
- 56 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; 2018. № 30. Ст. 4717.
- 57 План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 18 декабря 2017 г. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/P7L0vHUjwVJPlNcHrMZQqEEeVqXACwXR.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 58 Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам образован в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов.
- 59 Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”». Утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7 (документ опубликован не был).
- 60 Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы

- “Цифровая экономика Российской Федерации”) // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119; 2019. № 48. Ст. 6843.
- 61 Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9).
- 62 Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
- 63 Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февр. № 34 (документ утратил силу).
- 64 Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.
- 65 *Бабодей А.И.* Цифровые права – новый объект правового регулирования // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. Москва, РГГУ, 6 ноября 2019 г. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 98.
- 66 Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I. Статья 141.1.
- 67 Там же. Пункт 2.
- 68 Там же. Ст. 160.
- 69 Там же. Ст. 434.
- 70 Там же. Ст. 434, 860.2, п. 1.
- 71 Там же. Ст. 181.2.
- 72 Там же. Часть II. Ст. 309.

## Развитие нормативной базы управления документами в цифровой экономике

### Основы нормативного регулирования управления информацией и документацией

Нормативное регулирование – деятельность общества, направленная на создание и реализацию различного рода правил (норм) поведения людей в целях упорядочения их отношений и достижения стабильности в обществе. Нормативное правовое регулирование осуществляется путем создания норм права – системы особых правил, регулирующих значимые для общества сферы деятельности и обеспечиваемых авторитетом и силой государственной власти.

Нормы, регулирующие процессы управления информацией и документами, составляют область права, называемую информационным правом. Информационное право – система охраняемых силой государства социальных норм и отношений, возникающих при осуществлении процессов сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения, потребления, уничтожения информации.

Нормы права закрепляются в особой категории документов – нормативных правовых актах, издаваемых органами государственной власти и предназначенных для всеобщего применения или применения широким кругом организаций и лиц.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм<sup>1</sup>. Под правовой нормой принято понимать общеобязательное го-

сударственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Нормативным правовым актом может быть как постоянно действующий, так и временный акт, рассчитанный на четко установленный срок, определяемый конкретной датой или наступлением того или иного события.

Норма права характеризуется вполне определенными признаками:

- 1) неоднократность применения (норма права действует постоянно и рассчитана на реализацию всякий раз, когда налицо обстоятельства, предусмотренные данной нормой);
- 2) неперсонифицированность (норма права распространяет свое действие не на конкретных лиц (субъектов), а, как правило, на широкий круг лиц, органов, организаций, объединенных каким-то общим признаком).

Основанием для классификации нормативных правовых актов является их юридическая сила. Под юридической силой понимается свойство акта порождать определенные правовые последствия. Юридическая сила акта указывает на место акта в системе правовых актов и зависит от положения и компетенции органа, издавшего нормативный правовой акт.

Характерной особенностью системы нормативных правовых актов является ее иерархическое строение, в котором акты большей юридической силы занимают верхние места в иерархии нормативных правовых актов, а акты меньшей юридической силы находятся в соподчиненности с актами, имеющими большую юридическую силу. Вследствие этого можно говорить о верховенстве одних нормативных правовых актов над другими.

Кроме того, юридическая сила нормативного правового акта зависит от места издавшего его органа в системе органов государственной власти и его компетенции (полномочий). В соответствии с этим акты вышестоящих органов обладают большей юридической силой, чем акты подведомственных им органов.

В соответствии с юридической силой нормативные правовые акты подразделяются на законы (законы Российской Федерации и законы субъектов Российской Федерации) и иные нормативные правовые акты, международные договоры и соглашения, внутригосударственные договоры.

Законы Российской Федерации – нормативные правовые акты, принимаемые путем референдума или законодательным

органом Российской Федерации и регулирующие наиболее значимые общественные отношения.

Законы Российской Федерации принимаются в виде:

- законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;
- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов, в том числе кодексов.

Высшую юридическую силу имеет Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием. Являясь законом, Конституция Российской Федерации составляет правовую основу законодательства Российской Федерации. Все остальные законы и иные правовые акты Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы не могут противоречить Конституции Российской Федерации. Федеральные законы не могут противоречить не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным конституционным законам.

К числу законов относятся также конституции республик, входящих в состав Российской Федерации, уставы иных субъектов Российской Федерации, а также законы, принимаемые законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Кроме законодательных актов в состав нормативной базы входят иные нормативные правовые акты, которые также называют подзаконными актами. Подзаконные акты – это нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение законов. Они могут конкретизировать нормы, установленные законами, толковать их или устанавливая новые нормы, но при этом должны соответствовать законам и не должны им противоречить. Подзаконные акты являются средством реализации законодательных норм.

Подзаконные акты также различаются юридической силой, с этой точки зрения они подразделяются на несколько групп в зависимости от компетенции (полномочий) органа, издавшего нормативный правовой акт. Система подзаконных актов также имеет иерархическую структуру

Они, в свою очередь, также подразделяются на несколько видов в зависимости от положения и компетенции органа, издавшего подзаконный акт, и также имеют иерархическую структуру, включающую:

- акты Президента Российской Федерации;
- акты Правительства Российской Федерации;

- акты федеральных органов исполнительной власти;
- акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации (также имеют иерархическую структуру);
- акты органов местного самоуправления.

Верхний уровень в иерархии нормативных правовых актов занимают акты Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации издает указы и распоряжения. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации принимаются, как правило, в форме указов.

Акты Правительства Российской Федерации принимаются в форме постановлений и распоряжений, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации, актам Президента Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации имеют большую силу по отношению к актам федеральных органов исполнительной власти и актам местных органов. Нормативные правовые акты Правительства принимаются, как правило, в форме постановлений.

Акты федеральных органов исполнительной власти (так называемые ведомственные акты) издаются на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Подзаконные акты субъектов Российской Федерации имеют свою иерархическую структуру и распространяются на все лица и иные субъекты права, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

К категории нормативных правовых актов относятся также международные договоры и внутригосударственные договоры.

Международный договор – нормативный правовой акт, регулирующий отношения Российской Федерации с иностранным государством или международной организацией. Международные договоры Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Внутригосударственный договор – нормативный правовой акт, регулирующий отношения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также между различными

субъектами Российской Федерации по вопросам, представляющим взаимный интерес (например, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, совместная экономическая, культурная или иная деятельность).

Базовым законом в информационной сфере является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> (далее – Закон об информации), который регулирует отношения, возникающие при:

- 1) осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;
- 2) применении информационных технологий;
- 3) обеспечении защиты информации.

Наряду с Законом об информации в состав нормативной базы в сфере информации и управления документами входят федеральные законы от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»<sup>3</sup>; от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>4</sup>; от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>5</sup>; Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>6</sup>; от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>7</sup>.

Кроме указанных федеральных законов в состав нормативной базы в сфере информации и управления документами входят федеральные законы, в том числе кодексы, регулирующие отдельные сферы деятельности или деятельность организаций определенного типа, если ими устанавливаются нормы в отношении информационного и документационного обеспечения в регулируемых сферах деятельности или организациях определенного типа, например Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и другие федеральные законы.

В целях реализации норм, установленных законодательными актами в сфере информации и управления документами, издаются иные нормативные правовые акты, среди которых значи-

тельный корпус составляют указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сферах развития и применения информационных технологий, архивного дела и делопроизводства, предоставления государственных и муниципальных услуг, защиты информации, а именно: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральное архивное агентство<sup>8</sup>, Федеральная служба безопасности и др.<sup>9</sup>

Нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (далее – НПА) регулируется деятельность в следующих сферах информационно-документационной деятельности:

- стратегия информационного (цифрового) развития;
- понятийный аппарат в сфере управления документами;
- управление жизненным циклом документа;
- организация работы с отдельными категориями документов (обращениями граждан, запросами граждан о предоставлении информации о деятельности органа власти, запросами (заявлениями) о предоставлении государственных или муниципальных услуг и др.);
- информационно-коммуникационные технологии и их применение в управлении документами, в т. ч. применение различных видов связи, ведомственного и межведомственного электронного документооборота, применение электронной почты;
- предоставление государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронном виде;
- организация архивного хранения документов, в том числе электронных;
- информационная безопасность и защита информации и другие вопросы.

### Современное состояние понятийного аппарата в сфере управления документами

Понятийный аппарат любой научной дисциплины – часть ее теории. Именно понятийный аппарат позволяет специалис-



там говорить на одном языке, объясняя суть явлений и процессов исследуемой области. По сути, именно в понятийном аппарате отражается наше представление об изучаемом объекте, по понятийному аппарату можно судить об уровне наших знаний и представлений о сущности изучаемых процессов и явлений. По этой причине в любой сфере научных исследований большое внимание уделяется понятийно-категориальному аппарату, и любой ученый всегда стремится к тому, чтобы, с одной стороны, используемый им понятийный аппарат представлял собой логично выстроенную систему, а с другой – чтобы результаты его исследований, расширяя знания и представления о предметной области, способствовали развитию понятийного аппарата.

Уделять внимание развитию понятийного аппарата особенно важно в случаях, когда речь идет о новых, активно развивающихся направлениях исследований. Именно к такого рода исследованиям относятся исследования в сфере управления документами на любых носителях и в любой форме в условиях цифровой трансформации экономики.

Понятийный аппарат в сфере управления документами формируется в процессе научно-исследовательской и прикладной деятельности и закрепляется в национальных стандартах и терминологических словарях. Понятийный аппарат, необходимый для регулирования гражданско-правовых и иных отношений, включается в федеральные законы и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

Центральным понятием в сфере управления документами является понятие *документ*. Понятиями, связанными с данным понятием как родовым, являются понятия *официальный документ*, *электронный документ*, *архивный документ*, *электронный архивный документ* и др.

Определение понятия *документ* дают Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» и Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти<sup>10</sup>, стандарты и словари.

Закон «Об обязательном экземпляре документов» определяет *документ* как «материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения». И хотя сферой действия закона «Об обязательном

экземпляре документов» является информационно-библиотечная деятельность и, как сказано в самом законе, закон не распространяется на архивные документы (материалы)... электронные документы, распространяемые исключительно с использованием информационно-телекоммуникационных сетей; управленческую и техническую документацию (формуляры, инструкции по эксплуатации, бланочную продукцию, альбомы форм учетной и отчетной документации), данное определение понятия *документ*, во-первых, является единственным законодательно закрепленным определением этого понятия, во-вторых, оно вполне может применяться к управленческой и иной документации, поскольку содержит в себе все основные признаки документа: материальный носитель с зафиксированной на нем информацией; независимость от способа фиксации (запись в виде текста, аудиозапись и др.); наличие реквизитов, служащих для идентификации носителя (так в определении); цель создания документа – «для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения». Единственное возражение против данного определения – назначение реквизитов документа: их роль в документе – идентификация информации, зафиксированной на материальном носителе, идентификация самого документа либо идентификация делового контекста, в котором создавался документ, но не идентификация самого носителя.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти определяют документ как «официальный документ, созданный государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот федерального органа исполнительной власти». Как следует из данного определения, документами являются только официальные документы, следовательно, документы личного происхождения из категории документов исключаются. Такое сужение понятия *документ* безосновательно в связи с тем, что документы личного происхождения (личная переписка, дневники, мемуары (воспоминания) обладают всеми признаками документа: создаются для фиксации информации для передачи ее во времени и пространстве, имеют реквизиты (как минимум, данные об авторе и/или времени создания документа). Кроме того, в данном определении выделен такой признак документа, как включенность в документооборот федерального органа ис-

полнительной власти. Данный признак также ограничивает понятие только теми документами, которые включаются в документооборот федерального органа исполнительной власти.

Учитывая сказанное, рассматривать данное определение понятия *документ* как универсальное определение не представляется возможным.

Определение понятия *документ* содержится также в национальных стандартах, в том числе разработанных на базе стандартов Международной организации по стандартизации (International Organization for Standardization (ISO, ИСО)). Как установлено законодательством Российской Федерации в сфере технического регулирования и стандартизации, национальные стандарты применяются добровольно, вместе с тем Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации» устанавливает, что «применение национального стандарта является обязательным для изготовителя и (или) исполнителя в случае публичного заявления о соответствии продукции национальному стандарту, в том числе в случае применения обозначения национального стандарта в маркировке, в эксплуатационной или иной документации, и (или) маркировки продукции знаком национальной системы стандартизации»<sup>11</sup>. Согласно этому положению, в случае добровольно принятого организацией решения о применении стандарта или стандартов по управлению документами и ссылки на соответствующие стандарты, например в локальном нормативном акте (например, инструкции по делопроизводству), такой стандарт (стандарты) становится для организации обязательным. В связи с этим мы вправе относить национальные стандарты к нормативной базе в сфере управления документами.

Национальные стандарты по управлению документами дают нам следующие определения понятия *документ*:

- ГОСТ Р 7.0.8-2013: «документ: Зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать»<sup>12</sup>;
- ГОСТ Р ИСО 30300-2015: «документ(ы) (record(s)): Документированная информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или частным лицом в качестве доказательства и актива организации или частного лица для подтверждения правовых обязательств или определенной деятельности»<sup>13</sup> (в стандарте отмечается, что в данном значении термин record(s) используется в сфере управления документами);

– ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019: «документы (records): Документированная информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или частным лицом в качестве доказательства (см. 3.10) и актива для подтверждения правовых обязательств или деловой транзакции (см. 3.18)»<sup>14</sup>.

Определения понятия *документ* в ГОСТ Р ИСО 30300-2015 и ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019, по сути, идентичны по содержанию. Различия состоят лишь в том, что в определении стандарта 15489 имеются отсылки к двум понятиям, используемым в определении – понятиям *доказательство* и *транзакция*. Оба понятия в стандарте имеют определения: «доказательство (evidence): Документация о транзакции (деловой операции)»; «транзакция (transaction): Наименьшая единица рабочего процесса обмена информацией и/или другими ресурсами между двумя или более участниками или системами».

В ГОСТ Р 7.0.8-9-2013 в основу определения понятия *документ* положен структурно-функциональный признак документа: наличие реквизитов, служащих целям идентификации документированной информации, а ГОСТ Р ИСО 30300-2015 и ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 определяют понятие *документ* исходя из его назначения: создается и сохраняется в качестве доказательства и актива для подтверждения правовых обязательств или деловой транзакции.

Сопоставляя определения понятия *документ*, данные Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов» и национальными стандартами, мы можем сделать вывод о том, что они принципиально не противоречат друг другу, а различия в понимании документа обусловлены тем, что в основу определений положены различные признаки документа. Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» в своем определении понятия *документ* объединяет структурно-функциональные признаки документа (способ фиксации информации и наличие реквизитов) и его целевое назначение (для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения), в то время как определения понятия *документ* в национальных стандартах основываются на одном из признаков: в одном случае – структурно-функциональном (ГОСТ Р 7.0.8-2013), в другом – признаком целевого назначения документа (ГОСТ Р ИСО 30300-2015 и 15489-1. С понятием *документ* тесно связано понятие *документированной информации*

как одной из составляющей документа (наряду с материальным носителем). Определение этого понятия дает Закон об информации: «*документированная информация* – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель»<sup>15</sup>. Фактически данное определение соответствует понятию *документ*, поскольку в определении выделены признаки, соответствующие именно документу (эти признаки уже были нами рассмотрены выше в связи с анализом определений понятия *документ*): фиксированность информации на материальном носителе, реквизиты, идентифицирующие информацию и носитель, на котором она зафиксирована. Определение понятия *документированная информация* логичнее было бы соотнести с понятием *документ*, причем в этом случае в определении была бы «исправлена» отмеченная выше ошибка в определении этого понятия в законе «Об обязательном экземпляре документов», где реквизиты отнесены к элементам, идентифицирующим только носитель, а не информацию документа.

Но если определение *документированной информации* в Законе об информации по сути своей соответствует понятию *документ*, то каким образом в таком случае можно определить именно понятие *документированная информация*? Представляется, что данное понятие следует соотносить исключительно с содержательной стороной документа, а именно с информацией, составляющей содержание (контент) документа.

Понятие *документ* выступает в качестве родового понятия по отношению к понятию *электронный документ*, которое в условиях цифровой экономики приобретает особое значение. Определение данного понятия также дает Закон об информации (термином *электронный документ* закон был дополнен в 2010 г.): «электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»<sup>16</sup>. В основу данного определения положен важнейший признак электронного документа – его цифровая природа. Анализируя это определение, следует отметить два положения:

- 1) понятие *электронный документ* определяется через понятие *документированная информация*, что безусловно является серьезным логическим нарушением, а именно нарушением родовидовых связей, а так как Закон об информации не определяет общего (родового) понятия «документ» (в действующей редакции закона имеется только понятие *документированная информация* – «зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию, или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель»), понятие *электронный документ* определяется не через ближайшее родовое понятие *документ*, как того требуют правила построения определений, а через понятие *документированная информация*, что и приводит к нарушению родовидовых связей между понятиями;
- 2) в определении в качестве основного признака, отличающего электронный документ от документа на бумажном носителе, назван признак – способ (форма) представления информации («документированная информация, представленная в электронной форме»). Таким образом, согласно данному определению, к электронным документам в равной мере относятся и собственно электронные документы («рожденные цифровыми»), и электронные копии документов (оцифрованные документы на бумажном носителе). В этом смысле приведенное выше положение Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, объединяющее в понятие *электронный документ* электронные документы, созданные цифровыми, и электронные копии документов, не противоречит определению, данному в Законе об информации, что, однако, не способствует прояснению сути этих понятий.

Так ли важно различать эти объекты и закреплять эти различия в понятийном аппарате? Безусловно, важно. Прежде всего для определения того, какой экземпляр документа должен быть объектом долговременного (постоянного) хранения, что особенно важно, если документы организации являются документами Архивного фонда Российской Федерации.

Учитывая сказанное, понятие *электронный документ*, на наш взгляд, следует определять как документ, созданный в цифровой форме. Подчеркнем, что родовым понятием, с которым

связано понятие электронного документа, выступает понятие «документ», а не «документированная информация».

Определение *электронного документа* как документа, созданного в цифровой форме, выступает в качестве родового понятия по отношению к понятию *электронный архивный документ*. ГОСТ Р 7.0.8-2013 определяет понятие *архивный документ* как «документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для граждан, общества, государства»<sup>17</sup>. Можно сказать, что *электронный архивный документ* – это электронный документ (т. е. документ, созданный в цифровой форме), сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для граждан, общества, государства. Поскольку в определении этого понятия фактически воспроизведены определения терминов *электронный документ* и *архивный документ*, понятие *электронный архивный документ* можно отнести к так называемым дефинитивным понятиям (к дефинитивным относятся понятия, не требующие определения). Действительно, если мы определили понятия *электронный документ* и *архивный документ*, нам не нужно определять понятие *электронный архивный документ*, так как его определение складывается из определений, составляющих его понятий.

Представляется, что на данном этапе развития теории и практики управления электронными документами данные определения достаточно полно отражают наши знания и представления об электронных документах и позволяют решать большую часть прикладных задач. Но представления об электронном документе как объекте исследования не остаются неизменными, они постоянно углубляются. Кроме того, при решении прикладных задач может потребоваться отразить в определении рассматриваемых понятий дополнительные признаки, например признаки, связанные с особенностями структуры электронного документа, его функций и др. Например, если мы будем рассматривать электронные архивные документы с точки зрения технологий их долговременного хранения, возможно, потребуется отразить в определении понятия те особенности, признаки или свойства, без которых невозможно долговременное хранение электронных документов в архиве, например конвертацию этих документов в новые форматы и/или миграцию на новые носители, защиту от вредоносных компьютерных программ и др. В этом случае определение *электронного архивного документа* необходимо будет дополнить технологическим признаком, в результате мы

получим *электронный архивный документ* – электронный документ, аутентичность, достоверность, целостность и пригодность для использования которого на протяжении всего срока его долговременного хранения обеспечиваются программно-техническими средствами.

Требования аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования, которым должен отвечать электронный документ, установлены ГОСТ Р ИСО 154891-2007<sup>18</sup>. Эти требования обеспечиваются той информационной системой, в которую включены электронные документы и которая осуществляет управление ими. Важно, что аутентичность, достоверность, целостность и пригодность для использования должны поддерживаться на протяжении всего жизненного цикла документа как в информационной системе, обеспечивающей управление электронными документами в делопроизводстве, так и при передаче электронных документов на хранение в архив, где указанные свойства электронных документов должны поддерживаться системой хранения электронных архивных документов.

При решении прикладных задач может возникнуть потребность отразить в определении понятий *электронный документ*, *электронный архивный документ* иные признаки, а это означает, что мы должны хорошо представлять себе специфику электронного документа, а точнее, должны выявить и определить признаки сходства или различия между документами, создаваемыми на бумажном носителе, и электронными документами.

Понятийный аппарат в сфере управления документами активно развивается, он закрепляется в законодательных и иных нормативных правовых актах, что свидетельствует о развитии самой предметной области, нашем восприятии и понимании этих процессов. Важно при осмыслении новых понятий учитывать уже имеющийся понятийный аппарат, чтобы введение новых понятий не нарушало смысловых связей внутри уже существующего понятийного аппарата и способствовало повышению его системности.

Наряду с понятиями *документ*, *электронный документ* законодательные, иные нормативные правовые акты, национальные стандарты определяют понятие *управление документами* и понятия, относящиеся к процессам управления электронными документами. Это такие понятия, как *ввод документов в систему*, *регистрация*, *классификация*, *индексирование*, *конвертирование*,



*миграция, доступ к документам, уничтожение документов* и др. Процессы создания, хранения, использования документов в оперативной деятельности организаций регулируются нормативными актами разного уровня.

### Нормативное регулирование процессов создания, хранения, использования документов в оперативной деятельности организаций

Нормативное регулирование процессов создания, хранения, использования документов в оперативной деятельности организаций, получившее развитие в последние 10–15 лет, было вызвано, прежде всего, необходимостью внедрения ведомственного и межведомственного документооборота, перехода на безбумажный документооборот, развития электронного правительства в части реализации оказания электронных услуг.

Современное законодательство в сфере информации и документации устанавливает комплекс требований к процессам управления различными комплексами документов, включая требования к электронным документам, создаваемым в различных сферах деятельности. Эти требования устанавливаются как к отдельным процессам управления, так и к регламентации жизненного цикла документа в целом.

Наибольшее внимание в нормативном регулировании отдельных процессов управления документами уделено документированию деятельности. В этой части можно выделить комплекс основополагающих требований (например требования, относящиеся к наименованиям видов создаваемых документов, их назначению, составу реквизитов и др.), которые распространяются на все группы документов, независимо от их физических характеристик, то есть от вида носителя.

Соблюдение установленных требований к документированию важно и с точки зрения доказательной силы документа. В ряде случаев законодательные акты прямо подчеркивают это. Например, в статье 75 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>19</sup> указывается, что письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела, договоры, акты, справки, деловая корреспонденция, иные документы, выполненные в форме цифровой, графической записи или иным способом,

позволяющим установить достоверность документа. Документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, а также документы, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, допускаются в качестве письменных доказательств в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, иным нормативным правовым актом или договором. Документы, представляемые в арбитражный суд и подтверждающие совершение юридически значимых действий, должны соответствовать требованиям, установленным для данного вида документов.

Аналогичные правила установлены и другими законодательными актами Российской Федерации. Таким образом, при рассмотрении судебных дел оценивается, прежде всего, соответствие представленных в качестве доказательства документов правилам, установленным для данного вида документов.

Устанавливая требования к документированию деятельности, законодательные и иные нормативные правовые акты устанавливают также общие принципы создания, получения, обработки, хранения и использования документов в деятельности органов власти, государственных и негосударственных организаций.

Общие требования к составу документации и ее оформлению содержит Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, законы Российской Федерации, устанавливающие порядок деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (например Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗК «О Правительстве Российской Федерации»<sup>20</sup>, Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>21</sup>; от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>22</sup>).

Отдельные положения, определяющие порядок документирования деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, содержатся в федеральных законах от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Положения, определяющие виды создаваемых документов, их структуру, требования к оформлению, содержатся в законодательных и иных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок деятельности органов власти, государственных и негосударственных организаций или порядок осуществления отдельных видов деятельности, например федеральные законы от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Трудовой кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и другие.

Важное место в федеральном законодательстве занимают нормы, устанавливающие требования к подготовке и оформлению правовых актов, издаваемых федеральными органами государственной власти: законов, правовых актов палат Федерального Собрания, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международных. Эти вопросы нашли отражение в федеральных законах: от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и др.

Требования к нормативным актам, издаваемым федеральными органами государственной власти, содержатся также в указах Президента Российской Федерации: от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской

Федерации», от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Порядок подготовки нормативных правовых актов (постановлений, приказов, правил, инструкций и положений, издаваемых федеральными органами исполнительной власти (министерствами, службами, агентствами) определяют Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

В законодательстве субъектов Российской Федерации также содержатся требования к оформлению законов и иных нормативных актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Закон города Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы»).

В законодательстве содержатся нормы, определяющие правила оформления различных групп документов. Так, основные правила заключения, изменения и расторжения гражданско-правовых договоров, а также их оформления изложены в Гражданском кодексе Российской Федерации. В частности, установлено, что договор может быть заключен в любой форме, предусмотренной для совершения сделок, если законом для договоров данного вида не установлена определенная форма... Договор в письменной форме может быть заключен путем составления одного документа (в том числе электронного), подписанного сторонами, или обмена письмами, телеграммами, электронными документами либо иными данными»<sup>23</sup> (в соответствии с правилами второго абзаца пункта 1 статьи 160 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающими, что письменная форма сделки считается соблюденной также в случае совершения лицом сделки с помощью электронных либо иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки, при этом требование о наличии подписи считается выполненным, если использован любой способ, позволяющий достоверно определить лицо, выразившее волю, при этом законом, иными правовыми актами и соглашением сторон может быть предусмотрен специальный способ достоверного определения лица, выразившего волю).

Значительную часть официальной документации составляет документация, используемая при реализации функций управления. Управленческая документация имеет универсальный характер и создается в деятельности всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций. Управленческая документация подразделяется на отдельные системы – совокупности документов, взаимосвязанных по признакам происхождения, назначения, вида, сферы деятельности, единых требований к их оформлению. Единые правила оформления организационно-распорядительных документов установлены ГОСТ Р 7.8.97-2016<sup>24</sup>. Стандарт устанавливает состав реквизитов, применяемых при оформлении организационно-распорядительных документов, правила оформления реквизитов, требования к построению бланков документов.

На основании положений стандарта организации разрабатывают инструкции по делопроизводству, иные нормативные и методические документы.

Состав документов и унифицированные формы документов устанавливаются унифицированными системами документации (УСД). УСД – это совокупность взаимоувязанных унифицированных форм документов, обеспечивающих документированное представление данных в определенных видах экономической деятельности. УСД разрабатываются на государственном уровне, отраслевом (ведомственном), отдельными организациями. УСД являются результатом унификации документов, применяемых в определенной сфере деятельности, по составу документов и форме. Любая УСД – совокупность унифицированных форм документов, инструктивных и методических документов по их применению<sup>25</sup>.

Унифицированная форма документа – совокупность реквизитов, установленных в соответствии с решаемыми в данном виде экономической деятельности задачами и расположенных в определенном порядке на носителе информации. В соответствии со статусом УСД, в состав которых они входят, унифицированные формы документов имеют статус общегосударственных, отраслевых (ведомственных) или унифицированных форм документов организаций. Общегосударственные УСД разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами и включают унифицированные формы документов, обязательные для применения в установленной сфере деятельности. Унифицированные

формы документов, входящие в состав УСД, разрабатываются в соответствии с едиными требованиями и по единым правилам. Унифицированные формы документов УСД разработаны с учетом обработки их средствами компьютерной техники в информационных системах.

Первым нормативным документом, в котором были последовательно изложены основные принципы и порядок работы с электронными документами в делопроизводстве на протяжении их жизненного цикла, явились Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (далее – Правила делопроизводства 2009 г.)<sup>26</sup>, сыгравшие важную роль в нормативном регулировании управления документами в делопроизводстве. Разработка Правил делопроизводства 2009 г. была предпринята в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2007 г. № 149-ФЗ, в которой говорилось о том, что «в федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти».

Правила делопроизводства 2009 г. основывались на положениях федеральных законов в сфере информации и документации, иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти в части документирования деятельности и организации работы с документами.

Новым и принципиально важным разделом Правил делопроизводства 2009 г. на момент их утверждения был раздел VI, в котором были изложены особенности организации работы с электронными документами<sup>27</sup>. Электронные документы выполняют в управленческой деятельности те же функции, что и документы на бумажном носителе, но организация работы с ними имеет ряд особенностей, обусловленных самой природой этих документов. Анализируя содержание Правил 2009 г., можно выделить основные особенности электронных документов, применяемых в управлении:

- 1) электронные документы, используемые в управленческой деятельности, представлены электронными документами, созданными в электронной форме (без предварительного документирования на бумажном носителе) и электронными копиями документов<sup>28</sup>, созданными в результате оцифровки (сканирования) документа-подлинника на бумажном носителе)<sup>29</sup>. Это обстоятельство чрезвычайно важно для организации последующей работы с электронными документами: электронный документ, не имеющий оригинала на бумажном носителе, является подлинником документа (из этого следует, что именно электронный документ должен храниться в течение установленного времени), а электронная копия документа, имеющая оригинал на бумаге, – это то, что должно сохраняться до тех пор, пока есть потребность в использовании этой электронной версии документа, в данном случае подлинник – это документ на бумажном носителе;
- 2) электронные документы создаются, обрабатываются, хранятся в процессе их оперативного использования в информационной системе организации (системе электронного документооборота (СЭД) или иной системе). Это положение является принципиальным, поскольку именно система, в которой создан электронный документ или в которую он включен, поступив извне, поддерживает управление аутентичными, достоверными, целостными и пригодными для использования документами. Требования к информационным системам электронного документооборота установлены приказом Минкомсвязи России<sup>30</sup>. Документ определяет минимальный набор функций, которые должна выполнять СЭД, а также условия управления документами, в том числе служебной информации ограниченного распространения;
- 3) электронные документы с момента их создания и до завершения их жизненного цикла неразрывно связаны с метаданными<sup>31</sup>, посредством которых обеспечиваются все процессы управления электронными документами, включая размещение документа в СЭД, обеспечение доступа к документу, поддержание статуса документа, контроль за доступом к документу и др. Метаданные электронного документа, обеспечивающие управление документом на протяжении всего его жизненного цикла, представлены

- несколькими группами. Описание метаданных электронного документа, их классификацию и основные требования к ним устанавливает ГОСТ Р ИСО 234081-1-2008<sup>32</sup>. Каждый электронный документ, включенный в информационную систему, связан с электронной регистрационной карточкой (РК), в поля которой включаются сведения о документе, обеспечивающие в дальнейшем обработку документов, контроль за ними и их использование. Данные, которые вносятся в поля РК, составляют реквизитную часть метаданных<sup>33</sup>. Из сказанного следует, что электронный документ – это не только содержание (контент), но и его метаданные, формируемые в информационной системе и находящиеся в ней. Это важно для последующего хранения электронного документа: храниться должно все, что относится к документу и составляет в совокупности документ, включая метаданные документа;
- 4) электронный документ непосредственно не воспринимается человеком, для его восприятия необходимо его представление (визуализация) в человекочитаемой форме на экране монитора или в виде распечатки на бумаге. В связи с этим, говоря об электронном документе, мы должны различать различные его состояния: электронный (цифровой) документ, включенный в СЭД, и электронный документ, полученный в результате визуализации электронного (цифрового) документа;
  - 5) способом обеспечения юридической значимости электронного документа является подписание документа электронной подписью. Эта норма установлена Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Закон определяет условия, при которых электронный документ признается равнозначным документу на бумажном носителе (ст. 11, п. 4): «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 соглашением сторон, рассматривается как обмен докумен-



тами». Виды электронных подписей, порядок и условия их применения устанавливает Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». Электронная подпись в соответствии с законом (ст. 2, п. 2) – это «информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию»<sup>34</sup>.

Основные положения об организации работы с электронными документами в делопроизводстве, установленные Правилами делопроизводства 2009 г., состояли в следующем:

- 1) для создания электронных документов и организации работы с ними используется СЭД;
- 2) при создании электронных документов используются те же реквизиты, что и при оформлении документов на бумажном носителе; иначе говоря, электронный документ создается по общим правилам делопроизводства;
- 3) в целях перехода на безбумажный документооборот во внутренней деятельности<sup>35</sup> органом власти разрабатывается Перечень документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться исключительно в форме электронных документов, который утверждается руководителем органа власти по согласованию с Росархивом (перечни разрабатываются органами власти в соответствии с разработанными Росархивом Рекомендациями по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности (утв. приказом Росархива от 29.04.2011 № 32)<sup>36</sup>. Этот подход может использоваться и другими организациями при принятии решения о переходе на электронный безбумажный документооборот. В этом случае перечень документов, создаваемых исключительно в электронной форме, будет служить правовой основой для отказа от создания документов, включенных в перечень, на бумажном носителе<sup>37</sup>;
- 4) организация работы с электронными документами (прием, отправка, включение в СЭД и др.) входит в зону ответственности службы делопроизводства организации;

- 5) при включении электронного документа в СЭД в систему включаются регистрационно-учетные данные о документе, составляющие часть метаданных, обеспечивающих идентификацию документа, его размещение в системе, последующий поиск. Эти метаданные должны сопровождать документ на протяжении всего его жизненного цикла; в приложении в Правилам делопроизводства дан Перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в СЭД федеральных органов исполнительной власти;
- 6) электронные документы включаются в дела (электронные дела) в соответствии с номенклатурой дел, в которой представляется отметка (это можно делать в графе «Примечания» номенклатуры дел) о том, что дело ведется в электронном виде.

При формировании дел с электронными документами следует учитывать, что электронный документ может иметь различную структуру: это может быть документ, представленный одним файлом определенного формата, это может быть документ, представленный несколькими файлами (основной документ и приложения к нему, причем основной документ и приложения могут быть файлами разных форматов записи). Кроме того, если документ был подписан электронной подписью, значит в состав электронного документа войдут файл (файлы) электронной подписи (подписей), а также файлы, подтверждающие положительный результат проверки электронной подписи. Учитывая это, каждый электронный документ со всем его содержимым при включении его в состав электронного дела должен включаться в отдельную папку<sup>38</sup>. Таким образом, для организации текущего хранения электронных документов в соответствующей информационной системе должны формироваться на основании номенклатуры дел организации электронные дела, в которые должны включаться папки (контейнеры) электронных документов.

Для систематизации папок (контейнеров) электронных документов внутри дела следует использовать те же признаки заведения дел, которые используются для описания состава и содержания дел с документами на бумажном носителе.

В настоящее время Правила делопроизводства 2009 г. утратили силу в связи с утверждением Федеральным архивным

агентством Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (далее – Правила делопроизводства 2019 г.)<sup>39</sup>. Утверждение нового нормативного документа было вызвано тем, что с 2016 г. нормативное регулирование процессов создания, хранения, использования документов в оперативной деятельности организаций осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере архивного дела и делопроизводства – Федеральным архивным агентством (Росархивом). В соответствии с новым положением Росархив является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере<sup>40</sup>.

Положением о Росархиве определены его полномочия, к которым, в частности, отнесены разработка и утверждение:

- правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления;
- типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов;
- примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях;
- перечней типовых архивных документов с указанием сроков их хранения, в том числе перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, с указанием сроков их хранения и перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков их хранения и др. вопросы<sup>41</sup>.

Кроме Правил делопроизводства 2019 г., приказом Росархива в 2018 г. была утверждена Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях<sup>42</sup>.

Правила делопроизводства 2019 г. разработаны в соответствии с Законом об информации (в ред. 2017 г.), устанавливающим следующую норму: «2. В государственных органах, органах местного самоуправления документирование информации осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства,

установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства»<sup>43</sup>.

Особенности разработки данного нормативного документа, цели и задачи этого документа изложены в ряде публикаций<sup>44</sup>.

Сфера действия Правил делопроизводства 2019 г. по сравнению с Правилами делопроизводства 2009 г. расширена: правила распространяется на федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления<sup>45</sup>.

Правила делопроизводства 2019 г. разработаны в целях регламентации на единой правовой основе правил подготовки документов, технологий работы с ними, организации текущего хранения документов независимо от вида носителя и подготовки документов к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления.

Установлено, что на основе Правил делопроизводства 2019 г. в государственных органах, органах местного самоуправления разрабатывают инструкцию по делопроизводству, утверждаемую правовым актом государственного органа, органа местного самоуправления после ее согласования в следующем порядке:

- федеральный орган государственной власти, иной федеральный государственный орган – с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства (Росархивом);
- орган государственной власти и иной государственный орган субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления – с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела или государственным (муниципальным) архивом в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

Важным положением Правил делопроизводства 2019 г. является положение о том, что в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, использующих единую систему электронного документооборота, может применяться инструкция по делопроизводству, устанавливающая единый порядок делопроизводства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и/или органах местного самоуправления.

В отличие от Правил делопроизводства 2009 г. новые правила не содержат отдельного раздела, устанавливающего особенности управления электронными документами в делопроизводстве, эти положения содержатся во всех разделах нормативного документа в соответствии с жизненным циклом электронного документа.

Разделом II «Документирование управленческой деятельности» устанавливается, что состав документов, образующихся в деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, определяется его полномочиями, кругом выполняемых государственных функций и предоставляемых государственных услуг, порядком разрешения вопросов, объемом и характером взаимосвязей с иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, гражданами.

В процессе реализации государственных (муниципальных) функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг в государственном органе, органе местного самоуправления создаются документы на бумажном носителе, электронные документы и электронные копии документов, полученные в результате оцифровки (сканирования) документов на бумажном носителе. Отмечается, что СЭД, используемые в федеральных органах исполнительной власти, должны соответствовать функциональным требованиям, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства<sup>46</sup>.

Правилами делопроизводства 2019 г. устанавливается, что документы государственного органа, органа местного самоуправления могут создаваться и храниться исключительно в форме электронных документов вне зависимости от сроков их хранения, если хранение их в форме электронных документов предусмотрено законодательными актами Российской Федерации или нормативными правовыми актами уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства<sup>47</sup>. Включена в Правила делопроизводства 2019 г. и норма, установленная еще в 2011 г. и включенная в Правила делопроизводства 2009 г.: перечень видов документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов исполнительной власти, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности, подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере архивного дела и делопроизводства<sup>48</sup>.

В разделе «Документирование управленческой деятельности» Правил делопроизводства 2019 г. устанавливается<sup>49</sup>:

- электронные шаблоны (унифицированные формы) документов, используемые при создании электронных документов, по составу реквизитов должны быть идентичны документам на бумажном носителе, при этом оформление реквизитов документов в документах на бумажном носителе и при подготовке электронных документов должно соответствовать ГОСТ Р 7.0.97-2016<sup>50</sup> (это положение – соответствие ГОСТ Р 7.0.97-2016 – относится как к бланкам документов, так и к составу реквизитов и правилам их оформления, а также, если речь идет о документах на бумажном носителе, – порядку их расположения на листе бумаги А4);
- согласование проектов документов в государственном органе, органе местного самоуправления может осуществляться в системе электронного документооборота, в этом случае особенности согласования и организация дальнейшей работы с документом зависят от срока хранения документа: проект документа, имеющего длительный срок хранения и подлежащего подписанию (утверждению) и последующему хранению на бумажном носителе, в случае его согласования в СЭД помещается на хранение в дело вместе с листом согласования, составляющим его неотъемлемую часть (лист согласования, распечатанный из СЭД, должен содержать сведения о дате его формирования и наименовании системы, в которой проводилось электронное согласование);
- подготовленные, оформленные и согласованные проекты документов подписываются (утверждаются) руководителем государственного органа, органа местного самоуправления или иным уполномоченным им должностным лицом; документы на бумажном носителе подписываются собственноручной подписью руководителя государственного органа, органа местного самоуправления или иного уполномоченного им должностного лица, электронные документы, направляемые в государственные органы и органы местного самоуправления, подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица государственного органа, органа местного самоуправления, порядок применения которой установлен

Федеральным законом от 11 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; в Правилах делопроизводства 2019 г. отмечается, что в СЭД государственного органа, органа местного самоуправления могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых используются иные виды электронных подписей в соответствии с Федеральным законом от 11 апреля 2011 г. № 63-ФЗ.

В разделе III «Организация документооборота» рассматриваются основные этапы документооборота документов на бумажном носителе и особенности работы с электронными документами, в частности особенности включения документов в СЭД, предварительное рассмотрение документов, рассмотрение документов руководством, формирование поручений по документам, доведение документов до исполнителей и др.

Устанавливается, в частности, что электронный документооборот государственного органа, органа местного самоуправления осуществляется с использованием СЭД, а информационные системы, обеспечивающие работу с отдельными комплексами документов, должны быть интегрированы с СЭД в целях реализации функции отбора электронных документов временных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения для передачи на хранение в архив государственного органа, органа местного самоуправления, а также выделения к уничтожению документов, сроки хранения которых истекли.

Вопросам управления документами в системе электронного документооборота посвящен раздел IV Правил делопроизводства 2019 г. В разделе устанавливаются обязательные сведения о входящих, исходящих, внутренних документах, обращениях граждан, включаемые в СЭД<sup>52</sup>.

Например, Правилами делопроизводства предусмотрено, что при включении в СЭД входящих документов, их регистрации, рассмотрении и исполнении в ЭРК вносятся следующие сведения о документе:

- 1) наименование государственного органа, органа местного самоуправления, организации (корреспондента);
- 2) наименование вида документа<sup>53</sup>;
- 3) дата документа;
- 4) регистрационный номер документа;

- 5) фамилия и инициалы лица, подписавшего документ;
- 6) дата поступления документа;
- 7) входящий регистрационный номер;
- 8) способ доставки документа;
- 9) заголовок к тексту (краткое содержание документа);
- 10) количество листов основного документа;
- 11) отметка о приложении (количество приложений, общее количество листов приложений);
- 12) сведения о связанных документах (наименование вида документа, дата, регистрационный номер, тип связи);
- 13) резолюция (исполнитель (исполнители), поручение, должностное лицо, давшее поручение, дата формирования поручения);
- 14) срок исполнения документа;
- 15) индекс дела по номенклатуре дел;
- 16) сведения о переадресации документа;
- 17) отметка о контроле;
- 18) гриф ограничения доступа к документу;
- 19) сведения об электронной подписи;
- 20) результат проверки электронной подписи<sup>54</sup>;
- 21) электронный адрес корреспондента;
- 22) ссылки на файл поступившего документа и файл (файлы) приложения (приложений) к документу.

- В Правилах делопроизводства 2019 г. устанавливается, что:
- при включении документов и проектов документов в СЭД, а также при включении сведений в ЭРК в процессе жизненного цикла документа исполнители должны создавать связи документа (проекта документа) с другими документами и пунктами поручений;
  - в целях размещения документов в СЭД, поиска документов, ведения справочной работы по документам используются классификаторы и справочники: корреспондентов, видов документов, структурных подразделений государственного органа, органа местного самоуправления, должностных лиц государственного органа, органа местного самоуправления, исполнителей по документам; тематический (вопросов деятельности), номенклатура дел государственного органа, органа местного самоуправления, сроков исполнения, резолюций (поручений), электронных адресов постоянных корреспондентов, шаблонов бланков документов и шаблонов



документов, типов связей с другими документами (связанными документами).

В Разделе VI Правил делопроизводства 2019 г. о документальном фонде государственного органа, органа местного самоуправления содержатся положения о формировании электронных дел, в том числе так называемых гибридных дел; о подготовке электронных документов к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления.

Правилами установлено:

- электронные документы после их исполнения или отправки подлежат хранению в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе;
- электронные документы независимо от их объема включаются в одно электронное дело без разделения на тома.

Если документы дела представлены на бумажном носителе и в форме электронных документов («гибридное дело»), документы на бумажном носителе подлежат оцифровке и включению в электронное дело. В дело, которое ведется на бумажном носителе, как предусмотрено Правилами делопроизводства, включаются только документы, созданные (поступившие) на бумажном носителе. В номенклатуре дел электронное дело и дело на бумажном носителе отражаются как два тома, имеющие один заголовок, индекс и срок хранения.

Порядок подготовки электронных документов к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления предусматривает:

- конвертацию текстовых электронных документов в формат архивного хранения (PDF/A-1), если электронный документ был создан или включен в систему в ином формате;
- формирование описей электронных дел структурных подразделений;
- формирование в информационной системе государственного органа, органа местного самоуправления контейнеров электронных документов, включающих контент и метаданные электронного документа, файлы электронных подписей, визуализированную копию текстового электронного документа в формате PDF/A-1;
- формирование в информационной системе государственного органа, органа местного самоуправления электронных

- дел, являющихся совокупностью контейнеров электронных документов или контейнером электронного документа;
- миграцию электронных документов на физически обособленные материальные носители, если документы передаются в архив государственного органа, органа местного самоуправления не по информационно-коммуникационным каналам;
- проверку воспроизводимости электронных документов;
- проверку электронных документов на наличие вредоносных компьютерных программ;
- формирование транспортного контейнера, содержащего электронные дела, включенные в описание электронных дел, документов структурного подразделения (описание дел постоянного хранения, временных (свыше 10 лет) сроков хранения, дел по личному составу).

Еще один нормативный документ, утвержденный Федеральным архивным агентством – Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях (далее – Примерная инструкция)<sup>55</sup>. Понятие *государственная организация* в отечественном законодательстве не определено. На практике это понятие употребляется применительно к организациям различных организационно-правовых форм, основным признаком которых является государственная собственность на имущество организации. С этой точки зрения к государственным следует относить:

- государственные унитарные предприятия, представленные предприятиями двух видов:
- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения: федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации;
- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления: федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации;
- федеральные бюджетные учреждения, бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации (создаваемые для осуществления полномочий в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах);

- государственные корпорации;
- военные организации;
- государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- хозяйственные общества (акционерные компании), преобладающая доля акций которых находится в собственности государства.

Примерная инструкция разработана в целях совершенствования делопроизводства и повышения эффективности работы с документами независимо от вида носителя (бумажного и электронного) путем регламентации правил:

- подготовки документов,
- технологий работы с ними,
- организации их текущего хранения и подготовки к передаче в архив организации.

Анализу положений этого документа посвящен ряд публикаций<sup>56</sup>. Положения Примерной инструкции охватывают весь жизненный цикл документа в организации от создания документа или его поступления в организацию до завершения работы с ним и передачей на хранение в архив организации и/или уничтожением по истечении срока хранения и относятся как к документам на бумажном носителе, так и к электронным документам.

### Информационно-документационное обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг

В настоящее время в Российской Федерации, как и во многих других странах, созданы и функционируют новые формы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с гражданами и организациями, называемые в совокупности электронным правительством. *Электронное правительство* (англ. e-Government) – способ предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации и определенного набора государственных и муниципальных услуг гражданам, государственным и негосударственным организациям, другим государственным органам и органам местного самоуправления, при котором личное (вербальное) взаимодействие между государством и заявителем

минимизировано, а информационные технологии используются максимально полно.

Как следует из определения, под электронным правительством понимается форма организации деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления.

Электронное правительство базируется на распределенной информационно-телекоммуникационной инфраструктуре (инфраструктура электронного правительства), развернутой в масштабах государства. Ядром электронного правительства является система межведомственного электронного взаимодействия – система электронного документооборота, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества.

Создание электронного правительства – это поэтапное построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. В этом смысле электронное правительство является частью мероприятий по построению цифровой экономики.

Изучению проблем построения электронного правительства посвящен ряд исследований, в которых рассматриваются теоретические и практические вопросы формирования электронного правительства, зарубежный и международный опыт создания механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронном виде, проблемы и перспективы развития электронного правительства<sup>57</sup>. Особое место в этом ряду занимают работы Дрожжинова В.И., внесшего большой вклад в формирование и развитие методологии построения электронного правительства<sup>58</sup>.

Реализация мероприятий по созданию электронного правительства началась в 2002 г. с принятием федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», однако первый этап создания электронного правительства не принес реальных результатов из-за примененного на этом этапе так

называемого технократического подхода, в результате чего федеральная целевая программа «Электронная Россия» была досрочно прекращена в 2006 г. К числу ошибок, допущенных на начальном этапе создания электронного правительства, относят:

- перевод традиционных государственных и муниципальных услуг в электронный вид без проведения серьезного анализа их эффективности (типичный пример: попытки реализовать электронный документооборот по модели бумажного документооборота);
- отставание процессов нормативного регулирования, отмены неэффективных и устаревших нормативных документов, разработку новых нормативных правовых актов;
- преимущественное внимание к развитию ИКТ-инфраструктуры;
- преимущественно бюджетное финансирование и создание рабочих групп в составе государственных служащих без привлечения представителей научного сообщества, бизнеса, общественных организаций.

Такой подход к автоматизации государственных услуг при несомненном повышении удобства их использования гражданами и организациями в итоге существенно не улучшает деловой климат и не меняет содержание взаимодействующих между собой субъектов. В процессе оказания ряда государственных услуг, ввиду невозможности нормативно отменить традиционный «бумажный» документооборот, происходит дублирование традиционного и бумажного документооборота, что ведет к повышению бюджетных затрат на поддержку обоих процессов и вызывает у экспертов вопросы об экономической эффективности и государственной целесообразности такого подхода к их автоматизации.

Новый этап развития электронного правительства был положен Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, принятой в 2008 г.<sup>59</sup> и Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.<sup>60</sup>

Стратегия развития информационного общества определила основные направления развития информационного общества в России на период до 2015 г., в том числе достижение большей открытости деятельности органов власти и внедрение электронного правительства.

Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. в качестве приоритетного направления в развитии электронного правительства определила предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В концепции «Электронного правительства» были названы основные направления и этапы формирования в России электронного правительства. В качестве целей формирования электронного правительства в концепции были определены:

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращения сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;
- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля результативности деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Для реализации поставленных целей Концепция предусматривала:

- развитие и широкое применение в деятельности органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа организаций и граждан к информации о деятельности органов государственной власти, основанных на использовании современных информационно-коммуникационных технологий;
- предоставление государственных услуг с использованием многофункциональных центров и сети Интернет на основе

- создания единой инфраструктуры обеспечения межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами;
- создание защищенной системы межведомственного электронного документооборота;
  - внедрение ведомственных информационных систем планирования и управленческой отчетности в рамках создания единой государственной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации;
  - формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль за использованием государственных информационных систем.

Одной из самых важных задач в создании электронного правительства стало формирование необходимой нормативной базы, без создания которой невозможно было бы организовать электронное взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций.

В настоящее время нормативную правовую базу электронного правительства составляют федеральные законы, документы стратегического планирования, иные нормативные правовые акты, муниципальные нормативные акты. Основу нормативной базы электронного правительства составляют федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»; постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»<sup>61</sup> и ряд других.

Одним из первых федеральных законов, призванных обеспечить прозрачность государственного управления и открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, стал Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>62</sup>. Закон предусматривал использование сети Интернет для размещения государственными органами, органами местного самоуправления информации о своей деятельности. Законом возложена обязанность на государственные органы, органы местного самоуправления создания официальных сайтов для размещения общедоступной информации о своей деятельности, а также обязанность указания адресов электронной почты, по которым пользователем мог быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Основная цель закона – обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Следующим шагом в нормативном регулировании электронного правительства стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>63</sup>. Под предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронном виде закон понимает предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление электронного взаимодействия между органами управления, организациями и гражданами.

Важную роль в повышении качества предоставления государственных и муниципальных услуг сыграло введение тем же законом понятия *одного окна*. Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» представляет собой административный механизм, который обеспечивает обращение граждан за получением любой государственной услуги в одно учреждение, к одному специалисту, заполняя одну форму заявления и предоставляя один необходимый состав



документов. Далее все необходимые согласования между государственными органами в процессе исполнения запроса гражданина осуществляются без его участия.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» коснулся многих сфер деятельности, что потребовало внести изменения в регулирующие их законодательные акты. Одновременно с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» был принят Федеральный закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Изменения коснулись целого ряда законов, в том числе федеральных законов «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>64</sup>, «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>65</sup>, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>66</sup>. Внесенные изменения дали возможность гражданам и организациям обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, направляя электронные обращения по информационно-телекоммуникационным каналам. Изменения, внесенные в Закон «Об архивном деле», предоставляют право на доступ к архивным документам в электронном виде.

Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закрепил возможность подачи запросов (заявлений) гражданами и организациями в письменной (бумажной или электронной) форме в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, а также с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе через официальный сайт государственного органа, органа местного самоуправления, предоставляющих государственную или муниципальную услугу или Единый портал государственных и муниципальных услуг

Новый этап развития электронного правительства связан с принятием и реализацией государственной программы «Информационное общество», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313<sup>67</sup>.

В соответствии с программой «Информационное общество» основными целями развития отрасли информационных технологий являются повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической и культурной сфер

жизни общества, а также совершенствование системы государственного управления.

Задачи программы сформулированы следующим образом:

- создание на всей территории Российской Федерации современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- достижение опережающего роста российского рынка информационных и телекоммуникационных технологий по отношению к общемировому уровню;
- принципиальный рост качества и доступности услуг почтовой связи, создание спектра новых услуг для населения на всей территории страны на базе почтовых отделений;
- существенное сокращение транзакционных издержек в экономике за счет стандартизации процессов, среды взаимодействия и внедрения информационных и телекоммуникационных технологий;
- высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде, осуществление большинства юридически значимых действий в электронном виде;
- обеспечение прав и основных свобод человека, в том числе права каждого человека на информацию;
- развитие социальной самоорганизации и социального партнерства власти, бизнеса и общественности на основе использования информационных технологий;
- сокращение «цифрового неравенства» субъектов Российской Федерации, предупреждение изолированности отдельных граждан и социальных групп;
- развитие сервисов на основе информационных и телекоммуникационных технологий в сферах культуры, образования и здравоохранения;
- предоставление возможности осуществления трудовой деятельности дистанционно и содействие самозанятости;
- достижение технологической независимости Российской Федерации в отрасли информационных и телекоммуникационных технологий.

В результате развития электронного правительства, по данным Росстата, в 2014 г. 35,2% граждан (в 2015 г. ожидалось 40%), обращавшихся за получением государственных и муниципальных услуг, воспользовались механизмом получения услуг в электронной форме, что превысило данные 2013 г. почти на 5 % (30,8%

в 2013 г.), а также превысило контрольное значение программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» на 2014 г. (составляло 35%).

По результатам мониторинга Минэкономразвития России уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг растет и достиг в 2014 г. 81,2% (доля граждан, оценивших качество предоставления государственных и муниципальных услуг как «очень хорошо» и «скорее хорошо»; на «очень хорошо» оценили это качество 28,4% пользователей). При этом уровень удовлетворенности электронными услугами, предоставленными через Единый портал государственных и муниципальных услуг и официальные веб-сайты федеральных органов власти, выше и составляет соответственно 87,5% и 84,7% от количества граждан, воспользовавшихся ими.

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг»<sup>68</sup> определило требования к предоставлению федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Установленный срок выполнения требований – 1 июля 2017 г., а в субъектах Российской Федерации – до конца 2018 г.

Постановлением предусматривается, что при предоставлении услуг в электронной форме посредством федеральной государственной информационной системы Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), порталов государственных и муниципальных услуг субъектов Российской Федерации, а также официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления заявителю обеспечивается:

- а) получение информации о порядке и сроках предоставления услуги;
- б) запись на прием в орган (организацию), многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг для подачи запроса о предоставлении услуги;
- в) формирование запроса;

- г) прием и регистрация органом (организацией) запроса и иных документов, необходимых для предоставления услуги;
- д) оплата государственной пошлины за предоставление услуг и уплата иных платежей, взимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- е) получение результата предоставления услуги;
- ж) получение сведений о ходе выполнения запроса;
- з) осуществление оценки качества предоставления услуги;
- и) досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа (организации), должностного лица органа (организации) либо государственного или муниципального служащего.

Состав действий, которые заявитель вправе совершить в электронной форме при получении услуги с использованием единого портала и официальных сайтов определяется в административном регламенте предоставления услуги. В административный регламент предоставления услуги включаются состав, последовательность и сроки выполнения действий в электронной форме, а также требования к порядку их выполнения. При этом информация о государственных и муниципальных услугах, порядке и сроках предоставления услуг должна включаться в государственную информационную систему Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций) и размещаться на едином портале, региональных порталах услуг, официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления. Информация об услугах предоставляется заявителю бесплатно.

Постановлением установлена недопустимость отказа в приеме запроса и иных документов, необходимых для предоставления услуги, а также отказа в предоставлении услуги в случае, если запрос и документы, необходимые для предоставления услуги, поданы в соответствии с информацией о сроках и порядке предоставления услуги, опубликованной на едином портале государственных услуг, региональных порталах услуг и официальных сайтах государственных органов, органов местного самоуправления. Доступ к информации о сроках и порядке предоставления услуги осуществляется без выполнения заявителем каких-либо требований, в том числе без использования программного обеспечения, установка которого на технические средства заявителя требует заключения лицензионного или иного соглашения с пра-

вообладателем программного обеспечения, предусматривающего взимание платы, регистрацию или авторизацию заявителя или предоставление им персональных данных.

Постановление определяет порядок организации записи заявителей на прием в орган (организацию) или многофункциональный центр, обеспечивающий устранение бюрократических препятствий и устанавливающий порядок документирования этих действий в процессе получения государственной или муниципальной услуги.

Предоставление самой услуги начинается с момента приема и регистрации органом (организацией) электронных документов, необходимых для предоставления услуги, а также получения в установленном порядке информации об оплате услуги заявителем, за исключением случая, если для начала процедуры предоставления услуги в соответствии с законодательством требуется личное присутствие заявителя или его законного представителя. Оплата услуг осуществляется заявителем с использованием единого портала государственных услуг, региональных порталов услуг или официальных сайтов государственных органов, органов местного самоуправления по предварительно заполненным реквизитам.

В результате предоставления государственной или муниципальной услуги заявителю обеспечивается (по его выбору) возможность получения:

- а) электронного документа, подписанного уполномоченным должностным лицом с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи;
- б) документа на бумажном носителе, подтверждающего содержание электронного документа, направленного органом (организацией), в многофункциональном центре;
- в) информации из государственных информационных систем в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В постановлении важное значение придается оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284<sup>69</sup>.

Итоги функционирования электронного правительства по состоянию на 2016 г. отражены в Системном проекте электронного правительства Российской Федерации «Электронное правительство 2020», подготовленном Минкомсвязи России (далее – Системный проект)<sup>70</sup>. В данном документе, в частности, отмечается, что в Российской Федерации созданы и действуют основные инфраструктурные компоненты электронного правительства, обеспечивающие перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму:

- единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) и региональные порталы государственных и муниципальных услуг (РПГУ), действующие почти во всех субъектах Российской Федерации;
- официальные вебсайты и порталы органов государственной власти и местного самоуправления в сети Интернет, мобильные приложения, инфоматы;
- единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), что позволяет пользоваться одним идентификатором для доступа к электронным государственным и муниципальным услугам различных поставщиков, в том числе через разные каналы;
- единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), обеспечивающая взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе оказания государственных услуг, предоставляемых в электронной форме;
- государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, позволяющая физическим и юридическим лицам получать информацию о своих обязательствах перед бюджетом Российской Федерации по принципу «единого (одного) окна» и осуществляющая учет платежей и начислений при предоставлении услуг (ГИС ГМП);
- федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций), который включает сведения обо всех государственных и муниципальных услугах (ФРГУ);
- информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг, которая предоставляет доступ к агрегированной информации по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг;

- многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг и иные точки доступа к получению государственных и муниципальных услуг с учетом реальных потребностей и особенностей разных категорий пользователей.

Функционирование всех перечисленных компонентов электронного правительства регулируется нормативными правовыми актами. Например, организация функционирования Единого портала государственных и муниципальных услуг определена постановлениями Правительства Российской Федерации от 8 июня 2011 г. № 451 «Об утверждении Положения об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» и др.

Функционирование системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) регулируется постановлениями Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия», от 25.12.2014 № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия».

Функционирование Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) поддерживается рядом нормативных документов: постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”, от 10 июля 2013 г. № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”», от 14 июля 2018 г.

№ 820 «Об установлении требований к проведению идентификации гражданина Российской Федерации государственными органами и организациями, осуществляющими размещение в электронной форме в единой системе идентификации и аутентификации сведений, необходимых для регистрации гражданина Российской Федерации в указанной системе, и иных сведений, предусмотренных федеральными законами, а также размещающими сведения в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина Российской Федерации».

С развитием электронного правительства расширяется сфера юридически значимого электронного взаимодействия, что подтверждается, с одной стороны, расширением сферы использования усиленной квалифицированной электронной подписи (УКЭП), с другой – реализацией механизма идентификации и аутентификации заявителей (граждан и организаций) с помощью простой электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг через ЕПГУ. В инфраструктуре электронного правительства создана и функционирует информационная система Головного удостоверяющего центра, обеспечивающая применение электронной подписи в Российской Федерации и предоставляющая сервисы доверия в части использования электронных документов, мониторинга качества услуг удостоверяющих центров. Реализован механизм кросс-сертификации<sup>71</sup> и выдачи корневых сертификатов для удостоверяющих центров. Применение электронной подписи при обращении к сервисам электронного правительства регулируется рядом нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации<sup>72</sup>.

В Системном проекте отмечается<sup>73</sup>, что в Российской Федерации наблюдается быстрый (а по отдельным группам взрывной) рост предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Через ЕПГУ за 2015 г. было заказано 49,8 млн федеральных и около 1 млн региональных электронных услуг, что почти в три раза больше, чем в 2014 г. В 2016 г. (по состоянию на 01.10.2016) количество заказанных услуг через ЕПГУ составило уже более 220 млн.



К СМЭВ подключены все базовые государственные информационные ресурсы и около 12 тыс. организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, ведется работа по использованию СМЭВ в процессах осуществления государственных функций. Число транзакций в СМЭВ также растет: 1,8 млрд в 2013 г., 4,3 млрд в 2014 г., 7 млрд в 2015 г. и в 2016 г. (по состоянию на 01.10.2016 г.) – 7,2 млрд.

Благодаря активному внедрению инструментов электронного правительства на федеральном и региональных уровнях в 2012 г. впервые можно было наблюдать быстрое повышение позиции России в рейтинге стран по композитному индексу развития электронного правительства ООН<sup>74</sup> – с 59-го места в 2010 г. на 27-е в 2012 г. и сохранила это место в 2014 г.

Высокие темпы роста в 2008–2010 годах телекоммуникационных показателей, прежде всего проникновения сети Интернет, позволили России подняться по индексу телекоммуникационной инфраструктуры с 63-го места в 2010 г. на 30-е в 2012 г. В последующие годы темпы роста показателей телекоммуникационной инфраструктуры в стране снизились, и в 2016 г. Россия спустилась на 38-е место, что сказалось на месте в общем рейтинге по индексу развития электронного правительства.

Отмечается, что снижение темпов роста телекоммуникационных показателей связано как с общей экономической ситуацией, так и с недостаточной реализацией мер по снижению цифрового неравенства в России. Свой вклад в снижение места в рейтинге по индексу телекоммуникационной инфраструктуры внесло и изменение методики измерения числа абонентов сотовой связи, при которой в последние годы учитываются только активные абоненты.

Рост места в рейтинге по индексу онлайн-услуг был также стремителен (с 68-го места в 2010 г. на 37-е в 2012 г. и на 27-е в 2014 г.), что было вызвано переводом услуг в электронную форму и созданием ЕПГУ, а также развитием сайтов государственных органов, органов местного самоуправления и повышением открытости их деятельности, однако в 2016 г. Россия опустилась с 27-го на 38-е место по индексу онлайн-услуг.

В связи с этим в Системном проекте отмечается ряд серьезных недостатков в функционировании электронного правительства:

- организационно-технические проблемы;
- проблемы реализации действующих документов стратегического планирования (в части развития электронного правительства);

– проблемы нормативного регулирования.

Авторы Системного проекта видят решение указанных проблем в следующем<sup>75</sup>:

- расширение функционала единого личного кабинета (ЕЛК);
- реализация механизма взаимодействия каналов предоставления услуг, при котором заказ, контроль хода выполнения и получение результата услуг может осуществляться с использованием различных каналов доступа (омниканальность);
- предоставление электронных услуг на всей территории Российской Федерации вне зависимости от постоянной регистрации по месту жительства гражданина;
- интеграция информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с автоматизированными системами органов власти (организаций), предоставляющих услуги, организаций, участвующих в предоставлении услуг, а также с ЕПГУ;
- обеспечение возможности упреждающего информирования граждан об их правах на получение государственных услуг (проактивная модель), а также реализации механизма комплексного получения электронных услуг по жизненным ситуациям;
- сокращение числа документов, которые пользователь должен предоставлять лично при получении услуги;
- развитие нормативной базы, регулирующей формы электронной идентификации и аутентификации личности граждан Российской Федерации при их взаимодействии с государственными и негосударственными организациями;
- модернизация действующего нормативного регулирования развития порталов государственных и муниципальных услуг и сайтов органов власти в сторону интеграции их в единую сервисно-навигационную систему для предоставления гражданам и предпринимателям максимально удобного доступа к услугам и сервисам государства через Интернет;
- формирование нормативной базы предоставления комплексных услуг (по жизненным и деловым ситуациям);
- создание нормативной базы перевода части услуг в режим автоматического предоставления с согласия пользователя, при условии информирования гражданина о наличии у него права на получение государственных услуг, в том

- числе в связи с изменением жизненной ситуации;
- внесение изменений в действующую нормативную базу в связи с необходимостью установления приоритета электронного документа перед бумажным, а данных – перед документом, включая определение порядка придания юридической силы не только электронным документам, но и данным, используемым в государственных и муниципальных информационных системах, что, по мнению авторов Системного проекта, позволит сократить государственный документооборот;
  - законодательное закрепление права заявителей на подачу заявлений на оказание государственных и муниципальных услуг в устной форме, определение порядка реализации данного права, включая голосовую идентификацию и аутентификацию.

Отмечается также, что недостаточное внимание уделяется развитию ИКТ-компетенций государственных и муниципальных служащих, уровень компьютерной грамотности которых, а также мотивация к обучению использованию информационных технологий остаются достаточно низкими. По данным Росстата, в 2014 г. только 5,7% государственных гражданских и муниципальных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование, прошли обучение по направлению «информационно-аналитическое», включающему получение знаний и навыков в сфере ИКТ<sup>76</sup>.

С другой стороны, отмечается, что обеспечить требуемый рост показателей развития электронного правительства невозможно только за счет повышения качества электронных сервисов (по актуальным данным Росстата, полностью удовлетворены качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме 61,7% граждан и 31,2% организаций), в связи с чем необходимо проведение регулярных мероприятий федерального и регионального уровня по информированию граждан и популяризации электронных услуг, сервисов, порталов и инструментов их получения, созданию условий для приоритетного использования электронных документов.

С учетом сложившейся экономической ситуации единственно возможным направлением развития электронного правительства авторами Системного проекта рассматривается так называемый трансформационный сценарий развития электронного

правительства, который, с одной стороны, позволит запустить необходимые модернизационные процессы, а с другой – не потребует избыточных затрат со стороны государства, граждан и организаций.

Трансформационный сценарий предполагает переход электронного правительства от ориентации на ведомственные процессы к ориентации на пользователя, а в области управления развитием электронного правительства – внедрение современных управленческих подходов, включая архитектурный<sup>77</sup>.

Реализация трансформационного сценария предполагает:

- комплексное развитие законодательной базы, затрагивающее широкий спектр вопросов, включая унификацию применения информационно-коммуникационных технологий на всех уровнях и во всех ветвях власти, использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства при реализации проектов электронного правительства, снижение барьеров для гражданско-правовых отношений в электронном виде;
- применение современных методов управления: общую координацию проектов информатизации в рамках развития электронного правительства, включая методы управления качеством, мониторинга ключевых показателей эффективности, активное гражданское участие в государственном управлении;
- развитие сервисов электронного правительства, в том числе реализация комплексных государственных и муниципальных услуг, связанных с жизненными ситуациями, обеспечение возможности применения современного менеджмента знаний, интеллектуальных технологий, мобильных сервисов;
- выделение и централизованное развитие совместно используемых сервисов и данных электронного правительства, включая базовый набор инструментов, интеллектуальных технологий, базовых информационных ресурсов для всех категорий пользователей;
- непрерывное повышение уровня компьютерной, медиа- и информационной грамотности пользователей электронного правительства, в том числе за счет организации соответствующего дистанционного обучения, усиление мотивации к использованию возможностей электронного правительства;

- развитие инфраструктуры доступа всех категорий пользователей к электронному правительству, включая решение проблемы информационного (цифрового) неравенства для удаленных и труднодоступных местностей.

Наряду с формулированием направлений развития электронного правительства в рамках трансформационного сценария авторами отмечаются риски, с которыми может столкнуться реализация данного проекта. В частности, это:

- вероятность сохранения межведомственных барьеров вследствие большого количества участников различных уровней (федерального, регионального, муниципального);
- территориальная специфика, конфликты интересов, несогласованность понятийного аппарата;
- отсутствие методик разработки административных регламентов оказания государственных (муниципальных) услуг в электронном виде, полноценно учитывающей требования автоматизации;
- неготовность ИКТ-инфраструктуры некоторых регионов или муниципалитетов к подключению к общим системам предоставления услуг в электронном виде, включая использование базовых информационных ресурсов;
- медленное развитие организационной культуры в органах государственной власти и местного самоуправления;
- глобальный сбой инфраструктуры электронного правительства, в том числе связанный с последствиями природных и техногенных катастроф.

Несмотря на наличие достаточно серьезных рисков, предполагается, что в результате реализации трансформационного сценария к 2020 г. электронное правительство Российской Федерации выйдет на качественно новый уровень, соответствующий инновационным вызовам.

Основные контуры реализации трансформационного сценарий развития электронного правительства определены Федеральным проектом «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика российской Федерации»<sup>78</sup>, которым, в частности, предусмотрена задача 06.01.001, сформулированная следующим образом: «Разработаны и утверждены требования к целевому состоянию и определено целевое состояние цифровой трансформации приоритетных

массовых социально значимых, в том числе разрешительных государственных и муниципальных услуг, в том числе сгруппированных по жизненным ситуациям, в соответствии с утвержденным перечнем услуг и сервисов».

Установлено, что цифровая трансформация и оптимизация государственных и муниципальных услуг будет базироваться на следующих принципах:

- в государстве нет физических документов, кроме удостоверения личности гражданина (в данном случае под физическими документами понимаются документы, подтверждающие права и законные интересы граждан);
- запрет на запрос у граждан информации, которая имеется в распоряжении государства, все необходимые документы запрашиваются из электронных реестров органов власти;
- принцип комплексного подхода к решению жизненных ситуаций заявителей посредством суперсервисов;
- минимизация участия чиновников в принятии решений по оказанию услуг, перевод услуг в режим online;
- омниканальность взаимодействия с использованием любых удобных пользователю инструментов обращения за услугами (мобильные устройства, соцсети, сайты, банковские приложения, e-mail);
- проактивное предоставление услуг на основании изменения статусов граждан в ведомственных реестрах;
- исключение бумажных носителей в процессах оказания услуг, межведомственного взаимодействия и документооборота между органами власти.

В настоящее время мероприятия по цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг в рамках решения данной задачи проводятся по двум направлениям: комплексное решение жизненных ситуаций граждан и бизнеса (суперсервисы) и цифровая трансформация приоритетных государственных и муниципальных услуг (моносервисы).

В целях реализации мероприятий, предусмотренных Федеральным проектом «Цифровое государственное управление», на заседании президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 28 марта 2019 г. были одобрены и утверждены:

- положение о рабочих группах подкомиссии Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности по реализации первоочередных жизненных ситуаций (суперсервисов);
- типовой план деятельности рабочих групп при подкомиссии Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности по реализации первоочередных жизненных ситуаций (суперсервисов);
- перечень суперсервисов, ответственные ведомства и руководители рабочих групп по реализации суперсервисов;
- перечень государственных услуг, включаемых в план оптимизации в 2019 г.;
- матрица оценки цифровой зрелости государственных и муниципальных услуг;
- типовая форма дорожной карты оптимизации государственных и муниципальных услуг на основе расширенного использования информационных технологий;
- типовые целевые показатели оптимизации государственных и муниципальных услуг на основе расширенного использования информационных технологий.

29 марта 2019 г. правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утвержден список из 25 суперсервисов (ранее этот перечень включал около 200 отдельных услуг федерального, регионального и муниципального уровней).

На 2019 г. запланированы следующие мероприятия:

- до июля 2019 г. разработать и утвердить на Президиуме правительственной комиссии целевые состояния и дорожные карты оптимизации и цифровой трансформации приоритетных услуг и суперсервисов;
- обеспечить проектирование ведомственных и государственных информационных систем и подготовить изменения в нормативные правовые акты, позволяющие достичь целевое состояние оптимизации и цифровой трансформации государственных услуг в 2020 г.

Примечания

- <sup>1</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.
- <sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 02.12.2019.
- <sup>3</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1. Ст. 7.
- <sup>4</sup> Там же.
- <sup>5</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2019. № 14. Ст. 1461.
- <sup>6</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53. Ст. 8454.
- <sup>7</sup> Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2018. № 1. Ст. 19.
- <sup>8</sup> В период с 2004 по 2016 г. нормативное регулирование в сфере архивного дела осуществлялось Министерством культуры Российской Федерации.
- <sup>9</sup> В данной работе не рассматриваются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которыми регулируются вопросы информации и управления документами и сфера действия которых ограничивается территорией субъекта Российской Федерации.
- <sup>10</sup> Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.
- <sup>11</sup> Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953; 2016. № 27. Ст. 4229. Ст. 26, п. 6.
- <sup>12</sup> ГОСТ Р 7.0.8-2013. СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2014. П. 7.
- <sup>13</sup> ГОСТ Р ИСО 30300-2015. СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2015. П. 3.1.7.
- <sup>14</sup> ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019. СИБИД. Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы. М.: Стандартинформ, 2019. П. 3.14.
- <sup>15</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 02.12.2019. Ст. 2.



- 16 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 02.12.2019. Статья 2, п. 11.1.
- 17 ГОСТ Р 7.0.8-2013. СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2014. П. 9.
- 18 ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019. СИБИД. Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы. М.: Стандартинформ, 2019.
- 19 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2016. № 26. Ст. 3889; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 02.12.2019. Ст. 75, п. 1–5.
- 20 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗК «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2017. № 1. Ст. 3.
- 21 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2019. № 42. Ст. 5801.
- 22 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53. Ст. 8454.
- 23 Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I. Ст. 434.
- 24 ГОСТ Р 7.0.97-2016. СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов (с Изменением № 1). М.: Стандартинформ, 2018.
- 25 Примером УСД может быть Унифицированная система первичной учетной документации. Одна из подсистем этой УСД, включающая унифицированные формы документов по учету кадров (постановление Госкомстата России от 5 января 2004 г. № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты»), применяется кадровыми службами организаций.
- 26 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2016. № 18. Ст. 2641 (документ утратил силу).
- 27 Там же.
- 28 В результате изменений, внесенных в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти постановлением Правительства Российской Федерации от 26.04.2016 № 356, термин «электронный образ документа» заменен термином «электронная копия документа».
- 29 В Правилах делопроизводства (п. 4) дано следующее определение этого понятия: «электронная копия документа – копия документа, созданная в электронной форме» (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 26.04.2016 № 356).

- 30 Приказ Минкомсвязи России от 2 сентября 2011 г. № 221 «Об утверждении требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения» // Российская газета. 2011. 21 нояб. № 261.
- 31 Метаданные – данные, описывающие контекст, содержание, структуру документов и управление ими (см. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. СИБИД. Управление документами. Общие требования).
- 32 ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008 «СИБИД. Процессы управления документами. Метаданные для документов». М.: Стандартиформ, 2009.
- 33 О проблеме соотношения понятий «реквизит» и «метаданные» см.: *Суrowцева Н.Г.* Реквизиты и метаданные: цифровая трансформация // Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее: Сб. материалов IV Междунар. нТ.В. Кузнецовой / Отв. ред. Ю.М. Кукарина. М.: ООО «Термика.РУ», 2019. С. 157–164.
- 34 Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036; 2016. № 26. Ст. 3889.
- 35 План перехода на безбумажный документооборот принят распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.02.2011 № 176-р [Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности] // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.
- 36 Приказ Росархива от 29 апреля 2011 г. № 32 «Об утверждении Рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности» [Электронный ресурс]. URL: [http://archives.ru/documents/rekomend\\_edocument.shtml](http://archives.ru/documents/rekomend_edocument.shtml) (дата обращения 14.12.2020).
- 37 При этом следует учитывать, что в соответствии с утвержденными Росархивом рекомендациями в перечни электронных документов включаются документы, которым установлен в основном временный срок хранения (до 10 лет включительно), а также документы длительного и постоянного сроков хранения, если их ведение в электронной форме предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; в перечни электронных документов не рекомендуется включать документы постоянного срока хранения (за исключением указанных выше), а также документы, срок хранения которых не установлен. Не включаются в перечни также копии электронных документов, полученные в результате сканирования документов на бумажном носителе (электронные копии документов могут включаться в номенклатуры дел на тех же основаниях, что и копии документов на бумажном носителе с соответствующим сроком хранения – «До минования надобности»).
- 38 В Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других

- архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях (утв. приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526; зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2015 г., гос. рег. № 38830; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 10.09.2015 г. для обозначения папок, в которые включается электронный документ, подлежащий передаче на хранение в архив, используется термин «контейнер» (п. 4.34 правил). Правилами предусматривается, что формирование контейнеров архивных электронных документов в составе электронных дел осуществляется в соответствующих информационных системах организации, а само электронное дело представляет собой совокупность контейнеров электронных документов или контейнер электронного документа, содержащий контент и метаданные электронного документа, файлы электронных подписей и визуализированную копию текстового электронного документа в формате PDF/A.
- 39 Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 27 декабря 2019 г., регистрационный № 57023; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 30 декабря 2019 г.).
- 40 Положение о Федеральном архивном агентстве (утв. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства»). Пункт 1 // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034; 2018. № 52. Ст. 8239.
- 41 Там же. Пункт 6, п. 3–6.
- 42 Приказ Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 17.08.2018, рег. № 51922) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 20.08.2018 г.
- 43 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2020. № 24. Ст. 3751.
- 44 Янковая В.Ф. Нормативное регулирование делопроизводства: современное состояние и перспективы развития // Управление документами в цифровой экономике: Материалы научно-практич. конф. 5 декабря 2018 г. М.: РГГУ, 2019. С. 13–22; Чуковенков А.Ю., Янковая В.Ф. Правила делопроизводства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разработка и применение // Отеч. архивы. 2018. № 4. С. 21–30; Янковая В.Ф. Что изменится в нормативной базе делопроизводства и архивного дела до конца 2018 г. // Справочник секретаря и офис-менеджера. 2018. № 10. С. 12–17.
- 45 Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (зарегистрирован Минюстом России 27 декабря 2019 г., гос. рег. № 57–23) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 30.12.2019 г. П. 1.3.

- 46 Приказ Росархива от 15 июня 2020 г. № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» (зарегистрирован в Минюсте России 20.10.2020, рег. № 60484) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 21.10.2020 г.
- 47 Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утв. приказом Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 30 декабря 2019 г. Пункт 2.4.
- 48 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034; 2018. № 52. Ст. 8239. Пункт 9, пп. 4, абз. 12.
- 49 Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утв. приказом Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Пункты 2.5–2.13.
- 50 Раздел 6 «Бланки документов» ГОСТ Р 7.0.97-2016 СИБИБД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов (с Изменением № 1). М.: Стандартинформ, 2018.
- 51 Федеральный закон от 11 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036; 2016. № 26. Ст. 3889; Постановления Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 1027; 2018. № 49. Ст. 7600; от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3744; 2018. № 36. Ст. 5623; от 25 августа 2012 г. № 852 «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4903; 2017. № 44. Ст. 6523; от 25 декабря 2014 г. № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 284; 2018. № 49. Ст. 7600.
- 52 Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утв. приказом Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Пункты 4.4–4.7.
- 53 Наименование раздела в справочнике (классификаторе) видов документов, к которому относится документ, включаемый в СЭД.
- 54 Включаются в СЭД, если поступивший документ подписан усиленной электронной подписью.

- 55 Приказ Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях (зарегистрировано в Минюсте России 17.08.2018, гос. рег. № 51922) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 20.08.2018.
- 56 Янковая В.Ф. Новый нормативный документ: Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2018. № 10. С. 22–35; Мещерина Т.А., Янковая В.Ф. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях: назначение и содержание // Отеч. архивы. 2018. № 6. С. 13–18.
- 57 Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство. М.: Знание, 2007; Бронников И.А. Информационное общество и электронное правительство: Учеб. пособие. М.: Изд. дом ГУУ, 2014; Государственные и муниципальные услуги: Методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворительности граждан. Ч. 1. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2012; Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. М.: Инфра-М, 2014; Дутов М.Ю. Сравнительный анализ европейского законодательства в области электронного документооборота [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russianlaw.net/law/doc/a147.htm> (дата обращения 14.12.2020); Киселёв А.С. Электронное правительство в Российской Федерации: генезис и современное состояние // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10. № 10. С. 199–204; Королев В.И. Электронное правительство: анализ, концептуальное представление, функциональные приложения / В.И. Королев, А.А. Новиков, А.Е. Шарков. М.: [б. и.], 2011; Ларин М.В. Информационное обеспечение управления: Учеб. пособие. М.: РГУ, 2016; Мирошниченко А.А., Мирошниченко М.А. Электронное правительство. Предоставление государственных и муниципальных услуг: Учеб. пособие. Краснодар: КубГУ, 2014; Вопросы становления электронной демократии в России: Сборник статей / Алт. акад. экономики и права; [редкол.: Е.А. Казьмина (отв. ред.) и др.]. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2016; Марков А.А. Концепция электронного правительства Российской Федерации. М.: Флинта, 2013; Носов В.В. Правовая основа формирования электронного правительства. М.: Директ-Медиа, 2013; Павлотенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис: Политические исследования. 2013. № 1. С. 86–99; Электронное государство: правовые аспекты: [сборник статей] / Нац. исслед. ун-т «Высш. школа экономики», Фак. права, науч.-учеб. лаб. по информ. праву [отв. ред. И.Ю. Богдановская]. М.: Юрист, 2012; и др.
- 58 Дрожжинов В.И. Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002; Он же. Электронный документооборот и управление записями на платформе EMC Documentum как инструмент борьбы с коррупцией. Белая книга. М.: Центр компетенций по электронному правительству, 2008 (сентябрь).
- 59 Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г.

- № Пр-212) // Российская газета. 2008. 16 февр. № 34 (документ утратил силу).
- 60 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р [О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года] // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.
- 61 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество”» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 24.04.2014, 05.12.2019.
- 62 Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1. Ст. 7.
- 63 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2019. № 14. Ст. 1461.
- 64 Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2018. № 1. Ст. 19.
- 65 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53. Ст. 8454.
- 66 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 02.12.2019.
- 67 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество”» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 24.04.2014, 05.12.2019.
- 68 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2084; 2019. № 6. Ст. 533.
- 69 Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219; 2019. № 47. Ст. 6666.

- 70 Системный проект электронного правительства Российской Федерации «Электронное правительство 2020» / Минкомсвязь России. Версия 12 октября 2016 г. С. 12 [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 71 Кросс-сертификация (cross certification) – процесс, выполняемый Центрами сертификации для установления доверительных отношений, в результате которого они считают цифровые сертификаты и открытые ключи друг друга доверенными и доверяют им так же, как своим собственным.
- 72 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3744; 2018. № 36. Ст. 5623; от 25 августа 2012 г. № 852 «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4903; 2017. № 44. Ст. 6523; от 25 января 2013 г. № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 377; 2018. № 49. Ст. 7600.
- 73 Системный проект электронного правительства Российской Федерации «Электронное правительство 2020» / Минкомсвязь России. Версия 12 октября 2016 г. С. 13 [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 74 Росстат. Итоги наблюдения за использование ИКТ населением России за 2015 год по форме № 1-ИТ. Таблица 5.7 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nabl-croc/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html) (дата обращения 14.12.2020).
- 75 Системный проект электронного правительства Российской Федерации «Электронное правительство 2020» / Минкомсвязь России. Версия 12 октября 2016 г. С. 14–15 [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 76 Там же. С. 17.
- 77 Там же. С. 28–30.
- 78 Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”». Утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7 (Документ опубликован не был); Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”») // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119; 2019. № 48. Ст. 6843.

## Электронные документы в цифровой экономике

### Теоретические аспекты

Электронный документ как явление информационного общества существует уже достаточно продолжительное время. Однако исследование теоретических вопросов сущности, свойств и признаков электронного документа и практических решений по его применению еще далеки от завершения. Очередным поводом актуализировать теоретические аспекты изучения электронного документа стало принятие программы «Цифровая экономика в Российской Федерации». К настоящему времени ученым и специалистам удалось достаточно далеко продвинуться по пути теоретических исследований и разработки практических решений, касающихся работы архивов с электронной (цифровой) документацией. Однако накопленного опыта пока еще недостает для исчерпывающего ответа на поставленные практикой вопросы.

За прошедшую четверть века активного изучения электронных документов накоплена достаточно обширная историография по данной теме как в нашей стране, так и за рубежом. Как известно, термин «электронный документ» начал наиболее активно использоваться в России с конца 1990-х гг. в связи с созданием и широким использованием в управлении современных информационно-коммуникационных технологий и информационных систем. В первую очередь началось изучение понятия электронного документа, его свойств, признаков и функций<sup>1</sup>. В ряде исследований были затронуты правовые вопросы функционирования электронных документов, касающиеся прежде всего их юридического статуса<sup>2</sup>. Важным аспектом проблемы



представляется вопрос о новых атрибутах, сопровождающих жизненный цикл подобного документа – речь идет о метаданных и форматах электронных документов, изучаемых учеными и специалистами<sup>3</sup>. В ряде исследований были предприняты усилия по комплексному представлению научно-методических решений в сфере электронных документов<sup>4</sup>, в том числе и обобщение зарубежного опыта<sup>5</sup>. Однако уверенного ответа на ключевой вопрос о пригодности электронного документа в качестве надежного транслятора документальной памяти на протяжении длительных исторических периодов в настоящее время пока не найдено.

На наш взгляд, первая проблема фундаментального характера – это проблема терминологии и понятийного аппарата. Подходы к ее решению, которые наблюдаются в нашей стране, можно сравнить с легендарными попытками возведения вавилонской башни. Каждый из участников этого процесса строит «свою» вавилонскую башню, не учитывая ни общего замысла, ни языка других «строителей». Казалось бы, с учетом значения информационных технологий в современном мире, в условиях реализации программы «Электронная Россия» и концепции электронного правительства принятый в 2006 г. федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» должен был четко сформулировать терминологию электронного документа и электронного документооборота. Однако как раз эти понятия в законе не получили правового решения. Недаром И.Л. Бачило, крупнейший ученый в сфере информационного права, очень низко оценила значение этого закона для регулирования процессов документирования, ввиду отсутствия терминов «документ» и «электронный документ», а также правовых норм, в которых были бы определены формы носителя информации, содержание документа и его юридическая сила<sup>6</sup>. Эти нормы пришлось вводить в закон в процессе его актуализации.

Несмотря на то что в 2010 г. федеральный закон был дополнен определением электронного документа как «документированной информации, представленной в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»<sup>7</sup>, ясности он не добавил. Данное определение подчеркивает аспекты документа лишь как средства коммуникации, как объекта для передачи документирован-

ной информации по разным видам информационных телекоммуникационных сетей или систем. К сожалению, с точки зрения архивоведения и документоведения в этом определении не говорится ни о требованиях к его содержанию (аутентичность, подлинность, целостность), ни о юридическом статусе документа. Это является серьезным недостатком данного определения и затрудняет его полноценное применение в делопроизводстве и архивном деле. Дальнейший анализ определения *электронного документа* из действующего закона об информации показывает, что законодатели понимают под электронным документом документированную информацию, представленную в электронной форме, т. е. в этом определении законодатель выделяет «электронную форму» документа. В другом нормативном акте – «Правилах обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» – появляется «документ в электронном виде» как структурированная совокупность данных, обрабатываемая с использованием информационных технологий и представляющая собой установленный набор реквизитов, включая реквизиты, содержащие регистрационные данные документа и усиленную квалифицированную электронную подпись<sup>8</sup>. В этом контексте возникает вопрос, является ли «документ в электронном виде» электронным документом? Идет ли речь в нормативных актах федерального уровня об одном и том же предмете, или же о разных? С такой же ситуацией мы столкнемся в определении электронного документа в ряде национальных стандартов<sup>9</sup>.

Не случайно мы наблюдаем понятийную разногласицу в ведомственных нормативных актах, в которых заходит речь об электронных документах. По мере внедрения информационных технологий понятие «электронный документ» стало широко использоваться во многих законодательных и отраслевых нормативных правовых актах. При этом можно увидеть, что в одних ведомствах термин «электронный документ» используется в регламентированном законом «Об информации...» аспекте, а в других – как информация, представленная в электронной форме, подписанная электронной подписью, т. е. в соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об электронной подписи». Напомним, что в этой статье зафиксировано положение о том, что «информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе,

подписанному собственноручной подписью». Несмотря на то что в этой статье термин «электронный документ» не закреплен, однако именно она послужила основой для формулирования понятия «электронный документ» законодателем при регламентации государственных и муниципальных услуг и реализации процессов межведомственного электронного взаимодействия.

Приходится с сожалением констатировать, что при разработке нормативных актов, касающихся электронных документов, профессиональные требования со стороны ученых и специалистов в сфере управления документами либо не учитываются, либо подгоняются под удобную для разработчиков схему. Ученые-документоведы однозначно считают, что суть электронного документа должна определяться через ближайшее родовое понятие «документ», а не через понятие «документированная информация»<sup>10</sup>.

Но, как бы парадоксально ни звучало, в России пока не сформулировано законодательного определения понятия «документ». В действующем законе «Об информации...» есть термин *документированная информация*, но понятие *документ* отсутствует. Документированная информация – это один из важнейших элементов «документа» как предмета и объекта документоведения, но не тождественное ему понятие. Определение документа из смежного законодательства (ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» от 29.12.1994 №77-ФЗ) распространять на сферу делопроизводства не вполне корректно, поскольку данный закон не касается архивных и делопроизводственных документов<sup>11</sup>. В связи с этим можно сделать недвусмысленный вывод о том, что без четкого формулирования понятия «документ» сложно говорить о таком же четком понимании электронного документа.

В отсутствие законодательно установленной дефиниции документа и с учетом потребности практики в ее формулировании вполне естественно предпринимаются попытки восполнить данный пробел со стороны ученых и специалистов. Существует целый ряд определений документа в локальных нормативных актах, стандартах, в работах ученых-документоведов и архивистов, представителей других отраслей знания. Не первый год решением терминологических проблем электронного документа занимается рабочая группа, организованная в процессе исполнения «дорожной карты» Национального проекта «Цифровая экономика». В целях исполнения положений Национального проекта «Цифровая экономика» были созданы рабочие группы

исполнителей по разным направлениям проекта, в том числе и по спектру проблем электронного документа. Примечательно, что работа этой группы, сформированной из представителей разных областей знаний, подразумевает поиск ответов на теоретические вопросы, начиная с понятийного аппарата. Сразу заметим, что данные вопросы нельзя вульгарно сводить, как это делают отдельные специалисты, только лишь к поиску устраивающего всех определения электронного документа. Безусловно, как и в классическом документоведении, должны быть исследованы существенные характеристики, функции, признаки и свойства электронного документа. Однако существенного продвижения вперед и результатов работы группы пока не достигнуто.

Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что электронный документ используется в самых разных сферах профессиональной деятельности, для каждой из которых имеют значение свои особенные характеристики, которые авторы и пытаются включить в определяемое понятие. Для делопроизводства – это обеспечение юридически значимого электронного документооборота, для архивного дела – долговременное хранение, для информационных технологий – структурирование данных, для юриспруденции – возможность использования в качестве доказательства и др. Наиболее разумным выходом из сложившейся ситуации, с нашей точки зрения, является привязка определения электронного документа к конкретной сфере профессиональной деятельности. Например, стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52292-2004 «Информационная технология (ИТ). Электронный обмен информацией. Термины и определения» трактует «электронный документ» следующим образом: «Электронный документ; Элд: Форма представления документа в виде множества взаимосвязанных реализаций в электронной среде и соответствующих им взаимосвязанных реализаций в цифровой среде». С точки зрения специалиста – информатика: это определение вполне адекватно передает технико-технологическую специфику электронного документа. С другой стороны, данное определение не воспринимается ни документоведами, ни архивистами как относящееся к их профессиональной сфере.

Поэтому следует сделать вывод о том, что установление единого понятия документа (электронного документа) в законах, регулирующих разные сферы социально-экономической жизни, в международных и национальных стандартах из различных профессиональных областей практически невозможно, да и,

скорее всего, такие попытки не приведут к нужному и устраивающему все заинтересованные стороны результату. И надо понимать объективные причины этого, связанные, прежде всего, с тем обстоятельством, что каждая предметная область отраслей научного знания формирует свою специальную терминосистему для практической деятельности конкретных специалистов (делопроизводителей, архивистов, библиотекарей, IT-специалистов, юристов, менеджеров и пр.). При такой разнообразии подходов к дефинированию термина «документ» дать непротиворечивое и научно обоснованное определение электронного документа представляется непростой задачей.

В данном случае принципиально важно, чтобы понятие «электронный документ» одинаково воспринимали специалисты по управлению документами и архивисты. На наш взгляд, наиболее адекватным представляется понимание электронного документа как *документа, информация которого представлена в цифровой форме*<sup>12</sup>.

Вопрос об определении электронного документа приобретает дополнительную актуальность еще и потому, что наряду с этим термином активно используется термин «цифровой документ». В связи с этим возникает вопрос о том, насколько значима в научном аспекте эта проблема? Что стоит за употреблением этих терминов, всего лишь синонимия? Или действительно цифровой документ отличается от электронного документа? Что касается цифрового документа, то во многом его применение обусловлено данью современным трендам (цифровая экономика). Однако возникает справедливый вопрос: а только ли ради моды используется это словосочетание? Не скрывается ли за ним зарождение нового понятия? Эта проблема требует серьезного теоретического осмысления.

В многоязычной базе данных архивной терминологии приводятся термины «электронный документ» (electronic record) и «цифровой документ» (digital record)<sup>13</sup>. Хотя они и позиционируются как два самостоятельных термина, фактически определяются одинаково: информация, которая была включена в систему, обеспечивающую хранение документов и работу с ними в автоматизированной системе, и которая требует использования системы, чтобы сделать ее понятной человеку.

В российском законодательстве не применяется термин «цифровой документ», однако достаточно часто используются слова «электронно-цифровой» и «оцифрованный». Во всех случаях

использование слова «цифровой» связывается с технической стороной бытования документа в информационной системе, где он представлен в виде последовательности чисел (0-1), в двоичной системе.

Это утверждение может быть подкреплено изучением международных стандартов, содержащих термины «электронный документ» и «цифровой документ». В стандартах, которые связаны с управлением документами, используется общее понятие «документ», так как для формирования методологии управления документами носитель не имеет решающего значения. Как только в стандартах речь заходит о технических аспектах, обеспечивающих отдельные процессы управления документами в информационных системах, появляется термин «цифровой документ». Проблема соотношения понятий «электронный документ» и «цифровой документ», с точки зрения научной дисциплины «документоведение», требует дальнейшего изучения. На наш взгляд, вполне оправданным в данном случае представляется обращение к философским аспектам теории информации.

Как известно, практически все взгляды на сущность информации группируются вокруг двух основных подходов: атрибутивного и функционального<sup>14</sup>. Согласно сторонникам *атрибутивной* концепции, информация – неотъемлемое внутреннее свойство всех материальных объектов, она содержится во всех без исключения элементах и системах материального мира. Познавательный процесс в этом случае представляет собой декодирование информации, которая содержится в предметах реального мира. Сторонники *функциональной* концепции исходят из неразрывной связи информации с управлением, с функционированием самоорганизующихся, самоуправляемых систем. Исходя из вышеназванных концепций, можно предположить, что понятие цифрового документа лучше укладывается в суть атрибутивной концепции, а электронный документ может выступать как объект функциональной концепции. Иначе говоря, понятие «цифровой» характеризует внутреннюю организацию документа, а понятие «электронный» указывает на принадлежность документа к информационной системе, благодаря которой он может принимать вид (форму), доступный для человеческого восприятия. Разумеется, данное предположение пока можно назвать научной гипотезой, требующей дальнейшей специальной разработки.

Этот ряд примеров можно было бы продолжить. Исходя из этого, можно сделать вывод, что в настоящее время не существует однозначного понимания природы электронного документа, что создает известные трудности в определении ценности электронных документов как трансляторов документальной памяти.

Учитывая это обстоятельство, поиск непротиворечивого научного термина, определяющего электронный документ и устараивающего в равной степени представителей различных отраслей знания и специалистов разнородных сфер деятельности, представляется малоперспективным занятием. Нам кажется, что в данной ситуации приоритетным направлением исследований является выделение и идентификация документальных объектов, которые можно объединить общим понятием «электронные документы», т. е. документы, информация которых представлена в электронной (цифровой) форме.

С учетом этого сделаем попытку очертить круг электронных документов. По нашему мнению, можно обозначить четыре основные группы электронных документов. Первую и основную группу составляют электронные документы, весь жизненный цикл которых протекает в электронном виде. Вторую – цифровые копии бумажных и других аналоговых документов. К третьей группе целесообразно отнести базы данных, которые в ряде случаев могут быть объектами архивного хранения (реестры, списки, кадастры). В основанной на управлении с помощью данных и использующих технологии блокчейна цифровой экономике они привлекают особое внимание. Четвертая группа – это сообщения электронной почты, мобильной связи, веб-документы Интернета, социальных сетей, сайтов, контент которых также можно расценивать как своеобразные электронные документы.

Безусловно, необходимо более глубоко исследовать с позиций классического архивоведения вопросы архивного хранения современных информационных ресурсов. Только после всестороннего научного анализа и теоретического обоснования можно будет сделать выводы о целесообразности и методах хранения в архивах не только традиционных архивных документов, включая электронные документы, но и документированной информации в виде данных, записей<sup>15</sup>, баз данных, сжатого контента из документов. Такого рода нововведения должны быть закреплены в законодательстве и соответствующих правилах работы.

## Практика применения электронных документов в цифровой экономике

Очевидно, что самым объемным информационным массивом является делопроизводственная документация. Делопроизводство государственных и иных организаций представляет собой достаточно хорошо отлаженный и регулируемый процесс, который опирается на прочную нормативную базу, подготовленные кадры и системы автоматизации документооборота. В отношении электронных документов как части делопроизводственной документации возникает два основных вопроса. Первый вопрос – как отобрать из общего массива те электронные документы, которые отвечают принципам аутентичности, целостности, достоверности и пригодности для использования на всех этапах жизненного цикла, и второй вопрос – какими методами и инструментами необходимо пользоваться, чтобы провести экспертизу ценности таких электронных документов для передачи их на архивное хранение.

На наш взгляд, к группе документов, изначально созданных в цифровом виде, можно применять установившиеся правила и методы архивной работы в полном объеме. Но при этом следует учесть технико-технологические особенности работы с электронными документами исходя из их специфики. Вторую группу электронных документов составляют цифровые копии бумажных и других аналоговых документов. Несмотря на возражения отдельных ученых<sup>16</sup>, считаем, что эта категория должна быть отнесена к электронным документам, поскольку их информация также представлена в цифровом виде. Копия документа представляет собой реальный объект документооборота и участвует в нем наряду с подлинником по установленным нормативными актами правилам и инструкциям. Рассматривая эту категорию документов, отметим ряд особенностей использования в делопроизводстве и архивном деле электронных копий.

Прежде всего при наличии подлинников, копии (за редким исключением) не передаются на архивное хранение. Век копии недолог, он определяется сроками практической потребности в ней для оперативного делопроизводства. Как правило, после завершения жизненного цикла документа в делопроизводстве практическая надобность в копиях документов отпадает, и они в большинстве случаев после этого подлежат уничтожению. В отдельных случаях, при наличии хорошо организованной информационной системы, массив копий документов в элект-



ронном виде может быть передан в архив для организации информационно-справочной работы. В этом случае функция трансляции документальной памяти сохраняется за электронной копией в полном объеме в течение сроков хранения в данном архиве подлинника документа. Таким образом, электронные копии аналоговых документов в определенных обстоятельствах могут сохраняться так же, как и электронные документы первой группы.

В связи с этим нельзя обойти вниманием появление нового понятия «замещающее сканирование». Этот «термин» возник в ходе работы одной из проектных групп по программе «Цифровая экономика». Под замещающим сканированием предлагается понимать создание заверенных электронных копий аналоговых документов с последующим уничтожением оригиналов (подлинников). Предложение весьма спорное с многих точек зрения. Во-первых, непонятно, чем авторов данного предложения не устроил термин «электронная копия», который вполне может быть использован в качестве альтернативы. Во-вторых, в состав термина включена определенная технология, что противоречит общепринятым канонам терминообразования. По аналогии можно выстроить ряд подобных «терминов»: замещающее фотографирование, замещающее ксерокопирование, замещающее клонирование и др. Такой подход противоречит всем научным принципам как документоведения, так и архивоведения. В-третьих, какие экономические расчеты положены в основу данного предложения? На какие категории документов по срокам хранения предполагается распространить «замещающее сканирование»? Если на документы со сроками хранения до 5 лет, то это просто напрасно потраченные средства. Массовое сканирование документов с истекающими сроками хранения приведет к нанесению финансового ущерба бюджету организации. Какой смысл сначала создавать документы на бумаге, а потом переводить их в электронный вид?

По нашему убеждению, в этой ситуации гораздо разумнее было бы вернуться к исполнению нормативных актов правительства начала 2010-х гг., в которых была поставлена задача перехода на электронное документирование и электронный документооборот органов государственного управления. В то время поставленная задача решалась системно, продуманно и последовательно. Прежде всего правительством были утверждены Правила делопроизводства в федеральных органах исполнитель-

ной власти, в которых впервые электронные документы получили юридический статус полноправного объекта документооборота наряду с документами на бумажной основе<sup>17</sup>. Правительство утвердило план перехода к электронному документообороту, который, к сожалению, из-за нереальных сроков исполнения в полном объеме выполнить не удалось<sup>18</sup>. Однако при этом удалось реализовать, хотя и не в полном объеме, создание федеральными органами исполнительной власти перечней документов, которые должны были создаваться и участвовать в документообороте исключительно в электронном виде<sup>19</sup>. Был организован постоянный мониторинг объемов документооборота федеральных органов исполнительной власти, важным исследуемым показателем которого был рост числа электронных документов в делопроизводстве<sup>20</sup>.

Таким образом, если бы вышеуказанные задачи решались в полном объеме и последовательно, то сегодня не было бы необходимости обращаться к сомнительным новациям в виде «замещающего сканирования», внедрения «электронных дубликатов» документов и т.п. Переход к электронному документированию и электронному документообороту делает излишними дорогостоящие и сложные манипуляции с документами для решения элементарных задач их сохранения в установленные законом сроки.

В цифровой экономике предполагается расширение применения робототехнических устройств и систем искусственного интеллекта. Ими создается громадный массив документов. Эти документы, создаваемые без участия человека в информационных системах или автоматическими устройствами, образно говоря, «роботизированная» – документация, остается совершенно без внимания со стороны документоведов и архивистов. В то же время, по мнению специалистов, документы и сообщения, автоматически генерируемые информационными системами, в скором времени будут доминировать по объему в организациях цифровой экономики<sup>21</sup>. Думается, что определенная часть таких документов из банковских, платежных, почтовых, информационных и других подобного рода систем заслуживает рассмотрения как новая категория документоведения. Следовало бы поразмышлять о проведении экспертизы ценности подобных документов как возможных объектов архивного хранения.

Надо признать, что хранение архивных электронных документов в современных условиях сопряжено с рядом препятст-

вий. Например, М.П. Бобылева совершенно обоснованно отметила радикальное усложнение задач архивов в связи с необходимостью долговременного хранения электронных документов, поскольку для этого следует сформировать доверенную среду, обеспечить непрерывность ее функционирования, информационную безопасность, защиту информации, а также поддерживать в актуальном состоянии комплекс программно-технических средств<sup>22</sup>. Комплекс программно-технических средств должен обеспечивать процедуры миграции и конвертирования электронных документов. Информационные системы, которые будут использоваться архивом для обеспечения процессов хранения, комплектования, использования электронных документов должны постоянно актуализироваться и эволюционировать вслед за развитием информационных технологий. Упование на то, что для хранения архивных электронных документов можно создать уникальные носители информации и разработать «вечные» форматы хранения, не оправдывает себя. В этом ожидании можно потерять многие файлы ценных документов.

Добавим, что для долговременного хранения электронных документов следует позаботиться и о надежности носителей и хранилищ информации, создать и постоянно поддерживать физико-технические и санитарно-гигиенические условия хранения архивных электронных документов, предусмотреть системы аварийного электропитания и защиты от природных катаклизмов. Если для хранения документов на бумажной основе можно приспособить, в общем-то, любое помещение, то для хранения архивных электронных документов необходимо помещение с особыми характеристиками, которые далеко не каждая организация может обеспечить. Кроме того, в процессе архивного хранения документов необходимо обеспечить решение ряда технико-технологических вопросов (форматы, электронная подпись, импортозамещение программного обеспечения, миграция и конвертирование и др.), которые хотя и не являются принципиально новыми, но в условиях конкретного архива требуют особого внимания. На это указывают современные публикации ряда авторов<sup>23</sup>.

Основные организационно-технические решения по отношению к электронным архивным документам представлены в Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной

власти, органах местного самоуправления и организациях<sup>24</sup> 2015 г. В Правилах было впервые сформулировано современное понимание электронных документов и изложены требования по их хранению, комплектованию, учету и использованию. Согласно правилам, в архиве должны быть созданы соответствующие условия для хранения и работы с электронными документами. Установлен формат хранения текстовых электронных документов – PDF/A. Правила закрепили установленный международным стандартом и утвержденный постановлением правительства контейнерный метод передачи электронных документов на архивное хранение. Согласно правилам, в контейнер включается сам электронный документ в оригинальном формате, его копия в формате PDF/A и файлы метаданных, в том числе файлы электронных подписей, которые сопровождали данный документ в течение его жизненного цикла. Такой контейнер при поступлении в архив легко может быть преобразован из транспортного в контейнер хранения электронного документа.

Правилами была закреплена процедура формирования единицы хранения – электронного дела по номенклатуре дел в виде или совокупности контейнеров документов или одного контейнера (документа). При этом в момент передачи дел на хранение в государственный архив архивисты могли оперировать контейнерами электронных документов, передавая их в установленном порядке на государственное хранение уже в форматах архивного хранения, применив требуемые процедуры конвертирования и миграции электронных документов. Следует добавить, что это положение закреплено Правилами делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления<sup>25</sup>: при подготовке электронных документов, отобранных к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления, выполняются основные процедуры работы с документами, предусмотренные Правилами 2015 г. Таким образом, при разработке новой редакции Правил делопроизводства была обеспечена их преемственность и совместимость с положениями Правил 2015 г.

В мае 2020 г. Росархивом были утверждены Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях<sup>26</sup> (далее – Правила 2020 г.). Обеспечена ли преемственность положений Правил

2015 г. новыми Правилами 2020 г., регулирующими работу государственных и муниципальных архивов? В пункте 37.13 Правил 2020 г. указывается, что архив ведет прием на хранение электронных документов в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства по описям электронных дел, документов.

Основанием для такого решения составители Правил назвали п. 7 Положения о Росархиве<sup>27</sup>, которым установлено, что этот орган издает нормативные правовые акты, определяющие порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах, а также иные нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением нормативных правовых актов по вопросам, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Поскольку до настоящего времени вышеназванный порядок не разработан, можно сделать вывод о том, что в новых основополагающих Правилах работы государственных архивов 2020 г. кардинальный вопрос о формах и методах приема на хранение электронных документов просто обойден разработчиками. Остается предположить, что нормы, касающиеся приема на хранение в государственные и муниципальные архивы электронных документов, в ближайшее время будут разработаны.

В то же время в других разделах Правил вопросы работы с электронными архивными документами отражены, хотя и фрагментарно. Из текста Правил 2020 г. можно заключить, что основной способ хранения электронных документов предполагает использование «физически обособленных носителей» в упаковке, рекомендованной их производителем. К сожалению, правила не указывают, какие носители входят в это понятие и какие из них (дискета, жесткий диск, компакт-диск, флеш-память и др.) являются предпочтительными как более надежные. Такая неопределенность может привести к тому, что спустя какое-то время по разным причинам могут возникнуть сложности с воспроизведением информации, зафиксированной на таких носителях. В Рекомендациях ВНИИДАД по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах 2013 г. указыва-

лось, что моральное и физическое устаревание устройств считывания и записи информации составляет 10–15 лет, после чего следует их быстрое вытеснение из производства.

Моральное устаревание носителей информации представляется неизбежным, поскольку достижения в технологиях хранения постоянно изменяют способы физического хранения электронных документов (происходят, например, изменения в технологии записи, в интерфейсах оборудования/программного обеспечения дисковых приводов), изменяются способ физического представления потока битов, лежащего в основе документированной информации (например, использование кодов с коррекцией ошибок) и конструктивные параметры носителей. Как следствие, со временем более старые носители информации становятся несовместимыми с появившимися позднее носителями и оборудованием. Эти технологические изменения нужно учитывать при организации долговременного хранения электронных документов. Такие выводы были сделаны семь лет назад, когда информационно-техническая база архивов не была достаточно развитой.

По нашему мнению, более правильной была бы ориентация архивов на использование в целях хранения электронных документов, поступающих на постоянное хранение из источников комплектования, в информационной системе архива (серверное хранение), разработанной с учетом Типовых функциональных требований к ним. В пункте 7.1 Правил 2020 г. изложены нормы, которые включают в себя возможность хранения электронных документов в информационной системе архива – на собственном оборудовании архива или *в федеральном и (или) региональном хранилище электронных документов*. Поскольку в тексте правил и в других нормативных актах Росархива не определено понятие федерального и (или) регионального хранилища электронных документов, а также не дано правовой основы внеархивного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации, такое решение представляется по меньшей мере преждевременным и необоснованным.

Больше того, в тексте Правил далее упоминается возможность применения облачных технологий: «7.3. Нормативные условия хранения электронных документов в информационной системе архива обеспечиваются: резервным копированием электронных документов, в том числе при применении *облачных технологий*, и их конвертацией в современные форматы». Логически очень

сложно объяснить основания появления этой записи в правилах, еще труднее выполнить ее на практике. Таким образом, можно заключить, что вопросы хранения электронных документов в Правилах 2020 г. представлены фрагментарно и несистемно, часть из них нуждается в дополнительных разъяснениях. Например, в разделе «Особенности учета электронных документов» предписывается учитывать основной и рабочий экземпляры в описи под одним порядковым номером. Как это сделать практически, непонятно. Не вполне обоснованной представляется и норма о том, что «к описи электронных дел, документов прилагаются реестры документов электронного дела, в которых указываются файлы, составляющие электронные документы, даты и время их последнего изменения, объем в байтах, форматы файлов». При существующем порядке описи и реестры к ним следует утверждать в бумажном виде в трех экземплярах, дополнительно требуется электронная копия описи в формате, согласованном с архивом. При среднем объеме одного дела в сто документов можно представить, что количество страниц описи с реестрами значительно увеличится. Вероятно, было бы уместно сделать примечание о том, что эти реестры прилагаются к описи в электронном виде или включаются в ее электронную копию.

В целом, сравнивая полноту освещения работы с электронными документами в действующих нормативных актах Росархива, следует сделать вывод о том, что новые Правила 2020 г. не способствуют созданию полноценной нормативной базы по организации архивного хранения электронных документов, которая прослеживалась в Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях 2015 г. и в Правилах делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления 2019 г. Грамотное и всеобъемлющее формулирование норм необходимо государственным и муниципальным архивам, ждущим от федерального органа исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства полноценного регулирования в этой сфере деятельности.

Таким образом, практическое применение электронных документов представляет собой достаточно сложную и дорогостоящую процедуру, требующую создания в организации соответствующей инфраструктуры, наличия и постоянного обновления

информационных технологий, высококвалифицированного персонала. Поскольку создание и, самое главное, эксплуатация информационных систем, обеспечивающих функции архивного хранения, для отдельной организации может оказаться очень дорогостоящим проектом, можно предложить взять на себя задачи хранения электронных документов на принципах аутсорсинга государственным (муниципальным) архивам. При этом собственником электронных документов по-прежнему, до наступления установленного срока передачи их на государственное хранение, будет являться организация-фондообразователь. Для Российской Федерации этот вопрос является актуальным в связи с началом реализации проекта по созданию Центра хранения электронных документов (ЦХЭД)<sup>28</sup>. Создание ЦХЭД требует глубокой проработки не только технологических решений его реализации, но и теоретико-методологических основ хранения, комплектования, учета и использования электронных документов<sup>29</sup>. Особенностью хранящегося в информационной системе ЦХЭД документального массива будет являться то, что в его составе предполагается хранить не только электронные документы, изначально созданные в форме электронных, но и электронные документы, созданные в результате оцифровки документов, подлинники которых созданы на бумажном носителе.

Однако это решение еще далеко от своей практической реализации. Как показывает практика, совместить интересы специалистов в сфере информатизации и интересы архивистов зачастую бывает чрезвычайно сложно. Перечисленные выше задачи предполагается решить в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Исполнителями проекта предполагается создание информационной системы «Платформа ЦХЭД», которая призвана обеспечить централизованный прием и хранение электронных архивных документов и справочно-поисковых средств к ним в Центре хранения электронных документов. Тем самым будет обеспечена возможность федеральным органам государственной власти организовать доступ к электронным архивным документам, а гражданам Российской Федерации даст возможность поиска и просмотра электронных архивных документов посредством использования сети Интернет<sup>30</sup>.



Примечания

- 1 См. об этом: *Рысков О.И.* Исследование нормативно-методического обеспечения и практики применения электронных документов в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (1993–2004 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2004; *Залаев Г.З.* Анализ и классификация электронных документов // Вестник архивиста, 1999. № 2–3. С. 60; *Тихонов В.И.* Сущностные характеристики, состав и классификация электронных документов // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: Доклады и сообщения VI Междунар. науч.-практ. конф. 24–25 ноября 1999 г. М., 2000. С. 204–218; *Ларин М.В.* Некоторые проблемы эволюции управленческого документа // Там же. С. 46–47; *Сокова А.Н.* Электронный документ и электронный архив // Делопроизводство. 1999. № 1. С. 6 и др.
- 2 *Копылов В.А.* К вопросу об информационной собственности // Научно-техническая информация. Сер. 1: Теория и методика информационной работы. М.: ВИНТИ, 1998. № 3. С. 4; *Бачило И.Л.* Современные правовые проблемы документирования информации // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: Доклады и сообщения VI Междунар. науч.-практ. конф. 24–25 ноября 1999 г. М., 2000. С. 10–11; *Семилетов С.И.* Правовые проблемы электронных документов в системе электронного документирования // Там же. С. 151.
- 3 *Ларин М.В., Рысков О.И.* Электронные документы в управлении: научно-методическое пособие. М.: ИПО «У Никитских ворот», 2008. 208 с.; *Ларин М.В.* Нормативно-методическое обеспечение управления документами в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Документация в информационном обществе: нормативно-методическое обеспечение управления документами: Докл. и сообщ. XXI Междунар. науч.-практ. конф. 18–19 ноября 2014 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2015. С. 25–34; *Кюнг П.А., Козлов А.Д., Силина И.Г.* Сравнительный анализ форматов файлов электронных документов постоянного (долговременного) хранения [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/sites/default/files/rekomendation-rggu-format-2013.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 4 Документоведческие и архивоведческие проблемы электронных документов: Аналитический обзор / Росархив, ВНИИДАД. М., 1999. 218 с.; Электронные документы: Программа научных исследований (2001–2010 гг.) / Росархив, ВНИИДАД; рук. темы М.В. Ларин. М., 2000. 35 с. Деп. в ОЦНТИ по документоведению и архивному делу № 10595; *Ларин М.В.* Управление документацией в организации. М.: Научная книга, 2002. Гл. 2.3. Электронная документация. С. 87–102.
- 5 Зарубежный опыт управления электронными документами и организации их архивного хранения: Аналит. обзор. М.: ВНИИДАД, ИПО «У Никитских ворот», 2014. 387 с.
- 6 *Бачило И.Л.* О федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Документация в информационном обществе: современные технологии документооборота: Докл. и сообщ. XIII Междунар. науч.-практ. конф. 23–25 ноября 2006 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2007. С. 26–33.

- 7 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 02.12.2019.
- 8 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1494 «Об утверждении правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // СЗ РФ. № 1. Ст. 284; 2018. № 49. Ст. 7600.
- 9 ГОСТ 2.0.51-2013. Единая система конструкторской документации. Электронные документы. Общие положения. М.: Стандартинформ, 2014. С. 2; ГОСТ Р 7.0.95-2015 СИБИД. Электронные документы. Основные виды, выходные сведения, технологические характеристики. М.: Стандартинформ, 2015. 11 с.
- 10 См.: Янковая В.Ф. К определению понятий «документ», «официальный документ», «электронный документ» // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2015. № 3. С. 6–16; Она же. Нормативное регулирование понятийного аппарата в сфере управления электронными документами // Отеч. архивы. 2018. № 2. С. 23–30.
- 11 Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1; 2003. № 52. Ст. 5038. Ст. 1.
- 12 Управление документами. Термины и определения: Словарь. М.: ВНИИДАД, 2013. С. 96.
- 13 Многоязычная база данных архивной терминологии [Электронный ресурс]. URL: <http://ciscra.org/mat/mat/term/146> (дата обращения 07.07.2019).
- 14 См.: Ларин М.В. Информационное обеспечение управления: Учеб. пособие. М.: РГГУ, 2018. С. 47.
- 15 См., напр.: Суровцева Н.Г. «Запись» в делопроизводстве и архивном деле: терминологический аспект // Документ. Архив. Информационное общество: Сборник материалов III Международ. науч.-практ. конф. 29 сентября 2017 г. М.: ТЕРМИКА, 2018. С. 243–249.
- 16 Суровцева Н.Г. Электронный документ: к проблеме идентификации // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2017. № 3 (9). С. 18–28; и др.
- 17 Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2016. № 18. Ст. 2641 (документ утратил силу).
- 18 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2011 №176-р «О плане мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.
- 19 См.: Методические рекомендации по организации хранения, комплектования, учета и использования электронных документов в государственных архивах: отчет о НИР (заключ.) по теме «Разработка нормативных, методических и технологических основ создания, хранения и использования архивных информационных ресурсов» / ВНИИДАД; Рук. темы М.В. Ларин, В.С. Мингалев; Сост. В.Ф. Янковая, В.И. Тихонов, В.М. Жигунов и др. М., 2007. 114 с. СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД №12438.
- 20 Дмитриева А.П. Новые тенденции и показатели документооборота в федеральных органах исполнительной власти: [по данным мониторинга

- документооборота за 2011-2013 гг., проведенного ВНИИДАД] // Вестник архивиста. 2015. № 2 (130). С. 138–146; *Ларин М.В., Дмитриева А.П.* Мониторинг объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2014. № 2. С. 9–13; и др.
- 21 См.: *Бобылева М.П.* Об эволюции и коэволюции аналоговых и электронных документов // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: Докл. и сообщ. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. 21–22 ноября 2017 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2018. С. 192.
- 22 *Бобылева М.П.* Указ. соч. С. 192–193.
- 23 См., напр.: *Романченко Е.В.* Применение современных технологий для оцифровки документов с целью использования в текущем делопроизводстве и при краткосрочном хранении // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: Докл. и сообщ. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. 21–22 ноября 2017 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2018. С. 355–365; *Истомина Е.* Нужны ли копии электронному документу [Электронный ресурс]. URL: <https://ecm-journal.ru/post/Nuzhny-li-kopii-ehlektronnomu-dokumentu.aspx?from=subsday> (дата обращения 14.12.2020).
- 24 Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2015 г., гос. рег. № 38830) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 10 сентября 2015 г.
- 25 Приказ Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 17.08.2018, гос. рег. № 51922) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 20 августа 2018 г. П. 7.13.
- 26 Приказ Федерального архивного агентства от 2 мая 2020 г. № 24 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» (зарегистрирован Минюстом России 20 мая 2020 г., гос. рег. № 58396) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 22 мая 2020 г.
- 27 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве») // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034; 2018. № 52. Ст. 8239.
- 28 *Артизов А.Н.* Об итогах работы Федерального архивного агентства в 2018 г., задачах на 2019 г. и среднесрочную перспективу // Отч. архивы. 2019. № 2. С. 5–6.
- 29 *Галиева Л.Р., Поляков Н.М., Шалин Б.С., Ярошко А.И.* Долговременное хранение электронных документов // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. 6 ноября 2019 г. М.: РГГУ, 2019. С. 6–15.
- 30 Там же. С. 6.

## Международные стандарты как методологическая основа управления документами

Развитие СЭД осуществляется в Российской Федерации уже четверть века. За это время накоплен значительный опыт проектирования и внедрения данных систем, однако вопрос о том, каким же именно требованиям должны отвечать эти системы, каков необходимый и достаточный состав этих требований, а что является дополнительными опциями или связано лишь со способом реализации той или иной функции долгое время был за пределами изучения российских специалистов в сфере работы с документами. Эмпирический опыт, накопленный российскими разработчиками СЭД, не дает ответ на этот вопрос. Для его решения мы считаем целесообразным обратиться к международным стандартам в сфере управления документами, большинство из которых приняты в качестве национальных стандартов Российской Федерации. В первую очередь обозначим эти стандарты:

- ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 СИБИБД. Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы (ISO 15489-1:2016, Information and documentation – Records management – Part 1: Concepts and principles). Утв. приказом Росстандарта от 26.03.2019 № 101-ст (далее – стандарт 15489);
- ГОСТ Р ИСО 7.0.101-2018/ISO 30301:2011 СИБИБД. Информация и документация. Системы управления документами. Требования (ISO 30301:2011, Information and documentation – Management system for records – Requirements). Утв. приказом Росстандарта от 30.01.2018 № 34-ст (далее – стандарт 30301);

- ГОСТ Р ИСО 30300-2015 СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь (ISO 30300:2011, Information and documentation – Management systems for records – Fundamentals and vocabulary). Утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 09.12.2015 № 2123-ст. (далее – стандарт 30300);
- ГОСТ Р ИСО 13008-2015 Информация и документация. Процессы конверсии и миграции электронных документов (ISO 13008:2012 Information and documentation – Digital records conversion and migration process). Утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 июля 2015 г. № 924-ст (далее – стандарт 13008);
- ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008 СИБИД. Процессы управления документами. Метаданные для документов. Часть 1. Принципы (ISO 23081-1:2006 Information and documentation – Records management processes – Metadata for records – Part 1: Principles. Утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 13 ноября 2008 г. № 310-ст (далее – стандарт 23081).

Указанные стандарты определяют основные подходы к управлению документами. Практически все они разработаны на базе Технического комитета (ТК) 191 «Научно-техническая информация, библиотечное и издательское дело», который является профильным комитетом для группы стандартов по управлению документами и зеркальным Техническому комитету 46 Международной организации по стандартизации ISO «Информация и документация». Исключение составляет стандарт 13008, разработчиком которого является компания «Электронные офисные системы». Кроме данного стандарта компания подготовила еще целый ряд национальных стандартов<sup>1</sup> на основе технических отчетов ТК 46 ISO. В качестве технических отчетов ISO публикует те документы, которые в ходе работы над ними так и не были приняты в качестве международных стандартов, что несколько снижает актуальность и универсальность их применения.

## Управление документами на основе стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019

Стандарт вводится в действие с 1 января 2020 г. взамен действующего ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Новый стандарт подготов-

лен с учетом многолетней практики апробации первой редакции стандарта, который был не только первым российским стандартом в данной области, но и первым стандартом, разработанным на основе международного стандарта. Он заслуженно позиционируется как флагманский стандарт по управлению документами и в значительной степени способствует развитию теории и практики управления документами во всем мире.

В первую очередь следует обратить внимание на то обстоятельство, что предметом регулирования в данном стандарте, как и в предыдущей его редакции, является управление документами, которое может осуществляться в полной мере только с использованием информационной системы. При этом разработчики стандарта не упоминают термин «электронный документ», подчеркивая универсальность положений стандарта, их независимость от той технологической среды, в которой функционируют документы. Кроме того, разработчики констатируют, что в разных средах (электронной и бумажной) требуются различные подходы к внедрению средств управления документами, процессов и систем. Именно поэтому новый стандарт не содержит раздела о методологии проектирования и внедрения информационных систем, обеспечивающих управление документами. В стандарте не представлены подробные рекомендации по его внедрению для конкретных условий, в которых происходит создание, ввод в систему и управление документами. В нем определены лишь ключевые понятия и установлены принципы высшего уровня, на основе которых могут быть разработаны процессы, средства и системы управления документами в любой среде. В этом смысле стандарт является основополагающим и сохраняет свои позиции флагманского стандарта в сфере управления документами.

Вместе с тем в стандарте подчеркивается, что документы все чаще создаются и хранятся в цифровой среде и это открывает ряд новых возможностей для использования документов. Цифровая среда также обеспечивает большую гибкость в отношении внедрения средств управления документами как внутри систем, так и при взаимодействии между ними. Больше того, цифровая среда порождает новые модели ведения деловой деятельности, что неизбежно расширяет круг ответственности в отношении документов: происходит преодоление традиционных границ организаций и юрисдикций.

Информационная система, которая обеспечивает управление документами и доступ к ним в течение времени, в стандарте обоз-

начена термином «документная система» (records system). В первом издании стандарта 15489 для этого понятия использовался термин «система управления документами». Следует признать, что первый эквивалент был более удачным, однако замена русскоязычного эквивалента произошла еще в период разработки стандарта 30300<sup>2</sup>. Дело в том, что в этом стандарте присутствуют два термина:

Система управления документами (management system for records)	– система управления организацией в отношении документов; – система управления (менеджмента), обеспечивающая процессы создания, обработки, хранения и использования документов организации на протяжении их жизненного цикла
Документная система (records system)	– информационная система, обеспечивающая включение документов в систему, управление документами и доступ к ним в течение времени

Как видим, понятие «система управления документами» в тексте стандарта 30300 не тождественно информационно-коммуникационной системе, обеспечивающей функции электронного документооборота (СЭД). В этом случае речь идет о реализации в рамках системы управления основных функций менеджмента (планирование, организация, регулирование, контроль) по отношению к документам. Нельзя отождествлять ее с СЭД. Эквивалентом информационной системы в стандарте 30300 выступает термин «документная система». Это информационная система, обеспечивающая управление документами и доступ к ним в течение установленного периода времени. Управление документами обеспечивается при одновременной реализации управленческих решений и информационных технологий. Это наглядно видно на схеме, отражающей взаимосвязь понятий, относящихся к системе управления документами стандарта 30300 (см. рис. 1).

Следует отметить, что управление документами перестало пониматься упрощенно, как технологический процесс, как совокупность технологических операций информационной системы (включение документа в систему, классифицирование, обеспечение доступа, отбор и передача и др. процессы). В сфере управле-

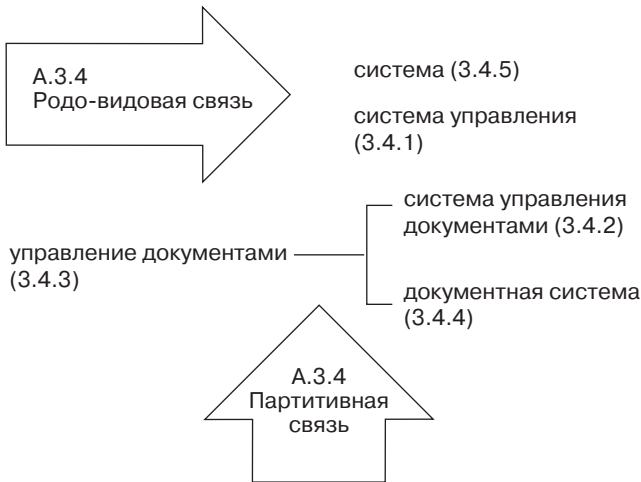


Рис. 1. Схема взаимосвязи понятий, относящихся к системам управления документами

ния документами появилось информационное взаимодействие и участник взаимодействия. При этом участниками обмена информацией могут быть и информационные системы, а участниками взаимодействия (агентами) могут считаться технологические инструменты, такие как программные приложения, если они выполняют операции с документами. Это подтверждает возможности более высокого развития уровня автоматизации документных систем, позволяющего создавать, передавать или выполнять другие работы с документами без непосредственного участия человека, что является результатом внедрения роботизированных технологий в процессы работы с документами.

Отдельный раздел стандарта посвящен документам и их характеристикам. В стандарте подчеркивается, что документы являются одновременно предметом и средством управленческого труда, свидетельством деловой деятельности и информационными активами, которые могут быть использованы для принятия управленческих решений.

Любой информацией, независимо от ее структуры или формы, можно управлять как документом. Имеется в виду информация в виде документа, совокупности данных или других типов цифро-



вой информации или информация на традиционных носителях, которую создают, вводят в систему и которой управляют в процессе деловой деятельности.

При этом для создания электронных документов участники процесса создания документа должны быть авторизованы и идентифицированы с помощью информационной системы, и сведения об этом должны быть сохранены. Таким образом, наличие процедуры идентификации и авторизации является обязательным условием создания документа в информационной системе.

Для обеспечения аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования документа информационная система должна сохранять значительное количество сведений о документе или связанных с документом. Это необходимо, чтобы можно было подтвердить, что все процессы и процедуры, происходящие с документом, были реализованы уполномоченными на то участниками (агентами) и в соответствии с установленными в регламентирующих документах требованиями. Эти сведения называются метаданными документов.

Стандарт 15489 содержит только самые общие подходы к определению метаданных и их характеристике, поскольку имеется отдельный стандарт ISO 23081 по управлению метаданными. Метаданные документов должны обеспечивать пригодность документов для использования, предоставляя информацию, которая может потребоваться для их поиска и извлечения, например разного рода идентификаторы, сведения о формате или информацию о сроках хранения.

В стандарте все метаданные документа подразделяются на две группы:

- 1) метаданные документа, которые устанавливаются или присваиваются документу в момент создания или при вводе его в систему и не изменяются. Это метаданные ввода документов в систему;
- 2) метаданные о действиях в отношении документа и о других событиях в период его существования, включая задействованных агентов. Это метаданные процесса управления документом. Они накапливаются на протяжении всего времени, пока обеспечивается управление документом, его использование, и документируют историю документа.

Метаданные представлены в стандарте как средство управления документами в информационной системе; их состав (схема метаданных) должен быть определен на этапе проектирования

и внедрения системы на основе анализа тех деловых процессов, которые реализуются в организации. Они должны быть определены для выполнения следующих задач:

- a) идентификация и поиск документов;
- b) связь документов с изменяющимися бизнес-правилами, политикой, законами и другими требованиями, регулирующие ведение бизнеса и создание и управление документами;
- c) связь документов с агентами, а также их доступом и правами в отношении документов;
- d) связь документов с деловой деятельностью;
- e) отслеживание процессов, относящихся к документам, таких как изменение правил доступа или перемещение документов в новые системы.

Стандарт рекомендует управлять метаданными документа, как и самим документом, поскольку они должны быть защищены от утраты или несанкционированного удаления и сохранены либо уничтожены в соответствии с требованиями, определенными на основе анализа деловых процессов.

Как мы уже говорили выше, управление документами осуществляется с использованием документных систем. Они могут быть разработаны специально для управления документами или могут быть системами, предназначенными для других деловых процессов, адаптированных таким образом, чтобы они также поддерживали создание, ввод в систему и управление документами. Больше того, документные системы должны быть способны управлять документами, созданными с использованием различных технологий, используемых в деловой сфере, к которой они относятся, что еще раз подчеркивает универсальность положений стандарта в отношении управления бумажными и электронными документами.

Наряду с традиционными характеристиками документных систем (безопасность, надежность, соответствие установленным требованиям, комплексность, системность) новый стандарт обращает отдельное внимание на необходимость обеспечения совместимости документных систем для поддержки взаимодействия с другими системами. Они должны обеспечивать гибкий подход к использованию средств управления документами, готовности к технологическим или организационным изменениям, связанным с модернизацией информационной системы или административной реструктуризацией. Это очень важные характеристики систем, без которых развитие межведомственного документообо-

рота становится чрезвычайно затруднительным и все преимущества электронных документов и электронного документооборота сводятся на нет. Кроме того, значительный рост электронных документов в СЭД делает актуальной задачу передачи части этих документов в другую информационную систему, обеспечивающую их архивное хранение, осуществить которую в условиях несовместимости систем и отсутствия возможности их модернизации становится невозможно.

Управление документами с применением документных информационных систем предполагает использование средств управления документами в системе, которые являются специальными инструментами, обеспечивающими реализацию и подтверждение выполнения всех процессов работы с документами. В стандарте в качестве средств управления документами рассматриваются:

- схемы метаданных документов;
- схемы классификации рабочих процессов;
- правила доступа;
- правила, определяющие порядок отбора и передачи документов на хранение или уничтожение.

Схемы метаданных могут относиться к различным объектам. Ключевыми объектами для управления документами являются:

- a) документы и их совокупности;
- b) агенты, включая отдельных лиц организации, технологии, а также деловые и документные системы;
- c) функции, деятельность, операции или рабочие процессы;
- d) законы и другие требования, регулирующие ведение бизнеса, а также процессы создания и управления документами;
- e) взаимосвязи между субъектами и совокупностями документов.

В управлении документами в отношении каждого объекта могут использоваться шесть классов метаданных:

- 1) идентификация – информация для идентификации объекта;
- 2) описание – информация для определения характера объекта;
- 3) использование – информация, которая способствует текущему и долгосрочному использованию объекта;
- 4) план событий – информация, используемая для управления объектом, такая как информация о передаче на хранение или уничтожение;

- 5) история событий – информация, документирующая прошедшие события как в отношении объекта, так и в отношении метаданных;
- 6) связь – информация, описывающая взаимосвязь между объектом и другими объектами.

Учитывая актуальность совместимости документных систем и необходимость передачи метаданных из одной системы в другую, схемы метаданных документов должны быть отражены в форматах, которые обеспечивают возможность взаимодействия между системами, обмен информацией, миграцию и процессы передачи. Обычно таким форматом является язык разметки XML.

Схемы классификации рабочих процессов – это инструменты для обеспечения связи документов с контекстом их создания. Разработка схем классификации рабочих процессов, применимых к документам, должна основываться на анализе функций, видов деятельности и рабочих процессов. Стандарт не рекомендует выстраивать их на основе организационной структуры, чтобы информационная система оставалась устойчивой к организационным изменениям.

Правила доступа зависят от типа участников взаимодействия, деловой деятельности и документов. Уровни доступа могут быть назначены каждому из этих объектов, однако они должны применяться, по меньшей мере, в отношении к документу и участнику. Правила доступа могут изменяться с течением времени в связи с изменением нормативно-правовой среды, деловой деятельности и ожиданий делового сообщества. Следовательно, правила доступа должны на регулярной основе отслеживаться и обновляться, а документные системы должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить возможность пересмотра прав доступа.

Для эффективного управления документами с применением информационных систем необходимо разработать правила отбора и передачи документов. Ответственность за разработку таких правил должна определяться законодательным актом, либо инструкцией или другим нормативным документом организации. В некоторых правовых условиях подготовка правил должна включать утверждение внешним органом или регулятором. В правилах должны быть определены группы или классы документов с одинаковыми сроками хранения и единым порядком действия по отбору и передаче документов на последующее хранение или уничтожение.

Одним из наиболее важных разделов стандарта является раздел, регламентирующий процессы создания, ввода в систему и управления документами. Стандарт определяет следующий состав этих процессов:

- a) создание документов;
- b) ввод документов в систему;
- c) классификация и индексирование;
- d) управление доступом;
- e) хранение документов;
- f) использование;
- g) миграция или конвертирование;
- h) отбор, передача документов на хранение или уничтожение.

Коротко эти процессы можно описать следующим образом.

Документы могут быть *созданы или получены* и введены в систему. Создание документов должно включать в себя создание контента и метаданных, которые фиксируют обстоятельства их создания.

*Ввод документов в систему* включает в себя присвоение уникального идентификатора (либо машиночитаемого, либо воспринимаемого человеком), ввод или создание идентифицирующих метаданных о документе в момент его ввода в систему и создание взаимосвязи между документом и другими документами, агентами или деловыми операциями. С момента ввода документа в документную систему метаданные о действиях, совершаемых с документом, или о его использовании, должны непрерывно накапливаться.

Одновременно с вводом документа в систему должны быть осуществлены действия по его *классифицированию*, которые включают в себя привязку документа к документируемой деловой деятельности на соответствующем уровне (например, к функции, действию или рабочему процессу).

Документные системы должны быть разработаны таким образом, чтобы *предоставить или ограничить доступ* к документам для агентов, индивидуально или в совокупности для реализации всех процедур по использованию документов. Документы, независимо от формата или носителя, должны храниться таким образом, чтобы была обеспечена защита от несанкционированного доступа, изменения, утраты или уничтожения, включая кражи и катастрофы.

Метаданные документов должны включать информацию о *хранении*. Обеспечение сохранности документов происходит

за счет процессов *миграции и конвертирования* документов, которые могут быть обусловлены выводом системы из эксплуатации, переводом с традиционного носителя в цифровой формат (оцифровка).

Документы и метаданные должны храниться в течение установленных сроков хранения, указанных в правилах, определяющих порядок *отбора и передачи* документов на последующее хранение или уничтожение. Документные системы должны быть разработаны с учетом возможности выполнения действий по отбору и передаче документов на хранение или уничтожение.

Таким образом, стандарт 15489 содержит основные методологические принципы, позволяющие обеспечить управление документами в организации. К ним относятся следующие положения стандарта:

- любой информацией, независимо от формы и средства создания, можно и нужно управлять как документом;
- управление документами осуществляется с использованием документной системы, как созданной специально для управления документами, так и предназначенной для других деловых процессов, но адаптированных для создания, ввода в систему и управления документами;
- создание и хранение документов в цифровой среде открывает новые возможности для их использования и обеспечивает большую гибкость в отношении внедрения средств управления документами как внутри систем, так и при взаимодействии между ними;
- создание и управление документами в документной системе предполагает использование различных категорий метаданных и средств управления документами;
- управление документами включает в документной системе ряд процессов: создание документов и ввод их в систему, классифицирование, управление доступом для выполнения различных управленческих функций, обеспечение их хранения в документной системе, в том числе с использованием процедур миграции и конвертирования, отбор и передачу на последующее хранение.

Стандарт 15489 содержит еще целый ряд положений относительно организационных решений по управлению документами, контроля за реализацией этой функции в системе управления и др.<sup>3</sup>

Во многом положения данного стандарта были отражены и детализированы в стандартах 30300 и 30301, опубликованных несколько раньше действующего стандарта 15489.

### Интеграция системы управления организацией и управления документами на основе стандартов серии 30300

Напомним, что стандарты 30300 и 30301 после своей разработки и принятия дополнили ряд стандартов ИСО на системы менеджмента, в которые входят всем известные системы менеджмента качества (стандарты серии 9000), экологической безопасности (стандарты серии 14000), информационной безопасности (стандарты серии 27000) и др. В соответствии со структурой стандартов любой системы менеджмента ИСО стандарты системы управления документами предполагают, прежде всего, наличие отдельного терминологического стандарта, стандарта, содержащего основные требования к системе, а также стандарта, позволяющего осуществлять постоянные улучшения деятельности в сфере, регулируемой стандартом.

Мы уже отмечали выше, что понятие «система управления документами (СУД)» в тексте стандартов серии 30300 неотъемлемо информационно-коммуникационной системе, обеспечивающей функции электронного документооборота. Речь идет, прежде всего, о ее принадлежности к сфере управления (менеджмента), о реализации в рамках этой системы (СУД) основных функций менеджмента (планирование, организация, регулирование, контроль) по отношению к документам. Нельзя отождествлять ее с СЭД. Аналогом СЭД в стандартах серии 30300 выступает понятие «документная система» – информационная система, обеспечивающая управление документами и доступ к ним в течение установленного периода времени.

Наличие двух компонентов в методологии стандартов серии 30300 (управления документами и систем менеджмента) обусловило их структуру и целевую аудиторию. Отправным пунктом здесь является взаимосвязь системы управления документами с системой управления организации в целом и другими системами менеджмента.

Именно поэтому эти стандарты ориентированы на более широкий спектр задач, обеспечивающих управление документами: разработку локальных нормативных документов в данной сфере,

распределение и закрепление ответственности за выполнение требований, требования к квалификации сотрудников, наконец, роль руководителя организации во внедрении такой системы управления и контроле за ее функционированием.

Связь стандартов серии 30300 с системами менеджмента, особенности системы управления документами как системы менеджмента обуславливают и понимание процессного подхода как одного из основных принципов применения СУД. В стандарте 30300 оно несколько отличается от известной трактовки процессного подхода в стандартах ИСО серии 9000, где необходимо рассматривать деятельность организации как совокупность процессов. В стандарте 30300 определяется не столько процессный подход, сколько необходимость применения требований СУД ко всем процессам организации, в которые интегрированы создание документов и отдельные виды деятельности<sup>4</sup>. Стандарты серии 30300 предполагают, что процессы уже определены, создание документов должно быть в них интегрировано и к ним должны применяться требования СУД.

Несмотря на то что стандарты серии 30300, как и другие международные стандарты в области управления документами, ориентированы на работу с документами вне зависимости от типа носителя, то есть как с бумажными, так и с электронными, в пространстве электронного взаимодействия (электронная администрация, электронное правительство, электронное управление, электронная коммерция и др.) процессы управления документами становятся все более автоматизированными и реализуются с применением автоматизированных документных систем.

Важно отметить, как понимается в стандарте необходимость соответствия документных систем установленным требованиям. Системы не только должны соответствовать требованиям регулирующей среды на момент их создания и внедрения, но и иметь возможность *быть настроены для выполнения всех требований, возникающих в процессе осуществления текущей деятельности организации*. То есть еще при создании документной системы должны быть заложены возможности для ее развития в соответствии с новыми требованиями, возникающими как в связи с процессами внутренней деятельности организации, так и требованиями нормативно-правовой базы. Кроме того, должна быть обеспечена возможность проверки системы на соответствие установленным требованиям.



Данные положения устанавливают к документным системам базовые и достаточно общие требования как функционирующим инструментам управления документами, однако какие именно функции они должны осуществлять, чтобы обеспечить создание документов и управление ими? Автоматизированные документные системы должны соответствовать также *функциональным требованиям*, которые установлены стандартом 30301. Данное положение зафиксировано в тексте стандарта<sup>5</sup>. Чтобы лучше понять эти требования, обратимся к схеме стандарта 30300, отражающей взаимосвязь понятий, относящихся к процессам управления документами (рис. 2).

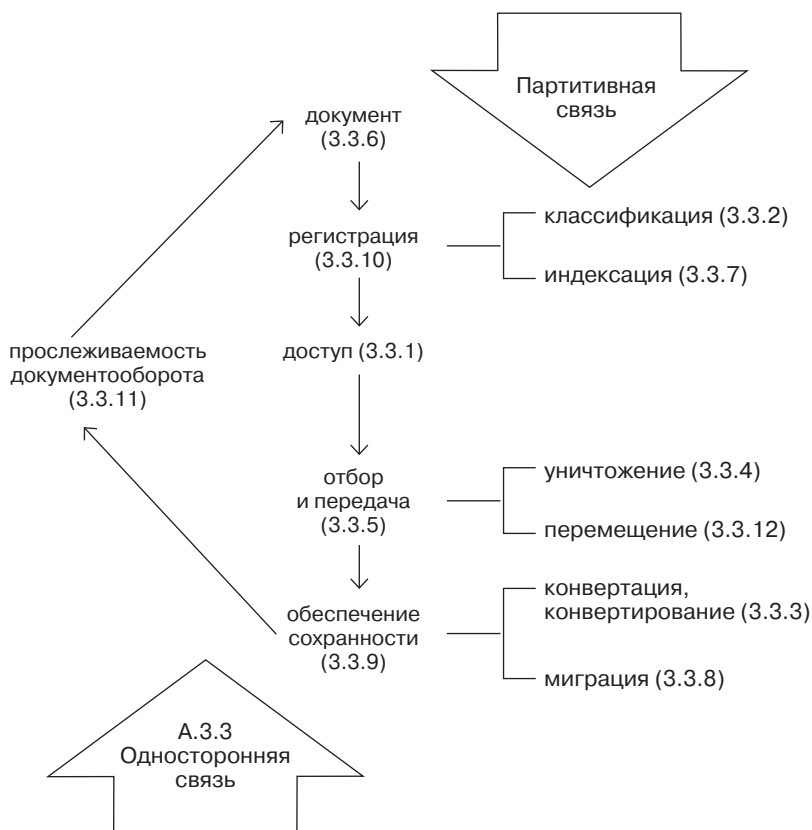


Рис. 2. Понятия, относящиеся к процессам управления документами

Попробуем «прочитать» данную схему. Документ, созданный или полученный, должен быть включен в систему. Включение документа в систему обеспечивается при его регистрации. В свою очередь регистрация обеспечивается при наличии одновременно двух условий: наличии классификационной схемы, обеспечивающей размещение документа в системе, и присвоении документу уникального идентификационного номера – индексирования. После того как документ включен в систему, все дальнейшие операции, связанные с управлением документом, реализуются пользователями через регламентацию доступа к документу.

Передача документа может рассматриваться только как действие относительно системы: документ либо уничтожается, либо передается в иную информационную систему, например систему архивного хранения. Во всех случаях до перемещения должен быть осуществлен отбор документов.

Для всех документов, включенных в данную систему, должна быть обеспечена их сохранность, которая в случае появления рисков по утрате пригодности документов для использования предполагает проведение мероприятий по их конвертированию и миграции. При этом для всех действий, которые были произведены с документом в системе, должны создаваться метаданные, обеспечивающие прослеживаемость этих действий и доказательство того, что данные действия были выполнены в то время, когда они должны быть выполнены, и тем лицом, которое имеет на это право. В этом случае будет обеспечена аутентичность документа.

Данное описание практически дословно воспроизводит описание процессов управления документами, закрепленное в стандарте 15489.

С нашей точки зрения данная методология как нельзя лучше может быть использована для определения функциональных требований к системам электронного документооборота, поскольку отражает базовые технологии управления информационными ресурсами для любой системы:

- включение в систему;
- управление в системе, обусловленное спецификой задач, которые решаются в рамках данной информационной системы;
- хранение в системе;
- передача в другую систему или уничтожение.

Используя данный подход, мы можем выстроить основные процессы по управлению документами не только линейно в рамках протяженности жизненного цикла документа, а как комплекс

базовых технологий по управлению документами в информационной системе. В таком случае совокупность этих процессов будет выглядеть так, как это представлено на рис. 3. Стандарт 30301 развивает требования к документным системам, которые в общем виде представлены в стандарте 30300. Он не только рекомендует выделить процессы по созданию и управлению документами, определить, каким образом необходимо осуществлять эти процессы в системах, но и раскрывает отдельные процедуры управления документами, которые должны быть реализованы в организации в рамках документных систем. Состав этих процессов, а также необходимые инструменты их реализации приведены в Приложении А стандарта 30301.



Рис. 3. Схема процессов управления документами в СЭД

Разработчики стандарта выделяют два укрупненных процесса, которые должны быть реализованы в документных системах – это создание документов (А1) и управление и контроль (А2). В рамках каждого из них должны быть реализованы конкретные процедуры, которые и определяют функциональные требования к документным системам (см. табл. 1).

Таблица 1

## Процессы управления документами и инструменты управления

Процесс	Средства управления документами
А.1. Создание	
А.1.1. Определение того, какие документы, когда и каким образом должны быть созданы и введены в систему для каждого делового процесса	На основании решения о том, какие документы вводятся в систему, необходимо создать достоверные документы. При этом следует на этом этапе определить и зафиксировать в системе на этапе создания срок хранения документов на основе номенклатуры дел и связи между документами
А.1.2. Определение содержания, контекста и информации об управлении (метаданных), которые должны являться частью документов	Необходимо определить и включить в систему информацию, необходимую для идентификации документов, включая идентификацию структурного подразделения организации, ответственного за указанные документы, а также точки (моменты), в которых контекстуальная информация вводится или добавляется в документы
А.1.3. Определение формы и структуры документов	Создание электронных шаблонов бланков документов
А.1.4. Определение соответствующих технологий для создания и введения документов в систему	Определение состава документов, создание которых будет осуществляться только в электронном виде
А.2. Управление и контроль	
А.2.1. Определение, какая контрольная	Управление документами строится на основе метаданных, которые

<p>информация (метаданные) должна быть создана в рамках документных процессов и каким образом она будет связана с документами и управляема в течение времени</p>	<p>подтверждают все действия, производимые с документами:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– регистрация документов путем присвоения уникального идентификатора в момент введения в систему;</li><li>– классификация на основе схемы группирования (классификации) документов, отражающих природу, количество и сложность рабочих процессов организации;</li><li>– фиксация в метаданных истории событий, происходящих с документом, и обеспечение ее сохранности в течение времени хранения документов, с которыми она связана</li></ul>
<p>A.2.2. Определение правил и условий для использования документов в течение времени</p>	<p>Должны быть установлены и внедрены правила доступа с определением прав доступа как к самим документам, так и к документным системам</p>
<p>A.2.3. Обеспечение сохранности документов, пригодных для пользования</p>	<p>Средства обеспечения сохранности/ хранения документов должны соответствовать установленным стандартам для носителей информации и технологий, применяемых для обеспечения сохранности документов, пригодности их для использования в течение установленного периода времени. Обеспечение сохранности включает снятие кодировок (снятие грифа секретности или ограничения использования)</p>
<p>A.2.4. Установление правил отбора и передачи документов на хранение или уничтожение</p>	<p>Должны быть разработаны процедуры для проведения анализа документов и принятия решений об отборе и передаче на последующее хранение или уничтожение документов каждого рабочего процесса. Процедуры по перемещению документов или уничтожению их должны реализовываться с сохранением контрольной информации. Информацию об удаленных документах следует сохранять</p>

Таким образом, стандарт 15489 и стандарты серии 30300 позволяют сформировать общий универсальный подход к построению

нию документных систем вне зависимости от того, в какой сфере деятельности используются данные документные системы. В основе этого подхода лежит управление документами как деятельность по созданию, использованию, хранению и уничтожению документов в организациях, осуществляющих деловую деятельность планомерно и эффективно, в целях доказательства проведения деловых (управленческих) операций. Осуществление этой деятельности целесообразно с использованием документных систем, обеспечивающих создание документов, управление документами и доступ к ним в течение установленного периода времени (срока хранения). Требования к составу процессов и инструментам их реализации должны быть обязательно включены в состав функциональных требований к подобным системам, каковой и является система электронного документооборота. Вместе с тем данные общие требования должны быть дополнены теми требованиями, которые обусловлены особенностями национальной нормативной правовой базы, а также определяются спецификой работы с документами в конкретной организации.

Следует, однако, отметить, что в настоящее время международный стандарт ISO 30300 претерпевает существенную трансформацию. Очевидно, это связано с тем, что стандарты серии 30300 не оправдали себя в качестве стандартов на системы менеджмента, необходимым условием которых является сертификация на соответствие требованиям этих стандартов. Неслучайно в Российской Федерации Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации (ВНИИС), подведомственное предприятие Росстандарта, пренебрег методологией управления документами и осуществил перевод и регистрацию стандарта ISO 30301 в следующем виде: ГОСТ Р ИСО 30301-2014 Информация и документация. Системы менеджмента записей. Требования. Но в такой редакции этот стандарт оказался никому не нужным, и никакой сертификации по управлению записями, конечно не осуществлялось. Тем более что первый терминологический стандарт этого семейства ВНИИС даже не переводил, понимая очевидность, неспособность ориентироваться в чуждой ему сфере профессиональной деятельности – сфере управления документами. Результатом такой политики Росстандарта стало то, что национальный стандарт 30301, подготовленный профильным ТК 191, не мог быть утвержден под таким же номером, что и международный, и получил номер 7.0.101-2018. С другой стороны, следует отметить, что и в международной практике случаи сертифици-

фикации на соответствие требованиям стандарта 30301 практически отсутствуют.

В результате в 2018 г. в ТК 46 ISO была начата процедура пересмотра стандарта 30300. В результате данный стандарт получил другое название: Information and documentation – Records management – Core concepts and vocabulary (Информация и документация, Управление документами. Основные понятия и словарь).

По результатам голосования, которое завершилось 11 декабря 2019 г., Российская Федерация оказалась единственным членом ТК 46, выступившим против принятия стандарта 30300 в данной редакции, мотивируя это тем, что стандарт утратил свой прежний статус в системе управления и превратился в рядовой отраслевой терминологический стандарт. В связи с этим перспективы применения в нашей стране стандартов серии 30300 становятся весьма туманными.

### Метаданные документов и управление ими в информационных системах

Как мы обозначили в самом начале данной главы, помимо основополагающих стандартов в сфере управления документами, каковым является стандарт 15489 и до настоящего времени были стандарты серии 30300, следует остановиться еще на некоторых стандартах, напрямую связанных с развитием управления документами в условиях внедрения информационных систем.

В первую очередь следует остановиться на стандарте 23081 по управлению метаданными. Этот стандарт, принятый еще в 2008 г., гармонизирован еще с первой версией стандарта 15489. В нем также выделяются две группы метаданных: метаданные, образующиеся в момент ввода документа в систему и после ввода, а также описываются метаданные, связанные с отдельными процессами управления документами, и другие метаданные, которые требуются для поддержки стандарта 15489.

Следует помнить, что поскольку в 2016 г. был принят новый международный стандарт ISO 15489, обновления потребовал и международный стандарт ISO 23081. Последний был также пересмотрен в 2017 г. Обновления российского национального стандарта по управлению метаданными пока не последовало, поэтому целесообразно рассмотреть именно международный стандарт ISO 23081 2017 г.

Как и в предыдущей версии, стандарт ISO 23081 разделяет метаданные документов на различные категории в зависимости от их классификации по разным основаниям. В самом общем виде в рамках жизненного цикла документа часть метаданных устанавливается при создании документа или вводе его в систему и не изменяется. Эти метаданные называют метаданными ввода документов в систему. Другие метаданные накапливаются на протяжении всего времени, пока обеспечивается управление документом и его использование. Они называются метаданными процессов управления документами<sup>6</sup>.

В рамках этих двух групп метаданные могут быть разделены еще на ряд категорий, связанных с теми процессами, которые реализуются в рамках документной системы. Так частью метаданных ввода являются регистрационные данные документа. При регистрации документа создаются, как минимум, следующие метаданные: уникальный идентификатор (им может быть регистрационный номер документа в информационной системе); дата и время регистрации; заголовок (краткое содержание документа); автор (лицо или организация), отправитель или получатель. При вводе в систему документ также связывается с описательной информацией о контексте его создания, содержании и структуре документа и с другими взаимосвязанными документами.

В зависимости от цели создания метаданные могут быть разделены на:

- метаданные, обеспечивающие идентификацию документа;
- метаданные, обеспечивающие классификацию и индексирование документов;
- метаданные, обеспечивающие доступ к документам;
- метаданные, обеспечивающие поиск документов в системе;
- метаданные, обеспечивающие сохранность документа, и др.

В зависимости от значения для управления документами метаданные могут быть неизменяемые и изменяемые.

В зависимости от способа создания могут быть ручные, автоматизированные и автоматические.

В зависимости от средств создания могут быть системными и операционными.

Следует помнить, что, во-первых, метаданные всегда связаны с документом, во-вторых, они также связаны с документной системой, которая обеспечивает управление этими документами, в-третьих, метаданные могут использоваться для управления не только электронными, но и бумажными документами.



Классификационная модель метаданных, используемых в сфере управления документами, может быть достаточно полно представлена на основе двух стандартов:

- ISO 15489-1:2016, Information and documentation – Records management – Part 1: Concepts and principles;
- ISO 23081-1:2017 Information and documentation – Records management processes – Metadata for records – Part 1: Principles.

Метаданные об управлении документами включают следующие группы метаданных:

- метаданные, содержащие информацию о деловом контексте операций, проводимых в электронной форме;
- метаданные для обеспечения сохранности документов связаны с обеспечением доступа к документам, безопасностью документной системы, миграцией и конвертированием;
- метаданные для описания информационного ресурса;
- метаданные для информационного поиска;
- метаданные по управлению правами доступа;
- метаданные, необходимые для подтверждения подлинности документа вне информационной системы при передаче или обмене между различными информационными системами, в том числе архивными.

Современный уровень развития и внедрения информационных технологий ставит новые задачи в сфере управления документами, обусловленными необходимостью интеграции различных документных систем для создания единой информационной инфраструктуры организации. Сегодня возникает задача передачи электронных документов из автоматизированных документных систем, обеспечивающих управление документами, в информационные системы, обеспечивающие архивное хранение этих документов. На пути ее решения одним из принципиальных является вопрос о составе метаданных, которые должны быть переданы из одной документной системы в другую. Это необходимо для достижения их информационной совместимости.

Трудность реализации этого процесса заключается в том, что схема классификации и размещения документов в архиве, обеспечивающая их хранение, отличается от делопроизводственной. Если мы проанализируем состав сведений о документе, которые используются в делопроизводстве и в архиве, то становится очевидным, что совпадающих метаданных очень мало. Из вышперечисленных метаданных документов в описи архивных

дел включаются индекс дела по номенклатуре дел, дата (крайние даты) документов, а также заголовок дела. В архиве описание на уровне документа в полной мере может быть реализовано только в системах, обеспечивающих интеллектуальный поиск.

Как мы уже сказали выше, сложившаяся ситуация обусловлена разным уровнем глубины схем систематизации документов в делопроизводстве и в архиве. В делопроизводстве метаданные формируются для документа, а при передаче документов на хранение в архив описание осуществляется на уровне дела, поэтому совпадение метаданных оказывается минимальным.

Однако перспективы передачи на архивное хранение электронных документов способствуют преодолению этого противоречия. Они создают возможность для углубления архивной схемы систематизации с уровня дела на уровень документа. Это обеспечит описание архивного документа в архивной документной системе на единых принципах.

Примечательно, что вопрос о составе метаданных в делопроизводственных и архивных системах нашел отражение и в новой редакции ISO 23081-1:2017. В пункте 7.4 «Метаданные для описания ресурса» говорится, что описание документов, переданных на архивное хранение, является одной из первоочередных областей использования метаданных. В стандарте отмечается существенное сходство в составе метаданных, созданных в момент ввода документа в систему, фиксирующих содержание документа, с метаданными, необходимыми для идентификации архивных документов. Однако набор описательных метаданных, применяемых для архивных целей, обычно шире, чем стандартный набор описательных метаданных в сфере управления документами, и может включать в себя другие элементы, такие как, например, контекстуальные метаданные. Поэтому рекомендуется создавать и использовать функциональные возможности систем для миграции метаданных между системами управления документов и системами управления архивами организации.

В этих условиях вопрос об определении состава метаданных, которые должны быть переданы из СЭД в системы архивного хранения электронных документов, становится самым актуальным.

Метаданными, как и документами, следует управлять.

В управлении метаданными можно выделить две области:

- а) создание, ввод и управление метаданными об управлении документами;

- b) создание, внедрение, поддержка и управление правилами, регулирующими эти процессы и структуры, которые соответствуют им в схеме метаданных.

В зависимости от нужд и требований организации метаданные об управлении метаданными допускается применять на различных уровнях:

- a) к отдельным документам,
- b) к совокупностям документов,
- c) к целым системам документов.

При этом если одни элементы метаданных (например, название) должны применяться к каждому документу в системе, то другие допускается применять на уровне комплексов документов, а не к отдельному документу.

Создание и применение метаданных к документам может и должно происходить на протяжении всего жизненного цикла документа.

Многие метаданные необходимо создавать одновременно с вводом документов, их регистрацией и классификацией, как описано в стандарте 15489, подразделах 9.2 (создание документов), 9.3 (ввод документов в систему), 9.4 (классификация и индексирование документов) и 9.5 (управление доступом). Они определяют документ в момент ввода, фиксируя его в деловом контексте и обеспечивая процессы управления.

Создание и ввод метаданных должны продолжаться и после создания документов. Метаданные необходимо обновлять по мере того, как документы, участвующие в операциях, становятся связанными с другими документами; меняются потребности управления; системы управления документами передаются от одной организации другой. Метаданные должны отражать эти изменившиеся обстоятельства.

Специалисты по управлению документами должны идентифицировать, какие метаданные необходимо создавать и вводить при создании и поддержке документов. Процесс образования метаданных в момент создания документов должен контролироваться и документироваться. По возможности такие процессы должны быть автоматизированы.

Метаданные о создании или изменении метаданных о документе также необходимо определять и хранить. Они будут поддерживать надлежащую и содержательную документацию об изменениях, произведенных в метаданных.

Доступ к метаданным должен быть ограничен уполномоченными лицами и регламентироваться утвержденными правилами и политикой. На местах должны быть обеспечены меры безопасности и должна быть разработана схема классификации доступа. Уполномоченным лицам также следует определить правила по совместимости различных систем метаданных об управлении документами с целью обеспечения обмена и поиска документов разными информационными системами, организациями или органами власти.

Необходимо, чтобы существовал механизм отслеживания и документирования доступа, использования документов и любых изменений или дополнений, произведенных в метаданных.

При принятии решений о способах хранения метаданных следует принимать во внимание постоянную связь между метаданными и документами, к которым они относятся. Метаданные допускается хранить вместе с документами и/или отдельно в базе(ах) данных. На принятие решения о том, каким образом будут храниться метаданные, могут влиять такие критерии, как уровень затрат, результативность и эффективность.

Процесс управления метаданными продолжается до тех пор, пока существуют документы и их комплексы. Мы уже говорили выше, что для сохранения значимых, надежных и пригодных для использования документов необходимо по мере надобности добавлять новые метаданные. Эта операция реализуется, например, когда функции одной организации и соответствующие части ее системы управления документами передают другой. В результате этого процесса может проводиться адаптация имеющихся схем метаданных к требованиям организации-получателя.

Для организации и поддержки метаданных стандарт 23081 рекомендует использовать схему метаданных. Схемы метаданных – это классификационные схемы, с помощью которых метаданные структурируются для того, чтобы упростить и сделать осмысленными взаимосвязи между их элементами.

Схемы метаданных описывают объекты, их элементы и их взаимосвязи. Схемы также поддерживают описание структур документа (например, с помощью языков разметки, таких как XML). Они важны для управления базами данных, которые содержат такую описательную информацию. Структуры метаданных и элементы метаданных, из которых они состоят, могут быть в дальнейшем определены с помощью схем кодирования. Схемы кодирования определяют значения и синтаксис элемен-

та метаданных. Для разработки схем кодирования могут быть использованы определенные инструменты для управления документами, установленные в стандарте 15489: схемы классификации рабочих процессов, правила доступа, правила отбора и передачи документов.

Возможности таких схем позволяют:

- a) обеспечивать интегрированное и согласованное управления метаданными;
- b) предоставлять возможности для взаимодействия путем согласованного преобразования различных наборов метаданных;
- c) отражать взаимосвязи элементов и их семантики;
- d) управлять отношениями между элементами метаданных и свойственной им семантики;
- e) обеспечивать и поддерживать согласованность информационных систем (например, систем управления документами);
- f) обеспечивать модульное развитие, установление (запуск) или прекращение (разрыв) связей информационных систем;
- g) обеспечивать основы для развития информационных систем и/или баз данных.

Стандарт 23081 в первую очередь призван обеспечить поддержку тех типов метаданных, которые упоминаются в стандарте 15489 (см. рис. 4).

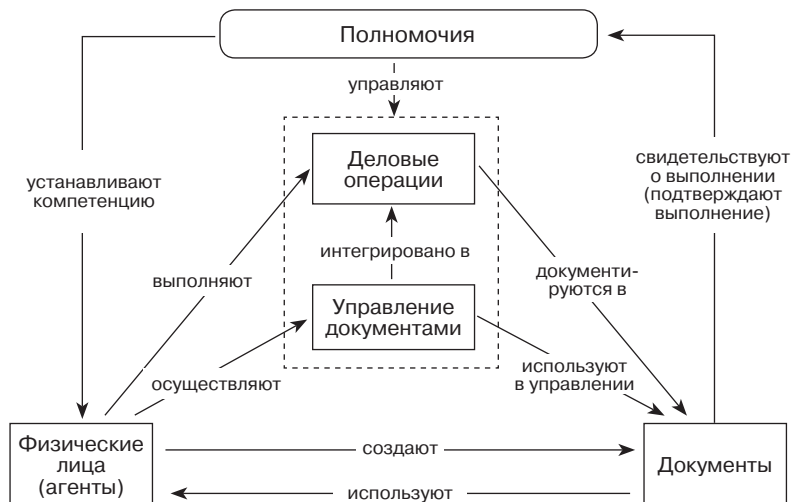


Рис. 4. Схема основных типов метаданных и их взаимосвязи

Далее стандарт описывает метаданные, создаваемые как в момент ввода документа в систему, так и после него, о документах, о правилах и полномочиях ведения деловых операций, об участниках взаимодействия (агентах), непосредственно о процессах деловых операций и о процессах управления документами.

Новый стандарт 23081 обращает внимание на огромное значение метаданных для формирования документальной памяти. По мнению разработчиков стандарта, можно выделить несколько слоев метаданных, область применения которых постоянно расширяется, в зависимости от того, насколько широко используются и распространяются документы. Документами управляют системы, эти системы управляются организациями, а эти организации являются частью окружающей среды (деловой сектор, правительство, общество). На каждом из этих уровней метаданные должны обеспечивать достаточную информацию о документах для того, чтобы они стали понятными и доступными для заинтересованных лиц.

Со временем первоначальная окружающая среда изменится или исчезнет, а интеллектуальное языковое общение, а также знания будут развиваться. Эти изменения потребуют перевода первоначального контекста создания документов в новую среду. Это будет осуществляться с помощью метаданных. Через какое-то время эту деятельность будут осуществлять лица в организациях-преемниках, не присутствовавшие в момент создания документов.

Через какое-то время все документы и их метаданные будут пригодны для использования только в том случае, если своевременно будут проведены процедуры по их миграции и конвертированию, поэтому считаем целесообразным рассмотреть также стандарт 13008, посвященный управлению этими процессами.

### Конвертация (конвертирование) и миграция электронных документов

Конвертирование и миграции рассматриваются на сегодняшний день как наиболее распространенные способы обеспечения долговременной сохранности аутентичных, целостных и пригодных для использования документов. Стандарт 13008 дает рекомендации по проведению конверсии электронных документов из одного формата в другой и миграции документов из одной аппаратной и/или программной конфигурации в другую. При этом

электронные документы могут находиться в специальном хранилище, либо активно использоваться в оперативной деятельности.

Он содержит соответствующие требования в плане управления документами, а также описывает организационные аспекты и порядок работ для выполнения процессов конверсии и миграции, вопросы технологического планирования и использования мер контроля за ходом выполнения процессов. Описанные в стандарте процедуры не охватывают в полной мере такие темы, как:

- системы резервного копирования;
- обеспечение долговременной сохранности электронных документов;
- функциональные возможности доверенных электронных хранилищ;
- процесс конверсии материалов из аналоговых в электронные и из электронных в аналоговые форматы.

Прежде чем приступить к выполнению конверсии или миграции, нужно, чтобы лица, отвечающие за выполнение этого процесса, были ознакомлены с требованиями по управлению документами.

Решение провести конверсию или миграцию электронных документов организация может принять на основе разных причин. Главным образом это происходит потому, что сроки хранения некоторых документов могут оказаться более длительными, чем сроки службы программных приложений и носителей информации, и это вынуждает организации проводить конверсию или миграцию своих документов, пока поддерживающие их системы все еще сохраняют работоспособность. Организации также могут проводить конверсию или миграцию документов в опережающем порядке, исходя из особенностей оперативной деятельности, связанных с объемами документов, условиями доступа к ним, эффективностью хранения, деловыми и технологическими циклами; или же в связи с организационными изменениями (такими, как слияние и поглощение).

Проведение конверсии и миграции электронных документов является достаточно затратным в финансовом отношении и трудоемким процессом, поэтому организация должна в первую очередь оценить риски, связанных с управлением электронными документами:

- 1) возможность оспаривания достоверности электронных документов вследствие проблем, с которыми можно столкнуться на протяжении их жизненного цикла;

2) утрата документов, в том числе в результате потери доступа к документам или их несанкционированного уничтожения.

Последствия измеряются по масштабам потерь, которые организация или ее клиенты могут понести в случае, если достоверность документов не удастся подтвердить, или же в случае утраты или несанкционированного уничтожения документов.

Конверсия и миграция могут быть проведены как силами специалистов самой организации, так и с привлечением внешних специалистов. Для принятия организационного решения о способе их проведения необходимо оценить следующие факторы:

- наличие у сотрудников организации навыков и компетенций, опыта и знаний, необходимых для проведения конверсии и миграции;
- наличие кадровых и технических ресурсов на весь период выполнения работ;
- наличие необходимого оборудования для выполнения конверсии и миграции;
- возможные ограничения по финансовым и временным ресурсам для проведения конверсии и миграции;
- способность сотрудников организации обеспечивать или контролировать качество работ по проведению конверсии и миграции;
- наличие у организации сотрудников, обладающих опытом и знаниями для валидации операций, выполняемых в рамках конверсии и миграции;
- принятие решения о том, кто из сотрудников или подразделений организации будет принимать решения о том, когда нужно проводить конверсию или миграцию и о направлении их реализации.

Сама процедура проведения конверсии и миграции требует значительной подготовительной работы. В первую очередь, эта деятельность должна быть регламентирована на уровне локальных нормативных актов организации. Эти документы должны описывать требования к проведению всех основных этапов проведения конверсии и миграции:

- планирование,
- тестирование,
- собственно конверсия и/или миграция,
- валидация,
- окончательное утверждение итогов (sign-off),
- документирование.



Рассмотрим основные мероприятия, выполнение которых необходимо осуществлять на каждом этапе проведения работ по конвертированию и миграции электронных документов.

### *Планирование проведения конвертирования и миграции*

На этом этапе необходимо в первую очередь изучить документы, конвертирование или миграция которых планируется, и место и значение этих документов в деятельности организации. В ходе изучения следует определить, каков срок их хранения, установлен ли он, нужны ли данные документы сотрудникам организации в оперативной работе. Следует выявить взаимосвязанные документы и определить, не будут ли существующие связи или ссылки нарушены вследствие конверсии или миграции. Нужно ввести меры, обеспечивающие защиту таких связей в ходе конверсии или миграции.

Кроме того, важно понимать, насколько особенности визуального представления электронного документа важны для понимания его смысла (принимая во внимание такие факторы, как форматирование, цвета, шрифты и т. д.). Если визуальное представление существенно для понимания смысла, то план проведения конверсии и миграции должен предусматривать меры по его сохранению. По завершении конверсии или миграции следует задокументировать все изменения в визуальном представлении документа.

После этого необходимо сформировать четкое представление о работе, которую предстоит проделать, следует создать модель того целевого состояния, в которое желательно перевести документы в результате конверсии или миграции. При этом возможно проведение определенных исследований с целью сделать правильный выбор формата (в случае конверсии) или носителя информации (в случае миграции).

После того как определены текущее состояние исходных документов и желаемое целевое состояние документов после конверсии/миграции, следует выбрать или разработать метод конверсии/миграции документов из текущего состояния в целевое, одновременно выбрав или разработав соответствующие инструменты и/или программное обеспечение, необходимые для достижения целей конверсии или миграции. Выбранный метод необходимо протестировать, так же как и метод проведения валидации результатов конверсии или миграции.

После чего следует спланировать ресурсное обеспечение процессов и состав формируемой документации, которая будет подтверждать выполненные процедуры.

### *Тестирование*

Тестирование процессов конверсии и миграции следует проводить с использованием подборки копий документов. В случае возникновения проблем не следует предпринимать никаких необратимых действий.

Следует выполнить тестовую конверсию в соответствии с планом. Основное внимание при анализе результатов теста следует обратить на то, были ли достигнуты ожидаемые результаты. Если тест признан успешным, то отчет о его результатах становится частью контекста для подлежащих конверсии или миграции документов, поскольку он документирует ключевое событие в ходе жизненного цикла этих документов. Такие отчеты следует сохранять, по крайней мере, до тех пор, пока не истекнут сроки хранения всех соответствующих конвертированных/мигрированных документов, либо в течение срока хранения, установленного законодательством для подобных отчетов. Если по итогам теста ожидаемый результат не был достигнут удовлетворительным образом, то отчет следует сохранить для целей документирования пересмотра ожидаемого результата либо изменений в стратегии.

### *Конверсия /миграция документов*

Следует приобрести и настроить оборудование и программное обеспечение, необходимые для проведения конверсии или миграции в соответствии с планом.

Все электронные документы существуют в информационной системе в виде объектов данных. Очень важно, чтобы все образующие документ объекты данных (компоненты) были идентифицированы и собраны вместе при выполнении конверсии или миграции.

После проведения действий по выполнению конвертирования или миграции необходимо выполнять проверку качества с тем, чтобы выявлять непреднамеренные ошибки, способные повлиять на целостность данных в ходе процесса конверсии/миграции. Такая проверка должна идти непрерывно на протяжении всего процесса с выполнением окончательной проверки в конце. Контролировать качество можно посредством использования контрольных сумм, вычисляемых для каждого файла данных,

алгоритмов хеширования или системных журналов, в которых протоколируются все операции по передаче файлов.

Все выявленные ошибки должны быть исправлены. Для этой цели возможно проведение согласования (сверки) данных, внесение исправлений в ручном режиме или же повторное проведение операции до тех пор, пока результаты не станут соответствовать запланированному целевому состоянию.

### *Валидация*

Целью процесса валидации является проверка успешности выполнения конверсии/миграции электронных документов с тем, чтобы третьи стороны в достаточной степени могли быть уверены в сохранении документами аутентичности, надежности, целостности и пригодности к использованию.

При выполнении процедур конверсии или миграции следует позаботиться о том, чтобы исходные файлы не удалялись до тех пор, пока не будет проведена проверка результатов, а также выполнены все соответствующие законодательно-нормативные требования и требования, установленные политиками организации.

Следует разработать методологию сравнения контента, текста и структуры исходных и конвертированных/мигрированных документов с целью выявления и исправления проблем и валидации результатов. Исходные документы могут быть уничтожены только после завершения валидации и устранения всех выявленных проблем, при этом все решения такого рода должны быть санкционированными и документироваться.

### *Окончательное утверждение итогов*

По результатам проведения валидации необходимо подготовить отчет, в который следует включить следующие сведения:

- что было сделано и какие результаты были получены;
- все вопросы, потребовавшие особого внимания;
- выполнялась ли процедура валидации;
- краткое описание всей созданной документации;
- сведения о месте хранения документации по валидации;
- сроки хранения документации по конверсии/миграции и валидации.

После окончания процедуры валидации следует обновить описательную информацию, относящуюся к идентификации документа, его контенту, контексту и структуре.

### *Документирование*

Все действия, выполняемые в ходе конверсии или миграции, следует документировать, обеспечивая тем самым наличие у организации полных, доступных и аутентичных документов на протяжении всего установленного для них срока хранения. Такая документация должна подтверждать, что были конвертированы/мигрированы все документы, в том числе те, что были созданы во время выполнения процедур конверсии/миграции. Следует убедиться и задокументировать, что при использовании в деловых процессах файлов нового формата будут получены результаты, совпадающие с теми, что получаются при использовании файлов первоначального формата в тех же или похожих деловых процессах.

Следует задокументировать с указанием причин все характеристики и особенности документов, которые не будут конвертированы в новый формат или мигрированы в новую систему.

Для целей документирования процессов конверсии и миграции важнейшую роль играют метаданные, отражающие историю событий (*event history metadata*). В ходе конверсии/миграции существующие метаданные по истории событий следует мигрировать вместе с документом для того, чтобы иметь возможность утверждать об аутентичности документа. В ходе каждого процесса конверсии или миграции необходимо создавать метаданные по истории событий для каждого отдельного конвертированного или мигрированного документа.

В ходе конверсии/миграции должны поддерживаться задокументированные в метаданных взаимосвязи. Особое внимание нужно обратить на следующие взаимосвязи:

- внутренние взаимосвязи, то есть взаимосвязи внутри электронного объекта;
- функциональные взаимосвязи;
- агрегационные взаимосвязи (например, между документами, помещаемыми в одни и те же дела или папки);
- структурные взаимосвязи (например, между документами и создавшими их лицами или деловыми подразделениями);
- системные взаимосвязи между документами и инструментами управления, такими как деловые классификационные схемы, перечни с указанием сроков хранения, меры контроля и управления доступом и безопасности, должностные обязанности (эти инструменты управления содержат контекстуальную информацию, помогающую правильно понять смысл документа).

Документы могут неоднократно проходить конверсию и миграцию, и в ходе каждой конверсии или миграции должен быть создан свой собственный набор данных об истории событий. В этом случае объемы связанных с документами метаданных будут экспоненциально расти в связи с необходимостью документировать каждую конверсию и/или миграцию, которую эти документы проходят. Аутентичность, надежность, целостность и пригодность к использованию документов зависят от адекватности каждого из последовательно формируемых наборов метаданных по истории событий.

Изучение международного опыта управления документами на основе стандартов ISO, большинство из которых приняты в качестве национальных стандартов Российской Федерации по управлению документами, свидетельствует о достаточной проработанности методологических подходов к реализации этой деятельности. В стандартах содержатся как общие организационные решения, высокоуровневые требования, так и описания конкретных процессов в сфере управления документами, обеспечивающими их аутентичность, целостность и пригодность для использования.

### *Примечания*

- <sup>1</sup> ПК 6 «Жизненный цикл электронного документооборота». Результаты работ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eos.ru/pk6/rezultat/> (дата обращения 14.12.2020).
- <sup>2</sup> См. об этом: *Суровцева Н.Г.* ГОСТ Р ИСО 30300-2015: первый шаг к интегрированной системе управления документами // *Современные технологии делопроизводства и документооборота.* 2016. № 4. С. 6–16.
- <sup>3</sup> *Суровцева Н.Г.* Новый национальный стандарт по управлению документами ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 // *Делопроизводство.* 2019. № 3. С. 36–44.
- <sup>4</sup> ГОСТ Р ИСО 30300-2015. СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь. С. 7–8.
- <sup>5</sup> ГОСТ Р ИСО 30300-2015. СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь. С. 8.
- <sup>6</sup> ISO 15489-1:2016, Information and documentation – Records management – Part 1: Concepts and principles.

## Основные тенденции развития систем электронного документооборота в цифровой экономике

### Обзор рынка СЭД/ЕСМ-систем

Современный этап социально-экономического развития нашего общества характеризуется масштабной цифровой трансформацией, направленной на решение стратегических задач в сфере государственного управления. Цифровая трансформация связана с полномасштабным применением различных видов информационных систем и информационных ресурсов, предполагающих массовое использование электронных документов и систем электронного документооборота, и систем, обеспечивающих управление документами в иных сферах деятельности. Применение такого рода систем представляется одним из наиболее эффективных механизмов комплексного решения задач повышения эффективности управления информацией и документацией. Информационное общество – общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан<sup>1</sup>.

Ученые считают, что в информационном обществе компьютеризация предоставляет гражданам доступ к надежным источникам информации, избавляет их от рутинной работы, обеспечивает высокий уровень автоматизации обработки информации в производственной и социальной сферах. По этой причине движущей силой развития общества должно стать производство информационного, а не материального продукта. Материальный же продукт станет более информационно емким, что означает увеличение доли нововведений, дизайна и маркетинга в его стоимости<sup>2</sup>.

В условиях комплексной информатизации и цифровизации всех отраслей экономики страны при внедрении СЭД необходимо учитывать ряд существенных факторов, которые приводят к изменению задач и методологических подходов к внедрению систем. Заявленные в основных стратегических документах по развитию цифровой экономики в Российской Федерации<sup>3</sup> направления на создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и граждан, использование преимущественно отечественного программного обеспечения должны учитываться при разработке планов реализации проектов на уровне организации. В этих условиях существенно изменяются требования к системам электронного документооборота (СЭД), которые теперь рассматриваются как более комплексные решения, позволяющие не только обеспечить автоматизацию основных операций делопроизводства и документооборота, но и выполнение всех основных бизнес-процессов при использовании единого информационного пространства организации, с учетом необходимости интеграции с различными внешними информационными системами.

За период, прошедший со времени разработки первых автоматизированных систем документационного обеспечения, произошли серьезные социально-экономические и технологические изменения, что повлияло и на требования к системам. От автоматизации простейших функций рабочих мест (называвшихся АРМ) сотрудников делопроизводственных служб, включавших поначалу функции регистрации, учета документов и контроля за их исполнением, постепенно происходила трансформация, связанная с наращиванием и усложнением функционала вслед за появлением новых задач для пользователей систем и усложнением информационного взаимодействия как внутри организации, так и с внешней средой. Увеличение объемов обрабатываемой информации неизбежно приводит к необходимости масштабирования системы, а появление новых технологических возможностей дает дополнительные удобные возможности для пользователей, такие, например, как удаленный доступ, интуитивно понятный интерфейс, быстрый поиск документов и масса других. Усложнение видов деятельности и процессный подход к управлению, связанные с внедрением Системы менеджмента качества (СМК), привели к появлению автоматизированных систем, ориентированных на автоматизацию бизнес-процессов.

Применение СЭД является комплексной задачей и требует комплексного подхода к внедрению систем и их использованию<sup>4</sup>.

Современные СЭД обеспечивают возможности автоматизации корпоративной работы с информацией и документами с учетом специфики организаций различных отраслей и секторов экономики. Существенным является тот факт, что пользователями СЭД сегодня являются не только специалисты в сфере делопроизводства и секретари руководителей, но все работники организации, работающие с документами, включая руководителей разного уровня и специалистов структурных подразделений.

Российский рынок автоматизированных систем документационного обеспечения управления начал складываться в 1990-х годах. К настоящему времени определены основные представители рынка – разработчики систем и наиболее популярные продукты. По данным различных источников, специалисты положительно оценивают перспективы развития российского ИТ-рынка в целом и рынка СЭД/ЕСМ-систем в частности, особенно в связи с развитием цифровой экономики. По оценке TAdviser<sup>5</sup>, в последние годы сохраняется положительная динамика российского рынка СЭД/ЕСМ-систем. Аналитики отмечают, что отечественная отрасль СЭД прошла колоссальный путь от систем для простой автоматизации делопроизводства до конкурентных на мировом уровне решений класса ЕСМ.

ЕСМ (Enterprise Content Management) – в переводе звучит как «управление корпоративными информационными ресурсами (содержанием, наполнением, контентом)». Это понятие несколько шире, чем СЭД. Под ЕСМ-системой понимают набор технологий, инструментов и методов, используемых для сбора, управления, накопления, хранения и доставки информации (контента) всем потребителям внутри организации.

По оценке TAdviser по итогам 2018 г., российский рынок СЭД/ЕСМ-систем увеличился примерно на 5%, что несколько ниже прогнозированных ранее. Объем рынка составил до 48,5 млрд рублей. Росту рынка способствуют не только решения в сфере импортозамещения, но и реальная потребность бизнеса в более функциональных и масштабируемых платформах, на которых возможно оперативно разработать системы управления различными бизнес-процессами и создать уникальные решения под специфические требования.

По данным TAdviser, большинство компаний по итогам 2017 г. продемонстрировали рост показателей. При этом более



половины участников рейтинга показали рост выше средних показателей рынка.

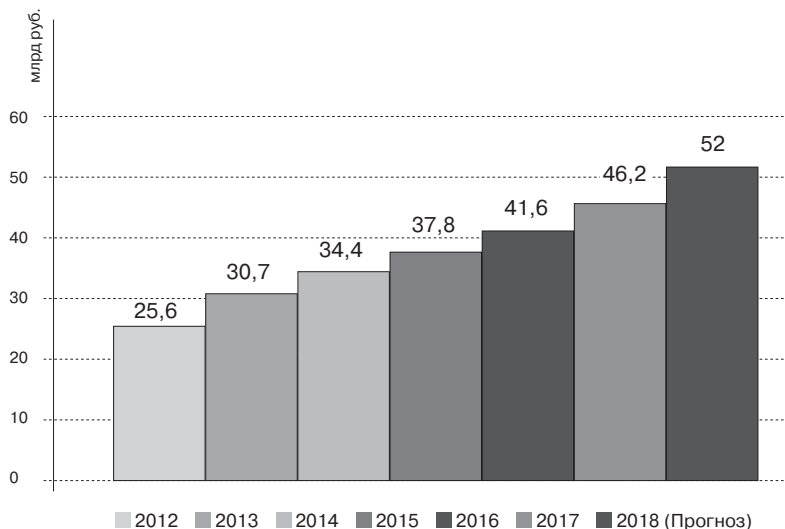


Рис. 5. Динамика российского рынка СЭД/ЕСМ-систем

По данным TAdviser, у некоторых участников рынка снизилась выручка от СЭД/ЕСМ-проектов: «Логика Бизнеса», «Крок», «АйДи – Технологии управления», «Корус Консалтинг» и «Первая форма». Однако в то же время уверенный рост продемонстрировала, например, компания ЭОС, российский разработчик СЭД/ЕСМ-систем, занявший в рейтинге вторую строчку. Выручка ЭОС по итогам 2018 года увеличилась на 44,6% и достигла 1,2 млрд руб. Положительная динамика, значительно опережающая рынок, зафиксирована также у отечественных вендоров Directum (+37,6%), WSS-Consulting (+71,5%), «Синтеллект», Haulmont(+27,2%), Galantis (+76,5%) и российского представителя вендора из Германии SER Group (+704,4%), недавно вышедшего на российский рынок.

Лидеры рынка СЭД/ЕСМ систем, то есть наиболее популярные системы, за период с 2005 по 2018 г. представлены в табл. 2<sup>6</sup>.

Таблица 2

Рейтинг СЭД/ЕСМ по количеству реализованных продуктов за период наблюдений с 2005 по 2018 г.

№	Название продукта	Количество проектов
1	Directum	801
2	Elma	607
3	DocsVision	537
4	Дело (ЭОС)	458
5	Тезис (Haulmont)	244
6	1С: Документооборот. 8	197
7	Microsoft SharePoint	136
8	NauDoc (Naumen)	111
9	E1 Евфрат (Cognitive Technologies)	87
10	Visary (Визари АИС)	87

Половина всех проектов, информация о которых доступна на TAdviser.ru, приходится на 5 отечественных систем – Directum, Elma, Docsvision, «Дело» и «Тезис».

Распределение проектов внедрения СЭД/ЕСМ систем по отраслям представлено на рис. 6<sup>7</sup>.

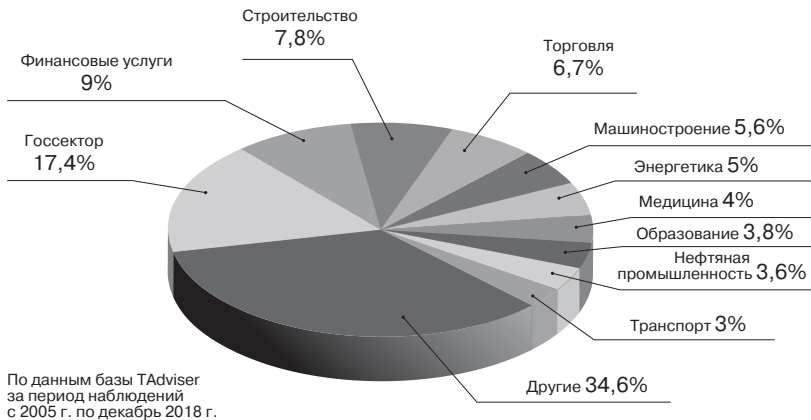


Рис. 6. Доли проектов СЭД/ЕСМ по отраслям (по данным TAdviser)

Аналитики рынка отмечают постепенное изменение потребностей заказчиков от традиционного восприятия СЭД как средства решения задач классического делопроизводства, в направлении более сложных и комплексных задач, включая специализированный функционал. Например: решения для управления претензионно-исковой работой, архивы первичной бухгалтерской документации, управление технологическим архивом документов материально-технического обслуживания.

Многие крупные компании ставят цели по централизации разрозненных СЭД и отдельных приложений в единые централизованно управляемые комплексные системы. Это приводит к существенному повышению требований к масштабированию системы как по количеству пользователей, так и по объему документов и процессов.

По оценке TAdviser, по результатам 2019 г. рост рынка составил около 7%, а его объем не превысил 52 млрд руб. В связи с курсом на импортозамещение отмечается стабильный спрос на российское ПО, в том числе со стороны крупных компаний. По словам К. Истомина, исполнительного директора Directum, импортозамещение охватывает не только госорганы, но и крупный бизнес. Санкции и связанные с ними случаи отключения компаний от поддержки западных вендоров повышают приоритет российского ПО для заказчиков. Крупные организации, особенно госкорпорации, постепенно переходят к внедрению отечественных систем, прошедших необходимую сертификацию.

Рост доверия к СЭД способствует тому, что все больше заказчиков готовы автоматизировать не только внутренние процессы документооборота, но и процессы обмена юридически значимыми документами со своими контрагентами. Заказчики начинают понимать, что автоматизация процессов обмена электронным контентом позволяет им экономить время и ресурсы на ручной обработке документации, ее согласовании и передаче. Освободившееся время сотрудников они могут направить на решение других задач, способствующих повышению эффективности бизнеса.

Участники рынка отмечают растущую популярность проектов создания электронных архивов. При внедрении такого архива заказчик получает единую базу для хранения всех бумаг и корпоративных данных, удобно структурированную для поиска документов, имеющую разграничение прав доступа в соответствии с распределением полномочий между сотрудниками.

По мнению А. Пермякова, R&D-директора Directum, тренд создания систем долговременного хранения документов интенсивно развивается в связи с новыми инициативами Росархива. Он отмечает, что организация эффективного юридически значимого электронного документооборота напрямую связана с развитием таких систем. Они позволяют организовать архивное хранение электронных документов, применять к ним правила архивного делопроизводства, использовать необходимые инструменты для сохранения юридической значимости и гарантированного уничтожения документов.

Еще одна тенденция рынка – платформенный подход при выборе ЕСМ-решений. Чтобы не начинать каждый раз разработку заново, нужно работать с универсальным инструментом, своего рода ЕСМ-конструктором (платформой), с помощью которого можно конфигурировать и вводить в эксплуатацию требуемую бизнес-функциональность.

С данными TAdviser по оценке отечественного рынка СЭД/ЕСМ совпадают в целом и оценки экспертов – представителей отрасли. Практически все сходятся во мнении, что это очень перспективное направление. На продолжающийся рост рынка в этом сегменте положительно влияет как общее восстановление экономики, так и отдельные факторы, связанные, в частности, с выбранным на государственном уровне курсом на цифровую экономику, импортозамещение, в том числе в области информационных технологий, повышение мобильности и стремительное развитие новых технологий.

Например, директор по маркетингу компании «Электронные офисные системы» (ЭОС) Е. Иванова отмечает, что в 2017 г. рост и оживление рынка, повышение активности со стороны потенциальных клиентов и развитие проектов в регионах. Электронный документооборот, оказание госуслуг в электронном виде, развитие порталов – все эти направления фактически являются элементами цифровой экономики, и в нашей стране эти технологии вполне соответствуют мировым. Курс на цифровую экономику непременно повлечет за собой дальнейшие изменения: лавинообразный рост объемов и разновидностей цифровой информации, вовлечение всех работников в интенсивные электронные коммуникации, оцифровка документов на бумажном носителе и активизация сопутствующих деловых процессов. И СЭД будут вынуждены учитывать все эти тенденции.

## Функции СЭД

Основные функции наиболее известных систем, которые пользуются популярностью на российском рынке и приняты в качестве основных продуктов для автоматизации работы с документами во многих организациях, несмотря на их часто довольно существенные различия, можно признать типовыми, что связано со стандартными этапами жизненного цикла для большинства управленческих документов и регламентированными процессами делопроизводства.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 СЭД должна обладать функциональными характеристиками, позволяющими выполнять и поддерживать процессы управления документами.

Функциональная модель бизнес-процессов электронного документооборота приводится в Отчете по НИР «Архивоведческие и документоведческие функциональные требования к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти»<sup>8</sup>. В данной модели выделены следующие основные процессы и операции, подлежащие автоматизации в системах.

### 1. Создание подлинника (оригинала) электронного документа

- регистрация и учет проекта документа;
- оповещение о поступлении проекта документа для ознакомления, рассмотрения, согласования и подписания (утверждения);
- регистрация и учет сопутствующих материалов (замечаний, писем, обсуждений, резолюций, ссылочной и обосновывающей информации и документов и др.);
- формирование связанной структуры проекта документа, его версий, а также сопутствующих и вспомогательных материалов;
- редактирование проекта документа и учет его версий;
- рассмотрение, согласование и подписание (утверждение) проекта документа; формирование подлинника электронного документа.

### 2. Публикация подлинника электронного документа

- регистрация подлинника электронного документа;
- установление взаимных ссылок для связанных документов;

- обеспечение доступа к подлиннику электронного документа;
- размещение оригинала электронного документа в соответствии с классификационными схемами;
- оповещение о поступлении нового документа для ознакомления и исполнения;
- предоставление возможностей многопользовательского доступа к подлиннику электронного документа, включая поиск и просмотр;
- учет обращений к подлиннику электронного документа.

### 3. *Исполнение документа*

- передача документа на исполнение;
- контроль хода исполнения документа;
- учет результатов исполнения документа;
- передача документа на текущее хранение.

### 4. *Хранение документов*

- формирование и ведение номенклатуры дел;
- прием документа на хранение;
- контроль сроков хранения;
- передача на хранение в архив организации или выделение к уничтожению в связи с истечением срока хранения (выбытие документа);
- формирование и составление описей дел для постоянного и долговременного хранения.

Отметим, что перечисленные процессы и операции являются типичными и общими для различных СЭД. Однако разработчики по-разному решают задачи обеспечения удобства работы пользователей с документами и информацией и полноты реализуемых функций.

Для создания СЭД разработчики, системные интеграторы и специалисты по управленческому консалтингу, как правило, реально оценивают сложность реализации проектов электронного управленческого документооборота. В их взаимодействии с практиками-управленцами в организациях накапливается уникальный опыт внедрения новых технологий, включая как примеры «лучших практик», так и не вполне удачных (по разным причинам) проектов<sup>9</sup>.

Для обеспечения соответствия требованиям пользователей при организации документооборота СЭД обеспечивают выполнение следующих основных функций.

*Создание проекта документа*

На стадии проекта документа проводится подготовка и формирование текста, структуры и формы документа. Для подготовки проекта документа могут быть использованы электронные шаблоны документов (типовые формы), что позволяет повысить эффективность подготовки проекта документа. В подготовке проекта документа могут участвовать специалисты различных подразделений организации или, при технологической возможности, различных организаций.

*Согласование проекта документа*

Согласование – один из наиболее трудоемких этапов подготовки документа при традиционном документообороте, который в СЭД решается достаточно просто. Согласование может быть реализовано двумя вариантами: последовательно (когда документ направляется должностным лицам, участвующим в согласовании, поочередно (последовательно) или параллельно (документ направляется всем одновременно)). В случае, если кто-то из согласовывающих должностных лиц отказывает в согласовании документа, в соответствии с настройкой системы документ автоматически возвращается обратно исполнителю на доработку. В СЭД заранее могут быть выставлены сроки согласования по конкретным видам документов.

*Управление версиями документов*

В СЭД поддерживается функция отслеживание версий документа, что является удобным при подготовке сложных документов, когда может возникнуть необходимость просмотреть предыдущий вариант проекта документа и соответствующих замечаний должностных лиц.

*Применение электронной подписи,  
юридически значимый документооборот*

Применение электронной подписи дает возможность обеспечить юридическую силу электронного документа и тем самым реализовывать безбумажный документооборот (юридически значимый электронный документооборот), при котором не производится распечатывание документов на бумажный носитель, весь жизненный цикл документа обеспечивается только в электронной форме.

*Регистрация документов*

Во всех без исключения СЭД реализована возможность регистрации/учета документов. Все включаемые в систему доку-

менты автоматически учитываются, следовательно, могут быть идентифицированы и найдены в поисковой базе по различным критериям поиска. При регистрации система присваивает документу регистрационный индекс (номер) (автоматически или при необходимости в ручном режиме) и проверяет документ на повторяемость (уникальность), что при условии правильной организации процесса позволяет исключить дублирование информации в системе.

#### *Сканирование бумажных документов*

В условиях бумажно-безбумажной технологии документооборота большая часть подлинников документов существует на бумажных носителях, что приводит к необходимости использовать технологию сканирования, а при больших объемах – поточного сканирования, которая позволяет обеспечить включение всех документов в систему и обеспечить адекватную замену традиционной бумажной методики и дополнительные преимущества электронного документооборота.

#### *Маршрутизация потоков документов и информации*

Маршрутизация – это организация движения документов между подразделениями и должностными лицами с учетом распределения прав доступа пользователей к документам. В СЭД реализуется два основных варианта организации маршрутов движения потоков документов и информации: жесткий (маршрут движения документа прописан заранее, подходит для типовых рутинных документов, позволяет ускорить работу с документами) и свободный (маршрут может быть определен в индивидуальном порядке должностным лицом, имеющим на это права).

#### *Вынесение резолюций по документам*

В СЭД реализованы различные удобные формы вынесения резолюций (указаний по исполнению) документов. Резолюция может быть выбрана из соответствующего справочника системы, включающего типовые, часто встречающиеся варианты. При наличии у организации разветвленной иерархической структуры используются «подчиненные» («дочерние») резолюции.

#### *Контроль исполнения документов и поручений*

Реализация контроля исполнения документов и поручений руководства (резолюций) в СЭД связана с возможностями использования сведений о документах, заносимых в систему при их регистрации, фиксации резолюций и отметок о ходе исполне-



ния в регистрационных формах, составляющих основу формируемых в процессе контроля картотек, информационных баз и банков контрольных данных.

#### *Формирование отчетов*

Для систематизации и анализа данных используются различные формы отчетов (справок), в том числе по исполнению документов, которые могут быть сформированы по различным критериям. При формировании отчетов можно конкретизировать выборку данных, например:

- по исполнителям,
- по структурным подразделениям,
- по видам документов, определив интересующий период, виды документов, автора и исполнителя документа.

В СЭД могут быть заложены формы стандартных для делопроизводства отчетов и предусматриваться возможность формирования отчетов по критериям, установленных конкретными пользователями.

#### *Поддержка различных форматов файлов*

СЭД поддерживает работу с файлами различных форматов от текстовых до графических. Основными форматами для работы с документами являются текстовые форматы doc, rtf, графические форматы PDF, TIFF и др. С учетом специфики деятельности организации, видов документов и используемых технологий могут быть предъявлены дополнительные требования к перечню форматов для работы с информацией в СЭД.

#### *Групповая работа пользователей*

В СЭД поддерживается возможность групповой работы, что подразумевает возможность одновременного разграниченного доступа к одному документу и выполнения различных действий нескольких пользователей параллельно. Это дает возможность существенного ускорения работы с документами.

#### *Защита информации*

Для защиты информации в СЭД применяются три группы методов: организационные, аппаратные и программные, что в совокупности дает возможность обеспечить защиту информации на высоком уровне. Снижению рисков при работе в СЭД способствуют грамотные действия пользователей и администраторов сети. К таким действиям относятся, в том числе, применение специального лицензионного программного обеспечения,

обеспечения резервного копирования данных, разграничение прав пользователей по работе в системе и др. Вопросы защиты информации, особенно в последнее время с возрастанием технологических возможностей и все большей информационной глобализацией, становятся все более актуальными, поэтому разработчики систем, вслед за требованиями заказчиков, считают задачи обеспечения безопасности информации одним из приоритетных направлений совершенствования СЭД.

#### *Протоколирование действий в системе*

Действия пользователей в СЭД протоколируются (фиксируются), что дает возможность отследить выполнение конкретным пользователем его действий по конкретному документу с указанием даты и времени их выполнения. Эта возможность делает прозрачной работу в системе, обеспечивает подконтрольность выполняемых действий, что в свою очередь способствует более ответственному отношению работников к своим функциям.

#### *Поиск информации и документов в системе*

В СЭД реализованы различные возможности поиска информации и документов, например по реквизитам, по ключевым словам, по исполнителю, по должностному лицу, подписавшему документ, по дате, по периодам и др. Это обеспечивает возможность существенного сокращения времени для поиска требуемой информации. Кроме того, обеспечивается возможность поиска «связанных» документов (документ-запрос – документ-ответ и др.).

#### *Ведение справочников системы*

Для корректной работы СЭД необходимо обеспечить формирование и поддержание в актуальном состоянии справочной информации (справочников), необходимой для организации электронного документооборота, в том числе следующей:

- справочник структурных подразделений;
- справочник должностей;
- справочник должностных лиц;
- справочник адресатов;
- номенклатура дел;
- справочник видов документов и др.

Справочники позволяют формировать структурированные данные, которые используются для работы пользователей путем выбора из предлагаемых вариантов, что дает единообразие и уни-

фикацию информации и значительно облегчает работу пользователей.

Совершенствование СЭД при выполнении перечисленных выше основных функций по работе с документами направлено, в основном, на оптимизацию пользовательского интерфейса, в результате чего обеспечивается более удобная и эффективная работа сотрудников, совершенствование программно-технической составляющей, позволяющей повысить быстродействие системы и т. п.

Помимо основных функций, выполнение которых обеспечивают все СЭД, существует ряд дополнительных, которые организации-заказчики выбирают в качестве дополнительных в зависимости от специфики их деятельности, отраслевой принадлежности или других причин.

К дополнительным функциональным возможностям СЭД/ЕСМ могут быть отнесены:

#### *Работа с обращениями граждан*

Функционал по работе с обращениями граждан востребован органами власти и организациями, которые по роду своей деятельности работают с обращениями граждан. Работа с обращениями граждан имеет свою специфику, требует жесткого учета и контроля сроков исполнения и качества подготовки ответов. Пользователям СЭД разработчики предлагают дополнительные возможности по совершенствованию модулей работы с обращениями граждан, в частности возможности мониторинга и анализа данных.

#### *Работа с договорами*

Договорная работа представляет собой довольно специфический вид работы с документами, отличающийся от классического управленческого делопроизводства. Данная функция (отдельный модуль в СЭД) востребована организациями, для которых актуальны вопросы повышения эффективности договорной работы за счет упорядочения всего цикла работы с договором, включая подготовку проекта, оформление, согласование, подписание, учет документов, образующихся в ходе исполнения договора, и его исполнение или прекращение.

#### *Работа с контрагентами*

Взаимодействие с контрагентами, включая формирование пакета необходимых документов путем передачи юридически значимых (подписанных электронной подписью) электронных до-

кументов контрагентам через коммуникационные каналы связи. Удобные средства учета, сбора информации и контроля работы с контрагентами<sup>10</sup>.

#### *Планировщик работы пользователя*

Планирование работы пользователя представляет собой обычно довольно удобный функционал системы, позволяющий визуальными средствами системы отобразить ключевые события, запланировать совещания, переговоры, собеседования; вести базу контактов; получать напоминания о предстоящем событии. Все это позволяет повысить эффективность деятельности пользователей системы.

#### *Организация совещаний*

В общем виде функция позволяет обеспечить классический цикл подготовки коллегиального мероприятия с возможностью рассылки информации участникам, подготовки повестки дня, согласования необходимых документов, бронирования помещения для проведения мероприятия, оформления протокола, обеспечения контроля исполнения принятых на совещании решений.

#### *Электронный архив*

Электронный архив – это отдельная функция (модуль системы, или отдельная система), которая решается в различных СЭД по-разному. В общем виде функционал электронного архива призван обеспечить работу с электронными документами, законченными делопроизводством.

#### *Автоматизация бизнес-процессов, workflow*

Данная функция может быть использована для формирования в СЭД возможностей по удобной работе пользователей в рамках любых упорядоченных и структурированных бизнес-процессов организации, с учетом задействованных должностных лиц, сроков согласования, подписания, исполнения документов процесса, оформляемых в ходе работы документов (применяются соответствующие электронные шаблоны форм), определяются маршруты движения документов и информации по процессу и др. ключевые данные.

#### *Графическое отображение маршрутов движения документов*

Применение средств визуализации для построения маршрутов движения документов и информации представляет собой

дополнительную удобную функцию для пользователей, позволяющую наглядно представить схему документопотока, сделал ее наиболее оптимальной.

*Работа с персоналом,  
включая функции самообслуживания*

Функционал системы, обеспечивающий выполнение задач управления персоналом, включая возможности взаимодействия пользователя с коллегами, построение графика работы, отслеживание (мониторинг) результатов деятельности, планирование карьеры, самообслуживание (возможность подавать и запрашивать информацию и документы из других подразделений) и др.

*Работа со специфическими видами документации  
(финансовыми документами,  
документации по закупкам и др.)*

Обеспечивает возможность комплексной работы с разнообразными специфическими документами и процедурами. В соответствии с потребностями заказчиков в СЭД появляются и другие специализированные решения, например, для управления претензионно-исковой работой, архивы первичной бухгалтерской документации, управление технологическим архивом документов материально-технического обслуживания. Подобные расширенные требования к платформе СЭД, ранее бывшие штучными, сейчас становятся типовыми практически в любом крупном проекте. К платформе СЭД предъявляются соответствующие требования – наличие средств управления процессами; средства Low-code разработки (Low-code – концепция, предполагающая возможность модификации, развития и адаптации системы в ходе эксплуатации с минимумом кодирования и максимумом визуальной разработки); интеграция с операторами ЭДО и поддержка работы со структурированными документами. Этот функционал присутствовал в передовых платформах СЭД и раньше, но в последнее время начал использоваться в проектах массово.

*Аналитика*

Разработчики программного обеспечения активно занимаются вопросами разработки приложений с применением возможностей составления отчетов с графическими средствами визуализации данных мониторинга. Например, уже сейчас предлагают возможности использования «блоков аналитики» СЭД<sup>11</sup>.



Рис. 7. Блок аналитики в СЭД

Такие модули системы в сочетании со средствами визуальной аналитики позволяют повысить эффективность восприятия информации, за счет удобства ее представления, что положительно сказывается на принятии управленческих решений.

Считается, что каждые пять лет происходит трансформация существенных требований к системам, которые неизбежно приводят к необходимости модернизации СЭД. Специалисты отрасли выделяют несколько основных направлений развития СЭД/ЕСМ-систем.

Расширение функционала, или дальнейшее совершенствование уже существующей функциональности СЭД. Специалисты связывают это направление с разработкой и внедрением новых бизнес-подсистем, интегрированных с системами, поддерживающими основные деловые процессы организации:

- ERP, CRM, SCM и др. для коммерческих организаций;
- МФЦ, ССТУ, МЭДО, СМЭВ, ЕСИА, Порталы ФОИВ, РОИВ.

Комплексный подход к управлению документами: обеспечение возможностей системой работы со всеми видами и формами документов организации, включая электронные документы, архивные копии в бумажной и электронной форме, на основе ГОСТ Р ИСО 30300-2015 и ГОСТ Р ИСО 7.0.101-2018/ИСО 30301<sup>12</sup>.

«Умная» СЭД: предполагается применение искусственного интеллекта (ИИ) и машинного обучения, широкое использование систем аналитической обработки информации в сочетании со средствами визуализации данных, что позволит значительно повысить эффективность работы. Применение возможностей интеллектуализации систем при подготовке проектов нормативных документов (информирование о необходимости внесения поправок в действующие документы в случае изменения связанных внутренних и внешних нормативных документов, исключение дублирования в нормативных документах и др).

Более полная автоматизация операций, относящихся к рутинным (автоматическое заполнение РКК и маршрутизация документов, автоматическое вынесение резолюций по типовым документам, категоризация документов; наложение штампов с последующей регистрацией документа; создание форм для внесения основных реквизитов регистрационной карточки с последующей автоматической генерацией файла проекта документа, созданием и запуском маршрута согласования).

Единые политики сканирования и распознавания документов для любых внешних по отношению к СЭД приложений, которые вызывают этот сервис при необходимости сканирования и распознавания документов.

Единые политики печати документов для всех сотрудников организации (выделение «паразитной» печати и ее запрет (запрет кнопки печать для определенных видов документов), специальный формат \*.pdf, не позволяющий распечатывать документ, использование двухсторонней печати).

Социальность: сопряжение СЭД с информационными системами типа «Активный гражданин», «Мой город», что дает возможность удобной и быстрой регистрации поступающих из этих систем обращений и документов в СЭД и в дальнейшем обеспечивается весь возможный функционал по обработке, исполнению, контролю и информированию инициатора обращения.

Сопряжение СЭД с корпоративными мессенджерами (сервиса для обмена сообщениями, звонков, видеовызовов и передачи файлов и др.): дает возможность использовать преимущества осуществления коммуникаций между сотрудниками в удобной и привычной им форме для осуществления взаимодействия по рабочим вопросам.

Сопряжение с системами, осуществляющими мониторинг основных социальных сетей по отзывам граждан, и предостав-

ление ответственным сотрудникам организации возможности оперативно и своевременно реагировать в этих сетях (группах), размещая официальные комментарии.

Повышение скорости трансформации существующих и разработки новых модулей СЭД для оперативной реакции на изменение бизнес-среды.

Развитие возможностей инструментов для повышения скорости создания новых приложений на базе уже существующих модулей и сервисов СЭД. Развитие средств интеграции для обеспечения возможностей «бесшовной» интеграции между различными системами или модулями. Широкие возможности по интеграции для доступа к дополнительной информации, взаимодействия со смежными информационными системами (MS Outlook, SAP, 1С, ССТУ, МЭДО, СМЭВ, ЕСИА и др.), создание Единой информационной платформы электронного документооборота государственных органов.

Технологическая трансформация на уровне базового программного обеспечения: завершение перехода на импортонезависимые платформы и компоненты.

Повышение устойчивости работы СЭД и мониторинг ее состояния.

Повышение защищенности СЭД: в этом направлении специалисты ставят следующие задачи:

- идентификация и аутентификация;
- управление правами доступа;
- регистрация событий;
- целостность информации и ПО средств защиты информации;
- очистка внешней памяти.

По мнению экспертов, для повышения защищенности СЭД перспективным представляется также использование биометрической аутентификации пользователей. Технология биометрической аутентификации активно развивается и в будущем может быть успешно интегрирована в СЭД<sup>13</sup>.

Персонализация рабочего места: предоставление пользователям широких возможностей удобной и простой настройки интерфейса системы с учетом индивидуальных потребностей и вкусовых предпочтений. Удобный, эргономичный, интерактивный и индивидуально настраиваемый интерфейс – важная составляющая современной информационной технологии, особенно с учетом того, что пользователи работают в СЭД на протяжении всего рабочего дня. Рабочее место пользователя (личный кабинет



в системе) индивидуально настраивается также по набору функционала (функционально ориентированные рабочие места) и другим параметрам (в том числе видам документов (шаблонам), методологии организации повседневной работы и др.). Таким образом, персонализация рассматривается как средство повышения комфорта в работе и личной эффективности пользователя.

*Мобильность:* разработка и применение удобных и полнофункциональных мобильных приложений, учитывающих требования различных категорий пользователей. В целом все требования к основной СЭД равнозначно относятся и к мобильной версии системы. Однако для мобильного приложения есть и специфические требования к интерфейсу: с одной стороны, он не должен сильно отличаться от основного интерфейса системы, с другой стороны, мобильные устройства имеют гораздо меньшие габариты, поэтому удобство работы является принципиальным моментом. Мобильные версии СЭД всех ведущих разработчиков рассчитаны для работы на различных платформах и обеспечивают возможности работы с документами и информацией различных групп пользователей в рамках их функционала. Объемы спроса на использование мобильных версий СЭД возрастают, что связано с постоянным ускорением информационных потоков. При этом направления развития, указанные для СЭД в целом, учитываются и при совершенствовании мобильных приложений системы – они становятся более удобными и функциональными наряду с повышением уровня информационной защищенности.

*Блокчейн:* инновационное направление, которое применяется, в том числе, для обеспечения юридической значимости документов при долговременном хранении. Уже сейчас существуют решения по анализу рисков при заключении договоров: семантический анализ текста, анализ контрагентов по открытым данным, анализ истории взаимоотношений. Технология позволяет создавать системы класса ЕСМ для защищенного обмена документами вне организации на базе распределенной электронной подписи. Без использования единого центра доверия, который проще скомпрометировать. Потенциально это может помочь наладить доверительный обмен информацией между большим количеством организаций, которые изначально друг другу не доверяют, даже жестко конкурируют, но вместе с тем вынуждены обмениваться информацией друг с другом.

В комментариях экспертов можно увидеть и другие варианты применения инновационных технологий для совершенствования СЭД/ЕСМ-систем, которые не входят в классический набор инструментария современных систем, но могут быть в дальнейшем использованы. К ним относятся:

– *чат-боты и мессенджеры* (чат-бот – программа, которая имитирует реальный разговор с пользователем), позволяющие общаться с помощью текстовых или аудио-сообщений на сайтах, в мессенджерах, мобильных приложениях или по телефону<sup>14</sup>. Чат-боты и мессенджеры используются для взаимодействия с СЭД в части систем формирования поручений, напоминания и уведомления, уточнения статуса документа или поручения, поиска информации, создания запросов и отправки сообщений. Удобство доступа к информации и скорость ее обработки уже сейчас формируют требования к решениям, которые строятся на технологиях, считающихся инновационными;

– *распознавание голоса* – интеграция с системами голосового ввода информации и распознавания голоса даст возможность сокращения времени на ввод информации. Например, руководитель может использовать эту технологию для постановки задач для подчиненных;

– *геотеггинг* – возможность определения местоположения объекта; может быть использован в условиях мобильности СЭД для определения местонахождения сотрудника, позволит оптимизировать выдачу заданий и повысить управляемость.

Можно констатировать, что построение цифровой экономики, одним из требований которой является более активное использование современных информационных технологий, не может обойти сферу информационно-документационного обеспечения управления. Это приводит к трансформации требований к СЭД/ЕСМ-системам, что в свою очередь порождает новые интересные разработки в этой области.

С учетом того, что СЭД реально становятся частью более общей системы, включая внешнюю среду, все больше внимания требуется уделять возможностям построения единого информационного пространства для обеспечения «бесшовного» взаимодействия, с одной стороны, а с другой – глобальным вопросам эффективного обеспечения защищенности данных. С учетом возможностей применения искусственного интеллекта, «умных» технологий, СЭД постепенно трансформируются, получая дополнительные функции и возможности, которые в перспективе

позволят вывести работу с информацией и документами на более высокий уровень. Изменения одинаково затрагивают СЭД, применяемые во всех секторах экономики, где ставятся задачи повышения эффективности управления деятельностью, включая государственное управление и негосударственные организации.

Стоит отметить, что ускоренное развитие информационно-коммуникационных технологий приводит к серьезному сокращению периода обновляемости программно-технических средств. Версии продуктов быстро устаревают и сменяют друг друга, что требует постоянного внимания и со стороны разработчиков и со стороны заказчиков – пользователей СЭД.

Реализовать задачи, поставленные для перехода к цифровой экономике, без применения современных СЭД / ЕСМ-систем не представляется возможным. Тенденции развития СЭД соответствуют общим тенденциям социально-экономического и технологического развития общества.

### *Примечания*

- <sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901. п. 4 «г».
- <sup>2</sup> *Ларин М.В.* Информационное обеспечение управления: учебное пособие. М.: РГГУ, 2018. 278 с.
- <sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (паспорт национального проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).
- <sup>4</sup> *Бобылева М.П.* Управленческий документооборот: от бумажного к электронному: Вопросы теории и практики. М.: ТЕРМИКА, 2016. 360 с.
- <sup>5</sup> Официальный сайт Компании TAdviser. 2020 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%A1%D0%AD%D0%94\\_\(%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8\)](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%A1%D0%AD%D0%94_(%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8)) (дата обращения 15.12.2020).
- <sup>6</sup> Топ 10. СЭД М., 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.directum.ru/application/images/Top10sed2018.png> (дата обращения 14.12.2020).

- <sup>7</sup> Официальный сайт Компании TAdviser. М., 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/СЭД> (дата обращения 14.12.2020).
- <sup>8</sup> Отчет о научно-исследовательской работе «Архивоведческие и документоведческие функциональные требования к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти» ВНИИДАД [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/sites/default/files/rekomendation-vniidad-foiv-2013.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- <sup>9</sup> *Бобылева М.П.* Управленческий документооборот: от бумажного к электронному. Вопросы теории и практики. М.: ТЕРМИКА, 2016. 360 с.
- <sup>10</sup> Официальный сайт Компании TAdviser. М., 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eg-online.ru/article/386146/> (дата обращения 15.11.2019).
- <sup>11</sup> *Деменко В.В., Беляков А.А.* Использование аналитической платформы для визуальной интерактивной работы с данными СЭД // Осенний документооборот 2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.eos.ru/eos\\_calendar/osenniy-dokumentoorot-2018/prezentatsii.pdf](https://www.eos.ru/eos_calendar/osenniy-dokumentoorot-2018/prezentatsii.pdf) (дата обращения 15.12.2020).
- <sup>12</sup> ГОСТ Р ИСО 30300-2015. СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь; ГОСТ Р ИСО 7.0.101-2018/ИСО 30301 СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Требования.
- <sup>13</sup> Официальный сайт Компании TAdviser. М., 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения 15.11.2020).
- <sup>14</sup> Официальный сайт SendPulse. М., 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sendpulse.com/ru/support/glossary/chatbot> (дата обращения 15.12.2020).

## Разработка информационных систем, обеспечивающих долговременное хранение электронных документов

### Зарубежный опыт создания информационных систем долговременного хранения электронных документов

Зарубежный опыт управления документами на протяжении десятилетий был предметом исследования российских специалистов в области документоведения и архивного дела. Первые обобщающие труды в данном направлении стали появляться в конце прошлого века<sup>1</sup>. Однако наибольший интерес зарубежный и международный опыт управления документами стал вызывать в начале XXI в. в связи с бурным развитием информационных технологий и их внедрением в государственное управление. Создание и развитие электронного правительства, которое невозможно без использования информационных систем и обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления между собой, с организациями и гражданами, способствовало активному обмену опытом, апробации и решению новых задач государственного управления в условиях функционирования электронного правительства.

В сфере организации работы с документами в управлении и архивах такой площадкой для обмена опытом на протяжении последних двух десятилетий была Международная научно-практическая конференция «Документация в информационном обществе», материалы которой содержат большое количество публикаций зарубежных и российских авторов. В последние годы наиболее актуальные вопросы управления документами в условиях цифровизации информационного пространства стали

предметом обсуждения на новой Международной научно-практической конференции «Управление документами в цифровой экономике», которая проводится на базе Российского государственного гуманитарного университета.

Сегодня изучением зарубежного опыта управления документами занимается целый ряд российских ученых и специалистов. Зарубежный опыт управления документами в рамках концепции информационного менеджмента был представлен в работе М.В. Ларина. Под его руководством в 2013 г. был подготовлен развернутый аналитический обзор о зарубежном опыте управления электронными документами и организации их хранения<sup>2</sup>, содержащий обширный справочный материал относительно нормативного регулирования и организации управления документами в странах Европы, Америки, Азии, странах СНГ. Особое внимание в последние годы М.В. Ларин уделяет изучению опыта Германии, Великобритании, Швеции<sup>3</sup>. На начальном этапе изучение методологии управления документами на основе международных стандартов было представлено в работах О.И. Рыскова и О.Ю. Митченко, в последние годы опыт США изучает О.В. Каплина<sup>4</sup>. Отдельные статьи об опыте зарубежных стран по управлению документами были подготовлены В.Ф. Янковой<sup>5</sup>, Н.Г. Суровцевой<sup>6</sup>.

Обращает на себя внимание тот факт, что в последние годы в сфере управления документами все большую актуальность приобретают вопросы не оперативной работы с документами, а долговременного хранения электронных документов. Эта проблема является актуальной как в Российской Федерации, так и во многих зарубежных странах.

Становится понятно, что переход на электронный документооборот в полной мере невозможен, если архивы не будут принимать на хранение электронные документы, обеспечивать их аутентичность, сохранность, достоверность и пригодность для использования в архиве.

Сегодня разработка государственных информационных систем хранения электронных документов является задачей номер один. На этом пути отдельные страны находятся на разном уровне осмысления и решения этой проблемы. По этой причине целесообразно обратиться к опыту зарубежных стран, имеющих более развитую инфраструктуру для использования современных информационных технологий и реализующих проекты по долговременному хранению электронных документов. К числу

таких стран относятся в первую очередь США и страны Евросоюза, которые успешно продвигаются в развитии проекта «электронное правительство» и значительно раньше Российской Федерации приступили к решению задачи по обеспечению долговременного хранения управленческих электронных документов. В большинстве случаев данная задача обозначается ими на национальном уровне и закрепляется в соответствующих документах.

В Стратегическом плане Национального архива США (NARA) с 2014–2018 годы прием, хранение электронных документов и обеспечение их доступности рассматриваются как один из вызовов современной цифровой эпохи, как одно из основных условий успешной деятельности архива. Проблема управления документами и государственного делопроизводства в целом поднимается на высшем государственном уровне в США не впервые. В 2011 г. Президент США Барак Обама издал специальный меморандум «Управление государственными документами», в котором была выдвинута задача всем федеральным агентствам к 2019 г. перейти в максимальной степени на электронный документооборот, в том числе и для документов с постоянным сроком хранения. Для решения этой задачи NARA было необходимо пересмотреть свое руководство по передаче на архивное хранение электронных документов постоянного срока хранения и регулярно обновлять требования к его реализации<sup>7</sup>. С этой целью 24 августа 2012 г. Административно-бюджетное управление Администрации Президента США и Национальный архив США (NARA) издали совместный меморандум для руководителей административных управлений и агентств по управлению правительственными документами<sup>8</sup>. Первая часть этого документа адресована федеральным органам исполнительной власти (агентствам). В ней определены основные цели и контрольные сроки выполнения ряда требований, основным из которых является переход на электронное делопроизводство. Сегодня национальный архив США хранит около семисот терабайт (ТБ) электронных документов, из которых за время президентского срока Буша было получено 79 ТБ, а за время президентства Обамы – 250 ТБ, что свидетельствует о значительной интенсификации процесса передачи в архив электронных документов<sup>9</sup>.

Чтобы помочь федеральным органам исполнительной власти в достижении этих целей, Национальный архив США в 2017 г. разработал «Универсальные требования к управлению электрон-

ными документами» (Universal Electronic Records Management Requirements, UERM<sup>10</sup>), представляющие собой упрощенный набор высокоуровневых программных и функциональных требований для управления электронными документами во всех федеральных органах исполнительной власти (см. рис. 8). Требования предназначены организациям, сотрудникам федеральных агентств, а также вендорам для определения наиболее эффективных инструментов или сервисов управления электронными документами. При определении требований в Universal ERM Requirements были определены четыре основных фазы жизненного цикла документа в информационной системе: ввод документа в систему, поддержание пригодности к использованию в системе и использование, отбор для передачи на хранение или уничтожение, передача.

The screenshot shows the National Archives website. At the top, there is a search bar and navigation links. The main content area is titled "Federal Records Management" and "Universal Electronic Records Management (ERM) Requirements". A prominent link says "Download the Universal Electronic Records Management Requirements, Version 2 Spreadsheet". Below this, there is a paragraph explaining the requirements and a list of six categories: 1. Capture, 2. Maintenance and Use, 3. Disposal, 4. Transfer, 5. Metadata, 6. Reporting.

Рис. 8. Универсальные требования к управлению электронными документами Национального архива США. Вкладка «Требования к жизненному циклу документов»

Каждой фазе жизненного цикла документа соответствует набор метаданных, которые должны принадлежать одной из шести категорий:



- идентичность – информация для идентификации документа;
- описание – информация для определения характера документа;
- использование – информация, которая облегчает текущее и долгосрочное использование документа;
- план мероприятий – информация, используемая для управления документом (информация о передаче на хранение или уничтожении);
- история событий – информация, документирующая прошедшие события как в отношении документа, так и в отношении метаданных;
- связь – информация, описывающая взаимосвязи документа с другими документами.

Система должна обеспечивать создание отчетов для дальнейшего анализа и демонстрации эффективного контроля за управлением документами при соблюдении всех требований.

Данный документ интересен еще и тем, что он определяет требования к форматам, в которых должны передаваться на хранение документы. При этом состав передаваемых документов весьма разнообразен: от текстовых управленческих документов до веб-документов. Типы документов, их определения и предпочтительные форматы для передачи представлены в таблице 3.

Таблица 3

Форматы передачи документов на архивное хранение

Тип документа	Определение	Предпочтительные форматы передачи
Офисные приложения (Desktop Applications)	К Приложениям Desktop относятся документы, созданные Microsoft Office, Adobe или другим программным обеспечением Office Management, таким как Google или Apple, которые будут находиться в системе управления электронными документами (ERMS). Эти документы будут управляться в СЭД на протяжении всего их жизненного цикла	1) для текстовых документов предпочтительные форматы файлов: (1) ASCII Text, (2) Unicode Text, (3) ODF, (4) PDF / A-1 и (5) PDF /A-2; Приемлемыми форматами файлов являются (1) PDF, (2) DOCX и (3) DOC;

		2) предпочтительными форматами файлов для документов-презентаций являются (1) ODP и (2) PDF / A-1; (1) PPT, (2) PPTX и (3) PDF / A-2
Электронные сообщения (Electronic Messages)	К электронным сообщениям относятся сообщения электронной почты, мгновенные сообщения, сообщения чата, текстовые сообщения и сообщения голосовой почты, которые соответствуют определению федеральных документов	1) предпочтительными форматами файлов для документов электронной почты являются (1) EML и (2) MBOX; приемлемыми форматами файлов являются (1) XML и (2) MSG; 2) предпочтительными форматами файлов для группы документов электронной почты являются (1) PST и (2) MBOX
Веб-сайты (Websites)	К веб-сайтам относятся (1) документы веб-контента, которые отображают информацию, представленную на веб-сайте, и (2) административные документы веб-сайта, которые свидетельствуют об управлении и функционировании веб-сайта. Примеры документов веб-сайта: содержимое веб-страницы, динамичный контент, сценарии, список URL-адресов, на которые ссылаются гиперссылки, документы о дизайне сайтов и т. д.	Допустимыми форматами файлов для веб-документов являются: (1) WARC и (2) ARC. Все составные части документов веб-контента постоянного срока хранения, включая изображения, аудио, видео и другие проприетарные форматы, должны передаваться таким образом, чтобы поддерживать все исходные ссылки, функциональность и целостность данных.  Веб-документы с динамичным контентом, такие

		<p>как календари или базы данных, должны передаваться в приемлемом формате или быть доступными в качестве статических. При передаче в NARA веб-документы должны содержать все внутренние и всю управленческую информацию из протокола</p>
<p>Цифровые медиа (Digital Media) фото</p>	<p>К Digital Media (фото) относится фотодокументы, которые соответствуют определению федеральных документов. Эти документы также должны быть в правильных форматах файлов, соответствующих инструкциям по передаче NARA</p>	<p>1) предпочтительными форматами файлов фотодокументов являются (1) TIFF; приемлемыми форматами файлов являются: (1) JFIF с сжатием JPEG, (2) DNG, (3) PNG и (4) JP2;</p> <p>2) предпочтительными форматами файлов для отсканированных текстовых документов являются: (1) TIFF, (2) JP2, (3) PNG и (4) PDF / A; (1) JFIF с сжатием JPEG, (2) GIF и (3) PDF / A-2. Для отсканированных текстовых документов двухцветные изображения должны быть переданы с разрешением 300–600 ppi, причем предпочтительнее 600 ppi;</p> <p>Серую шкалу необходимо сканировать с разрешением 300–</p>

		<p>400 ppi, предпочтительно 400 ppi; Цвет должен сканироваться при 300–400 ppi, при этом предпочтительным является 400 ppi;</p> <p>3) предпочтительными форматами файлов для электронных плакатов (Digital Poster) являются: (1) TIFF, (2) JP2, (3) PNG и (4) PDF / A; приемлемыми форматами файлов являются (1) JFIF с сжатием JPEG и (2) GIF</p>
Цифровые медиа (Digital Media) аудио	<p>К Digital Media (аудио) относится аудио документы, которые соответствуют определению федеральных документов. Эти документы также должны быть в правильных форматах файлов, соответствующих инструкциям по передаче NARA</p>	<p>Агентства должны передавать электронные аудио документы в NARA в следующих форматах файлов: предпочтительными форматами файлов являются: (1) BWF и (2) FLAC; приемлемыми форматами файлов являются: (1) AIFF, (2) MP3 и (3) Wave</p>
Цифровые медиа (Digital Media) видео	<p>К Digital Media (видео) относится видеодокументы, которые соответствуют определению федеральных документов. Эти документы также должны быть в правильных форматах файлов, соответствующих инструкциям по передаче NARA</p>	<p>1) предпочтительными форматами файлов для электронных кинодокументов являются (1) DPX</p> <p>2) допустимые форматы файлов для электронных видеодокументов являются: (1) AVI, (2) MOV, (3) WMV, (4) MPEG 4, (5) MPEG2, (6) MXF</p>

<p>Базы данных (Databases)</p>	<p>К базам данных относятся структурированные репозитории индексированной информации, которые позволяют получать, анализировать и выводить информацию.</p> <p>Базы данных должны соответствовать определению федеральных документов и должны быть в правильных форматах файлов, соответствующих инструкциям по передаче NARA</p>	<p>1) предпочтительными форматами файлов для документов структурированных данных являются: (1) CSV, (2) ODS, (3) текст ASCII, (4) JSON и (5) XML; приемлемыми форматами файлов являются: (1) MS Excel Office Open XML, (2) XLS и (3) EBCDIC (imminent transfer format).</p> <p>Файлы данных или базы данных должны быть переданы в виде однородных файлов или прямоугольных таблиц. Все документы базы данных или строки в реляционной базе данных должны иметь одинаковый логический формат. Каждый элемент данных в документе должен содержать только одно значение данных и каждый документ не должен содержать повторяющихся групп элементов данных.</p> <p>Структурированные данные должны быть переданы вместе со связанными файлами, необходимыми для проверки достоверности данных, таких как DTD, схемы или словари данных</p>
--------------------------------	--	---

Инженерные чертежи (Engineering Drawings)	К техническим (инженерным) чертежам относятся чертежи, используемые для передачи всей необходимой информации, которая необходима производителю для изготовления компонента. Документы должны соответствовать определению федеральных документов и должны быть в правильных форматах файлов, соответствующих инструкциям по передаче NARA	Предпочтительными форматами файлов для документов САД являются (1) X3D и (2) STEP; приемлемыми форматами файлов являются: (1) PDF / E, (2) U3D и (3) PRC
Геопространственные документы (Geospatial records)		Предпочтительными форматами файлов для геопространственных документов являются (1) Geo TIFF, (2) GML, (3) TIGER и (4) KML; приемлемыми форматами файлов являются: (1) VPF, (2) ESRI ARC / INFO, TerraGo Geospatial PDF, (3) Shapefile ESRI и (4) SDTS (imminent transfer format).

Все рекомендуемые форматы передачи электронных документов в NARA были определены еще в 2014 г. и закреплены в NARA Bulletin 2014-04, Appendix A: Table of File Formats. По крайней мере именно этот документ указывают в качестве источника разработчики Universal ERM Requirements. Примечательно, что в данных Требованиях текстовые документы, созданные в офисных приложениях Microsoft Office, рассматриваются отдельно от отсканированных электронных документов, которые позиционируются как вариант фотодокумента, то есть как изображение. И если для первых рекомендуется формат PDF/A-1, то для изображений этот формат даже не упоминается.

Еще одним аспектом, на который следует обратить внимание, говоря о формировании условий для полного перехода на электронный документооборот и подготовки электронных документов для передачи на архивное хранение, является осознание того, что электронные документы должны быть подготовлены к этой передаче еще в системах оперативной работы с документами. То есть необходимо обеспечить такую подготовку в СЭД (ERMS), а следовательно, и доработать их функционально в ряде случаев.

В 2018 г. Национальным архивом США была издана «Инициатива по модернизации управления электронными документами в федеральных органах власти» (Federal Electronic Records Modernization Initiative, FERMI). FERMI нацелена на то, чтобы оказать поддержку федеральным органам власти с приобретением соответствующих их потребностям решений и услуг для управления электронными документами и тем самым способствовать скорейшему их переходу на электронный документооборот.

Совместно с группами заинтересованных сторон NARA разработал Федеральную интегрированную концепцию управления электронными документами (Electronic Records Management Federal Integrated Business Framework, ERM-FIBF), которая позиционируется в качестве типовой концепции, определяющей ключевые функции, действия и возможности, необходимые федеральным органам власти для управления электронными документами. Таким образом, был проведен целый ряд работ с федеральными органами власти в целях подготовки их инфраструктуры и создания условий для перехода на электронный документооборот и создания условий для передачи электронных документов на архивное хранение.

На сегодняшний день курс NARA определяет Стратегический план на 2018–2022 годы<sup>11</sup>. В отличие от предыдущих данный документ содержит целый ряд конкретных целевых показателей, касающихся различных аспектов работы с электронными документами, как изначально созданными в электронном виде, так и оцифрованными. В качестве одного из показателей определено, что к 31 декабря 2022 г. NARA (в максимально возможной степени) больше не будет принимать на хранение документы постоянного или временного срока хранения в аналоговых форматах, а будет принимать документы только в электронном формате и вместе с соответствующими метаданными. Предполагается, что начиная с 1 января 2023 г. передача всех документов с постоянным сроком хранения с обеспечением их юридической зна-

чимости должна будет производиться в электронном виде, вне зависимости от того, были ли документы изначально созданы в электронном виде или нет. После установленного срока федеральные агентства будут обязаны оцифровать документы постоянного срока хранения до передачи в Национальный архив.

Для реализации этой задачи была разработана информационная система «Архив электронных документов» (Electronic Records Archives, ERA). Разработка системы ERA началась еще в 2000-х гг. Поэтапный ввод в эксплуатацию осуществлялся в период с 2007 по 2012 г. Несмотря на то что основная разработка ERA завершилась в 2011 г., архитектура системы архива электронных документов продолжает совершенствоваться вслед за развитием технологий и необходимостью развития ее функциональных задач. Сегодня с помощью информационной системы ERA федеральные агентства могут составлять описи документов с указанием сроков хранения, представлять данные описи в NARA для утверждения, передавать документы постоянного срока хранения в Национальный архив, в том числе и электронные документы в хранилище электронных документов ERA.

В «Руководстве пользователям агентства по работе с системой Архива электронных документов ERA» подробно описаны процессы создания и внесения изменений в перечни документов с указанием сроков хранения. Для того чтобы начать использовать информационную систему ERA, в федеральном органе власти назначается ответственное лицо, которое будет иметь возможность доступа в «Менеджер учетных записей ERA» (ERA Account Manager), который, в свою очередь, отвечает за определение круга должностных лиц федерального агентства, имеющих доступ к ERA и выполняющих различные функции в системе. Система ERA предоставляет пять различных ролей, которые могут быть назначены каждому пользователю в зависимости от его должностной функции:

- составитель описей документов (Records Scheduler), данная роль должна быть назначена пользователям, которые будут составлять перечни документов с указанием сроков хранения и передавать их должностному лицу на согласование;
- должностное лицо с правом согласования (Certifying Official), эта роль должна назначаться пользователю, решение которого означает, что агентство официально представляет опись документов с указанием сроков хранения в NARA для рассмотрения и утверждения;



- должностное лицо, отвечающее за передачу документов (Transferring Official), данная роль должна быть назначена пользователям, которые будут создавать запросы на передачу документов и направлять их официальному уполномоченному лицу федерального агентства;
- должностное лицо, отвечающее за передачу документов в электронной форме (Electronic Transfer Staff), данная роль назначается пользователям, которые будут формировать и передавать электронные документы в ERA с помощью метода электронной передачи;
- официальное уполномоченное лицо агентства (Agency Approving Official). На данную роль назначается сотрудник, который имеет полномочия на физическую и юридическую передачу документов на хранение в NARA от имени агентства.

Данные роли могут быть присвоены одному должностному лицу, одинаковые роли могут быть у нескольких должностных лиц.

Процесс передачи электронных документов из федерального агентства в NARA сопровождается созданием целого ряда форм в системе ERA, которые формируются как уполномоченными должностными лицами, так и автоматически в системе после наступления определенного события. Чтобы начать данный процесс, должностное лицо, отвечающее за передачу документов (Transferring Official), создает электронный «Запрос на передачу» (Transfer Requests-TR) в системе электронного архива ERA. После согласования запроса с NARA может быть начат физический процесс передачи.

Следует иметь в виду, что данный запрос не формируется стихийно по желанию федерального агентства. Еще до передачи в системе ERA специальным уполномоченным должностным лицом (Records Scheduler) федерального агентства создается перечень документов с указанием сроков хранения (Records Schedules-RS), состоящий из отдельных единиц (Records Schedule Items-RSI). Единица перечня документов – это конкретный элемент, описанный в перечне, определяющий *серию* документов и их расположение. Данное описание очень напоминает опись дел, документов, которая традиционно создается при передаче документов на архивное хранение.

После того как перечень документов постоянного срока хранения, предназначенный для передачи в NARA, утверждается, ERA автоматически создает первоначальный план передачи, в

соответствии с которым федеральные агентства и формируют вышеупомянутый «Запрос на передачу».

По результатам передачи для каждой формы «Запрос на передачу» автоматически формируется соответствующая форма «Результаты процесса передачи» (Transfer Processing Results-TPR). Она позволяет документировать возможные проблемы, обнаруженные при обработке и проверке документов в ходе передачи. Агентства могут просматривать форму «Результаты процесса передачи», связанную с их запросом на передачу, но при этом не могут вносить в нее никаких изменений.

После того как «Запрос на передачу» переходит в статус «Физическое хранение принято», системой ERA автоматически создается форма «Инструмент юридической передачи» (Legal Transfer Instrument-LTI). Данная форма необходима для формальной передачи юридических прав на хранение документов в NARA. Ее статус «Приняты юридические права» означает, что процесс перемещения документов завершен<sup>12</sup>.

Хранение электронных документов в Национальном архиве США имеет ряд преимуществ для федеральных органов власти. Главным среди них является то, что NARA берет на себя ответственность за выполнение законодательных требований к хранению электронных документов:

- создание и сохранение мастер-копии и резервной копии документов;
- соблюдение установленных экологических стандартов;
- ежегодную статистическую выборку для выявления потери данных;
- миграцию документов на технологически современные носители, чтобы избежать потери вследствие разрушения носителя или устаревания технологий.

Для обеспечения доступа к электронным документам, переданным на хранение, NARA проверяет полученные файлы данных и другие электронные документы и работает с агентствами для устранения любых несоответствий. По запросу сотрудника агентства предоставляется одна копия любого из электронных файлов, который был передан в NARA. По мере необходимости Национальный архив может дополнить документацию, созданную агентством.

Следует отметить, что современное «Руководство пользователям агентства по работе с системой Архива электронных документов ERA»<sup>13</sup> свидетельствует о том, что система ориентирована

не столько на работу с электронными документами, сколько на автоматизацию процесса управления передачей документов в NARA. Формы, обеспечивающие процесс передачи, имеют универсальный характер. Например, в форме «Запрос на передачу» в той части, которая содержит информацию о документах, имеется раздел, отражающий типы документов (см. рис. 9), в том числе по типу носителя.

9. PHYSICAL FORMS	
<input type="checkbox"/> Paper Documents	<input type="checkbox"/> Posters
<input type="checkbox"/> Paper Publications	<input type="checkbox"/> Maps and Charts
<input type="checkbox"/> Microfilm / Microfiche	<input type="checkbox"/> Arch / Eng Drawings
<input type="checkbox"/> Electronic Records	<input type="checkbox"/> Motion / sound / Video
<input type="checkbox"/> Photographs	<input type="checkbox"/> Other (specify)

*Рис. 9.* Типы документов, передаваемых в NARA

Передача документов сопровождается составлением описей, документы формируются в условные дела (серии). Все это свидетельствует о том, что передача электронных документов выстраивается на тех же методологических подходах, что и передача документов на бумажных носителях, сохраняется классификационная схема архивного хранения документов.

В перспективе ERA подразумевает создание архивной системы для электронных документов «архивов будущего», позволяющих обеспечивать доступ, сохранность и обработку электронных документов, независимо от типа носителя и программного обеспечения. Планируется, что система ERA будет осуществлять управление документацией в более чем 500 федеральных ведомствах США, принимать от них электронные документы независимо от форматов, программного и аппаратного обеспечения, в которых они были созданы.

В Великобритании для реализации задач хранения электронных документов разработан стратегический план «Архивы вдохновляют: планы и приоритеты Национального архива Великобритании на 2015–2019 гг.»<sup>14</sup>. План состоит из пяти основных направлений, первое из которых посвящено проведению экспертной оценки документов и исследований, необходимых для ведения и совершенствования делопроизводства в правительст-

венных учреждениях. В январе 2017 г. Национальные Архивы Великобритании опубликовали свою новую «Электронную стратегию», в которой обозначили цель стать новым инновационным электронным архивом, фундаментально переосмысливающим архивную практику, начиная с основополагающих принципов. Такой инновационный электронный архив должен обеспечить долговременную сохранность созданных государственными органами электронных документов любых видов, а не только тех, что были созданы в нескольких широко распространенных форматах<sup>15</sup>.

На идеологию этого плана повлияла модель континуума документов, рассматривающая документы как архивные с момента их создания. Именно поэтому Национальный архив Великобритании позиционирует себя активным участником обсуждения новых информационных систем, с тем чтобы о вопросах сохранности электронных документов начинали задумываться как можно раньше.

Задача отбора и сохранения в архиве электронных документов правительственных учреждений была признана приоритетной Национальным архивом еще несколько лет назад. Для этого в архиве была создана автоматизированная информационная система «Открытый архив. Информационная система». Передача документов в эту систему планировалась по защищенным коммуникационным каналам из правительственных учреждений в оригинальных форматах. Национальный архив предполагает хранить архивные документы в тех форматах, в каких они были созданы в правительственных учреждениях. Технология передачи электронных документов в Национальный архив включает в себя следующие этапы: отбор электронных документов для передачи в архив, подготовка электронных документов к передаче на основе специального программного обеспечения, передача по каналам связи (как исключение – на обособленных (съемных) носителях), карантин, проверка принятых электронных документов, включение в информационный массив, создание резервной копии информационного массива, обеспечение поиска и доступа. В соответствии с выбранной концепцией, электронные документы организованы в архиве в отдельный информационный массив.

Одной из ключевых проблем в реализации этой концепции Национального архива Великобритании стала необходимость изменения действующей правовой нормы: документы должны

храниться в архивах правительственных учреждений без права доступа к ним широкой публики в течение 30 лет. В то время как архивные электронные документы предполагалось передавать в базы данных Национального архива уже через 3 года после их завершения в делопроизводстве.

Также, как и во всем мире, стратегическая цель Правительства Великобритании – переход к документообороту в электронном виде. В настоящее время около 95% всей документации правительственных учреждений создается в электронном виде, однако наиболее важные документы создаются и подписываются руководителями различного уровня на бумаге. Создана защищенная правительственная телекоммуникационная сеть, по которой осуществляется электронный документооборот между различными правительственными учреждениями. В условиях отсутствия типового решения для автоматизации делопроизводства в правительственных учреждениях специалисты Великобритании столкнулись с проблемами, аналогичные которым имеют место и в Российской Федерации: отсутствие интеграционных решений в информатизации служб делопроизводства, архива и информационных подразделений государственных органов.

Вопросами передачи на постоянное хранение электронных документов занимаются и в Евросоюзе. Проект E-ARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) основан и финансируется Европейской комиссией в рамках Программы поддержки информационных и коммуникационных технологий, включенной в Программу по конкурентоспособности и инновациям. Цель проекта – обеспечение эффективного делопроизводства, связанного с тремя основными видами архивной деятельности, а именно: комплектованием, хранением и возможностью повторного использования архивной информации. Проект E-ARK – это трехлетняя многонациональная научно-исследовательская работа, осуществление которой было реализовано в период с 1 февраля 2014 г. по 31 января 2017 г.<sup>16</sup>

Основной задачей проекта является создание общеевропейской методологии архивного хранения электронных документов на основе существующей национальной и международной практики. Методология тестировалась в нескольких пилотных проектах. Помимо архивов в него вошли университеты, министерства, фонды, государственные учреждения. Конечной целью проекта является разработка общеевропейской инфраструктуры для долгосрочного хранения архивных электронных документов

с учетом различий в законодательстве и традициях отдельных стран. В основе этой методологии лежит создание восьми рабочих пакетов (WP), каждый из которых обеспечивает организационные и технологические функции и задачи, взаимосвязанные между собой. Важное значение в рамках данного проекта для понимания методологии архивного хранения электронных документов имеют три из них. Рабочий пакет 3 (WP3) «Передача документов в архив», который включает экспортирование документов и их метаданных из исходных систем, подготовленных для передачи и приема в архивохранилища. Для этого создается так называемый SIP-пакет (Submission Information Package). Рабочий пакет 4 (WP4) «Архивное хранение документов» включает создание AIP-пакета (Archival Information Package) для долгосрочного хранения электронных документов. И наконец, рабочий пакет 5 (WP5) «Обеспечение доступа к архивным документам» определяет состав DIP-пакета (Dissemination Information Package) для обеспечения доступа пользователей к архивным документам. Разработка общеевропейских спецификаций к этим трем пакетам является задачей проекта E-ARK.

Данная методология построена на модели Open Archival Information System (OAIS), разработанной Комитетом по системам обработки космических данных NASA для систем хранения данных в электронной форме. *Эта модель оказалась полезной не только для космического агентства, но и для других организаций и учреждений, нуждающихся в решении задач долговременного хранения цифровых данных. Поэтому на ее основе в 2003 г. был разработан и принят международный стандарт.* Сейчас действует ISO 14721-2012 Space data and information transfer systems – Open archival information system (OAIS) – Reference model (Космические системы передачи данных и информации. Открытая архивная информационная система. Эталонная модель). В общем виде функциональные модули этой системы представлены на рис. 10.

Ведущие страны мира используют эту модель для разработки национальных информационных систем долговременного хранения электронных документов. Наглядный пример использования этой методологии демонстрируют не только США, но отдельные европейские государства, наиболее активно в этом участвуют страны Северной Европы: Финляндия, Швеция, Германия, Нидерланды.

До 2008 г. в архивах Швеции хранились только аналоговые документы. Они внесены в описи, доступны для поиска через

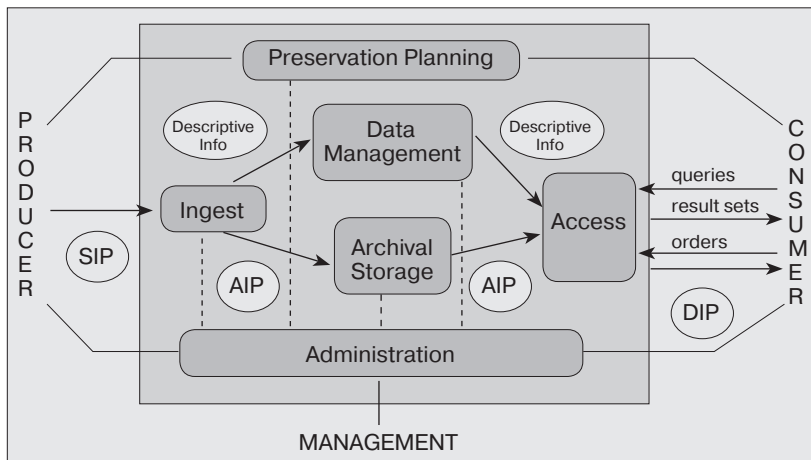


Рис. 10. ОАИС. Функциональные модули

шведскую архивную систему Klara. Их сканирование ведется с учетом потребностей государства, т. е. оцифровываются наиболее востребованные документы и в незначительном объеме. Доступ к системе Klara, в которой находятся описи фондов, возможен для исследователей при личном посещении Национального архива или областных архивов.

Сегодня в Национальном архиве Швеции создан Единый цифровой архив. В соответствии с требованиями Национального архива электронные архивные документы передаются туда в формате PDF/A, к документу добавляются архивные метаданные в формате XML. Более подробно модель формирования Архивного информационного пакета (Archival Information Package, AIP-пакет), который условно можно назвать «архивным контейнером», представлена на рис. 11.

Из данной схемы видно, что объектом для создания такого контейнера может быть как цифровой документ, так и документ на традиционных физических носителях. Архивный контейнер включает контент и метаданные (описание). В свою очередь контент должен состоять из документа и его визуализированного образа, отражающего информацию о структуре документа и позволяющего обеспечить семантический поиск информации.

В Финляндии Службой Национального архива разработаны требования для финских систем управления электронными



Рис. 11. Архивный Информационный Пакет (AIP-пакет)

документами (известные как Sähke, Sähke2). Требования определяют, какие метаданные и функции необходимы для систем управления электронными документами. Требования Sähke были впервые опубликованы в 2005 г. и усовершенствованы в 2008 г. Если государственные и муниципальные учреждения пожелают хранить документы постоянного срока хранения только в электронной форме, то им необходимо будет выполнять требования к системам управления электронными документами Sähke, по-



лучить разрешение Службы Национального архива на хранение документов в электронном виде<sup>17</sup>. Кроме того, в требованиях Sähke также определяются способы передачи электронных документов на постоянное хранение из учреждения в Национальный архив. Описание данных и их передача в Национальные архивы осуществляются с помощью стандартизированных структур сдаточных информационных ZIP-папок и метаданных. Дополнительная документация, касающаяся контекста, происхождения данных, системы управления базами данных (СУБД), моделей данных, правил обработки и рекомендаций по удобству использования, также сохраняется в формате PDF. Вопрос о том, какую документацию следует включать в ZIP-папку, решается для каждого случая отдельно.

Национальные архивы разработали в рамках SÄHKE2 структуру ZIP-папок с целью обеспечить передачу в единой структуре документов из различных электронных систем управления документами в свою службу обеспечения долговременной сохранности. SÄHKE2-структура также используется при передаче баз данных и данных реестров. Такой подход обеспечивает передачу всех материалов в Национальный архив Финляндии, в единой структуре с одноименными метаданными.

В 2017 г. Государственный совет Финляндии принял решение об организации хранения документов органов государственной власти только в электронном виде, а также об оцифровке документов государственных органов, которая в полную силу развернется с середины 2020 г. В дальнейшем Национальный архив станет принимать на постоянное хранение документы органов государственного управления только в электронном виде. Вступившие с 2017 г. в силу изменения архивного законодательства позволяют Национальному архиву уничтожить аналоговые материалы после оцифровки. При этом в течение 2019 г. Национальный архив предполагает разработать критерии, на основании которых будут определены особо ценные, имеющие культурно-историческое значение документы. В этом случае они, несмотря на оцифровку, должны храниться и на традиционных носителях. Уничтожение значительной части документов на традиционных носителях после массовой оцифровки не проводилось ни в одном архиве мира.

С 2018 г. Национальный архив предлагает государственным органам услугу по хранению электронных документов. В этом случае заключается договор с передающей организацией по обес-

печению хранения и использования перемещенных сведений. В услугу входит интерфейс передачи данных, с помощью которого контейнеры с материалами перемещаются на хранение в Национальный архив. Техническое обеспечение этой услуги выстраивается на базе общей системы длительного хранения информации (“PAS-järjestelmä”) для организаций, ответственных за сохранение культурного наследия и находящихся в ведении Министерства образования и культуры Финляндии. Задачей данной системы является обеспечение хранения контейнеров с материалами. В архиве проводится проверка качества, формируются так называемые METS-контейнеры, подходящие для постоянного хранения, а метаданные материалов поступают в базу архивных данных Национального архива. Процесс полностью автоматизирован. Передающая организация может следить за ним и получить автоматическое подтверждение о его успешном завершении. Доступ пользователей к этим документам может быть обеспечен только через отдельную электронную службу, которая обеспечивает возможные ограничения, связанные с использованием документов организаций<sup>18</sup>.

Политика Национального архива по электронному хранению основывается на миграции основного информационного содержания. Обязанностью государственного органа является подготовка электронного документа в соответствии с требованиями для их постоянного хранения. За последующие миграции ответственность будет нести Национальный архив.

В ФРГ стремительный рост количества электронных документов приводит к тому, что в федеральных организациях на серверах и в системах управления документами хранят огромное количество данных, которые активно не используются. Согласно требованиям, данные федеральных организаций, вышедшие из активного употребления, должны храниться в организации от пяти до тридцати лет. Таким образом, федеральные организации должны обеспечить надежное хранение своих материалов, которые можно будет использовать по истечении 30 лет. В то же время Федеральный архив не в состоянии одновременно обрабатывать такое количество электронных документов и форматов по истечении 30 лет.

По этой причине в ФРГ для федеральных организаций создается цифровой промежуточный архив<sup>19</sup>, концепция которого разрабатывалась с 2011 г. Структура промежуточного архива представлена на рис. 12.

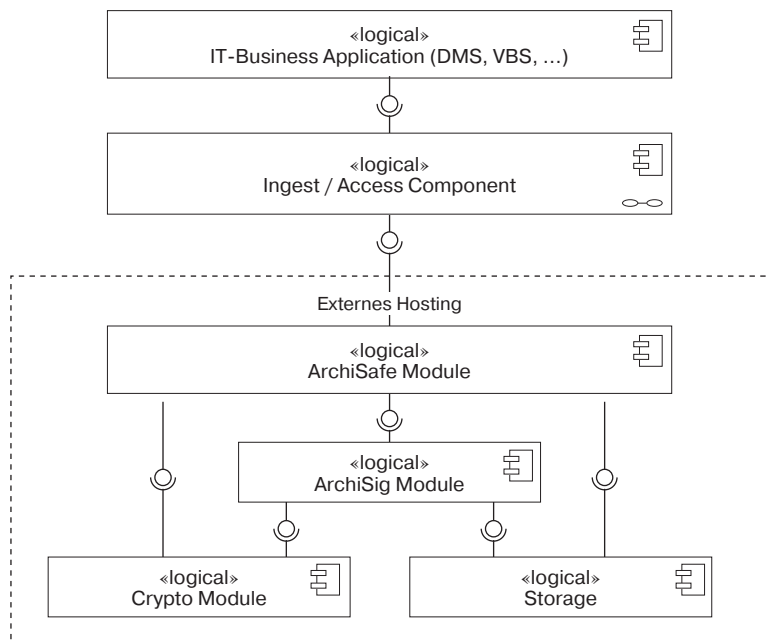


Рис. 12. Структура цифрового промежуточного архива ФРГ

#### Интерфейс доступа:

- получение пакета представления информации (SIP) из систем по управлению электронными документами и создание пакета архивной информации в формате XML (XAIP) в соответствии со стандартом Британского института стандартов TR-ESOR (т. е. «безопасный»);
- извлечение метаданных из пакета XAIP и ввод их в базу данных;
- обеспечение работы всех функций, касающихся хранения документов;
- реимпортирование пакета XAIP и перемещение первоначального пакета SIP в системы по управлению электронными документами;

#### Модули обеспечения безопасности:

- ArchiSig Module – модуль идентификации;
- ArchiSafe Module – модуль сохранности;
- Crypto Module – крипто модуль;

Хранение:

- данный модуль также основан на модели OAIS;
- федеральные организации создают Пакет представления информации (SIP), включая основные данные в сжатом файле и метаданные в файле на языке XML;
- пакет посылается через безопасную сеть в Интерфейс доступа цифрового промежуточного архива;
- пакет представления информации преобразуется в пакет XAIP, метаданные извлекаются в базу данных для проведения исследований;
- после проверок и легализации пакет XAIP сохраняется;
- федеральная организация получает идентификацию этого пакета XAIP<sup>20</sup>.

Во Франции был запущен проект межведомственной системы архивного хранения электронных документов VITAM (Valeurs Immatérielles Transférées aux Archives pour Mémoire – Нематериальные ценности, переданные в архивы для сохранения памяти). VITAM нацелен на развитие модульной программной платформы для текущего и промежуточного хранения в министерствах. На этой платформе будут развиваться системы архивного хранения в министерствах, адаптированные к их потребностям и специфике. Она будет также служить базой для развития программного обеспечения для постоянного хранения электронных документов, в научных целях, в Национальном архиве и в архивах Министерств обороны и иностранных дел<sup>21</sup>.

Описание зарубежного опыта решения задачи архивного хранения электронных документов можно было бы продолжать. Следует отметить, что в основном он сосредоточен на странах Европы и США, однако решением этой проблемы занимаются и ведущие страны Азиатско-Тихоокеанского региона, однако получение сведений относительно используемых ими решений затруднено из-за языкового барьера. Тем интереснее опыт Китайской Народной Республики в этой сфере. В первую очередь следует отметить, что в КНР, согласно требованию Государственного архивного управления, действует дуальный принцип архивного хранения важных электронных документов: документы хранятся в архиве и на бумажном, и на электронном носителях. Пилотный проект по переходу к архивному хранению электронных документов без дублирования их на бумажных носителях был реализован в провинции Чжэцзян<sup>22</sup>.

Подготовка документов осуществляется в информационной системе электронного правительства провинции, где документы и их метаданные комплектуются согласно установленным требованиям, архивируются в zip-пакеты, а их надежность и сохранность обеспечивается с помощью технологии хеширования и электронной подписи. Эта работа производится в автоматическом режиме, после чего документы передаются в единую платформу управления документами для передачи в архив, где осуществляется проверка качества полученных zip-пакетов документов и фиксация их в качестве архивного документа.

В Китае с 2012 г. электронные документы на законодательном уровне были признаны в качестве доказательства в уголовных и гражданских процессах, что потребовало использования технических мер для обеспечения достоверности электронных документов. В качестве одного из таких инструментов в КНР используется метка времени (timestamp). С 2018 г. использование метки времени для обеспечения достоверности электронных документов было закреплено на законодательном уровне. В провинции Чжэцзян метка времени применяется с 2015 г. Она проставляется в автоматическом режиме в системе электронного правительства на все документы, подлежащие передаче на постоянное хранение в архив. Однако данное средство используется не всеми архивами КНР ввиду отсутствия доверия к поставщикам услуги, поэтому архивная отрасль КНР занимается вопросом создания собственного удостоверяющего центра для оказания данного вида услуг<sup>23</sup>.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о наличии общей тенденции чрезвычайной актуальности поиска решений для создания надежных информационных систем, обеспечивающих долговременное хранение достоверных целостных, аутентичных и пригодных для использования электронных документов, создающихся в деятельности органов государственной власти. Большинство стран используют для построения этой системы модель OAIS. Ряд стран (США, Германия) при создании такой системы используют создание промежуточного хранилища с целью снять с органов власти дополнительную нагрузку по обеспечению сохранности электронных документов. На основании данного опыта можно выделить ряд общих подходов, используемых при решении проблемы архивного хранения электронных документов, которые носят как технологический, так и организационный характер:

- необходимость подготовки электронных документов в информационных системах управления документами для передачи на архивное хранение;
- формирование контейнера (пакета, папки) электронного документа для передачи на архивное хранение;
- создание архивного контейнера электронного документа для обеспечения его сохранности в архиве;
- использование технологии хеширования и проставления метки времени для подтверждения достоверности электронного документа в архиве;
- необходимость внесения изменений в законодательные и другие нормативные правовые акты для создания условий по передаче на архивное хранение и обеспечения долговременного хранения электронных документов.

Применение этих подходов должно найти отражение и в предлагаемой концепции Центра хранения электронных документов (ЦХЭД), разработка которой ведется сейчас в Российской Федерации.

### Российский опыт разработки систем хранения электронных документов

В российской практике опыт архивного хранения электронных документов очень невелик. Несмотря на то что практически во всех федеральных и региональных государственных архивах существуют информационные системы, они не решают задачи принятия на хранение от органов государственной власти и обеспечения сохранности электронных документов. Однако актуальность проблемы уже не позволяет откладывать ее решение. Поэтому в последние годы в различных субъектах Российской Федерации начались работы по созданию информационной системы хранения архивных электронных документов.

Одной из первых на этот путь встала Ростовская область. Еще в 2016 г. для решения задач интеграции архивов в систему электронного правительства, создания условий для работы с электронными документами, передаваемыми на постоянное хранение из органов государственной власти и организаций, и расширения оказания государственными и муниципальными архивами информационных услуг в электронном виде в области приступили к созданию единого комплекса информационных систем электронного документооборота и архивного хранения.

В состав комплекса входят помимо СЭД Автоматизированная система промежуточного (ведомственные архивы, архивы предприятий и организаций и т. п.) хранения и Автоматизированная система государственного архивного хранения. Разработкой данного проекта занимается компания «Электронные офисные системы»<sup>24</sup>.

Для передачи электронных документов из системы электронного документооборота в систему архивного хранения в СЭД производится отбор документов, подлежащих передаче в архив организации, и создание контейнера электронного документа, в который входит собственно электронный документ, состоящий из контента (файлов с текстом документа и приложений к нему), файлов электронных подписей (при наличии), файла с метаданными, и визуализированная копия текста документа в формате PDF/A. Для обеспечения контроля целостности контейнер подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью. Перед приемом на хранение контейнер попадает в зону карантина, где проверяется его состав, структура, корректность наименования и целостность файлов, а также осуществляется антивирусная проверка и проверка УКЭП данного контейнера. В контейнер можно помещать как один, так и несколько документов.

Обеспечение надежного хранения электронных документов и их метаданных в системе хранения электронных документов достигается в том числе благодаря наличию не менее двух изолированных хранилищ электронных документов (эталонного и рабочего). Эталонное хранилище предназначено для хранения и обеспечения использования (выдачи) эталонных (основных) экземпляров электронных документов. Данные эталонного хранилища не подлежат никаким изменениям. Для придания этим документам статуса подлинника может использоваться так называемый реестр подлинников – перечень записей об электронных документах, хранящихся в системе архивного хранения и наделенных статусом подлинника.

Рабочее хранилище предназначено для хранения рабочих экземпляров электронных документов, с которыми осуществляется работа через интерфейсы системы архивного хранения сотрудниками архива и другими пользователями. Рабочее хранилище в любой момент может быть восстановлено из данных эталонного хранилища. Графически эта модель передачи и размещения архивных электронных документов в системе архивного хранения представлена на рис. 13.

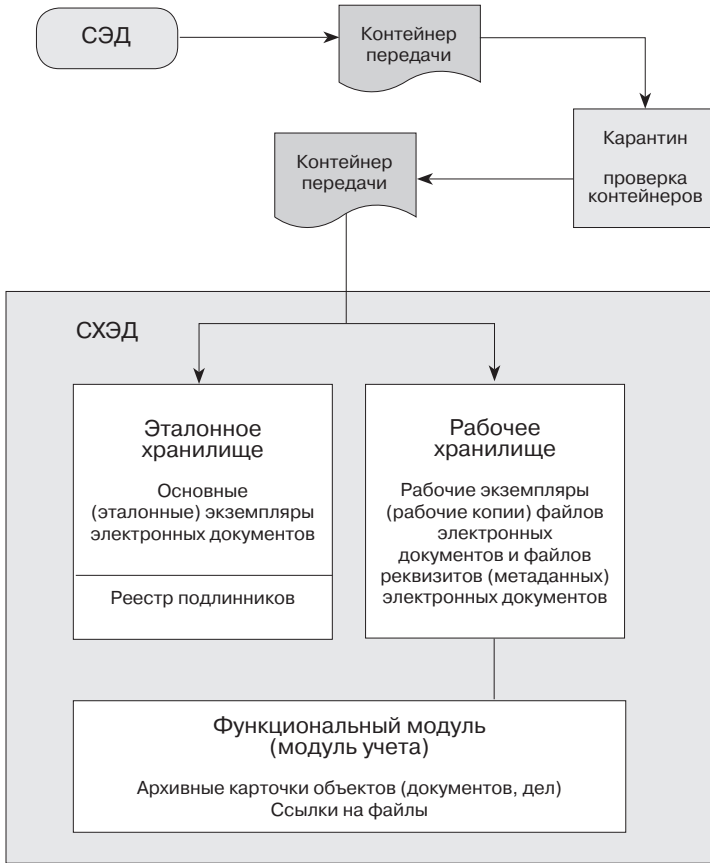


Рис. 13. Схема передачи электронных документов из СЭД в СХЭД

Сохранность электронного документа в системе хранения предполагает обеспечение его целостности и неизменяемости в течение длительного промежутка времени. Одним из механизмов контроля целостности электронных документов является расчет контрольных сумм с использованием сертифицированных алгоритмов и их сравнение на протяжении всего периода хранения электронных документов, которое должно регулярно производиться в фоновом режиме. Контроль целостности электронных документов в системе архивного хранения заключается в выполнении ряда операций:



- формирование репрезентативной выборки электронных документов из всех, находящихся на хранении в системе;
- расчет контрольных сумм для электронных документов, включенных в выборку;
- проверка соответствия контрольных сумм для электронных документов, включенных в выборку при приеме этих документов на архивное хранение и в рамках текущей проверки целостности.

Результаты этой проверки и сравнения должны протоколироваться.

В настоящее время данный проект запущен в пилотном режиме. Следует отметить, что разработка данной системы хранения электронных документов позиционировалась как инструмент обеспечения хранения электронных документов на уровне организации, то есть как ведомственное хранение. Однако заложенные в ней алгоритмы передачи из системы оперативной работы с документами в систему, обеспечивающую хранение электронных документов в соответствии с задачами архивного хранения, могут быть использованы и для государственных архивов.

В настоящее время проект реализации системы хранения электронных документов Ростовской области на базе программного продукта компании ЭОС «Архивное дело» является наиболее продвинутым и хорошо представленным, однако и другие субъекты Российской Федерации находятся в активном поиске решений, которые позволят им обеспечить архивное хранение электронных документов.

В Свердловской области, как и во многих других регионах Российской Федерации, автоматизация работы государственных архивов и органов управления архивным делом началась в начале 2000-х годов. В 2006 г. функционировали четыре программных комплекса регионального значения («НСА – Архивные справочники», «ОСД – обеспечение сохранности документов», «ЭПК – экспертно-проверочная комиссия», «УПП – учет плановых показателей архивных учреждений»). Они обеспечивали реализацию отдельных функций и задач архивов и органа управления. Вскоре стала очевидна необходимость создания единой системы для решения задач, поэтому с 2011 г. была внедрена автоматизированная система поиска, хранения и управления документами Архивного фонда Свердловской области (АИПС), которая обеспечивала потоковое сканирование и ввод в систему электронных копий архивных документов, их распознавание и атрибутирование,

использование научно-справочного аппарата в электронном виде, просмотр документов в читальном зале государственного архива, перевод в электронный вид, оказание государственных услуг. Ядром системы являлось электронное хранилище, построенное на основе программного обеспечения Xerox DocuShare, которое предназначено для устройства промышленных хранилищ электронных документов и наделено следующими функциями: хранение и управление документами и данными, классифицирование документов, полнотекстовый и атрибутивный поиск, средства просмотра документа, разграничение прав доступа<sup>25</sup>. Комплектование архива электронными документами из СЭД органов государственной власти Свердловской области не осуществлялось. Архитектура системы АИПС представлена на рис. 14.

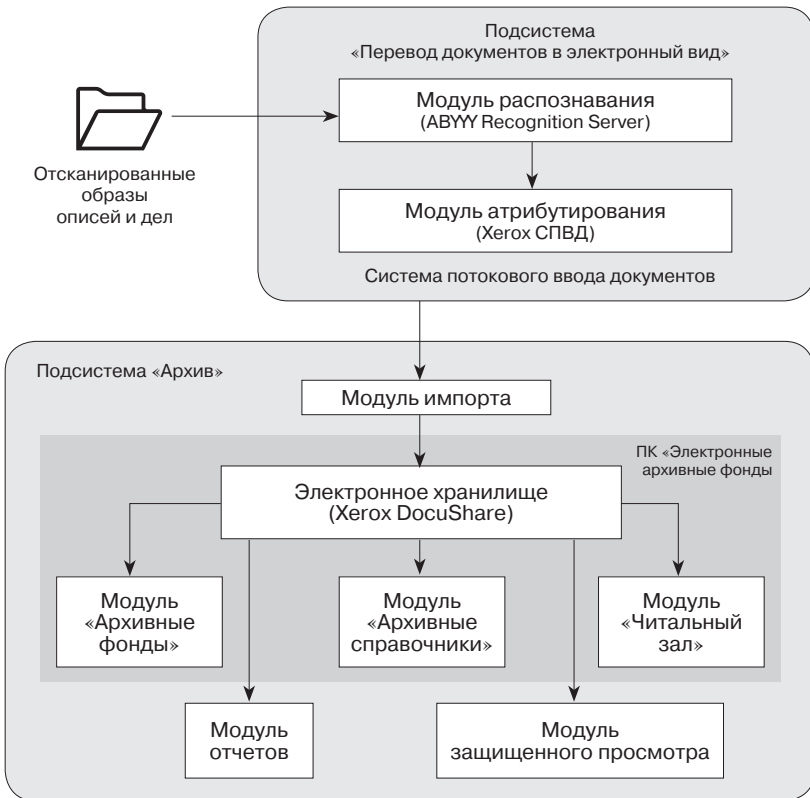


Рис. 14. Логическая архитектура АИПС Свердловской области

Такая модель функционирования так называемого «Электронного архива» является типичной для государственных архивов в субъектах Российской Федерации. Основными проблемами, препятствующими эффективному функционированию такой АИС, являются: снижение быстродействия при увеличении количества пользователей и объектов в АИС, при загрузке «тяжелых» файлов, негибкость системы для модернизации, интеграции с другими системами и, самое главное, отсутствие возможности интеграции с СЭД. В результате была произведена корректировка задач с целью организовать единое документационное пространство и обеспечить ведение делопроизводства и хранения электронных документов в электронной среде, реализовать единый механизм автоматизированной работы с документами при подготовке их к передаче на хранение в архив, обеспечить предоставление удаленного доступа к архивным документам и информационно-поисковым системам к ним и реализовать государственную политику импортозамещения в сфере информационных технологий.

В 2018 г. начата работа над проектом создания единой автоматизированной системы «Архив электронных документов Свердловской области». Ключевыми задачами создания АИС являются: создание единого информационного пространства для Управления архивами Свердловской области и областных государственных архивов, формирование электронного информационного ресурса описей дел и архивных фондов областных государственных архивов, обеспечение доступа к электронному ресурсу описей дел через сеть Интернет, автоматизация работы читальных залов областных государственных архивов и перевод в электронный вид государственных услуг, оказываемых Управлением архивами Свердловской области и областными государственными архивами. Функциональная модель системы представлена на рис. 15.

В Новосибирской области функционирует информационная система «Электронный архив Новосибирской области», который предназначен для использования в электронном виде научно-справочного аппарата, хранения и использования архивных документов и организации и автоматизации внутренних работ работников архивов<sup>26</sup>. В систему включены следующие модули:

- модуль «Электронный каталог фондов», интегрированный с программным комплексом «Архивный фонд»;

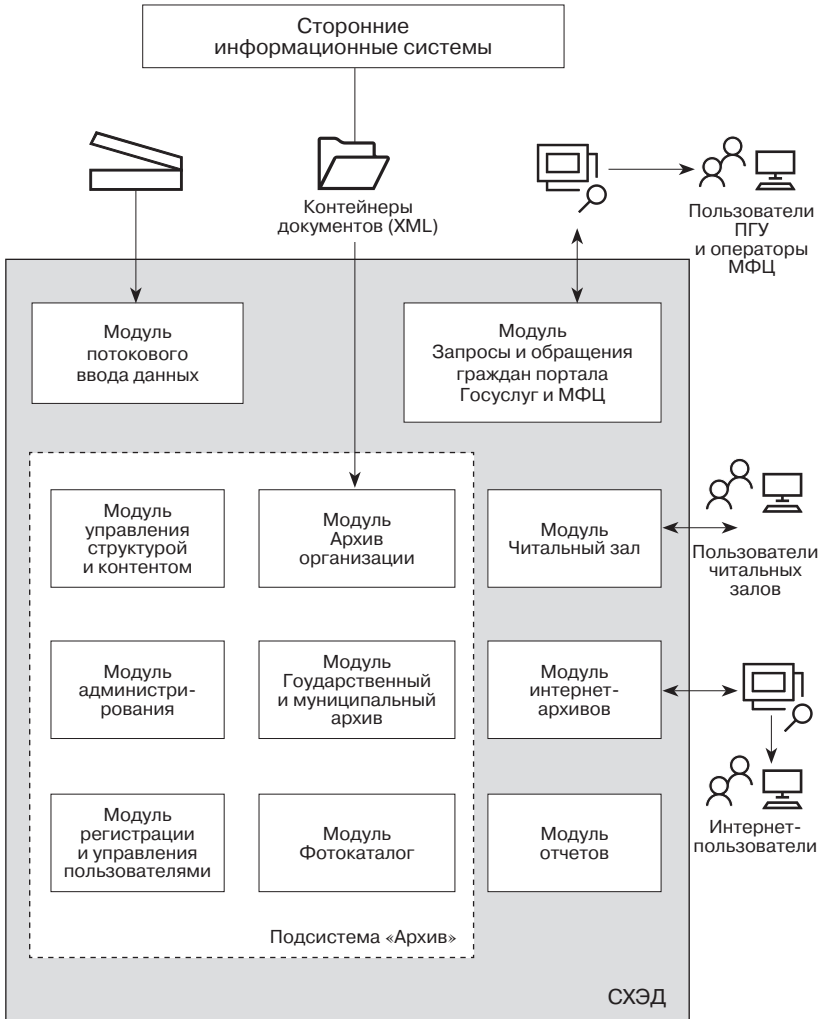


Рис. 15. Функциональная модель

- модуль «Классификатор» содержит Единый классификатор документной информации Архивного фонда Российской Федерации (ЕКДИ), классификационную схему организаций – источников комплектования, справочники каждого модуля «Электронного архива Новосибирской области»;

- модуль «Организации – источники комплектования» содержит данные о каждой организации, состоянии архивного фонда и работах, проведенных с ним;
- модуль «Протоколы ЭПК» позволяет вести реестр протоколов с их полным описанием;
- модули «Автоматизированный контроль исполнения запросов», «Исполнение тематических запросов» охватывают весь цикл работ с запросами социально-правового и тематического характера, обеспечивают создание архивных справок и их отправку в органы ПФР по защищенным каналам связи;
- модули «Фотодокументы», «Фонотека», «Видеодокументы», «Картографические документы», «Метрические книги» обеспечивают работу с соответствующими типами оцифрованных документов.

В систему входит еще ряд функциональных модулей, наиболее интересным из них для нас является модуль «Решения органов власти», который реализует задачи сканирования соответствующих документов, их полного описания, многокритериального поиска, ведения статистического учета. Так в архиве обеспечена работа с наиболее востребованными документами органов государственной власти.

Для решения проблемы хранения электронных документов в Новосибирской области планируется совершенствовать не вышеописанную систему электронного архива, а развивать систему электронного делопроизводства и документооборота (СЭДД) COMPANYMEDIA. Реализация этого проекта должна быть осуществлена за счет создания дополнительного модуля «Архив организации», призванного решить задачи передачи электронных документов из системы делопроизводства в систему архивного хранения электронных документов и обеспечения их сохранности до момента передачи на хранение в государственный архив. СЭДД обеспечивает документооборот Администрации Правительства и губернатора Новосибирской области, участниками СЭДД являются также 30 исполнительных органов государственной власти Новосибирской области (16 министерств, 3 департамента, 7 управлений и 4 инспекции).

Для изучения отечественной практики решения проблемы долговременного хранения электронных документов целесообразно обратиться также к опыту Республики Татарстан. Этот регион имеет ряд особенностей в развитии электронного доку-

ментооборота и практики использования электронных документов. Встав в числе первых на путь массового и активного использования электронных документов при межведомственном взаимодействии, Татарстан уже в 2009 г. перешел на единую межведомственную систему электронного документооборота (ЕМСЭД). К системе подключены все министерства, ведомства, муниципалитеты, государственные и муниципальные организации, ряд коммерческих организаций республики. В данной системе хранятся документы этих организаций, в том числе подписанные УКЭП. Однако данная система обеспечивает текущее хранение только части документов органов власти, другая часть хранится в различных информационных системах государственных органов<sup>27</sup>.

В условиях перехода на электронный документооборот главной задачей в Республике Татарстан стало создание единого комплекса информационных систем электронного документооборота и архивного хранения, предусматривающего передачу электронных документов, законченных делопроизводством и заверенных электронной подписью из СЭД в программный комплекс «Архив организации», а оттуда в информационную систему государственного архива. В 2016 г. в рамках ЕМСЭД началась разработка модуля «Архив организации». Данный проект позволил автоматизировать традиционный подход подготовки документов к передаче на хранение в архив организации. Он дает возможность составления номенклатуры дел в электронном виде, автоматического формирования в дела электронных документов, хранящихся в ЕМСЭД. По результатам экспертизы ценности формируются соответствующие акты и описи электронных дел. По истечении сроков временного хранения документы передаются из структурных подразделений организаций в модуль «Архив организации» посредством ЕМСЭД<sup>28</sup>.

Одновременно с 2016 г. началась разработка Единой архивной информационной системы Республики Татарстан, которая позволила автоматизировать деятельность всех архивных учреждений региона на базе единой платформы. В системе реализована интеграция с Единым порталом госуслуг и МФЦ. С 2018 г. начался прием на хранение электронных документов организаций – источников комплектования из ЕМСЭД РТ в ЕАИС по защищенным каналам связи. Передаче электронных документов предшествует передача и согласование соответствующей описи дел, документов, которые осуществляются в электронном виде.

При передаче электронного документа на архивное хранение передается файл документа в формате PDF, метаданные документа, файл с резолюциями к документу в формате PDF (при наличии), электронная подпись документа и файл дополнительных материалов к документу<sup>29</sup>.

Проблема в обеспечении архивного хранения электронных документов с наименьшей остротой наблюдается и в органах государственной власти и других организациях. Еще в 2017 г. Центробанк разработал Концепцию хранения и использования электронных документов с обеспечением их юридической силы для финансового рынка<sup>30</sup>. В данной концепции представлены основные подходы к обеспечению передачи электронных документов на долговременное хранение с обеспечением их юридической силы. Основой этих подходов являются следующие принципы:

- для обеспечения долговременного хранения электронные документы должны быть переданы из системы, обеспечивающей их оперативное хранение, в специализированную информационную систему;
- для передачи на долговременное хранение в системе оперативного хранения создается архивная единица хранения, включающая электронный документ, УКЭП и метаданные;
- действительность электронной подписи проверяется на момент подписания электронного документа, результат проверки фиксируется в метаданных при принятии электронного документа на хранение;
- соответствие принадлежности документа его метаданным и проверка этого соответствия на всем периоде хранения документа обеспечивается путем подписания документа и его метаданных технологической электронной подписью;
- перед прекращением срока действия сертификата технологической электронной подписи должны быть сформированы метаданные о результате проверки текущей технологической электронной подписи, после этого документ должен быть подписан новой технологической электронной подписью;
- при выдаче электронного документа по запросу, его целостность после проверки цепочки метаданных и самого документа заверяется УКЭП организации (хранилища).

В концепции также отмечается, что важным вопросом при совершении всех вышеупомянутых процедур является метка времени, простановка и проверка которой целесообразна с исполь-

зованием централизованной системы единого времени или посредством информационной системы головного удостоверяющего центра.

Таким образом, в Российской Федерации в течение последних 2–3 лет предпринимаются реальные попытки создать информационную систему, обеспечивающую хранение электронных документов в соответствии с принципами архивного хранения. Одной из приоритетных задач является задача обеспечения возможности передачи электронных документов из систем электронного документооборота или других информационных систем, функционирующих в органах власти, в информационную систему, обеспечивающую их архивное хранение по информационно-коммуникационным каналам связи. Возможность такой передачи значительно ускорила бы процесс перехода на безбумажный электронный документооборот в органах государственной власти и позволила создать архивы электронных документов. На сегодняшний день говорить о реальном опыте архивного хранения электронных архивных документов еще не приходится. Следует обратить внимание, что действующие в архивах информационные системы обеспечивают работу с электронными копиями архивных документов. Поэтому вопрос об обеспечении юридической значимости электронных документов в условиях архивного хранения не был актуальным. Отсутствие правовых условий для передачи на хранение в архив электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, также способствовало тому, что вопрос об обеспечении юридической значимости и достоверности электронных документов в архиве практически не обсуждался.

### *Примечания*

- <sup>1</sup> *Банасюкевич В.Д., Сокова А.Н.* Управление документацией (из зарубежного опыта) // *Отеч. архивы.* 1992. № 2. С. 100–106; *Костомаров М.Н.* Управление информационными ресурсами за рубежом. М.: РГГУ, 1997. 87 с.
- <sup>2</sup> *Ларин М.В.* Управление документацией в организациях М.: Научная книга, 2002; *Ларин М.В., Янковая В.Ф., Чуковенков А.Ю., Прозорова В.Б.* Зарубежный опыт управления электронными документами и организации их хранения: Аналитический обзор / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. 387 с.



- 3 *Ларин М.В.* Управление электронными документами. Зарубежная практика // Делопроизводство. 2013. № 1. С. 3–10.
- 4 *Каплина О.В.* Законодательное регулирование управления документацией в США // Документация в информационном обществе: архивоведение и документоведение в современном мире: Доклады и сообщения XXIII Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 50-летию ВНИИДАД. 15–16 ноября 2016 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2017. С. 396–404; и др.
- 5 *Янковая В.Ф.* Достижения польских архивистов по созданию архивов электронных документов // Вестник архивиста. 2008. № 4. С. 156–164.
- 6 *Суровцева Н.Г.* Хранение электронных документов: зарубежный опыт // Вестник культуры и искусств. 2017. № 4. С. 17–23.
- 7 *Ларин М.В.* Управление электронными документами. Зарубежная практика // Делопроизводство. 2013. № 1. С. 3–10.
- 8 Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies and Independent Agencies // Executive Office of the President, Office of Management and Budget, National Archives and Records Administration. Washington, D.C. 20408. August 24, 2012. 7 p.
- 9 Данные из выступления заместителя главного операционного директора НАРА Кристиана Нейлора на Международной научно-практической конференции «Архивное дело на современном этапе: проблемы, практика, инновации», которая состоялась 12–13 октября 2017 г. в г. Алматы.
- 10 Universal Electronic Records Management Requirements, UERM [Электронный ресурс]. URL: <https://www.archives.gov/records-mgmt/policy/universalmrequirements> (дата обращения 14.12.2020).
- 11 The Strategic Plan of the National Archives and Records Administration (NARA) 2018–2022 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archives.gov/files/about/plans-reports/strategic-plan/2018/strategic-plan-2018-2022.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 12 Подробно об архивной системе ERA и формах, по которым документы передаются на хранение в NARA см.: *Каплина О.В.* Вопросы комплектования электронными документами Национального архива США (NARA) // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Международной науч.-практ. конф. Москва, 6 ноября 2019 г. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РИТУ, 2019. С. 244–251.
- 13 Electronic Records Archives. Agency User Manual [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archives.gov/files/records-mgmt/era/agency-user-manual.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 14 Archives Inspire: The National Archives plans and priorities 2015-19-20 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/archives-inspire-2015-19.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 15 Digital Strategy [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/the-national-archives-digital-strategy-2017-19.pdf> (дата обращения 14.12.2020).
- 16 *Paulic A.* European Archival Records and Knowledge Preservation (E-ARK) Project. Goals and Achievements: an Overview // Atlanti. 2015. Vol. 25. № 1. P. 237–244.

- 17 *Хенттонен П.* Нормативное обеспечение управления документами в государственных и муниципальных учреждениях Финляндии // Документация в информационном обществе: нормативно-методическое обеспечение управления документами. Доклады и сообщения XXI Международной научно-практической конф. 18–19 ноября 2014 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2015. С. 42–51.
- 18 *Хаттонен П., Фролов Д., Оваска В.-М., Меренмиес М.* Электронные документы в национальном архиве Финляндии: прием, хранение, оцифровка, доступ // Отеч. архивы. 2019. № 4. С. 30–35.
- 19 *Ларин М.В.* Опыт федерального архива Германии по управлению архивными документами // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами. Доклады и сообщения XX Международной научно-практической конф. 20–21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 58–64.
- 20 *Ухарим М.* Концепция создания и развития Цифрового промежуточного архива в Германии // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами. Доклады и сообщения XX Международной научно-практической конференции 20–21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 65–75.
- 21 *Саблон де Корай А.* Стратегия сохранения цифровых архивов во Франции // Там же. С. 76–82.
- 22 *Цай Сюемэй, Чжан Шуся, Фэн Шэнлуи, Янь Цзе.* Исследования по передаче в архив электронных документов, образованных в сети электронного правительства // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. С. 33–39.
- 23 *Ду Линьлинь, Цай Сюемэй.* Применение таймстампа в обеспечении достоверности электронных документов // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики. С. 73–78.
- 24 *Мошкова Н.А.* Автоматизация хранения электронных документов в архиве организации, решение ЭОС // Делопроизводство. 2019. № 3. С. 32–35; *Она же.* Преимущества хранения электронных документов в специализированном ПО электронного архива организации // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 19–21.
- 25 *Кичигина С.С.* Автоматизированная информационно-поисковая система Свердловской области по архивным документам // Отеч. архивы. 2016. № 6. С. 40–42.
- 26 *Захаров К.В.* Внедрение информационно-коммуникационных технологий в архивах Новосибирской области // Отеч. архивы. 2016. № 6. С. 36–39.
- 27 *Шафигуллина О.Н.* Итоги анкетирования источников комплектования Национального архива Республики Татарстан и их значение для рациональной организации хранения электронных документов // Отеч. архивы. 2017. № 1. С. 8–11.
- 28 *Аюпова И.Х.* Электронный архив организации: проект Республики Татарстан // Отеч. архивы. 2017. № 6. С. 35–38.

- <sup>29</sup> *Пантюхин Д.Г.* Единая архивная информационная система Республики Татарстан. Хроника развития // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. С. 296–300.
- <sup>30</sup> Концепция хранения и использования электронных документов с обеспечением их юридической силы для финансового рынка [Электронный ресурс]. URL: [http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/03/cbr\\_e\\_doc\\_concept.pdf](http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/03/cbr_e_doc_concept.pdf) (дата обращения 17.12.2019).

## Список источников и литературы

### *Источники*

- Основы законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1311 (документ утратил силу).
- Гражданский кодекс Российской Федерации. Части I–IV.
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗК «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2020. № 24. Ст. 3740.
- Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1; 2020. № 24. Ст. 3740.
- Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167 (документ утратил силу).
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2020. № 29. Ст. 4504.
- Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2018. № 1. Ст. 19.
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53. Ст. 8454.
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2020. № 24. Ст. 3751.
- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1. Ст. 7.
- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2020. № 31. Ст. 5027.
- Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036; 2020. № 24. Ст. 3755.
- Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953; 2016. № 27. Ст. 4229.
- Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212) // Российская газета. 2008. 16 февр. № 34 (документ утратил силу).
- Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве») // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034; 2018. № 52. Ст. 8239.
- Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; 2020. № 30. Ст. 4884.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства Российской Федерации и положений об аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2020. № 42. Ст. 6614.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 290 «О Федеральном архивном агентстве» // Российская газета. 2004. 22 июня. Федеральный выпуск № 3507 (документ утратил силу).
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2020. № 6. Ст. 677.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней деятельности организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; 2020. № 6. Ст. 677.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2016. № 18. Ст. 2641 (документ утратил силу).
- Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 1027; 2018. № 49. Ст. 7600.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3744; 2018. № 36. Ст. 5623.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 852 «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4903; 2017. № 44. Ст. 6523.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219; 2019. № 47. Ст. 6666.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 377; 2018. № 49. Ст. 7600.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 24.04.2014; 05.12.2019.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 284; 2018. № 49. Ст. 7600.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2084; 2019. № 6. Ст. 533.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»» (вместе с Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119; 2019. № 48. Ст. 6843.
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р [Об утверждении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 г. и плана мероприятий по ее реализации] // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981; 2004. № 40. Ст. 3981.

*Список источников и литературы*

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р [О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года] // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 176-р «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р [Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»] // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (документ утратил силу).
- Паспорт Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол № 9 от 28 мая 2019 г.) (документ опубликован не был).
- Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”». Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7 (документ опубликован не был).
- План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 18 декабря 2017 г. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/P7L0vHUjwVJPlNcHrMZQqEEeVqXACwXR.pdf> (дата обращения 20.12.2019).
- Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (зарегистрирован в Минюсте России 27.01.2006, гос. рег. №7418) // Российская газета. 2006. 7 февр. № 24 (документ утратил силу).
- Приказ Минкомсвязи России от 2 сентября 2011 г. № 221 «Об утверждении требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения» // Российская газета. 2011. 21 нояб. № 261.
- Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2015 г., гос. рег. № 38830) //

Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 10 сент. 2015 г.

- Приказ Федерального архивного агентства от 29 апреля 2011 г. № 32 «Об утверждении Рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности» [Электронный ресурс]. URL: [http://archives.ru/documents/rekomend\\_edocument.shtml](http://archives.ru/documents/rekomend_edocument.shtml) (дата обращения 20.12.2019).
- Приказ Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (зарегистрировано в Минюсте России 17.08.2018, гос. рег. № 51922) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 20 авг. 2018 г.
- Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (зарегистрирован Минюстом России 27 декабря 2019 г., гос. рег. № 57023) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 30 дек. 2019 г.
- Приказ Федерального архивного агентства от 2 мая 2020 г. № 24 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» (зарегистрирован Минюстом России 20 мая 2020 г., гос. рег. № 58396) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 22 мая 2020 г.
- Приказ Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 г. № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» (зарегистрирован в Минюсте России 20.10.2020, рег. № 60484) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 21 окт. 2020 г.

### *Национальные стандарты*

- ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008. СИБИД. Процессы управления документами. Метаданные для документов. М.: Стандартинформ, 2009.
- ГОСТ Р 7.0.8-2013. СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2014.
- ГОСТ 2.0.51-2013. Единая система конструкторской документации. Электронные документы. Общие положения. М.: Стандартинформ, 2014.
- ГОСТ Р ИСО 30300-2015. СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2015.
- ГОСТ Р 7.0.95-2015. СИБИД. Электронные документы. Основные виды, выходные сведения, технологические характеристики. М.: Стандартинформ, 2015.



### *Список источников и литературы*

- ГОСТ Р ИСО 13008-2015. Информация и документация. Процессы конверсии и миграции электронных документов. М.: Стандартинформ, 2016.
- ГОСТ Р 7.0.97-2016. СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов (с Изменением № 1). М.: Стандартинформ, 2018.
- ГОСТ Р ИСО 7.0.101-2018 / ISO 30301:2011 СИБИД. Информация и документация. Системы управления документами. М.: Стандартинформ, 2018.
- ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019. СИБИД. Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы. М.: Стандартинформ, 2019.

### *Электронные ресурсы*

- Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов власти и организаций на электронный документооборот: Доклад статс-секретаря – заместителя руководителя Федерального Архивного агентства О.В. Наумова. Совет по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, г. Ялта, 8 октября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archives.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml> (дата обращения 12.10.2019).
- Системный проект электронного правительства Российской Федерации «Электронное правительство 2020» / Минкомсвязь России. Версия 12 октября 2016 г. С. 12 [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elekonnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения 20.12.2019).
- Росстат. Итоги наблюдения за использованием ИКТ населением России за 2015 год по форме № 1-ИТ. Таблица 5.7 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nabl-croc/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html) (дата обращения 12.12.2019).
- Концепция хранения и использования электронных документов с обеспечением их юридической силы для финансового рынка [Электронный ресурс]. URL: [http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/03/cbre\\_doc\\_concept.pdf](http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/03/cbre_doc_concept.pdf) (дата обращения 17.12.2019).

### *Литература*

- Артизов А.Н. Об итогах работы Федерального архивного агентства в 2018 г., задачах на 2019 г. и среднесрочную перспективу // Отеч. архивы. 2019. № 2. С. 5–6.
- Аюпова И.Х. Электронный архив организации: проект Республики Татарстан // Отеч. архивы. 2017. № 6. С. 35–38.
- Бабодей А.И. Цифровые права – новый объект правового регулирования // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. научно-практич. конф. Москва, РГГУ, 6 ноября 2019 г. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 95–100.
- Банасюкевич В.Д., Сокова А.Н. Управление документацией (из зарубежного опыта) // Отеч. архивы. 1992. № 2. С. 100–106.

- Бачило И.Л.* Современные правовые проблемы документирования информации // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: Доклады и сообщения на VI Междунар. науч.-практ. конф. 24–25 ноября 1999 г. М., 2000. С. 10–11.
- Бачило И.Л.* О федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Документация в информационном обществе: современные технологии документооборота: Докл. и сообщ. XIII Междунар. науч.-практ. конф. 23–25 ноября 2006 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2007. С. 26–33.
- Бобылева М.П.* Об эволюции и коэволюции аналоговых и электронных документов // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: Докл. и сообщ. на XXIV Междунар. науч.-практ. конф. 21–22 ноября 2017 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2018. С. 185–193.
- Бобылева М.П.* Управленческий документооборот: от бумажного к электронному: Вопросы теории и практики. М.: ТЕРМИКА, 2016. 360 с.
- Бронищев И.А.* Информационное общество и электронное правительство: учебное пособие: [для вузов по направлению подготовки 081100.62 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация, степень «бакалавр»)]. М.: Изд. дом ГУУ, 2014.
- Вопросы становления электронной демократии в России: сборник статей / Алт. акад. экономики и права; [редкол.: Е.А. Казьмина (отв. ред.) и др.]. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2016.
- Галиева Л.Р., Поляков Н.М., Шалин Б.С., Ярошко А.И.* Долговременное хранение электронных документов // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. 6 ноября 2019 г. М.: РГГУ, 2019. С. 6–15.
- Голубуцкий А., Шевчук О.* Электронное правительство. М.: Знание, 2007.
- Государственные и муниципальные услуги. Методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворительности граждан. Ч. 1. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2012.
- Данилин А.В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты. М.: Инфра-М, 2014.
- Дмитриева А.Л.* Новые тенденции и показатели документооборота в федеральных органах исполнительной власти: [по данным мониторинга документооборота за 2011–2013 гг., проведенного ВНИИДАД] // Вестник архивиста. 2015. № 2 (130). С. 138–146.
- Дрожжинов В.И.* Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002.
- Дрожжинов В.И.* Мониторинг услуг электронного правительства [Электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/34494786/?page=9> (дата обращения 12.12.2019).
- Дрожжинов В.И.* Электронный документооборот и управление записями на платформе EMC Documentum как инструмент борьбы с коррупцией. Белая книга [Электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/34494786/?page=2&> (дата обращения 12.12.2019).

- Дрожжинов В., Штрик А.* Электронное правительство информационного общества [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itweek.ru/themes/detail.php?ID=54207> (дата обращения 12.12.2019).
- Дрожжинов В., Штрик А.* Э-готовность и э-правительство: воздействие на коррупцию [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itweek.ru/themes/detail.php?ID=71759> (дата обращения 12.12.2019).
- Ду Линьлинь, Цяй Сюемэй.* Применение таймстампа в обеспечении достоверности электронных документов // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. С. 73–78.
- Дутов М.Ю.* Сравнительный анализ европейского законодательства в области электронного документооборота [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russianlaw.net/law/doc/a147.htm> (дата обращения 12.04.2019).
- Залаев Г.З.* Анализ и классификация электронных документов // Вестник архивиста. 1999. № 2–3 (50–51). С. 60–68.
- Захаров К.В.* Внедрение информационно-коммуникационных технологий в архивах Новосибирской области // Отеч. архивы. 2016. № 6. С. 36–39.
- Каплина О.В.* Законодательное регулирование управления документацией в США // Документация в информационном обществе: архивоведение и документоведение в современном мире: Докл. и сообщения на XXIII Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию ВНИИДАД, 15–16 ноября 2016 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2017. С. 396–404.
- Каплина О.В.* Вопросы комплектования электронными документами Национального архива США (NARA) // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 6 ноября 2019 г. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 244–251.
- Киселёв А.С.* Электронное правительство в Российской Федерации: генезис и современное состояние // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10. № 10. С. 199–204.
- Кичигина С.С.* Автоматизированная информационно-поисковая система Свердловской области по архивным документам // Отеч. архивы. 2016. № 6. С. 40–42.
- Королев В.И., Новиков А.А., Шарков А.Е.* Электронное правительство: анализ, концептуальное представление, функциональные приложения. М.: [б. и.], 2011.
- Копылов В.А.* К вопросу об информационной собственности // Научно-техническая информация. Сер. 1: Теория и методика информационной работы. М.: ВИНТИ, 1998. № 3. С. 1–17.
- Костомаров М.Н.* Управление информационными ресурсами за рубежом. М.: РГГУ, 1997. 87 с.
- Кюнг П.А., Козлов А.Д., Силина И.Г.* Сравнительный анализ форматов файлов электронных документов постоянного (долговременного) хранения

[Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/sites/default/files/rekomendation-rsggu-format-2013.pdf> (дата обращения 12.12.2019).

- Ларин М.В.* Некоторые проблемы эволюции управленческого документа: Докл. на Междунар. науч.-практ. конф. «Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив». 24–25 нояб. 1999 г. г. Москва // Вестник архивиста. 1999. № 6. С. 34–48.
- Ларин М.В.* К вопросу о разработке концепции Федерального закона «О документационном обеспечении управления» // Делопроизводство. 2001. № 2. С. 3–8.
- Ларин М.В.* Управление документацией в организациях. М.: Научная книга, 2002. С. 276–287.
- Ларин М.В., Красавин А.С., Танюшин В.А.* О новой Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти // Справочник секретаря и офис менеджера. 2006. № 5. С. 50–53.
- Ларин М.В.* Документация в информационном обществе: законодательство и стандарты: Информация о XII Междунар. науч.-практ. конф. Москва. 22–23 ноября 2005 г. // Отеч. архивы. 2006. № 1. С. 113–115.
- Ларин М.В., Рысков О.И.* Электронные документы в управлении: научно-методическое пособие. М.: У Никитских ворот, 2008. 208 с.
- Ларин М.В.* Управление электронными документами. Зарубежная практика // Делопроизводство. 2013. № 1. С. 3–10.
- Ларин М.В.* Зарубежный опыт управления электронными документами и организации их хранения: Аналитический обзор / М.В. Ларин, В.Ф. Янковая, А.Ю. Чуковенков, В.Б. Прозорова; Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. 387 с.
- Ларин М.В.* Нормативно-методическое обеспечение управления документами в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Документация в информационном обществе: нормативно-методическое обеспечение управления документами: Докл. и сообщ. XXI Междунар. науч.-практ. конф. 18–19 ноября 2014 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2015. С. 25–34.
- Ларин М.В., Дмитриева А.П.* Мониторинг объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2014. № 2. С. 9–13.
- Ларин М.В.* Опыт федерального архива Германии по управлению архивными документами // Документация в информационном обществе: Эффективные управление электронными документами: Доклады и сообщения XX Междунар. науч.-практ. конф. 20–21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 58–64.
- Ларин М.В.* Информационное обеспечение управления: учебное пособие. М.: РГГУ, 2016. 278 с.
- Ларин М.В.* Научный вклад И.Л. Бачило в развитие отечественного документоведения // Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе: Вторые Бачиловские чтения: Сб. научных трудов. М.: ИГП РАН, 2019. С. 78–84.

- Ларин М.В.* Управление документами в цифровую эпоху: развитие правового регулирования организации хранения архивных электронных документов // Научный вестник Крыма. 2020. № 5 (28) [Электронный ресурс]. URL: <http://nvk-journal.ru/index.php/NVK/issue/view/3> (дата обращения 12.10.2020).
- Ларин М.В.* Документоведение в системе современной науки // Документальное наследие и историческая наука: Материалы Уральского историко-архивного форума, посвященного 50-летию историко-архивной специальности в Уральском университете. Екатеринбург, 11–12 сентября 2020 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 283–290 [Электронный ресурс]. URL: <https://idun.urfu.ru/ru/konferencii/uiaf/2020/> (дата обращения 12.10.2020).
- Ларин М.В.* О развитии исследований по истории отечественного делопроизводства // Документальный источник в историческом исследовании и в исследовании по истории науки: опыт использования, современные проблемы и задачи: к 100-летию со дня рождения А.А. Зимина. материалы Междунар. науч. конф. / Архив РАН, Российский государственный гуманитарный университет. 2020. С. 168–180.
- Ларин М.В., Рыбаков А.Е.* Новые повороты в архивоведении. Архивный форум в Копере // Делопроизводство. 2020. № 1. С. 89–94.
- Летопись архивного дела в Российской Федерации 1990–2004 гг. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2007. 368 с.
- Марков А.А.* Концепция электронного правительства Российской Федерации. М.: Флинта, 2013.
- Меньшиков П.В.* Эволюция государственной информационной политики в России // Международные коммуникации / Факультет Международной журналистики МГИМО МИД России. 2017. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://intcom-mgimo.ru/2017-04/state-information-policy-of-russia> (дата обращения 12.12.2019).
- Мирошниценко А.А., Мирошниценко М.А.* Электронное правительство. Предоставление государственных и муниципальных услуг: Учеб. пособие: [по направлению 034700 (46.03.02) «Документоведение и архивоведение»]. Краснодар: КубГУ, 2014.
- Мошкова Н.А.* Автоматизация хранения электронных документов в архиве организации, решение ЭОС // Делопроизводство. 2019. № 3. С. 32–35.
- Мошкова Н.А.* Преимущества хранения электронных документов в специализированном ПО электронного архива организации // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 19–21.
- Носов В.В.* Правовая основа формирования электронного правительства. М.: Директ-Медиа, 2013.
- Павлютенкова М.Ю.* Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис: Политические исследования. 2013. № 1. С. 86–99.
- Пантохин Д.Г.* Единая архивная информационная система Республики Татарстан. Хроника развития // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. С. 296–300.

- Платко А.Ю., Суровцева Н.Г.* Проблемы документирования в электронном виде юридически значимых действий при ведении экономической деятельности // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 6. С. 1757–1772.
- Романченко Е.В.* Применение современных технологий для оцифровки документов с целью использования в текущем делопроизводстве и при краткосрочном хранении // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: Докл. и сообщ. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 21–22 ноября 2017 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2018. С. 355–365.
- Рысков О.И.* Исследование нормативно-методического обеспечения и практики применения электронных документов в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (1993–2004 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2004.
- Рысков О.И.* Метаданные в делопроизводстве: зарубежный опыт стандартизации // Делопроизводство. 2004. № 4. С. 42–46.
- Рысков О.И.* Управление документами в европейских странах: обзор нормативной базы // Делопроизводство. 2006. № 4. С. 8–14.
- Рысков О.И., Митченко О.Ю.* Международный стандарт по управлению деловой документацией ИСО 15489-2001 // Делопроизводство. 2003. № 3. С. 62–64.
- Саблон де Корай А.* Стратегия сохранения цифровых архивов во Франции // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами: Доклады и сообщения XX Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 20–21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 76–82.
- Семилетов С.И.* Правовые проблемы электронных документов в системе электронного документирования // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: Доклады и сообщения на VI Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 24–25 ноября 1999 г. М., 2000. С. 150–153.
- Словарь современной архивной терминологии социалистических стран. Вып. 1. М., 1982.
- Сокова А.Н.* Электронный документ и электронный архив // Делопроизводство. 1999. № 1. С. 6–10.
- Суровцева Н.Г.* Применение процессного подхода при разработке методических рекомендаций к Правилам работы архивов организаций // Документ. Архив. История. Современность: Материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2–3 декабря 2016 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. С. 195–197.
- Суровцева Н.Г.* Разработка Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов // Архивное дело на современном этапе: проблемы, практика, инновации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Алматы, 12–13 октября. 2017 г. Алматы, 2017. С. 8–10.

- Суровцева Н.Г.* «Запись» в делопроизводстве и архивном деле: терминологический аспект // Документ. Архив. Информационное общество: Сборник материалов III Междунар. науч.-практ. конф. 29 сентября 2017 г. М.: ТЕРМИКА.РУ, 2018. С. 243–249.
- Суровцева Н.Г.* Электронный документ: к проблеме идентификации // Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность». 2017. № 3 (9). С. 18–28.
- Суровцева Н.Г.* ГОСТ Р ИСО 30300-2015: Первый шаг к интегрированной системе управления документами // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2016. № 4. С. 6–16.
- Суровцева Н.Г.* Хранение электронных документов: зарубежный опыт // Вестник культуры и искусств. 2017. № 4. С. 17–23.
- Суровцева Н.Г.* Новый национальный стандарт по управлению документами ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 // Делопроизводство. 2019. № 3. С. 36–44.
- Суровцева Н.Г.* Реквизиты и метаданные: цифровая трансформация // Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее: Сборник материалов IV Междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти профессора Т.В. Кузнецовой. М.: ТЕРМИКА.РУ, 2019. С. 157–164.
- Суровцева Н.Г.* Проблемы трансформации понятийного аппарата управления документами в условиях цифровизации гуманитарного знания // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 185–193 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.library.ru/item.asp?id=44031584> (дата обращения 12.10.2020).
- Суровцева Н.Г.* Подлинник, подлинный и аутентичный документ: к вопросу о соотношении понятий // Вестник архивиста. 2020. № 1. С. 102–115.
- Суровцева Н.Г.* Аутентичность и идентичность электронного документа // Вестник архивиста. 2020. № 2. С. 467–477.
- Суровцева Н.Г.* Унифицированные системы документации: взлет и падение // Документальное наследие и историческая наука: Материалы Уральского историко-архивного форума, посвященного 50-летию историко-архивной специальности в Уральском ун-те / Отв. ред. Л.Н. Мазур. Екатеринбург, 2020. С. 304–311 [Электронный ресурс]. URL: <https://idun.urfu.ru/ru/konferencii/uiaf2020/> (дата обращения 12.10.2020).
- Суровцева Н.Г., Терентьева Е.В.* Управление документами в цифровой экономике // Отеч. архивы. 2019. № 4. С. 124–126.
- Терентьева Е.В.* Задачи повышения производительности труда работников служб делопроизводства в условиях цифровой экономики // Делопроизводство. 2018. № 3. С. 17–20.
- Терентьева Е.В.* Организация электронного документооборота в системе органов исполнительной власти города Москвы // Документ. Архив. История. Современность: Материалы VII Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием, посвященной 80-летию Исторического фак-та Уральского Федерального ун-та. Екатеринбург, 16–18 ноября 2018 г. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2018.

- Терентьева Е.В.* Тенденции подготовки кадров архивистов в современных условиях // Документальное наследие России: проблемы теории и практики: К 100-летию государственной архивной службы России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Москва, 8 июня 2018 г. / Отв. ред. В.П. Козлов; Отв. сост. И.Н. Ильина. М.: Архив РАН, 2018. 384 с.
- Терентьева Е.В.* Электронная информационная образовательная среда вуза как составляющая цифровой экономики // Управление документами в цифровой экономике: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Москва, 5 декабря 2018 г. М.: РГГУ, 2018. С. 104–115.
- Терентьева Е.В.* Актуальные вопросы подготовки специалистов в области управления документацией // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. 328 с.
- Терентьева Е.В.* Система электронного документооборота как элемент цифрового университета // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 194–199 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44031584> (дата обращения 12.10.2020).
- Терентьева Е.В.* Особенности организации и методологии контроля исполнения в системах электронного документооборота // Делопроизводство. 2019. № 2. С. 40–44.
- Терентьева Е.В.* Организационно-технологические особенности контроля исполнения в системах электронного документооборота // Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее: Сб. IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. Т.В. Кузнецовой / Отв. ред. и сост. Ю.М. Кукарина. М.: ТЕРМИКА.РУ, 2019. С. 413–421.
- Терентьева Е.В.* Работа с обращениями граждан в системе электронного документооборота правительства Москвы // Делопроизводство. 2020. № 2. С. 87–92.
- Терентьева Е.В.* Служба документационного обеспечения управления в цифровой экономике: задачи и направления развития // Документальное наследие и историческая наука: Материалы Уральского историко-архивного форума, посвященного 50-летию историко-архивной специальности в Уральском ун-те. Екатеринбург, 11–12 сентября 2020 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 312–315 [Электронный ресурс]. URL: <https://idun.urfu.ru/ru/konferencii/uiaf2020/> (дата обращения 12.10.2020).
- Тихонов В.И.* Сущностные характеристики, состав и классификация электронных документов // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: Доклады и сообщения на VI Междунар. науч.-практ. конф. 24–25 ноября 1999 г. М., 2000. С. 204–218.
- Управление документами. Термины и определения: Словарь. М.: ВНИИДАД, 2013.
- Ухарим М.* Концепция создания и развития Цифрового промежуточного архива в Германии // Документация в информационном обществе:



- эффективное управление электронными документами: Доклады и сообщения XX Междунар. науч.-практ. конф. 20–21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 65–75.
- Хаттонен П., Фролов Д., Оваска В.-М., Меренмиес М.* Электронные документы в национальном архиве Финляндии: прием, хранение, оцифровка, доступ // Отеч. архивы. 2019. № 4. С. 30–35.
- Хенттонен П.* Нормативное обеспечение управления документами в государственных и муниципальных учреждениях Финляндии // Документация в информационном обществе: нормативно-методическое обеспечение управления документами: Доклады и сообщения XXI Междунар. науч.-практ. конф. 18–19 ноября 2014 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2015. С. 42–51.
- Цай Сюемэй, Чжан Шуся, Фэн Шэнлун, Янь Цзе.* Исследования по передаче в архив электронных документов, образованных в сети электронного правительства // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: Доклады и сообщения XXV Междунар. науч.-практ. конф. 7–8 ноября 2018 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2019. С. 33–39.
- Чуковенков А.Ю., Янковая В.Ф.* Правила делопроизводства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разработка и применение // Отеч. архивы. 2018. № 4. С. 21–30.
- Шафигуллина О.Н.* Итоги анкетирования источников комплектования Национального архива Республики Татарстан и их значение для рациональной организации хранения электронных документов // Отеч. архивы. 2017. № 1. С. 8–11.
- Электронное государство: Правовые аспекты: [сборник статей] / Нац. исслед. ун-т «Высш. школа экономики», Фак. права, науч.-учеб. лаб. по информ. праву [отв. ред. И.Ю. Богдановская]. М.: Юрист, 2012.
- Янковая В.Ф.* Достижения польских архивистов по созданию архивов электронных документов // Вестник архивиста. 2008. № 4. С. 156–164.
- Янковая В.Ф.* Нормативное регулирование делопроизводства: современное состояние и перспективы развития // Управление документами в цифровой экономике: Материалы науч.-практ. конф. 5 декабря 2018 г. М.: РГГУ, 2019. С. 13–22.
- Янковая В.Ф.* К определению понятий «документ», «официальный документ», «электронный документ» // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2015. № 3. С. 6–16.
- Янковая В.Ф.* Что изменится в нормативной базе делопроизводства и архивного дела до конца 2018 г. // Справочник секретаря и офис-менеджера. 2018. № 10. С. 12–17.
- Янковая В.Ф.* Новый нормативный документ: Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2018. № 10. С. 22–35.
- Янковая В.Ф., Мещерина Т.А.* Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях: назначение и содержание // Отеч. архивы. 2018. № 6. С. 13–18.

- Янковая В.Ф.* Нормативное регулирование понятийного аппарата в сфере управления электронными документами // Отеч. архивы. 2018. № 2. С. 23–30.
- Янковая В.Ф.* Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления: к введению в действие // Отеч. архивы. 2020. № 2. С. 3–11.
- Янковая В.Ф.* Проблемы нормативного регулирования в сфере документирования управленческой деятельности // Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее: Сб. материалов посвящ. памяти проф. Т.В. Кузнецовой: Сб. материалов IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. Т.В. Кузнецовой / Отв. ред. и составитель Ю.М. Кукарина. М.: Термика.РУ, 2019. С. 501–511.
- Янковая В.Ф.* Сайты органов власти как инструмент взаимодействия с гражданами: проблемы нормативного регулирования и практической реализации: Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. Москва, РГГУ, 6 ноября 2019 г. / Под общей ред. А.Б. Безбородова. М., 2019. С. 80–94 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44031584> (дата обращения 12.10.2020).
- Янковая В.Ф.* Проблемы понятийного аппарата современного документо-ведения // Документальное наследие и историческая наука: Материалы Уральского историко-архивного форума, посвященного 50-летию историко-архивной специальности в Уральском университете. Екатеринбург, 11–12 сентября 2020 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 315–322 [Электронный ресурс]. URL: <https://idun.urfu.ru/ru/konferencii/uiaf2020/> (дата обращения 12.10.2020).
- Larin M.V., Surovtseva N.G.* Organization of storage of electronic records in archives: theory and practice // Archives in the service of people – People in the service of archives: relevance in the research of archival science. Peer-Reviewed Proceedings Book. Maribor, 14.3.2020. P. 13–18.

# Contents

<i>Foreword</i> .....	7
<i>Chapter 1.</i> State policy on the document management in the digital economy .....	11
State information policy .....	12
State policy in the field of the document management .....	19
Improvement of legislation in the field of document management .....	32
Digital development strategy in the document management .....	39
<i>Chapter 2.</i> Development of a regulatory framework for the document management in the digital economy .....	51
Information and records management regulatory framework .....	51
The current state of the conceptual apparatus in the field of the document management .....	56
Normative regulation of the processes of the buildup, storage, use of documents in the operations of organizations .....	65
Information and documentation support for the provision state and municipal services .....	83
<i>Chapter 3.</i> Electronic documents in digital economy .....	112
Theoretical aspects .....	112
The practice of using electronic documents in digital economy .....	120
<i>Chapter 4.</i> International standards as a methodological basis for the document management .....	132
Document management based on the GOST R ISO 15489-1-2019 standard .....	133

Integration of the organization management system and the document management based on the 30300 series standards .....	143
Documents metadata and its management in the information systems .....	151
Conversion (conversion) and migration of electronic documents .....	158
<i>Chapter 5.</i> Main development trends in the electronic document management systems in digital economy .....	166
Market overview of the EDMS / ECM systems .....	166
EDMS functions .....	173
<i>Chapter 6.</i> Development of information systems that provide long-term storage for electronic documents .....	189
Foreign experience in creating information systems of long-term storage for electronic documents .....	189
Russian experience in the development of the electronic document storage systems .....	214
List of sources .....	228

Document management in the digital economy: Organization, regulation, implementation. [Authors: M.V. Larin (ed.), N.G. Surovtseva, E.V. Terent'eva, V.F. Yankovaya]. Moscow: RGGU, 2021.

ISBN 978-5-7281-2968-4

The book authors focus on the formation of the state policy in the document management and its improvement and development in digital economy; legislative regulation of the document management in the context of the public administration digitalization; functioning and development of electronic government.

Special attention is paid to international standards for the document management, the development of the electronic document management systems for organizations, the buildup of the electronic document storage systems in digital economy.

For specialists in the field of the document management, teachers and university students, learning the «Archives and records management».

У66

**Управление** документами в цифровой экономике: организация, регламентация, реализация / [Авт.: М.В. Ларин, Н.Г. Суровцева, Е.В. Терентьева, В.Ф. Янковая]; Под ред. М.В. Ларина. М.: РГГУ, 2021. 242 с.

ISBN 978-5-7281-2968-4

В центре внимания авторов книги – формирование государственной политики управления документами и аспекты ее совершенствования и развития в условиях цифровой экономики; законодательное регулирование деятельности по управлению документами в условиях цифровизации государственного управления; функционирование и развитие электронного правительства.

Особое внимание уделено международным стандартам по управлению документами, развитию систем электронного документооборота организаций, созданию систем хранения электронных документов в условиях цифровой экономики.

Для специалистов в области управления документами, преподавателей и студентов вузов, осуществляющих подготовку по направлению «Документоведение и архивоведение».

УДК 005.92

ББК 65.352

*Научное издание*

Управление документами  
в цифровой экономике  
Организация, регламентация, реализация

Дизайн обложки  
*Е.В. Амосова*

Корректор  
*О.К. Юрьев*

Компьютерная верстка  
*Е.В. Амосова*

Подписано в печать 30.07.2021.  
Формат 60×90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Уч.-изд. л. 12,5. Усл. печ. л. 15,5.  
Тираж 500 экз. Заказ № 1190

Издательский центр  
Российского государственного  
гуманитарного университета  
125993, Москва, Миусская пл., 6  
Тел. 8-499-973-4206  
[www.rggu.ru](http://www.rggu.ru)  
[www.knigirggu.ru](http://www.knigirggu.ru)