

## Содержание

Введение .....	3
1. Организация делопроизводства в Соединенных Штатах Америки .....	5
1.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов делопроизводства в США .....	5
1.2. Роль национального архива США в национальном регулировании делопроизводства .....	7
Стратегические цели: .....	10
1.3. Роль профессиональных ассоциаций в управлении документацией США .....	11
2. Пути использования зарубежного опыта для совершенствования делопроизводства в России .....	15
2.1. Характеристика нормативного регулирования документационного обеспечения управления в России .....	15
2.2. Использование зарубежного опыта в России .....	20
2.3. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в России и пути их решения .....	23
Заключение .....	32
Список использованной литературы .....	37
Приложения .....	43

## Введение

Современные организации, как коммерческие, так и некоммерческие, включая государственные, при осуществлении своей деятельности оперируют информационными и документационными потоками. Однако, далеко не всякая информация может быть использована в управлении, как надежный источник. Поэтому управление документацией, включая в себя аспекты управления информационными ресурсами, основывается прежде всего на управлении документами. В Российской практике управления в целом и документационного обеспечения управления в частности разница между этими понятиями очевидна. В нашей стране именно документ лежит в основе принятия управленческого решения. Документы используются в различных областях деятельности, отраслях знаний, сферах жизни и являются объектом исследования многих научных дисциплин. Поэтому содержание понятия «документ» многозначно и зависит от того, в какой отрасли и для каких целей он используется. Так, для юристов документ является, прежде всего, способом доказательства или свидетельства чего-либо, для историка – историческим источником, для документоведа – носителем информации, а также средством фиксации и передачи управленческих решений.

Мы в нашем исследовании рассмотрим вопросы управления документами за рубежом с точки зрения специалистов сферы документационного обеспечения управления. Однако, за рубежом понятие «документационное обеспечение управления» как таковое отсутствует и компенсируется понятием «управление документацией», которое хоть и имеет более широкий смысл, но все же отражает суть нашего понятия. Именно его мы и будем использовать в работе.

Выбор темы не случаен и обусловлен не только интересом автора работы к данной теме, но и ее актуальностью, связанной с наличием передового зарубежного опыта делопроизводства и необходимостью его изучать и, возможно, использовать в отечественной практике.

Целью исследования является изучение передового зарубежного опыта в сфере делопроизводства, доступного русскоязычному специалисту и

формулирование предложений по его использованию в России в эпоху информационного общества. Что особенно важно в свете Указа Президента РФ от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг.»<sup>1</sup>.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Поиск русскоязычных материалов по теме исследования;
2. Систематизация полученных материалов по интересующим нас странам: США, Франция, Германия, Италия;
3. Изучение и анализ материалов, представление их в исследовании и выработка предложений по использованию этого опыта в РФ.

Объектом исследования является передовой зарубежный опыт делопроизводства в условиях информационного общества.

Предметом исследования является практика делопроизводства в малых предприятиях.

Выбор стран обусловлен их ролью в мировом процессе и ярко выраженной особенностью делопроизводства на национальном уровне. Еще одной особенностью выбранных европейских стран, объединяющая их – это республиканская структура их управления. Именно эта структура позволяет им иметь свои собственные федеральные или земельные нормативные акты, регулирующие вопросы управления документами, которые не противоречат центральному законодательству. США также не является унитарным государством, т.к. законодательство штатов может существенно отличаться друг от друга. Россия является федеративным государством, что также позволяет регионам иметь свои особенности в регулировании практики ДООУ, не противоречащей центральным нормативным документам, регламентирующим эти вопросы.

---

<sup>1</sup> Указа Президента РФ от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг.»// <http://www.consutant.ru>. Режим доступа свободный.

## **1. Организация делопроизводства в Соединенных Штатах Америки**

### **1.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов делопроизводства в США**

Система делопроизводства в Соединенных Штатах Америки, которая сложилась на сегодняшний день - это результат исторического и длительного развития, на ход которого влияли разнообразные факторы: создание современной нормативной базы, постоянный рост числа документов, влияние многих культур.

Данная отрасль собственные истоки берет с 1779г. после подписания основного исторического документа США - «Декларации о Независимости». Данный документ был грамотно составлен и включал такие реквизиты как: подпись, текст документа, место издания, дата документа, наименование вида документа, наименование организации. Такой старт, безусловно, возложил на государство обязанность поддерживать и развивать статус прогрессирующей, юридически подкованной и грамотной страны в делопроизводстве.

В США первым конституционным документом стали «Статьи Конфедерации», которые вступили 1.03.1781 г. Они затрагивали вопрос стенографирования и документирования. В статье 6 говорилось о правомерности заключения соглашений и договоров руководителей штатов с лидерами иных стран без одобрения Конгресса, о правомерности их переписки. О необходимости систематической публикации политического «Журнала», содержащего сведения о новостях внутренней и международной политики отмечалось в статье 9. Этот документ стал первым, который заложил нормативную базу делопроизводства в США.<sup>2</sup>

Эти все исторические документы только касались делопроизводства, но понятийного четкого аппарата не было, не было этапов работы, типовых форм, жесткой регламентации.

Огромную нормативную базу, совершенно новые разработки и новые

---

<sup>2</sup> Храмцовская Н.А. Россия и США: современные проблемы управления документами в государственной власти // Делопроизводство. – 2012. - № 5. – С. 28-35.

понятия в отрасль по работе с документами принес XX век.

В процессе того, как формировалось общественное мнение о роли документов в управлении, предпринимались попытки юридически закрепить и организационно оформить как особую государственную функцию, деятельность, которая связана с хранением, использованием и созданием документов.

В 1946 г. вышел Закон «Об Административной процедуре» США, который стал основным нормативным актом для делопроизводителей — регламентировал правила оформления документов разнообразных видов и форм, которые выдаются государством и приобретаются от граждан, утверждая тем самым бланки документов для определенных вопросов.

Закон 1950 г. США «О федеральных документах», по мнению президента Трумэна Г., стал важным нормативным актом, регулирующим процесс работы с документами (уничтожение, хранение, обслуживание и создание). Помимо этого, для здорового документооборота в органах государственной власти, он регламентировал разработку программы управления документами.

Принятие данного закона утвердило окончательно жизнеспособность новой специальности, связанной с работой по обеспечению сохранности документов государственных органов Соединенных Штатов Америки.

Принятие этого закона окончательно утвердило жизнеспособность новой специальности, которая была связана с работой по обеспечению сохранности текущих документов государственных органов США.

Закон «О сокращении объема работы с документами» (Paper work Reduction Act) от 11 декабря 1980 года был рассмотрен и затем утвержден в качестве федерального. Он стал следствием неоправданного накопления огромного числа документов, затратами на канцелярские товары, на дополнительные рабочие места и нехваткой места для хранения.

Закон 1986 года «О конфиденциальности электронных коммуникаций» является интересным с точки зрения защиты личных документов. Согласно этому закону Правительство США имеет право читать личные сообщения, письма, документы, содержащиеся на просторах Интернета более 180 дней, и даже если удалить документы, их копии все равно будут храниться на серверах и ими могут

воспользоваться уполномоченные органы.

Закон «О ликвидации бумажного документооборота в государственных органах» (IGovernment Paper Work Elimination Act) 1998 года вышел на фоне «технологического бума», он поднял делопроизводство на новый уровень. Теперь система работы с документами представляется как высокотехнологическая программа, в которой основной документооборот осуществляет машина, а специалисты становятся квалифицированными в области электронных вычислений.

В основной массе документы перешли в электронный вид, но некоторые остались и в традиционной бумажной форме.

Проект «Архив электронных документов» (Electronic Records Archives) являлся важным для сферы хранения электронных документов. В его основе лежит создание архивной системы «архивов будущего», позволяющих обеспечивать доступ, сохранность и обработку электронных документов, независимо от типа носителя и программного обеспечения.

## **1.2. Роль национального архива США в национальном регулировании делопроизводства**

Национальный Архив США выполняет функцию банка памяти. В нем хранится несколько миллиардов страниц документов, включая оригиналы Декларации независимости, Конституции США и Билля о правах. *National Archives and Records Administration (NARA)* - независимое правительственное агентство Соединенных Штатов Америки. Создано в 1984 г.

Тексты самых главных первых государственных документов США на пергаменте тщательно охраняются, так как в соответствии с этими документами формировалось правительство и страна в течение более двух столетий.<sup>3</sup>

Документы сохраняют навсегда надежды, мечты и стремления, которые Отцы-основатели американской демократии создавали для граждан своей страны. За стенами ротонды в архивохранилище находятся документы, отражающие историю США, бизнес, работу правительства и права граждан.

<sup>3</sup> Храмцовская Н.А. Тоги сбора идей по улучшению управления документами в федеральных органах исполнительной власти в США // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2012. - № 5. – С. 28-35.

Кроме совместных проектов с Министерством обороны Национальный архив ведет и свои собственные нормативные разработки по вопросам создания, хранения, использования и размещения электронных документов в правительственных учреждениях. Нормы, закрепленные в части 1234 главы 36 Свода федеральных правительственных нормативных актов, распространяются на создание, хранение, использование и размещение федеральных электронных документов.

Одним из наиболее приоритетных направлений деятельности NARA является управление электронными документами электронного правительства и участие в формировании нормативных основ в этой области. Концепция электронного правительства представляет собой внедрение информационно-коммуникационных технологий в процесс взаимодействия органов власти разных уровней друг с другом, населением и бизнесом. Национальный архив является ответственным разработчиком инициативы "Управление электронными документами электронного правительства" - одной из 24 инициатив в рамках создания электронного правительства в США. Этот проект обеспечит руководство управлением электронными документами во всех правительственных учреждениях. И если ранее Национальный архив принимал электронные документы только на магнитной ленте или оптических дисках, то теперь в Национальный архив поступают электронные документы различных типов и форматов. Ответственный разработчик этого проекта - Национальный архив США.

В Национальном архиве США работают высококвалифицированные и талантливые служащие, и вся работа выполняется с предельным профессионализмом. Клиенты архива - американские люди, которым архивисты посвящают свою работу, обслуживая их с наибольшей эффективностью. Чтобы достичь запланированных целей, архивисты США намерены непрерывно улучшать программы работы и услуги, применяя различные новшества и используя современные технологии. Всегда архивисты остаются абсолютно аполитичными при работе с коллегами и клиентами, и всю работу выполняют с любезностью и уважением.



Коммунальное обслуживание - центральный принцип работы архивов и архивистов и видения будущего. Документы Национального архива США принадлежат американским людям, и архивисты трудятся ежедневно, чтобы гарантировать, что документы пригодны к употреблению и доступны. Эти документы документируют права правительства и права, людей и действия всех правительственных учреждений и чиновников; возможность исследовать документы является краеугольным камнем американской демократии.

Фонды НАРА на всех носителях - на бумаге, пленке или в электронном виде и т.д. - постоянно растут, поскольку быстро увеличивается число правительственных документов. В то же самое время увеличивается общественный доступ к документам. У НАРА все еще есть необработанные фонды, которые не доступны для общественности. Новые документы прибывают быстрее, чем их можно обработать. Ясно, что архивисты должны перефокусировать внимание и ресурсы на то, чтобы как можно большее количество документов стало доступным для общественности.

Проблемы безопасности, возникшие в связи с угрозами террористов, воровством, стихийными бедствиями и уязвимостью компьютерных систем, навсегда изменили наше правительство и способ, которым мы думаем и работаем о наших документах. Несмотря на изменения в работе американского правительства, основная миссия НАРГБ остается прежней - сохранять, обрабатывать и обеспечивать доступ к документам правительства. При демократии правительственные документы принадлежат гражданам страны, а обеспечение доступа к документам является жизненно важным обязательством архивной службы.

НАРА, чтобы встретить следующее десятилетие, должен тщательно запланировать и мудро использовать ресурсы для лучшего обслуживания посетителей. НАРА не может просто продолжить делать то, что делал всегда. НАРА должен вновь исследовать бизнес-процессы и переоценить выгоды от программ так, чтобы работать в самой эффективной и рентабельной манере. В то же самое время, НАРА должен идти вперед и привести архивное сообщество к управлению документами с помощью инновационных программ и новых



стратегий, стремясь улучшить обслуживание клиентов.

НАРА следует целям, указанным в данном стратегическом плане, благодаря преданному, талантливому, профессиональному штату сотрудников. НАРА должен создать условия для профессионального роста своих сотрудников, должен оборудовать их рабочие места нужными машинами и научить их новым навыкам работы. НАРА обязан справляться с проблемами, о которых архивисты только начинают предполагать.

Правительственные документы имеют различные формы, включая:

- письменные бумажные документы;
- карты, рисунки, иллюстрированные, и аудиовизуальные документы постоянной ценности;
- цифровые документы, произведенные в многократных форматах компьютерами;
- экспонаты и документы из Президентских библиотек;
- исторические коллекции документов, пожертвованные отдельными известными американцами или частными фондами.<sup>4</sup>

Один лишь Национальный архив США является архивом правительства Соединенных Штатов, ответственным за охрану документов всех трех ветвей федеральной власти. Этот архивный мандат уникален. Именно документы олицетворяют историю страны, так же, как права правительства и права людей, и поддерживают принципы демократии, которые позволяют гражданам исследовать действия своего правительства. Миссия НАРА состоит в том, чтобы гарантировать, что общественность может найти и использовать документы своего правительства.

Стратегические цели:

1. Являясь национальным хранилищем документов, НАРА гарантирует преемственность и эффективность работы федеральных программ, расширяя участие Национального архива в руководстве правительственной документацией.

2. НАРА обязуется хранить и обрабатывать документы с соблюдением всех юридических норм, чтобы гарантировать доступ общественности к документам.

---

<sup>4</sup> Храмцовская Н.А. Тоги сбора идей по улучшению управления документами в федеральных органах исполнительной власти в США // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2012. - № 5. – С. 28-35.

3. Гарантирует рассмотрения требований времени, касающиеся правительственных электронных документов, чтобы добиться успеха в выполнении миссии Национального архива в век цифровой информации.

4. Обеспечение быстрого, легкого и безопасного доступа к архивным фондам по всей стране и в любое время.

5. Увеличения доступа к архивным документам всеми возможными способами, которые повысят грамотность гражданского населения, привлекая для этого архивные фонды, библиотеки, музеи, общественность, сферу образования и программы-гранты.

6. Оборудовать Национальный архив новой техникой, чтобы удовлетворить изменяющиеся потребности архивных пользователей.

### **1.3. Роль профессиональных ассоциаций в управлении документацией США**

Отдел Федерального Регистра Национального архива США служит для приема, хранения, опубликования всех правительственных заявлений, приказов, правил, постановлений, законов, лицензий и других документов, подготовленных федеральными учреждениями. Отдел является своеобразной комбинацией архивного, юридического и издательского учреждения, который получает от правительственных ведомств подлинник и две копии каждого документа для хранения и последующего опубликования к «Кодексе федеральных постановлений». Он издает справочники постановлений правительственных учреждений и пособия по организации учреждений в США. Отделом опубликованы «Полные тексты Законов Соединенных Штатов», «Кодекс федеральных обязательных постановлений», «Государственные документы президентов», «Еженедельный выпуск документов президента», «Справочник по внутренней организации правительственного аппарата».

Время от времени американские архивисты на собраниях своих многочисленных архивных ассоциаций говорят о том, что им необходимо добиться более близких связей со смежными профессиональными

объединениями, такими как Международная ассоциация управляющих документацией (American Records Management Association, (ARMA International), Американская библиотечная ассоциация (American Library Association, ALA), Ассоциация американских музеев (Association of American Museums, AAM), другими профессиональными организациями и союзами историков. Такие разговоры вызваны тем, что архивисты должны иметь эффективные связи с целым рядом профессий, которые разделяют архивные интересы, связанные с сохранностью документов, культурным наследием, цифровым преобразованием документов, преподаванием и написанием истории и некоторыми другими вопросами, требующими неотложного решения. Но эти требования, касающиеся развития более тесных рабочих связей с союзническими профессиями, заставляют архивистов задавать вопрос о том, почему такие голоса не раздаются в пользу более сильных связей среди членов собственно архивной семьи - то есть среди архивных объединений всюду в Соединенных Штатах? Редко с конца 1980-ых и начала 1990-ых годов архивисты обсуждали эту специфическую задачу.

Американские архивисты считают, что настало время для активного исследования отношений среди архивных ассоциаций внутри страны и обсуждения идей о том, как провести объединение и почему важно попытаться это сделать. Совместное заседание трех ассоциаций с Архивистом США Дэвидом Ферриеро дало возможность воспользоваться подходящим временем и местом и начать начали говорить об объединении со смежными профессиями. В Вашингтоне, где совсем недавно архивные организации были очень активными, когда проходило назначение нового Архивиста Соединенных Штатов и когда готовили для Конгресса новое законодательство об исторических документах и пересматривали полномочия и задачи Национальной комиссии по сохранности и публикации исторических источников и документов (National Historic Preservation and Records Commission, NHPRC), у архивистов была соответствующая возможность для того, чтобы рассмотреть вопрос, почему объединение важно и что это может дать.

В Соединенных Штатах существует большое число отдельных независимых

архивных ассоциаций на национальном, региональном, государственном уровне, на уровне штатов и на местах. Как все эти части взаимодействуют (и взаимодействуют ли) определить довольно сложно, если учесть, что число членов организаций и ассоциаций не является устойчивым и постоянным. По крайней мере, кажется, что их число с каждым годом становится все больше и больше. Приблизительно в 2000 году Национальный Форум непрерывного архивного образования насчитывал в общей сложности шестьдесят одного человека. Вебсайт Общества американских архивистов (SAA) в настоящее время указывает цифру шестьдесят четыре. Всеобщая перепись архивистов США в 2004 году говорит о том, что есть еще, по крайней мере, двадцать ассоциаций помимо тех, которые указывает Общество SAA. Конечно, нет уверенности в том, что все архивные ассоциации, обнаруженные с помощью переписи, все еще существуют. Тем не менее, учитывая некоторые другие объединения архивистов, созданные в ряде архивных учреждений и среди университетских студентов, все же можно говорить о том, что американская архивная чаша, насчитывающая около сотни архивных организаций, групп и объединений, переполнена.

Чтобы понять, что представляют собой американские архивные организации, необходимо отметить два момента. Во-первых, многочисленные архивные организации и объединения приносят пользу и представляют потенциал. Архивисты явно извлекают пользу, когда есть ассоциации для различных ветвей профессии. Все региональные, государственные, и местные архивные организации пропагандируют архивное дело и приносят пользу, так как они расположены не далеко от того места, где живут архивисты и где они работают. Хотя студенческие объединения являются скорее частью Общества американских архивистов, а не отдельных местных объединений, они также дают существенный вклад и способствуют профессиональной идентификации архивистов с того времени, когда студенты начали изучать в высших учебных заведениях архивное дело и получать дипломы по этой специальности.

Во-вторых, существуют, несомненно, исторические причины, по которым были созданы все архивные организации. С начала 1960-ых годов ни одна национальная архивная ассоциация не была способна охватить все

разнообразные интересы и потребности дифференцированной и многочисленной архивной профессии. Это было не просто расширение и специализация архивной профессии, которая отличается от многих других профессий, это - факт, говорящий о том, что эти тенденции вышли за рамки одной единственной национальной архивной ассоциации.

Фрагментарный характер архивных профессиональных объединений стал заметным в 1970-ые годы, когда правительственные архивисты создали свою собственную национальную организацию и стали появляться первые региональные ассоциации. Тенденция началась на государственном уровне еще раньше, когда архивисты Мичигана первыми организовывали свою собственную ассоциацию в 1958 году, за которой последовали в следующем десятилетии такие же ассоциации в Джорджии и затем в Огайо. Конференция Архивов Среднего Запада была основана в 1972 г., как и Региональная Конференция Архивов Центральной Атлантики. Из-за отдаленности Общества американских архивистов профессиональные архивные объединения стали возникать на региональных уровнях, чтобы быть «ближе к дому».<sup>5</sup>

sessiusdal.ru

sessiusdal@yandex.ru

---

<sup>5</sup> Храмцовская Н.А. Тоги сбора идей по улучшению управления документами в федеральных органах исполнительной власти в США // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2012. - № 5. – С. 28-35.

## **2. Пути использования зарубежного опыта для совершенствования делопроизводства в России**

### **2.1. Характеристика нормативного регулирования документационного обеспечения управления в России**

Организация делопроизводства четко урегулирована нормативно-правовыми актами. Приведем ниже схематично их систему.

Рис. 1. Нормативно – методическая база делопроизводства <sup>6</sup>

Стандартизация в России осуществляется в соответствии с принципом добровольного применения документов в области стандартизации (см. ст. 12 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании»). Таким образом, строго говоря, ГОСТы не обязательны к применению, и следовать им или нет, компания решает сама.

Рис. 2. Система ГОСТов и стандартов<sup>7</sup>

Отметим, что российский рынок развивается по законам рынка мирового, но имеет и свои специфические особенности. Это, в частности, относится и к организации процесса документооборота на предприятиях как государственного, так и частного сектора. На отечественном рынке нашли применение два направления развития и внедрения систем документооборота – традиционно российское и западное.

Развитие документооборота в России имеет свои характерные особенности. На отечественном рынке существует два направления развития и внедрения систем документооборота – российское и западное.

Основные особенности российской практики организации работы с документами:

---

<sup>6</sup> Галахов В. В., Корнеев И. К. и др. Делопроизводство. Образцы, документы, организация и технология работы, Издательство: «Проспект», 2012. С. 17 – 18.

<sup>7</sup> Галахов В. В., Корнеев И. К. и др. Делопроизводство. Образцы, документы, организация и технология работы, Издательство: «Проспект», 2012. С 98-99.

- Длительный период времени обработки документов, связанный с этапами их прохождения по всей иерархической структуре предприятия, предусматривающей движение документа от руководителя к исполнителю и обратно.

- Сложный и трудоемкий процесс регистрации документов в соответствующих журналах и других носителях информации.

- Единые требования к работе с документами, закрепленные законодательно и не учитывающие специфику и сферу деятельности предприятия. Отсутствие корпоративных стандартов по делопроизводству.

- Обязательное отражение информации на бумажных носителях и обеспечение условий для их сохранности в течение длительного периода времени.

- Недостаточная, слабая автоматизация документооборота.

Таким образом, практика отечественного документооборота ведет к увеличению затрат предприятия и повышает себестоимость продукции (работ, услуг). Положительным моментом является обеспечение контроля операций на разных уровнях управления.<sup>8</sup>

Принципы западного делопроизводства существенно отличаются от российских и опираются на традиции высокой исполнительской дисциплины работников.

Основные особенности западных методов организации работы с документами:

- Движение документов внутри организации носит преимущественно горизонтальный характер.

- Отсутствует в организации централизованный контроль работы с документами.

- Регистрация документов производится непосредственно исполнителями. Некоторые виды документов вообще не регистрируются. Отсутствуют специализированные службы, занимающиеся делопроизводством.

- Применяется безбумажная технология, информатизация и автоматизация

---

<sup>8</sup> Некоторые особенности электронного документооборота зарубежных стран [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.scienceforum.ru/2015/989/9988>



процессов делопроизводства.

Сравнение российских и зарубежных подходов к организации документооборота, способствующее выявлению расхождений и решению некоторых проблем организации документооборота в российских компаниях, представлено в таблице.

Таблица 1 - Сопоставление основных характеристик российских и зарубежных методов организации документооборота

Признак	Российские методы организации документооборота	Западные методы организации документооборота
Характер	Вертикальный характер движения документов внутри организации (руководитель–исполнитель–руководитель).	Горизонтальный характер движения документов внутри организации, возможность попадания документа сразу к непосредственному исполнителю, минуя руководство.
Контроль	Отслеживание полного комплекса работ с документами в регистрационных журналах или картотеках, туда заносится вся информация о документах, их перемещениях, резолюции начальства, контроле сроков исполнения и т.д.	Отсутствие централизованного контроля в рамках всей организации.
Регистрация	Ведение регистрационно-контрольных и отчетных форм и журналов. Создание специализированных служб для обеспечения единого порядка обработки документов.	Регистрация документов производится непосредственными исполнителями, некоторые виды документов вообще не регистрируются. Не создаются специализированные подразделения, занимающиеся делопроизводством.
Бумажный носитель	Система электронного документооборота сопровождает бумажный, происходит дублирование информации в учетных системах.	Более совершенная система электронного документооборота, минимальная работа с бумажной документацией.

Анализ различий в организации и методах документооборота позволяет сделать следующие выводы: во-первых, качество документооборота повышается при организации усиленного контроля за движением документов, когда всегда известно местонахождение документа и его состояние. Во-вторых, оперативность управления снижается в случае вертикального движения документов внутри организации, так как компания не может эффективно реагировать на внешние изменения. В-третьих, затраты на организацию неавтоматизированного документооборота увеличиваются, так как нужно содержать подразделения, которые осуществляют работу с документопотоком.

В целом, международный опыт организации документооборота существенно опережает российский. Для обеспечения оперативности и снижения затрат следует разрабатывать корпоративные стандарты документооборота и повышать уровень его автоматизации.

Необходимость разработки того или иного стандарта зависит от вида бизнеса, структуры компании и других факторов. Стандарт (положение) по документообороту на предприятии может иметь следующую структуру:

- область распространения;
- содержательную (основную) часть стандарта;
- информационные данные;
- графики документооборота, согласованные по подразделениям.

Внедрение системы электронного документооборота, позволит:

- повысить качество и оперативность подготовки документов;
- исключить дублирование функций исполнителей при вводе информации, сократить время регистрации документов, упростить маршруты из движения и снизить вероятность утери документов при перемещении;
- повысить оперативность и получения информации о стадии рассмотрения документа и обеспечить контроль исполнения документа;
- снизить затраты на хранение документов и обеспечить их удобную компоновку.

При организации системы электронного документооборота на любом предприятии следует разработать регламенты по порядку хранения документации и распределению полномочий структурных подразделений, максимально сократить процесс обработки документов и их количество, обеспечить контроль оформления документов и своевременность обмена документацией между подразделениями, которые закрепить во внутрифирменном стандарте по работе с документами.<sup>9</sup>

## **2.2. Использование зарубежного опыта в России**

<sup>9</sup> Сравнительная характеристика некоторых аспектов российского и зарубежного делопроизводства [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitel'naya-harakteristika-nekotoryh-aspektov-rossiyskogo-i-zarubezhnogo-deloproizvodstva>

Рассматривая применение зарубежного опыта, обозначим следующее.

Проблемы правового регулирования электронного документооборота внутри суверенных государств, и на международной арене в настоящее время приобретают все большую актуальность из-за внедрения информационно-компьютерных эффективных технологий почти во все сферы общественной и производственной деятельности (начиная от взаимодействия граждан с органами власти, поддержки товарных и финансовых рынков до сферы розничной торговли, услуг, досуга и образования). К примеру, широкое распространение получили информационные автоматизированные системы электронных коммунальных и межбанковских платежей, покупки и заказов товаров, обмена электронными документами (налоговыми декларациями, финансовыми отчетами, договорами и т.д.)

Начиная с сер. 90-х гг. обеспечение электронного юридически значимого документооборота в информационных автоматизированных системах происходит, в частности, на основании использования в качестве реквизита электронных документов электронных подписей как средства удостоверения авторства (подлинности), целостности и аутентичности электронных документов.

Многие организации касаются вопроса регулирования документооборота. Это связано с расширяющейся сферой применения электронной коммерции, то есть проведения сделок с использованием Интернета. Электронный документ - фундамент, без которого невозможна электронная коммерция.

Результат деятельности международных организаций - создание правил и стандартов электронного документооборота и электронного документа. В последующем они будут имплементированы в национальные законодательства, чтобы единая система электронного документооборота существовала во всем мире..

Основные органы, которые разрабатывают международные рекомендации и требования по правилам и процедурам электронного документооборота, - Комиссия по развитию, упрощению деловой практики и предпринимательству в рамках Конференции ООН по развитию и торговле, Комиссия ООН по праву

международной торговли и Центр по упрощению процедур международной торговли в рамках экономической Европейской комиссии, Телекоммуникационный Международный Союз, который представляет собой агентство по телекоммуникациям. Но, ведущая роль в формировании правил электронного документооборота принадлежит Европейскому Совету и UNCITRAL.<sup>10</sup>

В мировой практике на сегодняшний момент исторически сложились 3 модели правового регулирования в области электронных подписей и электронного документооборота.

1-ая модель принята в США. Правительство США юридическим лицам и гражданам предоставляет право самостоятельно регулировать внутренние процессы в электронной коммерции. Основана эта модель на принципах «бизнес-выбора», теории свободы заключения контрактов и применения любой информационно-компьютерной конкретной технологии. Выбор технологии подписи документов тех сторон, которые участвуют в сделке, признается законным. Стороны могут сами решить – не использовать или использовать электронные подписи, они не должны обращаться к независимой, третьей стороне, которая удостоверяет сертификаты ключей подписей.

2-ая модель принята в Европейском Союзе. Основной принцип соответствующей Директивы Digital Signature Directive 1999/93/EU (28.06.99) Каждое государство-член ЕС вправе создавать структуры, которые регулируют добровольное лицензирование, чтобы сформировать у деловых потенциальных партнеров или клиентов доверие и авторитет к организации, которая предоставляет услуги в сфере использования электронных подписей.

Правительства обязаны обеспечить функционирование системы надзора за всей деятельностью поставщиков услуг по сертификации, созданные на территории этого государства и проводят выдачу населению квалификационных сертификатов.

3-ья модель принята в РФ и в Индии, где законы об электронной подписи рынок услуг в этой сфере жестко регулируют методом лицензирования деятельности по предоставлению этих услуг. Основной принцип модели – это

---

<sup>10</sup> Старостин Е.В. Архивы и архивное дело в зарубежных странах. Свердловск: Воскресенье, 2015. 482 с...

признание электронной подписи необходимой и действенной везде, в т.ч. на международном уровне. Этот подход лишен гибкости и почти не способен своевременно отреагировать на изменяющиеся механизмы и условия развития информационной сферы производственно-общественной деятельности. К примеру, первая лицензия на деятельность по предоставлению услуг в сфере электронной подписи в Индии выдана была через 3 года после принятия закона. В результате электронная торговля была «заморожена», а в судах Индии скопилось примерно 40 млн. дел по поводу споров по контрактам.<sup>11</sup>

Международный центр разработки основных правил регулирования электронной коммерции - Европейское сообщество, а точнее, те органы, которые входят в систему Еврокомиссии. Здесь работа идет в 2-х областях —электронные подписи и электронная коммерция. Вопросы применения электронных подписей странами-участницами ЕС регулирует Директива «Об электронных подписях».

Ст. 5 Директивы устанавливает, что электронная усиленная подпись, которая прошла сертификацию, выработана с помощью безопасного механизма, имеет ту же силу, что и собственноручная подпись, и признается в качестве доказательства. Хотя, это не значит, что не сертифицированные подписи сторонами признаваться не могут. Директива предусматривает, что страны-члены ЕС обязаны сформировать систему центров сертификации. Процедура их создания - на усмотрении государств, но по территориальному признаку устанавливаются принципы недискриминации и условия невозможности ограничения количества центров сертификации; устанавливаются общие обязанности и права, и главное, ответственность центров. Центры должны обеспечивать эффективность электронных подписей, в ином случае они несут ответственность за убытки.

Также добавляется статья, которая касается охраны информации, составляющей личную тайну (ст.8). Предусмотрено, что центр сертификации вправе собирать данные о лице только потому, что это нужно для сертификации. В иных целях информация собираться может только с согласия лица.

Кроме системы центров сертификации, Директива предусматривает

---

<sup>11</sup> Управление документацией за рубежом: Учебное пособие / [В.В.Степанова, А.В.Савельева, Л.А.Якубова, Т.В.Судник]. — Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гос. ун-та, 2013. — 171 с..

формирование органа межгосударственного контроля — Комитета по электронным подписям при Еврокомиссии. Он наделен совещательными полномочиями и обязан разрабатывать проекты решений Комиссии о принятии мер в сфере использования электронных подписей.

### **2.3. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в России и пути их решения**

В социально-экономической обстановке в условиях поиска оптимальных путей информатизации общества и вхождения РФ в информационное мировое пространство важное значение получает решение проблемы документационного обеспечения управления (ДОУ), с помощью которого процессы документооборота, организации документов и документирования получают упорядоченный или нормативный характер.

Можно констатировать нахождение в данной проблеме исторически унаследованных характеристик, и новых, которые связаны с коренными социально-экономическими и техническими преобразованиями в сфере документации. В особенном внимании нуждается изучение организации информационного взаимодействия негосударственных и государственных структур «субъектного», федерального и иных уровней управления.

Недостаточная научно-теоретическая разработанность, а также отсутствие должного внимания государства к формированию концептуальной базы и разработке единых подходов к организации ДОУ за собой влекут отрицательные последствия, в т.ч. отрыв от международных технологий и правил, недостаточную ценность и неэффективность информационных сохраняемых ресурсов и т.д. Межведомственный, многоаспектный характер проблемы требует организации прикладных и фундаментальных научных разработок и исследований, их фиксирования и координации.<sup>12</sup>

Сегодня работы по многим аспектам проблемы ДОУ, в т.ч. документооборота с применением информационных современных технологий,

---

<sup>12</sup> Применение опыта зарубежных стран для совершенствования управления документооборотом в России [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-opyta-zarubezhnyh-stran-dlya-sovershenstvovaniya-upravleniya-dokumentoborotom-v-rossii>

что на практике называют автоматизированным документооборотом, имеют спорадический, обычно, некоординируемый характер по таким направлениям, как:

- разработка нормативно-методических единых правил, принципов и основ документирования информации и работы с документированной информацией (ВНИИДАД – Росархив);
- разработка общероссийских классификаторов социальной и технико-экономической информации;
- унификация и стандартизация документов (Росархив, Росстандарт, Роскомстатин, отраслевые ведомства и министерства);
- обеспечение защиты информации и информационной безопасности;
- разработки, которые связаны с реализацией «Концепции формирования информационного единого пространства и соответствующих информационных государственных ресурсов» и «Концепции формирования информационного единого пространства стран СНГ».

ФЗ «Об информационных технологиях, информации и о защите информации» предусматривает в соответствии с законом правовых нормативных актов и принятие иных актов, которые его реализацию.

Проведение по инициативе Аппарата Административной Президиума РФ, при участии ВНИИДАД и иных научных учреждений, исследования состояния документационного обеспечения органов управления РФ, которые связаны с разработкой концепции совершенствования ДООУ, отразили:

- несоответствие потребностям времени научно-методического делопроизводства;
- несовершенство системы управления информационными ресурсами, документацией, которое является итогом, прежде всего, неопределенности организационно-правового статуса этой функции, ее недооценки;
- отставание документоведческих разработок методического и нормативного характера от изменений носителей информации и темпов развития информационных технологий, при отсутствии требований к техническому оснащению процессов документирования и органов управления и продвижения



информации по «горизонтали» и «вертикали»;

- несовершенство процессов обработки, формирования, архивного и текущего использования и хранения документации;

- недостаточное внимание к кадровому обеспечению делопроизводства.<sup>13</sup>

Весь мир озабочен похожими проблемами. К примеру, английское исследование 2016 г. показало, что около половины обследованных британских компаний имеют проблемы в сфере документации и информации. В данных учреждениях плохо налажена система поиска документации. 77,6% руководителей признались, что ищут информацию самостоятельно, и только 18% обращаются к секретарям и помощникам.

Потеря знания нормативных требований к организации документационных процессов, которые выработаны в 70-80 гг., изменения взаимоотношения субъектов и центра Федерации, изменение методов и форм управленческой деятельности, обновление кадрового состава аппарата управления ставят перед необходимостью принятия решения о целевой комплексной программе.

Целевая комплексная программа должна обеспечить :

- установление единых требований и принципов к организации работы с документацией в органах управления, с учетом различий форм собственности, используемых технологий и уровней;

- увеличение статуса нормативно-правовых основных положений по управлению документацией;

- стандартизацию и унификацию формы представления и состава документированной информации;

- разработку информационных типовых технологий процедур и процессов управления, которые обеспечивают полноту, достоверность, защиту и сохранность информации;

- реализацию права на информацию физических и юридических лиц;

- увеличение уровня подготовленности сотрудников аппарата управления в сфере принципиальных, основных положений архивного дела и ДОУ.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Сравнительная характеристика некоторых аспектов российского и зарубежного делопроизводства [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitel'naya-harakteristika-nekotoryh-aspektov-rossiyskogo-i-zarubezhnogo-deloproizvodstva>

<sup>14</sup> Котова К.Ю., Сергеева Ю.А. Об организации документооборота в России и за рубежом [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://itportal.ru/science/economy/ob-organizatsii-dokumentooborota-v/>

Самым важным результатом работ по программе должно стать, кроме решения документоведческих проблем, также регламентация порядка сертификации и лицензирования систем ДООУ, автоматизированных архивных и документационных технологий, порядка доступа к информационным ресурсам.

Целесообразно наделение соответствующими функциями Росархива. Реализация и разработка целевой комплексной программы потребует небольших затрат на проведение проектно-конструкторских и научно-исследовательских работ. Координацию работ по организации и подготовке выполнения целевой комплексной программы целесообразно возложить на архивную Федеральную службу РФ и ее головной Всероссийский научно-исследовательский институт архивного дела и документоведения. Внедрение итогов разработок комплексной программы, единых правил и норм организации работы с документацией в условиях информационных современных технологий позволят увеличить эффективность и качество ДООУ на всех уровнях управления, будет способствовать увеличению качества комплектования архивного фонда РФ.

Основополагающую роль в решении проблем ДООУ должен сыграть Закон о документационном обеспечении РФ. Закон позволит нормативно зафиксировать более существенные положения и общие принципы документационного обеспечения, в т.ч. обязательности документирования деятельности всех организаций, способы и формы документирования, электронное документирование, обмен документированной информацией удовлетворения потребностей в документации субъектов права, мер ответственности за нарушения. Закон должен стать нормативной базой, которая решит спорные вопросы электронного архива и электронного документооборота, определит дальнейшие перспективы и направления развития автоматизации ДООУ. Принятие закона о документации - настоятельно необходимая задача ближайшего будущего.

Важной также представляется разработка правовых государственных актов, которые устанавливают нормы (правила, стандарты) ведения делопроизводства, документации, а также меры ответственности за их нарушение.

В первую очередь это разработанный ВНИИДАД проект Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДООУ). ГСДООУ - один

из федеральных основополагающих актов, который содержит комплекс положений и требований, которые способствуют разработке единых подходов к традиционному и автоматизированному управлению документацией – информационному менеджменту.<sup>15</sup>

Базовые положения ГСДОУ в сфере документооборота, автоматизации документирования, информационно-поисковых систем (ИПС), внедрения, использования, хранения информационных автоматизированных технологий на основании использования международных и российских классификаторов информации позволят совместить используемые в разных ведомствах аппаратно-программные средства обработки документной информации и документирования, будут способствовать информатизации отраслей, территорий, организаций.

Важнейшее из условий активного применения ГСДОУ - придание ей юридического высокого статуса с одновременным возложением ответственности за ее использование на один из исполнительных федеральных органов, в данном случае на Росархив и его организации.

Решению технологических задач документирования способствует разработанный ВНИИДАД в 2016 году ГОСТ Р «Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» взамен ГОСТ Р 6.30-97 «УСД. УСОД. Требования к оформлению документов».<sup>16</sup>

Стандарт, предъявляя к унификации элементов оформления документации требования, облегчает создание единых, унифицированных и типовых процессов традиционного и автоматизированного документирования, передачи и хранения документированной информации.

Важное значение также имеет последующая разработка и обновление (ведение) общероссийских классификаторов социальной и технико-экономической информации, в т.ч. форм управленческой документации на уровне организаций, предприятий и ведомств.

Возрастающее значение также приобретают задачи организации регламентации и упорядочения ведомственного и государственного хранения

---

<sup>15</sup> Применение опыта зарубежных стран для совершенствования управления документооборотом в России [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-opyta-zarubezhnyh-stran-dlya-sovershenstvovaniya-upravleniya-dokumentooborotom-v-rossii>

<sup>16</sup>

документации на нетрадиционных носителях, которые решаются на эмпирическом уровне в отдельных учреждениях и общегосударственными нормами не регламентируются.<sup>17</sup>

Важной задачей по-прежнему остается сопряжение аппаратно-программной среды, редакторских программных и иных средств обработки документной информации и документирования.

Сопряжение и согласование данных документов и систем должны стать предметом пристального государственного внимания, т.к. существенно влияют на эффективность и возможности автоматизированного ДОУ.

Нерешенность, в частности, вопросов юридического электронного атрибутирования документов препятствует организации документооборота, электронного документирования, защиты и хранения информации от несанкционированного доступа.

План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» был утвержден Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2).

Из 50-ти пунктов плана только в двух запланировано непосредственное участие Федерального архивного агентства (Росархива).

Один из них (п. 01.01.002.004, подраздел «Создание правовых условий для формирования сферы электронного гражданского оборота») предусматривает внесение изменений в федеральные законы «Об архивном деле в Российской Федерации», «Об обязательном экземпляре документов», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и/или иные нормативные правовые акты «в части уточнения понятия электронного документа, определения процедур хранения документов, в том числе электронных, использования и хранения электронного дубликата (электронного образа) документа».

По каждому пункту плана описаны ожидаемые результаты.

Должны быть определены и уточнены:

---

<sup>17</sup> Котова К.Ю., Сергеева Ю.А. Об организации документооборота в России и за рубежом [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://itportal.ru/science/economy/ob-organizatsii-dokumentoooborota-v/](http://itportal.ru/science/economy/ob-organizatsii-dokumentoooborota-v-/)

Понятие электронного дубликата/образа бумажного документа и иные необходимые понятия;

Условия признания юридической силы электронного документа (в т.ч. в процессе его долговременного и постоянного хранения);

Структура электронного документа, в том числе необходимый и достаточный набор метаданных для обеспечения долговременного и постоянного хранения электронных документов; единые функциональные, технические и технологические требования к процессу передачи электронных документов из информационных систем на долговременное и постоянное хранение;

Функциональные, технические, технологические требования к системе хранения, комплектования, учета и использования электронных документов;

Требования к процедуре идентификации и аутентификации субъектов при предоставлении им доступа к электронным документам, находящимся в режиме хранения; критерии и/или перечень документов, которые существуют только в электронном виде;

Нормативные основы функционирования общероссийского архива электронных документов;

Принципы обеспечения юридической силы документов, полученных в результате преобразования из бумажной в электронную форму, а также из электронной формы в бумажную, в том числе с возможным последующим уничтожением исходного документа на бумажном носителе;

Требования к формату архивного электронного документа, устанавливающие в том числе требования к процедуре преобразования электронных документов в архивный формат, а также виды электронной подписи на документах, передаваемых на долговременное хранение, в случае если в федеральном законе они не установлены, либо в том случае, когда требуемый вид электронной подписи целесообразно изменить;

Требования к порядку уничтожения электронных документов по истечении сроков хранения;

Требования к порядку преобразования электронных документов в новые форматы и/или переносу в новые информационные системы для обеспечения их

сохранности.

Помимо этого должны быть приняты нормативные акты, устанавливающие:

Требования к обеспечению соответствия систем хранения электронных документов требованиям по безопасности информационных систем, программно-аппаратных комплексов и программного обеспечения, устанавливаемым федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также требований по проведению контроля выполнения указанных требований по информационной безопасности, в том числе в форме аудита безопасности.

Возможность хранения документов по месту нахождения исполнительного органа и в иных местах, установленных уставом либо иным локальным нормативным актом; возможность хранения корпоративных документов в электронном виде.

Требования к процедуре передачи электронных документов организации на хранение в общероссийский архив электронных документов либо в иной государственный (муниципальный) архив, имеющий соответствующие технические и технологические возможности.

Обязанность организаций и государственных органов принимать документы в виде электронных документов и/или электронных дубликатов документов; исключена обязанность гражданина предоставлять уже выданные ранее государственным органом оригиналы (копии) документов, необходимые для предоставления государственных услуг.

Исключены коллизии в определении понятия «электронного документа» между Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Ответственные исполнители по каждому пункту плана разбиты на две группы: федеральные органы исполнительной власти и организации — исполнители.

В числе федеральных органов исполнительной власти названы: Росархив;

Минкомсвязь России; Минэкономразвития России; Минюст России; ФСБ России; ФСТЭК России по согласованию с Банком России.<sup>18</sup>

В мае 2018 года проекты федерального закона и иных нормативных правовых актов должны быть не только разработаны, но и одобрены рабочей группой по направлению «Нормативное регулирование» АНО «Цифровая экономика» и направлены в федеральные органы исполнительной власти. Будем надеяться, что зарубежный опыт делопроизводства будет ими учтен.

sessiusdal.ru  
sessiusdal@yandex.ru



## Заключение

Целью делопроизводства является повышение эффективности деятельности предприятия на базе применения информационных систем (ИС) и информационных технологий (ИТ).

Важная роль информации в управлении и во всей работе любой современной организации требует от руководителей не только владеть информационными технологиями, но и формировать информационную политику организации. Защита информации, ее быстрая и точная обработка, своевременное получение необходимых сведений входили в комплекс интересов и сферу делопроизводства в целом и документационного обеспечения управления в частности.

В российском документоведении термин «управление документами» был введен ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «СИБИД. Управление документами. Общие требования».

В качестве регулирующих актов используются международные акты, национальные законы, правительственные постановления, рекомендательные акты типа международных и национальных стандартов, договорные документы. В последнее десятилетие эти акты касаются преимущественно использования электронных документов и направлений их применения. В США особую роль в формировании нормативной базы (управлении документацией) играет Национальный архив США (NARA) и его подразделение Национальное управление архивов и документации. Согласно требованиям NARA, руководитель каждого федерального ведомства должен обеспечить управление электронными документами. Для этого следует:

- назначить лицо, ответственное за применение внутриведомственной программы управления всей документацией – создаваемой, получаемой, используемой или хранящейся на электронных носителях;
- интегрировать систему управления электронной документацией с другими документами и информационными ресурсами учреждения;
- обеспечить соответствие системы делопроизводства требованиям

законодательства;

- обучать пользователей, обновлять программную документацию, соблюдать установленные правила хранения документов, обеспечивать их соответствие действующим стандартам.

Именно этот подход нам стоит перенять для систематизации этой работы.

В этом контексте представляет интерес Закон США “О сокращении работы с документами” (1980 г.), который пока не находит отражения в отечественных разработках. Суть его заключается в создании отраслевых – ведомственных – центров информации, к которым должны обращаться любые организации при необходимости сбора каких-либо сведений, и только в том случае, если данные сведения в центрах информации отсутствуют, организации дается разрешение на самостоятельный сбор интересующей информации. Положения закона касаются информации на любых носителях. Этот закон позволил существенно сократить бумажный документооборот в США и нам, пожалуй, стоит разработать его аналог.

В Великобритании действует правительственная программа по совершенствованию делопроизводства. В официальном документе Великобритании “Модернизация государственного управления” всем государственным организациям поставлена цель – перейти на управление документацией при помощи электронных средств к 2004 г., при одновременном сохранении бумажных документов. Закон “О защите данных” (1998 г.) распространяется на документы на любых носителях. Государственный архив Великобритании выпустил руководство, устанавливающее порядок применения этого закона при управлении документацией, и опубликовал стандарты, руководства и методики по управлению документацией на любых носителях в процессе их полного жизненного цикла – от создания до передачи на государственное хранение. В 2002 г. Государственным архивом Великобритании были разработаны Функциональные требования к системам управления электронными документами. Британские фирмы – разработчики систем делопроизводства, заинтересованные в том, чтобы их программные продукты были оценены на соответствие этим требованиям, проходят соответствующее

тестирование в Национальном архиве.

Следует отметить, что в России уже существуют аналоги этих документов. Например, программы МЭДО и СМЭВ, однако, они пока еще не полностью реализованы, в том числе из-за несовершенства отечественной нормативной базы.

В ФРГ в 2000 г. правительство приняло Общие правила работы федеральных министерств, в которых подробно представлены организационно-технологические процедуры обработки документов на бумажной основе и даны принципиальные указания по работе с электронными документами. Законодательство ФРГ наделило государственные архивные органы правом и обязанностью помогать правительственным учреждениям разного уровня в вопросах делопроизводства. Например, Закон “Об обеспечении сохранности и использовании архивных документов федерального уровня” (1988 г.) устанавливает, что федеральный архив консультирует высшие органы государственной власти, федеральные учреждения, объединения и суд в вопросах делопроизводства.

В России Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004 в ред. 28.12.2017 г. скорее помогает этому процессу, чем регулирует его.

Таким образом, в ряде пыл зарубежных странах действует нормативно-методическая база делопроизводства, одно из ведущих мест в формировании которой принадлежит государственным архивным организациям.

Документооборот в РФ регламентирован законодательством, которое отчасти носит формальный и зачастую локальный характер, но, выходя за рамки отрасли, на которую он нацелен. Ярким примером здесь может служить ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», в котором «информационная система» понимается как СЭД, хотя в документоведении это более широкое понятие.

Развитие документооборота в России имеет свои характерные особенности. На отечественном рынке существует два направления развития и внедрения систем документооборота – российское и западное.

Практика отечественного документооборота ведет к увеличению затрат

предприятия и повышает себестоимость продукции (работ, услуг) из-за того, что при том бумажный документооборот не исчезает. Положительным моментом является обеспечение контроля операций на разных уровнях управления.

Принципы западного делопроизводства существенно отличаются от российских и опираются на традиции не только высокой исполнительской дисциплины работников, но главное на стабильное и преемственное нормативное регулирование процесса делопроизводства.

В целом, изученный зарубежный опыт делопроизводства в целом опережает российский. Возможно из-за того, что эти страны раньше приступили к реализации стратегий информационного общества и электронного правительства.

Недостаточная научно-теоретическая разработанность, а также отсутствие должного внимания нашего государства к формированию концептуальной базы и разработке единых подходов к организации ДОУ за собой влекут отрицательные последствия, в т.ч. отрыв от международных технологий и правил, недостаточную ценность и неэффективность информационных сохраняемых ресурсов и т.д.

Сегодня работы по многим аспектам проблемы ДОУ имеют спорадический, обычно, неопределенный или характеристическим направлениям, как:

- разработка нормативно-методических единых правил, принципов и основ традиционного документального обеспечения управления (ВНИИДАД – Росархив);
- разработка нормативно-методических единых правил, принципов и основ электронного документооборота (Минкомсвязь, без должного внимания к рекомендациям ВНИИДАД-Росархива);
- унификация и стандартизация документов (ВНИИДАД - Росархив, Росстандарт);
- обеспечение защиты информации и информационной безопасности (ФСБ, Минкомсвязь и др.).

Без координации этой работы на государственном уровне, пожалуй невозможно ее качественно исполнить.

Основополагающую роль в решении проблем должен сыграть Закон о документации РФ, который позволит нормативно закрепить более существенные

положения и общие принципы документационного обеспечения управления в России.

Важной также представляется разработка правовых государственных актов, которые устанавливают нормы (правила, стандарты) ведения ДОУ и контроля за документацией (хотя бы государственной), а также меры ответственности за их нарушение.

В этих аспектах, нам есть чему поучиться у развитых зарубежных стран, в том числе представленных в данной работе.

[sessiusdal.ru](http://sessiusdal.ru)  
[sessiusdal@yandex.ru](mailto:sessiusdal@yandex.ru)

## Список использованной литературы

### Источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г.) с поправками 30 декабря 2008г. - М.: Юрид.лит., 2011. – 64 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ в редакции от 03.12.2012 // СЗ РФ от 1994г. , N 32 , ст. 3301
3. Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // СПС Гарант Плюс
4. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ "Об электронной подписи" в редакции от 23 июня 2016 г. N 220-ФЗ // СПС Гарант Плюс
5. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 // СПС Гарант Плюс
6. ГОСТ Р 6.30-2003 // СПС Гарант Плюс
7. ГОСТ Р 54471-2011 // СПС Гарант Плюс

### Литература:

8. Быкова Т. А. Делопроектирование: учебник / Т. А. Быкова, Л. М. Вялова, Л. В. Санкина ; под общ. ред. Т. В. Кузнецовой. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 363 с.
9. Костомаров М.Н. Управление информационными ресурсами за рубежом. – М., 1997.
10. Ларин М.В. Управление документацией в организациях. – М., 2002.
11. Ларин М.В., Рысков О.И. Управление документами на основе международного стандарта ИСО 15489-2001: Методическое пособие. – М., 2005.
12. Степанов В.В., Савельева А.В., Якубова Л.А., Судник Т.В. Управление документацией за рубежом: Учебное пособие. – Нижневартовск, 2013.
13. Савельева А.В. Американский опыт реализации концепции «электронное правительство» // Материалы конференции ВНИИДАД «Документация в информационном обществе: Электронное правительство: управление документами. – М., 201. – С. 343-346.
14. Тихонов, В. Опыт создания электронного фонда пользования архивными документами в Главном архиве Москвы / В. Тихонов // Делопроектирование

и документооборот на предприятии. – 2013. – № 3. – С. 86–94.

15. Прозорова В.Б. Ассоциация французских архивистов: история, задачи, перспективы// Материалы научн. конф. «Архивные документы в системе объективного научного познания по истории России./Росархив, РОИА, РГГУ, РАН. – М., 2011. – С. 540-548.

16. Прозорова В.Б. Французский закон об архивах от 15 июля 2008: история подготовки// Вестник архивиста. – 2008. - № 1. – С. 59-68.

17. Прозорова В.Б. Проблемы и реформы архивного законодательства во Франции 1994-2008 // Вестник архивиста. – 2012. - № 2(118). – С. 183-192., № 3 (119). – С.256-264.

18. Рожнева Ж.А. реализация концепции электронного правительства на региональном уровне США// Материалы конференции ВНИИДАД «Документация в информационном обществе: Электронное правительство: управление документами. – М., 201. – С. 212-219.

19. Рысков О.В. Управление документами в европейских странах// Делопроизводство – 2006. - № 4. – С. 7-12.

20. Соколова, О. Н. Документационное обеспечение управления в организации : учеб. пособие / О. Н. Соколова, Т. А. Акимочкина. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2013. – 56 с.

21. Храмцовская, Н. Жалоба жалобе рознь, или Изменение практики работы с жалобами граждан / Н. Храмцовская // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2013. – № 2. – С. 12–25.

22. Храмцовская Н.А. Новый французский закон об архива: России есть чему поучиться// Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2008. - № 9. – С.54-66.

23. Храмцовская Н.А. Новый надежный способ уничтожения электронных документов и данных// Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 201. - № 10. – С. 9-10.

24. Храмцовская Н.А. Россия и США: современные проблемы управления документами в государственной власти // Делопроизводство. – 2012. - № 5. – С. 28-35.



25. Храмовская Н.А. Тоги сбора идей по улучшению управления документами в федеральных органах исполнительной власти в США // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2012. - № 5. – С. 28-35.

### **Переводы ВНИИДАД**

26. Информационный сборник Федерального архива Германии. Документы государственного делопроизводства /реферат-перевод Ю.П.Сидорова// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2007. - № 2 (33). - С. 33-47

27. Зарубежный опыт управления электронными документами и организации их хранения /Росархив. ВНИИДАД – М., 2014.

28. Новости Национального архива и делопроизводства в США: [информационное сообщение о материалах по доступу к документам архива]/пер. В.Н.Гармаш// // Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2010. - № 1 (28). - С. 43-49.

29. Прозорова В.Б. Документационно: обеспечение управления и электронный документооборот во Франции: особенности государственной регламентации, опыт внедрения и перспективы // Материалы XVIII международной конференции ВНИИДАД «Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота». – М., 2012. – С. 410-420.

30. Прозорова В.Б. Доступ к архивам во Франции: новый закон 2008 г. И новые проблемы// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2011. - № 1 (30). - С. 48-58.

31. Федеральные центры документации в США: пер. с англ. / В.Н.Гармаш, Н.Е.Зверева// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2013. - № 2 (35). - С. 32-62.

32. Хенгер А. Проект DOMEA- промежуточный итог с точки зрения архивиста организационные и технические проблемы работы с электронными документами в процессе делопроизводства до его архивного хранения в

Германии] /реферат-перевод Ю.П.Сидорова// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2008. - № 2 (25). - С. 35-43.

33. Штайдель М. Общие организационные условия при внедрении процесса электронной обработки документов на примере системы Documentum в Федеральном министерстве обороны ФРГ/реферат-перевод Ю.П.Сидорова // Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2009. - № 2 (27). - С. 67-72.

### **Периодическая печать**

34. Алексеев, А. Об электронной подписи для "начинающих" / А. Алексеев // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2013. – № 2. – С. 68–76.

35. Антошечкина Е.Ю.: «Новые требования к безопасности СЭД» // «Современные технологии делопроизводства и документооборота», №4, 2014 год.

36. Бурова, Е. М. Архивное законодательство и его применение в практической деятельности архивов организаций / Е. М. Бурова // Делопроизводство. – 2013. – № 1. – С. 35–60.

37. Временное хранение архивных документов в промежуточных архивах зарубежных стран (США, Франция, Канада) обзор на основе зарубежных источников/ подгот. В.Н.Гармаш // Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2013. - № 2 (35). - С. 4-23.

38. Еремеева В.И. Опыт организационно-правовой защиты информации во Франции/ Делопроизводство. -2003. - № 1. – С. 64-73.

39. Иритикова, В. Проект модельного закона СНГ "Об электронном документе" / В. Иритикова // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2013. – № 3. – С. 80–84.

40. Козлов, В. П. Жизнь документа / В. П. Козлов // Делопроизводство. – 2013. – № 1. – С. 11–17.

41. Ларин, М. В. Управление электронными документами: зарубежная практика / М. В. Ларин // Делопроизводство. – 2013. – № 1. – С. 3–10.

42. Ланг, Эльке. Банки данных и системы управления банками данных [опыт Германии] /реферат-перевод Ю.П.Сидорова// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2008. - № 2 (25). - С. 43-56.

43. Ларин М.В. Зарубежный опыт управления электронными документами в рамках «электронного правительства» (на примере ФРГ) // Материалы конференции ВНИИДАД «Документация в информационном обществе: Электронное правительство: управление документами». – М., 2010. – С. 88-96.

44. Ларин М.В. О государственной политике США по управлению официальными документами // Материалы конференции МНИИДАД «Документация в информационном обществе: «облачные» технологии и электронный документооборот. – М., 2013. – С. 46-63.

45. Лебниц А. Общие организационные условия при внедрении электронной системы обработки документов на примере системы DOMEA в Федеральном министерстве финансов [Германии] /реферат-перевод Ю.П.Сидорова// Документоведение и архивное дело за рубежом: инф. Сб.ст., справок, реф., скор. пер. и аннот./ВНИИДАД. ОЦНТИ. – 2009. - № 2 (27). - С. 63-67.

46. Левченко Л.Л. Обеспечение сохранности электронных документов в Национальном архиве Соединенных Штатов Америки // Вестник архивиста. – 2013. - № 5. – С. 66-79.

47. Левченко Л.Л. Общества архивистов в США// Отечественные архивы. – 2013. - № 5. – С. 66-79.

48. Мошкова Н.: Как повысить эффективность внедрения и использования СЭД в организации? // «Современные технологии делопроизводства и документооборота». – 2012. - № 7. – С. 5-10.

#### **Интернет-ресурсы**

49. <http://www.afnor.org> – Официальный сайт Французского органа по стандартизации

50. <http://www.legifrance.gouv.fr> – Официальный сайт нормативного базы Франции

51. <http://www.francearchives.fr> – Официальный сайт Национального архива Франции
52. <http://www.bundesarchiv.de> – Официальный сайт Национального архива Германии
53. <http://www.din.de> – Официальный сайт Немецкого органа по стандартизации
54. <http://www.usa.gov> – Официальный сайт Правительства США
55. <http://www.ansi.gov> – Официальный сайт Американского органа по стандартизации
56. <http://www.statearchivists.org> – Официальный сайт Национального архива США
57. <http://www.vniidad.ru/> - Официальный сайт.

sessiusdal.ru  
sessiusdal@yandex.ru

## Общие требования:



[sessiusdal.ru](http://sessiusdal.ru)

[sessiusdal@yandex.ru](mailto:sessiusdal@yandex.ru)

<sup>19</sup> Степанов В.В., Савельева А.В., Якубова Л.А., Судник Т.В. Управление документацией за рубежом: Учебное пособие. – Нижневартовск, 2013.

## Общие функции:

1) информационная: любой документ создается для сохранения информации;

2) социальная: документ порожден той или иной социальной потребностью;

3) коммуникативная: документ выступает в качестве средства связи между отдельными элементами общественной структуры;

4) культурная: документ – это средство закрепления и передачи культурных традиций, отражения этапов развития цивилизации.

sessiusdal.ru

## Специальные функции:

1) управленческая: документ является инструментом управления. Это плановые, отчетные, организационно-распорядительные документы.

2) правовая: документ – средство закрепления и изменения правовых норм и правоотношений в обществе. Правовую функцию выполняют законодательные и правовые нормативные акты, а также документы, приобретающие правовую функцию на время;

3) исторического источника: документ выступает в качестве источника исторических сведений о развитии общества.

Таблица распределения полномочий и ответственности при работе в системе электронного документооборота.

Требование	Администратор	Управляющий документацией	Привилегированные пользователи
С2.2.1.1. Создание, редактирование и удаление файловых планов и их идентификаторов	Инсталляция и поддержание целостности структур данных	Вводит сведения о файловом плане	Не имеет права
С2.2.1.2. Определение тех полей метаданных, значения которых должны выбираться из predetermined списков, создание и поддержка таких списков	Обеспечивает корректную разработку базы данных и ее инсталляцию	Составляет списки	Права обычного пользователя
С2.2.1.3. Создание, редактирование и поддержание уничтожение компонентов папок с документами и их идентификаторов	Инсталляция и поддержание целостности структур данных	Вводит информацию о папках	Вводит информацию о папках
С2.2.1.5. Разработка деловых правил и связывание этих правил и правил доступа с полями метаданных	Разрабатывает правила связывает их с полями метаданных	При необходимости и выполняет правила вручную	Не имеет права
С2.2.2.1. Просмотр, создание, редактирование и уничтожение компонентов перечня для категорий документов	Инсталляция и поддержание целостности структур данных	Вводит сроки хранения, сообщает о наступлении событий, закрывает папки	Сообщает о наступлении событий, закрывает папки
С2.2.2.3. Определение критериев «отсечки» и, для каждого этапа жизненного цикла,	Инсталляция и поддержание целостности структур данных	Вводит критерии «отсечки» и информацию о стадии	Не имеет права

<sup>20</sup> Быкова, Т. А. Делопроизводство: учебник / Т. А. Быкова, Л. М. Вялова, Л. В. Санкина ; под общ. ред. Т. В. Кузнецовой. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 363 с.



сроки хранения для категорий документов		жизненного цикла документа	
С2.2.2.6. Изменение инструкций по хранению и уничтожению документов	Не имеет права	Изменяет сроки хранения	Не имеет права
С2.2.3.3. Создание, редактирование и уничтожение компонентов метаданных и ассоциированных с ними списков выбора значений	Инсталляция и поддержание целостности структур данных	Создает списки выбора значений	Ввод данных (все пользователи)
С2.2.3.4. Определение дополнительных полей метаданных, обязательных для заполнения в данной организации	При инсталляции	Дает рекомендации	Не имеет права
С2.2.3.7. Настройка окон ввода метаданных (поля карточки)	При инсталляции	Дает рекомендации	Не имеет права
С2.2.3.13. Определение и дополнение полей метаданных (дополнительные поля карточки)	При инсталляции	Дает рекомендации	Не имеет права
С2.2.3.15. Правила доступа к папкам и категориям документов для пользователей и групп	На уровне категорий документов во время инсталляции	Папки документами	Папки документами
С2.2.3.16. Перемещение документов в классификационных схемах	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.3.17. Изменение или уничтожение связей или ассоциаций	При инсталляции	Изменение связей по мере необходимости	Создание связей

С2.2.3.22. Модификация метаданных документов	При необходимости	Изменение связей по мере необходимости	Вводит информацию о событиях
С2.2.5.3. Перемещение или удаление документов из электронного хранилища	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.6.1.4. Сообщение о наступлении определенных событий	При установке базы данных	Назначение категориям документов правил определения сроков хранения	Вводит информацию о событиях
С2.2.6.2.1. Закрытие папок после наступления определенного события	Вводит информацию о папках	При необходимости	При необходимости
С2.2.6.2.2. Повторное открытие ранее закрытой папки или добавление документов в ранее закрытую папку	Вводит информацию о папках	Вводит информацию о папках	Вводит информацию о папках
С2.2.6.3.1. Разрешение на «отсечку» (по годам, месяцам и т.д.)	При необходимости	Ежедневная деятельность	Не имеет права
С2.2.6.3.2. Добавление документов или внесение других изменений в «отсеченные» папки	В ходе поддержки базы данных	Устанавливает ограничения	Не имеет права
С2.2.6.4.1. Продление или «замораживание» срока хранения документа	На уровне установки правил	Принимает решение	Не имеет права
С2.2.6.4.2. Указание причины для «замораживания»	На уровне установки правил	Принимает решение	Не имеет права
С2.2.6.4.3. Право на «размораживание»	На уровне установки правил	Принимает решение	Не имеет права

С2.2.6.4.4. Поиск, модификация, просмотр причины «замораживания»	На уровне установки правил	Принимает решение	Не имеет права
С2.2.6.5.4. Уничтожение документов и их метаданных после успешной передачи в другие организации	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.6.6.2. Подтверждение команды на уничтожение	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.6.6.5. Доступ к командам уничтожения	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.6.7.1. Ввод данных о периоде обновления важнейших документов при создании или модификации файлового плана	Отвечает за корректную инсталляцию и целостность базы данных	Вводит данные, определяющие цикл обновления важнейших документов	Проводит цикл обновления важнейших документов
С2.2.7.1. Выдача разрешения работы в системе электронного документооборота	При необходимости	При необходимости	Не имеет права
С2.2.7.1.2. Определение минимальной длины пароля	Определяет минимальную длину	Не имеет права	Не имеет права
С2.2.8.2. Определение функций, подлежащих аудиту	Управляет аудитом	Не имеет права	Не имеет права
С2.2.8.3. Подготовка специализированных отчетов по аудиту	Готовит отчеты	Не имеет права	Не имеет права
С2.2.8.5. Экспорт, резервирование и уничтожение файлов с информацией по аудиту	Экспортирует, резервирует и уничтожает файлы аудита	Вводит в систему протоколы аудита как документы	Не имеет права

С3.2.1.  
(Необязательное)  
Глобальные  
изменения в именах  
категорий  
документов, их  
идентификаторов,  
правил хранения,  
названии создавшей  
организации

При  
необходимости

При  
необходимости

Не имеет права

С3.2.2.  
(Необязательное)  
Массовая загрузка  
документов

При  
необходимости

При  
необходимости

Не имеет права

sessiusdal.ru  
sessiusdal@yandex.ru