**ДИПЛОМНАЯ работа**

**на тему**

**«Организация документооборота за рубежом»**

**Содержание**

**Введение**

**Глава первая. Особенности управления документацией за рубежом**

1.1 Правовое регулирование управления документацией

1.2 Система международных стандартов

1.3 Нормативное регулирование электронного документооборота и управления документацией

1.3.1 Понятие документооборота, организации работы с документами. Особенности электронного документооборота

1.3.2 Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в странах Европейского союза

1.3.3 Особенности управления документами и нормативное регулирование электронного документооборота в США

1.3.4 Особенности нормативного регулирования организации работы с документами в Италии

1.3.5 Особенности нормативного регулирования электронного документооборота во Франции

1.3.6 Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в Германии

1.3.7 Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в Великобритании

1.3.8 Проблемы международного электронного документооборота

**Глава вторая. Основные направления совершенствования организации работы с документами в России с учетом зарубежного опыта**

2.1 Сравнительная характеристика российского и зарубежного направлений развития систем документооборота

2.2 Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в России и пути их решения

2.3 Изменение системы национальных стандартов в сфере документационного обеспечения управления как фактор интеграции России в мировое сообщество

**Заключение**

**Список использованной литературы**

**Введение**

Переход к экономике рыночного типа ставит вопрос о создании соответствующих современным условиям единых норм и требований к системе документационного обеспечения управленческой деятельности.

Повышение значения экономического фактора и юридической силы документов в управлении делает актуальными исследования ученых и эксперименты практиков в области *управления документацией*, направленные на переход от традиционного делопроизводства, от классического деления документации «по системам» к созданию высокоэффективных, использующих современные технико-технологические достижения систем управления всем комплексом информационно-документационных ресурсов при достижении стратегических и оперативных целей управления в любых организациях, особенно в государственном аппарате управления.

Одним из важных компонентов этой работы является исследование относительно нового понятия в российском документоведении – *управления документацией* и введение его не только в научный оборот, но и в практику.

Термин «управление документацией» широко распространен в мире. Например, в США организация, ведающая вопросами документации, носит название «Национальный архив и управление документацией» *(National Archives and Records Administration)*. Буквальный перевод немецкого термина «Schriftgutverwaltung» означает «управление письменными документами». Английский термин «Records Management» также переводится как управление документами[[1]](#footnote-1).

Особенностью современного общества является непрерывный обмен информацией. Актуальная, полная, достоверная, своевременная информация является необходимым условием успешного функционирования любой организации.

Управленческая деятельность связана с информационным обменом между *субъектами* и *объектами управления*. При отсутствии необходимой информации невозможно принятие своевременных решений, определение стратегии развития организации.

Одним из основных факторов влияния научно-технического прогресса на все сферы деятельности человека является широкое использование *информационных технологий*. На современном уровне их развития работа с информацией (сбор, анализ, хранение, распространение и т.д.) осуществляется быстрее, эффективнее. Под влиянием новых информационных технологий происходят коренные изменения в системе управления (автоматизируются процессы обоснования и принятия решений, организация их выполнения), повышается профессионализм специалистов, занятых в управленческой деятельности[[2]](#footnote-2).

Мы под *управлением документацией* будем понимать одно из ключевых направлений деятельности, осуществляемой в рамках документационного менеджмента организации, и включает текущее функционирование и оптимизацию подсистемы документационного менеджмента.

В процессе управления документацией организации решаются следующие основные задачи:

* организация рационального документооборота;
* контроль исполнения документов;
* оперативное хранение документов, включая их надлежащую подготовку к передаче на архивное хранение в государственный или ведомственный (по принадлежности организации) архив;
* последующее хранение документов в архиве[[3]](#footnote-3).

Конечной целью управления документацией является создание условий, обеспечивающих эффективную обработку документированной информации в обусловленные содержанием деятельности организации сроки и с наименьшими материальными затратами.

Мы считаем, что актуальность представленной курсовой работы очевидна, т.к. для совершенствования системы документооборота в деятельности российских организаций и значительного увеличения конкурентоспособности при выборе наиболее рациональной и эффективной организации работы с документами необходимо проанализировать зарубежный опыт в данной сфере в построении законодательной базы и в непосредственном управлении документацией.

Высокая значимость и недостаточная практическая разработанность проблемы определяют несомненную новизну данного исследования.

Изучение вопросов, связанных с данной тематикой, носит как теоретическую, так и практическую значимость.

Результаты исследования могут быть использованы для разработки методики анализа «Организации документооборота за рубежом». Теоретическое значение заключается в том, что избранная для рассмотрения проблематика находится на стыке сразу нескольких научных дисциплин.

*Целью* курсовой работы является комплексное и системное исследование работы с документами за рубежом, изучение международной нормативной базы, использование полученных выводов для разработки и внесения предложений по совершенствованию документооборота в России.

Для достижения поставленной цели определены *теоретические и научно-практические* *задачи*:

1. изучение системы источников правового регулирования документооборота в России;
2. исследование особенностей законодательного регулирования документооборота как на международно-правовом уровне, так и на национальном;
3. анализ содержания юридических требований к электронному документообороту;
4. проведение сравнительно-правового анализа российского законодательства и нормативно-правовых актов других государств в сфере работы с документами;
5. определение роли зарубежного опыта при организации и функционировании систем документооборота в России.

*Объектом исследования* являются процессы, протекающие при организации и функционировании систем документооборота.

*Предметом исследования* является характеристика нормативного регулирования документооборота в России и за рубежом.

Анализ научных статей, учебных пособий, исследований позволяет утверждать, что интерес к зарубежному опыту работы с документами растет.

В процессе подготовки курсовой работы были использованы многочисленные периодические публикации в журналах «Секретарское дело», «Делопроизводство», «Делопроизводитель», «Секретарь-референт».

При написании курсовой работы использовались труды российских специалистов в области документационного обеспечения управления (А.Ю. Арнд, М.Н. Костомаров, С.Л. Кузнецов, М.В. Ларин, О.А. Романов, О.И. Рысков, Н.А. Храмцовская и др.).

Особое внимание уделено стандартам *ИСО 15489-2001 «Информация и документация – Управление документацией»* и *ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования».*

**Глава первая**

**Особенности управления документацией за рубежом**

* 1. **Правовое регулирование управления документацией**

Глобализация международных отношений на современном этапе привела к возрастанию значения международно-правового регулирования документооборота.

Создание специальных актов на внутригосударственном уровне не способствует развитию международных отношений, т.к. законодательство разных стран по-разному подходят к определению основных правовых институтов и принципов правового регулирования.

В последние годы в европейских странах особое внимание общественности уделяется не только вопросам работы с архивными документами длительного срока хранения, но и управлению документами как важнейшему элементу оперативной управленческой деятельности. Активному внедрению программ управления документами и разработке корпоративных стратегий в области информации и документации как в государственных организациях, так и в коммерческих способствует несколько факторов.

Прежде всего к таким факторам относится принятие и действие законодательства об архивном деле, о защите данных, о свободе информации, о правах человека. В законодательных и иных нормативных актах европейских стран содержатся требования к типам документов, которые должны быть созданы, и к срокам хранения документов. Кроме того, могут быть установлены права или ограничения на доступ к документам или их содержанию (например, в законодательстве о свободе информации), требования к формату документов (например, в законодательстве о защите персональных данных), передаче документов в архивные учреждения (например, в законодательстве об архивах), процессам управления документами (например, законодательство может устанавливать порядок индексации (регистрации) документов в целях улучшения их хранения)[[4]](#footnote-4).

Открытость документов, представляющих общественный интерес или необходимых для реализации прав, свобод и обязанностей граждан, требует защиты информации о частной жизни, обеспечения конфиденциальности персональных данных, а упрощенность поиска, обращения с электронными документами требует, в свою очередь, защиты персональных данных, содержащихся в автоматизированных информационных системах.

В ряде развитых стран действует *Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных* от 28 января 1981 года, которая гарантирует каждому частному лицу соблюдение его права на личную жизнь. Законы о защите данных, отражающие положения *Конвенции Совета Европы о защите данных* (1981 год) и *Директивы Евросоюза о защите данных* (1995 год), сегодня приняты во всех странах-членах ЕС.

Законодательство о защите данных требует от организации ответственного подхода к управлению документами по личному составу, разработки стандартов и практических руководств по работе с такими документами.

Внешним признаком перехода большинства стран к информационному обществу стало применение перед названием государств латинской буквы e, что означает появление «Электронных США» (e-USA), «Электронной Европы» (e-Europe), «Электронной Франции» (e-France), «Электронной Великобритании» (e-Great Britain) и т.д. Несомненно, что в этот ряд входит и «Электронная Россия» (e-Russia), о чем свидетельствует принятие федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия», а на региональном уровне программ «Электронная Москва», «Электронный Санкт-Петербург».

Облегчение доступа к информации и услугам государственных органов путем применения современных информационных технологий является одним из главных элементов проекта экономического и социального обновления Европы – инициативы «e-Европа», объявленной Европейской комиссией 08 декабря 1999 года и предназначенной для ускорения развития цифровых технологий в Европе. Главы европейских государств в 2002 году приняли План действий по достижению целей «Электронной Европы».

Правильное управление документами приобретает особое значение в связи с принятием Европейской комиссией и национальными правительствами законодательства в области электронной коммерции и электронной подписи. Отдельные директивы Евросоюза признают правомочными электронный обмен данными, электронную форму сделки и цифровую подпись. Все это лежит в основе развития практики управления электронными документами.

* 1. **Система международных стандартов**

В современном мире постоянно растет значение стандартов. Основной причиной этого являются изменения в экономике и общественной жизни, связанные с глобализацией мирового рынка, стиранием границ на пути движения капитала, товаров, идей и информации. Научно-технический прогресс, стремительное развитие информационных технологий и активное их внедрение – все это также способствовало активизации процесса разработки и внедрения международных стандартов во все сферы человеческой деятельности, в т.ч. и в управлении документацией[[5]](#footnote-5).

*Международная организация по стандартизации**(International Organization for Standardization, ISO)* является всемирным объединением национальных органов по стандартизации. Подготовка международных стандартов обычно ведется в соответствующих технических комитетах ISO. Каждая организация-член ISO имеет право быть представленной в тех технических комитетах, тематика которых соответствует ее интересам. В этой работе также принимают участие международные организации как правительственные, так и неправительственные.

ISO, например, тесно сотрудничает с *Международной электротехнической комиссией* *(International Electrotechnical Commission, IEC)* по всем вопросам стандартизации в области электротехники.

Благодаря успешному использованию стандартов качества ISO, а также в связи с общемировой тенденцией ужесточения законодательно-нормативных требований к ведению финансово-экономической деятельности, во всем мире растет потребность в выработке единого подхода в решении наиболее общих вопросов, важных для любой из существующих систем делопроизводства.

*Стандарты ISO серии 9000 по управлению качеством продукции и услуг*

Первыми широко распространенными стандартами, в которые были включены требования к ведению документации, стали стандарты серии *ISO 9000* по управлению качеством продукции и услуг. Впервые в истории международных стандартов делопроизводство и документооборот не только были отмечены в качестве важной составной части деятельности организации, но и начали проверяться в ходе сертификации.

Во многих случаях налаживание правильной работы с документами составляет как минимум половину всей деятельности, выполняемой в связи с сертификацией. В результате все большая популярность ISO 9000 стала одним из важных факторов, стимулирующих развитие делопроизводства и повышение статуса службы документационного обеспечения управления и ее сотрудников во внутренней иерархии компании.

В тексте стандартов этой серии *(ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004)* управлению документацией посвящен целый раздел, который начинается с разъяснения значения документации для организации. Особо подчеркивается, что разработка документации по качеству не должна становиться самоцелью – эта деятельность должна приносить ощутимую пользу компании.

Каждая организация самостоятельно определяет необходимый объем документирования и используемые носители информации. Здесь важно учесть все факторы: тип и размер организации, сложность производимой продукции, нужды потребителей, законодательные и нормативные требования в отрасли, в которой работает компания, реальные возможности персонала и т.д.

*Стандарты ISO серии 14000 по управлению окружающей средой*

По аналогии со стандартами управления качеством продукции и услуг стали разрабатываться стандарты для других видов деятельности. Достаточно широкое распространение получили стандарты серии ISO 14000 по управлению окружающей средой, в которые также были включены разделы по управлению документацией.

От организаций требуется разработать правила работы с документами, включая вопросы защиты, поиска, установления сроков хранения и контролируемого уничтожения документов с истекшими сроками хранения.

Для соответствия требованиям стандарта необходимо подготовить большое количество внутренних нормативных документов и регулярно вносить в них изменения и улучшения.

Особое внимание обращается на контроль за версиями используемых на рабочих местах внутренних нормативных документов, а также на организацию удобного к ним доступа.

Отмечено, что в организациях, помимо своих собственных, могут храниться и документы «внешнего происхождения», которые требуются для планирования и эксплуатации системы управления окружающей средой. Необходимо обеспечить их сохранность и возможность оперативного доступа к таким документам.

*Стандарт ISO/IEC 17799 по информационной безопасности*

С развитием системы международных стандартов к делопроизводству и документообороту стали проявлять внимание представители самых различных профессий, в том числе – специалисты в области информационных технологий и информационной безопасности.

Требования по защите документов организации включены в стандарт *ISO/IEC 17799-2000 «Информационные технологии – Практическое руководство по управлению информационной безопасностью»*. Очень символично, что этот стандарт, разработанный специалистами в области ИТ-технологий для собственных нужд, впервые зафиксировал требования к работе с документацией организации.

Обеспечить надлежащую информационную безопасность можно только при условиях, что управление документами на всех видах носителей ведется по единой системе и установленные требования распространяются на все информационные ресурсы организации. Для ИТ-службы это большой шаг вперед к пониманию необходимости сотрудничества со специалистами в области управления документацией, которые обладают профессиональными навыками, нужными для выполнения ряда требований прежде всего для обеспечения соответствия организации документооборота законодательно-нормативным требованиям.

В условиях России такое сотрудничество еще более актуально, поскольку основная часть документов у нас по-прежнему хранится на бумажных носителях.

20 июня 2005 года Международная организация по стандартизации ISO опубликовала новую версию стандарта *ISO/IEC 17799*. По сравнению с версией 2000 года в нее внесено значительное количество изменений и дополнений. Основные усилия разработчиков были направлены на придание стандарту большей универсальности. Многие положения, формулировавшиеся ранее как требования только к программному обеспечению, изменены таким образом, чтобы распространить их действие и на другие сферы деятельности и виды ресурсов.

Разработчики стандарта постарались отследить все изменения, произошедшие за последние 5 лет: рост объемов электронной торговли, повышенное внимание к созданию электронных реестров, к защите персональных данных и прав интеллектуальной собственности и соответствующее усиление требований к обеспечению информационной безопасности.

В новой версии стандарта учтены наблюдающиеся во всем мире ужесточение требований к обеспечению соответствия деятельности организаций законодательно-нормативным и иным требованиям, растущая популярность стандарта по управлению документами *ISO 15489*, а также накопленный опыт работы с определенными видами электронных документов.

За подробными указаниями по управлению документами организации новая версия предлагает обратиться к стандарту *ISO 15489-1*.

Ссылка на то, что организация должна обеспечивать свою информационную безопасность в области управления документами, основываясь на положениях первого в мире международного стандарта по делопроизводству, является очень важной, поскольку фактически обязывает специалистов в области информационных технологий и информационной безопасности использовать требования ISO 15489-1 в своей работе.

*Международные стандарты по управлению документацией*

*ISO 15489 «Информация и документация – Управление документацией» (ISO 15489-2001 Information and documentation – Records management)* был издан в 2001 году Международной организацией по стандартизации. Он подготовлен техническим комитетом *ISO/TC 46, Информация и документация, подкомитет SC 11, Архивное дело/управление документами*.

В стандарте определено, что регламент (политика) в области управления и сохранения документации должен быть принят на самом высоком уровне в организации и его действие должно распространяться на всех ее сотрудников, создающих документы в ходе своей работы. В нем следует указать ответственность по всем должностным рангам за любой документ в организации.

Появление ISO 15489 стало важным событием для профессионалов в области управления документами. Стандарт ISO вобрал в себя передовой практический опыт ряда стран и, самое главное, впервые обозначил делопроизводство как важную отрасль деятельности человека. В ближайшее время технический комитет ISO, утвердивший стандарт, планирует рассмотреть вопрос о разработке его новой версии.

Нужно отметить, что ISO 15489 существенно отличается от знакомого нам ГОСТ тем, что провозглашает основные принципы работы с документами и системами документооборота. В нем отсутствуют жесткие требования к оформлению документов, поскольку в каждой стране существуют свои особенности.

Задача стандарта – закрепить основные, наиболее общие требования и положения, обеспечивающие надежное документирование деятельности любой компании и организацию делопроизводства и документооборота на соответствующем мировым требованиям уровне.

К сожалению, главным препятствием в распространении стандарта в России является незнание о нем специалистов в области управления документацией, а также отсутствие качественного перевода стандарта на русский язык.

*Международные стандарты ИСО 23081 и ИСО 15801*, посвященные соответственно делопроизводственным метаданным и обеспечению достоверности и надежности информации, хранящейся электронным способом, также послужат основой для разработки национальных стандартов во многих странах мира.

Метаданные – структурированные данные о данных – это информация, которая позволяет идентифицировать информационные ресурсы, управлять ими, осуществлять поиск. Особое значение метаданные имеют при работе с электронными документами.

Универсальный набор метаданных содержит так называемое Дублинское ядро – применимый для любых информационных ресурсов международный стандарт ИСО 15836, принятый в 2003 году. Указания по применению Дублинского ядра в Европе содержит немецкий стандарт, вышедший в 2000 году. Государственные стандарты метаданных на основе Дублинского ядра приняты во многих развитых странах.

Стандарты делопроизводственных метаданных – особый тип стандартов метаданных – призваны обеспечить значимость, управляемость и длительность существования документации организации.

*Международный стандарт ИСО 23081 «Информация и документация – Процессы управления документами* – *Метаданные документов»* посвящен делопроизводственным метаданным в управленческой деятельности, их типам, функциям по обеспечению управленческих и делопроизводственных процессов, а также управлению метаданными. Первая часть стандарта *(ISO/TS 23081-1-2004 Information and documentation – Records management processes – Metadata for records)* содержит определение сущности делопроизводственных метаданных, их роли в управленческой деятельности, описание процессов управления метаданными. В ней установлены требования к различным категориям делопроизводственных метаданных, исходя из требований ИСО 15489.

*Международный стандарт ИСО/ТО 15801-2004 «Электронный имиджинг – Информация, хранящаяся в электронном виде – Рекомендации по обеспечению достоверности и надежности» (ISO/TR 15801 Electronic imaging – Information stored electronically – Recommendations for trustworthiness and reliability)* регламентирует внедрение и эксплуатацию систем управления информацией, которые хранят информацию в электронном виде и для которых важны достоверность, надежность аутентичность и целостность информации. Он охватывает полный жизненный цикл электронных документов, от включения документов в систему до уничтожения.

В Великобритании в настоящее время действуют различные национальные стандарты по вопросам управления документацией: сохранности, транспортировке и эксплуатации носителей, используемых при обработке данных и хранении информации, управлению информационной безопасностью, управлению документацией, легальной допустимости и юридической силе информации, содержащейся в системах управления электронными документами, информационному менеджменту, практическому применению закона 1998 года о защите данных.

Во Франции принят национальный стандарт *(NF Z 42-013)*, призванный гарантировать целостность электронных документов в компьютерных системах с использованием технологии неперезаписываемых оптических дисков. Он устанавливает процедурные и технические требования[[6]](#footnote-6).

Подчеркнем, что архивные органы европейских стран, так же как и во многих других зарубежных странах, стремятся принимать участие в управлении документами различных форматов уже на стадии их создания в делопроизводстве и в процессе их полного жизненного цикла *–* от создания до уничтожения или передачи на государственное хранение. В частности, Национальный архив Великобритании *(National Archives)* является центральным консультативным и экспертным органом, оказывающим поддержку управляющим документацией. Основное внимание в настоящее время Национальный архив Великобритании уделяет вопросам управления документацией, в том числе электронной документацией, оцифровке документов. На данный момент британский архив можно признать наиболее прогрессивным и активным разработчиком методик управления документами среди европейских архивных органов.

Во Франции, в соответствии с законом от 03 января 1979 года, функции органа управления архивным делом, курирующего делопроизводство, выполняет Дирекция архивов Франции *(Direction des Archives de France)*.

В Риме Центральный государственный архив *(Archivio Centrale dello Stato)* обеспечивает сохранность документов, созданных центральными административными органами итальянского правительства, управляет иерархией государственных архивных органов во всей Италии, устанавливает правила управления документами в стране.

* 1. **Нормативное регулирование электронного документооборота и управления документацией**

Функциональные требования к *системам электронного документооборота (СЭД)*, при правильном их использовании, являются мощным рычагом государственного управления в области информационно-коммуникационных технологий. В России документа, регламентирующего СЭД, пока нет. Но, опираясь, на зарубежный опыт, можно предположить, на что будут ориентироваться отечественные стандарты[[7]](#footnote-7).

*Чего ждать России?*

В России пока не существует документа, регламентирующего требования к СЭД, хотя планы его разработки существуют уже давно и работа ведется сразу несколькими организациями. Учитывая, как в последнее время обострились проблемы взаимодействия между уже существующими системами, ждать появления государственных требований к СЭД нам осталось недолго.

В каком-то смысле России проще, поскольку можно опереться на опыт существующих зарубежных разработок. Может быть, стоит начать с принятия всего лишь одного, но строго обязательного требования о том, чтобы все новые СЭД, закупаемые государственными организациями, были способны экспортировать документы и их метаданные в установленном стандартном формате, – это позволило бы решить главную проблему передачи документов из одной системы в другую. О том, что может быть прописано в будущих требованиях, можно судить по уже принятым стандартам в США и Европе.

* + 1. **Понятие документооборота, организации работы с документами. Особенности электронного документооборота**

Вследствие того, что документооборот отражает систему управления, позволяя ее наглядно увидеть, анализ документооборота крайне важен для совершенствования работы управленческого аппарата.

При этом, проводя анализ документооборота, в качестве объекта исследования можно рассматривать отдельный документ, документопоток, документационный технологический процесс. Однако основополагающим объектом исследования и совершенствования можно назвать документопоток.

*Документопоток* – это поток документов, циркулирующих между пунктами обработки и создания информации (руководителями организации и структурных подразделений, специалистами) и пунктами технической обработки документов: экспедицией, секретариатом, канцелярией, копировально-множительной службой и др.

В каждой организации можно выделить следующие *потоки документов*[[8]](#footnote-8):

* поток входящей документации, состоящий из поступающих в организацию документов;
* потоки внутренней документации, состоящие из документов, созданных в организации и не предназначенных к выходу за ее пределы;
* поток исходящей документации, состоящий из документов, предназначенных для отправки в другие организации.

Документопоток характеризуется следующими *основными параметрами*:

* содержанием или функциональной принадлежностью;
* структурой;
* режимом или цикличностью;
* направлением;
* объемом.

Управление информационными потоками или документопотоками организации основано на понятии документооборота.

***Документооборот*** – это движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления[[9]](#footnote-9).

Следует отметить, что в этом определении упор делается на словах *движение документов*, то есть их пути из одного подразделения или от одного сотрудника к другому. При этом порядок движения документа предопределен принятым управленческим процессом в данной организации. Например, если руководитель организации требует, чтобы все полученные документы сначала докладывались ему и только он будет назначать исполнителя, путь движения документа будет многоступенчатым сверху вниз. Если же в организации четко проведено разделение функций между структурными подразделениями и сотрудниками, большая часть документов пойдет сразу же в отдел к исполнителям, то есть путь будет другой, значительно короче. Точно также от принятого в учреждении порядка распределения обязанностей и делегирования полномочий сотрудникам зависит движение документа при согласовании и подписании. Таким образом, документооборот зависит от системы управления, он вторичен по отношению к ней, но в то же время именно документооборот, отражая систему управления, позволяет ее наглядно увидеть[[10]](#footnote-10).

Говоря о порядке движения документов, можно выделить несколько *этапов документооборота*:

* прием и первичная (экспедиционная) обработка поступающих в организацию документов;
* предварительное рассмотрение документов службой ДОУ;
* регистрация документов;
* организация движения документов внутри организации (информационно-справочная работа, доведение документов до исполнителей, контроль за их исполнением, а также прохождение согласования и подписания проектов документов);
* обработка (экспедиционная) исполненных и отправляемых документов.

Каждый из вышеуказанных этапов заслуживает отдельного рассмотрения и может быть выполнен как в традиционной, так и автоматизированной технологии.

Несмотря на вторичность порядка движения документов по отношению к целям и задачам организации, документооборот рекомендуется нормировать и регулировать. Так, например, в *ГСДОУ* предлагается закреплять порядок прохождения документов внутри организации в специальных графических оперограммах и маршрутно-технологических картах, разработкой которых занимаются службы ДОУ. В таких схемах должны найти отражение все этапы и пункты прохождения документной информации, сроки обработки и исполнения документов.

Документооборот представляет собой главное организационное направление деятельности службы делопроизводства и технологии документационных процессов, поэтому занимает место узлового звена любой системы делопроизводства.

Эффективность управленческой деятельности зависит от того, как организована работа с документами: насколько быстро и качественно обрабатываются и передаются документы, как контролируется их исполнение, как обеспечивают сохранность необходимых для последующей деятельности предприятия документов и уничтожают документы, выполнившие свои функции.

*Организация работы с документами* – организация документооборота, хранения и использования документов в текущей деятельности предприятия[[11]](#footnote-11).

В ГСДОУ синонимом термина «организация работы с документами» являлось «управление документацией»*.* В международном стандарте *ИСО 15489 «Информация и документация – Управление документами»*, разработанном гораздо позднее, использован термин *управление документами.* В управлении документами ИСО 15489 включает контроль не только за использованием, движением и хранением документов, но и за их созданием и получением.

На формирование технологий работы с документами в конкретных организациях влияет множество факторов, таких, как направление деятельности, организационная структура, территориальное размещение, объем документооборота и т.д.

Использование компьютерных технологий в офисной деятельности привело к тому, что практически всегда документы создаются вначале в электронном виде.

*Электронный документ –* документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме[[12]](#footnote-12).

Иную формулировку этого термина содержит национальный стандарт из серии «Информационная технология» – *ГОСТ Р 52292-2004 «Электронный обмен информацией. Термины и определения»*, основанный на международных терминологических стандартах в области информационных технологий, электронного обмена данными и обработки информации в распределенных системах: «Электронный документ – это форма преставления документа в виде множества взаимосвязанных реализаций в электронной среде и соответствующих им взаимосвязанных реализаций в цифровой среде». Здесь под реализацией электронного документа подразумевают отдельный элемент множества, представляющего электронный документ, который существует или может существовать в электронной или цифровой среде[[13]](#footnote-13).

*Электронный документооборот –* движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления в электронно-цифровой форме. При этом работа с документами возможна в двух вариантах. При первом варианте проект документа создают в электронном виде, затем его распечатывают на принтере, и дальнейший его жизненный цикл проходит в бумажном виде. Второй вариант – прохождение всего жизненного цикла исключительно в электронном виде.

Достижения последних лет в вычислительной технике, обширный рынок сравнительно недорогих компьютеров и принтеров позволили успешно использовать персональный компьютер в делопроизводстве. Сегодня развитие малого и среднего бизнеса не обходится без компьютера в офисе организации.

Автоматизация документационного обеспечения управления позволяет:

в области подготовки и оформления документов – унифицировать формы документов;

повысить качество и оперативность подготовки документов;

в области организации документооборота и исполнения документов – исключить дублирование работы при вводе информации о документе и тем самым упростить регистрацию;

унифицировать маршруты движения документов, ускорить прохождение документов;

повысить оперативность и качество работы исполнителей с документами;

уменьшить вероятность потери документа при перемещении его в организации;

получать достоверную и актуальную информацию о создаваемых и полученных на исполнение документах структурными подразделениями и отдельными работниками;

в области организации контроля исполнения документов –

оперативно получать информацию о состоянии исполнения и местонахождении любого документа и проекта документа;

контролировать исполнение документов отдельными работниками, структурными подразделениями и организацией в целом;

в области организации хранения документов и информационно-справочной работы –

создать централизованное хранилище документов в электронном виде, организовать различный доступ сотрудников к информационному массиву в соответствии с их трудовыми функциями;

обеспечить оперативный поиск отдельных документов, а также делать подборки документов по тематическому или иному признаку.

Раньше работа с документами требовала времени и больших трудозатрат в связи с необходимостью перепечатывать вручную весь документ даже при внесении самых незначительных изменений. Компьютером вызваны фундаментальные перемены в делопроизводстве. Компьютерные программы помогают работать с текстом, таблицами, графиками, рисунками, позволяют создавать электронные архивы документов, обеспечивают движение документов внутри и вне организации, их регистрацию и контроль.

* + 1. **Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в странах Европейского союза**

Проблемы правового регулирования электронного документооборота как внутри суверенных государств, так и на международной арене приобретают в настоящее время все большую актуальность в связи с внедрением эффективных информационно-компьютерных технологий практически во все сферы общественно-производственной деятельности (от взаимодействия населения с органами государственной власти, поддержки финансовых и товарных рынков до сферы услуг, розничной торговли, образования и досуга). Например, широкое распространение получают *автоматизированные информационные системы (АИС)* электронных межбанковских и коммунальных платежей, заказов и покупки товаров, обмена электронными документами (договорами, финансовыми отчетами, налоговыми декларациями и др.)[[14]](#footnote-14).

Начиная с середины 90-х годов обеспечение юридически значимого электронного документооборота в АИС осуществляется, в частности, на основе применения в качестве реквизита электронных документов так называемых электронных подписей как средства удостоверения подлинности (авторства), аутентичности и целостности электронных документов.

На сегодня в мировой практике исторически сложились *три основные модели* правового регулирования в сфере электронного документооборота и электронных подписей.

*Первая модель* принята в США. Правительство США предоставляет право гражданам и юридическим лицам самостоятельно регулировать внутренние процессы в сфере электронной коммерции. Данная модель основана на принципах «бизнес-выбора», концепции свободы заключения контракта и использования при этом любой конкретной информационно-компьютерной технологии. Выбор любой технологии подписи электронных документов сторон, участвующих в сделке, признается законным. Стороны сами могут решить – использовать или не использовать электронные подписи, причем они не обязаны обращаться к третьей, независимой стороне, удостоверяющей соответствующие сертификаты ключей подписей.

*Вторая модель* принята в Европейском Союзе. Базовый принцип соответствующей Директивы[[15]](#footnote-15) об электронной подписи – система лицензирования не должна быть обязательной. Каждая страна-член Евросоюза может создавать структуры, регулирующие процесс добровольного лицензирования, для того, чтобы сформировать у клиентов или потенциальных деловых партнеров авторитет и доверие к организации, предоставляющей услуги в сфере применения электронных подписей. Правительства должны обеспечить функционирование соответствующей системы надзора за деятельностью поставщиков услуг по сертификации, которые созданы на территории этой страны и осуществляют выдачу квалификационных сертификатов населению.

*Третья модель* принята в России и в Индии, где законы об электронной подписи жестко регулируют рынок услуг в данной сфере путем лицензирования деятельности по предоставлению таких услуг. Базовый принцип модели – признание электронной подписи действенной и необходимой везде, в том числе и на международном уровне. Данный подход лишен достаточной гибкости и практически не способен своевременно реагировать на меняющиеся условия и механизмы развития информационной сферы общественно-производственной деятельности. В частности, в Индии первая лицензия на деятельность по предоставлению услуг в области электронной подписи была выдана через три года после принятия соответствующего закона. В итоге электронная торговля была «заморожена», а в гражданских судах Индии скопилось около 40 млн. дел по поводу споров по контрактам.

Кроме того, по степени детализации требований к самой электронной подписи также можно выделить *три различных подхода*.

*Первый подход* (самый общий) основан на признании в отношении электронной подписи тех же требований, что и в отношении собственноручной, включая уникальность, возможность верификации подписи и «подконтрольность» использующему ее лицу.

*Второй подход* дополнительно предполагает, что электронная подпись должна быть связана с передаваемыми данными так, что если они изменяются, то электронная подпись становится недействительной.

*Третий подход* выдвигает наиболее детализированные требования к электронной подписи, в частности предусматривает использование специальной технологии асимметричных информационно-криптографических преобразований электронных документов. Такой тип электронной подписи называется «электронной цифровой подписью» или «электронно-цифровой подписью» (ЭЦП)[[16]](#footnote-16).

Выбор конкретного подхода при разработке соответствующего национального законодательства обусловливается главным образом сложившейся социально-политической обстановкой в стране, когда поиск наиболее приемлемого средства безопасного обмена документированной информацией либо доверяется рынку электронной коммерции, либо осуществляется централизованно с целью защиты агентов складывающегося рынка от вероятных конфликтных ситуаций.

В модельных законах ЮНСИТРАЛ *(UNCITRAL – Комиссии по международному торговому праву ООН)* «Об электронной коммерции» 1996 года и «Об электронной подписи» 2001 года правовой режим электронного обмена данными в международных коммерческих операциях представлен в виде примерного свода правил.

Европейское законодательство более жестко подходит к вопросу о том, какой должна быть электронная подпись. Соответствующая Директива Евросоюза об электронной подписи как базовый европейский закон предписывает использовать второй подход, который и был использован, в частности, при принятии национальных законов в Австрии, Великобритании, Германии и др.

Проблемы правового регулирования отношений, предусматривающих использование электронной подписи, по существу, связаны с регулированием применения технологий электронного документооборота. Каждая страна должна решить для себя, насколько конкретная технология надежна, как велика вероятность искажения воли стороны в электронном документе, кто обладает правом решать в каждом конкретном случае вопрос об аутентичности и на основании каких критериев.

В России Закон предусматривает только один вид электронной подписи – именно ЭЦП, жестко регламентируя деятельность по предоставлению услуг в сфере электронных отношений и предусматривая обязательное лицензирование соответствующей деятельности, а также применение стандартизированных алгоритмов ЭЦП.Закон предусматривает различные правовые режимы для информационных систем общего пользования и корпоративных информационных систем. При корпоративном режиме регламентация ЭЦП формально передается на усмотрение участников системы, однако требуется заключение предварительных соглашений о регламенте электронного документооборота и процедурах разрешения конфликтов, предполагается физический обмен магнитными носителями с ключами ЭЦП и сертификатами ключей. Законом также предусмотрено создание удостоверяющих центров для информационных систем общего пользования, но, во-первых, на практике оперативность создания таких структур оставляет желать лучшего, во-вторых, исключается какая-либо конкуренция между ними из-за необходимости предварительного согласования, получения разрешения на соответствующую деятельность у уполномоченного органа и ее обязательного лицензирования; в-третьих, исключается возможность привлечения физических лиц и др.

В отличие от Директивы Евросоюза в отечественном Законе об ЭЦП также не предусмотрена, в частности, возможность свободного выбора участниками корпоративной АИС не только вида удостоверения подлинности документа, но и средств, его создающих и верифицирующих. Это обстоятельство практически исключает эффективные электронные отношения граждан и юридических лиц РФ с иностранными партнерами.

Более либеральный и гибкий Закон «Об электронной цифровой подписи», предусматривающий другие виды электронной подписи, принят в Украине. Данный закон базируется на общей концепции соответствующей Директивы ЕС, рекомендующей единые правила признания юридической силы электронной подписи и добровольную аккредитацию центров сертификации ключей. Определение термина «электронная подпись» по уровню детализации выдвигаемых к электронной подписи требований разделено на два понятия. Собственно электронная подпись, которая представляет собой данные в электронной форме, присоединяемые к другим данным или логически с ними объединенные, предназначенные для идентификации подписавшего лица. Второе определение – ЭЦП, конкретизирующая используемую технологию и определяемая как результат определенного криптографического преобразования некоторого набора данных, который присоединяется к этому набору данных или логически с ним объединяется и дает возможность подтвердить целостность набора данных и идентифицировать подписавшее лицо.

Таким образом, комплексный анализ основных правовых проблем и особенностей моделей развития национальных законодательств в области электронного документооборота и электронной подписи показывает, что в мировом сообществе наметилась устойчивая тенденция гармонизации законодательств об ЭЦП на базе единых принципов и подходов. Становится понятным, что жестко регламентированная обязательная государственная система сертификации ЭЦП, обеспечивая высокую степень безопасности и надежности использования электронных подписей, однозначно перечеркивает возможность участия в международной электронной торговле. Вместе с тем остается еще значительное число нерешенных частных прикладных проблем правового регулирования применения электронной подписи у нас в стране и за рубежом, обусловленных различиями в национальных законодательствах, потребностями и динамикой развития национальных экономик и другими социально-политическими факторами.

* + 1. **Особенности управления документами и нормативного регулирования электронного документооборота в США**

Система управления документацией в современных США – это результат длительного исторического развития, на ход которого оказывали влияние различные факторы.

*Первым из таких факторов* являлось влияние многих культур.

*Вторым фактором* являлся постоянный рост количества документов и затрат, связанных с их обработкой. Эта тенденция сохраняется до настоящего времени. По данным ВНИИДАД, только на начало 90-х годов федеральное правительство США ежегодно составляло около 1 млрд. писем.

*Третьим фактором*, определяющим развитие системы документации, является высокий уровень автоматизации информационных процессов. Определенное влияние на развитие процессов работы с документами оказал и тот факт, что в США позднее, чем в других странах, была создана архивная служба. Только лишь в 1934 году, когда Национальный архив США стал специальным учреждением, ответственным за сбор и хранение документов правительственных органов, стал решаться вопрос об уничтожении документов[[17]](#footnote-17).

*Немаловажным фактором* было также внимание, уделявшееся управлению документацией со стороны правительства и общественности. Практическим воплощением этого внимания являлась разработка и совершенствование специального законодательства, регламентирующего работу с документами. По мере того, как формировалось общественное мнение о роли документов в управлении, предпринимались попытки организационно оформить и юридически закрепить как особую функцию государства и его органов деятельность, связанную с созданием, использованием и хранением документов. Такая деятельность получила название *управление документацией*.

Под *документами* в США понимаются записи на любых носителях независимо от физической формы и содержания, созданные или полученные любым ведомством США в порядке исполнения федерального закона или в связи с совершенствованием деловых операций и передаваемые на хранение ведомством или его юридическим законным приемником в качестве свидетельства организационной структуры, функций, политики, процессов работы или в силу информационной ценности, заключающейся в них.

Под *управлением документацией* на начальном этапе понималось следующее:

* + создание и использование документов и их бланков;
  + разработка систем регистрации и каталогизации, обеспечивающих быстрый доступ к информации, содержащейся в документах;
  + использование современной техники накопления информации и ее хранения;
  + микрофильмирование отдельных документов в целях безопасности, быстрого доступа, ликвидации огромного количества бумажных документов.

Национальный архив и службы документации представлял собой сложный комплекс, в который входили:

* + национальный архив;
  + отдел управления документацией;
  + отдел президентских библиотек;
  + отдел федеральных центров документации;
  + отдел федерального регистра.

*Закон «О федеральных документах»* 1950 года обязал ведомства разрабатывать специальные программы управления документацией.

*Основными элементами* таких систем являлись:

* создание документов (составление форм документов и их обработка, создание информационных систем и применение современной информационной технологии);
* хранение и использование информации (формирование дел, создание систем поиска документов, управление файлами и телекоммуникациями, выбор копировальной техники, развитие программ работы с ценными документами);
* передача документов в архив;
* управление архивами.

В *Законе «Об управлении документацией»* сформулированы *цели управления документацией*:

* точная и полная информация, касающаяся политических действий и мероприятий федерального правительства;
* контроль качества документов, составленных федеральным правительством, и их количества с целью предотвращения создания ненужных документов;
* упрощение систем и процессов составления документов, а также их хранения и использования;
* обеспечение сохранности и установление порядка распоряжения документами.

11 декабря 1980 года рассмотрен на заседании Конгресса и затем утвержден президентом в качестве федерального *Закон «О сокращении объема работы с документами»*. Общая *цель* Закона – сократить объем работы с документами и повысить экономию и эффективность работы правительства и частного сектора путем совершенствования политики в области федеральной информации.

В соответствии с законом общее руководство управлением информационными ресурсами в США осуществляет *Административно-бюджетное управление (АБУ)*.

Задача создания и законодательного закрепления системы управления документами вначале ориентировалась на центральные органы. Но уже с 80-х годов внимание федерального правительства и федеральных штатов все больше стало обращаться на документы местных органов. В 1987 году принят *Закон «О документах местного правительства»*, определявший *значение документов*:

* они содержат информацию, необходимую для сегодняшней деятельности;
* создают преемственность с работой учреждений в прошлом;
* фиксируют их юридические полномочия;
* являются информационной базой защиты прав граждан.

Проблема управления документами будет оставаться актуальной еще длительное время. При этом в условиях широкого внедрения новых информационных технологий требуются и новые подходы к данной проблеме. Перспективным считается создание интегрированных систем управления информационными ресурсами, в которых управление документацией в качестве составной части системы реализовано на высоком техническом уровне.

Сегодня США – одна из стран, наиболее активно трансформирующая свою систему для управления информационным обществом и экономикой.

Интересен переход США на *электронный документооборот*. Согласно *Закону «О ликвидации бумажного документооборота в государственных органах»* 1998 года федеральные органы должны перейти на электронный документооборот и обеспечить доступ граждан к электронным документам.

На основе Закона были разработаны правила, которые помогают государственным органам перестроить работу. Государственные органы должны проанализировать документацию с позиций требований, предъявляемых к ней законодательством, решить вопрос о возможности замены бумажных документов электронными. В ряде случаев допускается, что отдельные виды документов могут быть только на бумажных носителях. Возник вопрос о регистрации, хранении электронных документов.

Следует коснуться проблемы *информационной безопасности*. В США создана наиболее завершенная система взаимодействия государственных органов по обеспечению информационной безопасности. Вопросы информационной безопасности и защиты личной информации прежде всего решаются на уровне агентств, которые разрабатывают соответствующие программы[[18]](#footnote-18).

В США в 2000 году был принят *Федеральный закон «Об электронных подписях в международной и внутренней торговле»*. Он посвящен общим принципам регулирования электронной торговли, в том числе, правовому признанию электронных сделок, а также включает большое число норм, регламентирующих применение электронных документов и электронных подписей. Стоит отметить, что Федеральный закон США отвечает тем же основным принципам, что и названная выше Директива Европарламента.

Закон применяется в тех случаях, когда электронные подписи используются для совершения коммерческих операций. Он закрепляет правило, в соответствии с которым электронные документы и подписи приравниваются к документам и подписям в письменной форме. Исключением является ограниченное число случаев. Например, федеральные органы власти могут потребовать предоставить документ в письменной форме в случаях, диктуемых соображениями национальной безопасности.

Закон предусматривает принцип технологической нейтральности, т.е. электронные документы могут быть созданы с использованием различных технологий. Кроме того, федеральный закон имеет приоритет над законодательством штатов, которое не может противоречить его нормам.

В США в 2002 году был принят *Sarbanes-Oxley Act (SOA)*, призванный улучшить отчетность предприятий, пользующихся услугами кредитного рынка США. Главным его требованием является создание внутренней системы контроля для всех данных, имеющих отношение к отчетности. Среди прочего предполагается введение электронных средств документооборота.

* + 1. **Особенности нормативного регулирования организации работы с документами в Италии**

Италия – древняя страна с богатой историей делопроизводства, насчитывающей в буквальном смысле несколько тысячелетий.

Италия – относительно молодое государство, однако история делопроизводства на этих землях началась не менее 2000 лет назад, еще во времена Римской Республики и сменившей ее впоследствии Римской Империи. Эти два государства породили одну из величайших цивилизаций, когда-либо существовавших в мире, и внесли огромный исторический вклад в развитие делопроизводства.

Делопроизводство в современной Италии существует с начала XIX века – с тех времен, когда Итальянские государства находились во власти Наполеоновской Франции. Французское правительство привило Италии классификацию документов и систему регистрации, основные черты которой сохраняются и сегодня. Через четырнадцать лет после образования Итальянской Республики, которое произошло в 1861 году, правительство открыло в Риме – *Центральный Государственный Архив (ArchivioCentraledelloStato)*. Расположенный в Риме, Архив хранит документы, изданные центральными административными органами национального правительства Италии. Кроме того, Архив управляет иерархией государственных архивных организаций на всей территории Италии и формирует структуру общегосударственного делопроизводства.

Можно сказать, что современное делопроизводство в Италии началось с издания *Королевского указа* 1900 года, где были изложены основополагающие принципы работы канцелярий и архивных учреждений государственного правительства.

Однако лишь в 1963 году сформировалось структура делопроизводства в том виде, в котором она официально существует и сейчас. В 1963 году принят *Президентский указ (DecretodelPresidentedelloRepublica)*, определивший основные требования к архивному хранению и делопроизводству, которые, с незначительными изменениями, применяется и по сей день. Рассмотрим суть этих требований.

### *Регистрация документа*

Итальянская система регистрации была изложена в Королевском указе и мало чем отличается от других европейских систем.

Каждая категория документов, объединенная общим заголовком или темой (titolario) соответствует ряду документов в журнале регистрации (protocollo). Как правило, для каждой категории документов заводится отдельный журнал. Как и в большинстве систем регистрации, каждый документ, поступивший или созданный в канцелярии, подлежит обязательной регистрации в журнал. Зарегистрированные документы последовательно нумеруются; записи входящих и исходящих документов ведутся в журнале раздельно. Факт регистрации документа является официальным подтверждением не только самого существования документа, но и его подлинности.

При регистрации входящих документов в журнале проставляется дата получения, имя отправителя и предмет дела. При регистрации исходящих документов указывается дата создания, адресат и предмет дела. Кроме того, все документы регистрируются в журнале той канцелярии, в которую они поступают.

### *Предметная классификация дел*

В европейских канцеляриях обычно используется какая-либо стандартная схема классификации дел в сочетании с журналами регистрации, и Италия в данном случае не является исключением. Королевским указом была введена «систематическая классификации по мандатам (поручениям)». Эта стандартная система (titolario) предусматривает как общие, так и специальные предметные категории, составляющие основу ведения дел в государственных министерствах.

Общие категории дел позволяют классифицировать административные документы, общие для всех или для большинства министерств (такие, например, как личные дела), в то время как специальные категории отражают потребности отдельно взятого министерства, обусловленные спецификой его деятельности. Различные предметные категории составляют иерархию классов и подклассов, каждому из которых присваивается собственный буквенно-цифровой код. Похожая система широко используется в Северной Америке.

Помимо журналов, о которых говорилось выше, в итальянских канцеляриях используется специальная категория журналов регистрации, называемых *репорторио* (reportorio). Эти журналы представляют собой перечень всех дел по каждой предметной категории. Индексы к журналам состоят из двух журналов регистрации с алфавитными списками лиц, создавших, отправивших или получивших документы, тогда как в третий журнал заносятся предметные индексы зарегистрированных документов.

### *Организация работы с вышедшими из активного пользования документами*

Вышедшие из активного пользования документы перемещаются из итальянских государственных ведомств в так называемые «депозитарные архивы» – промежуточные хранилища, представляющие собой сложную общегосударственную систему хранения. Раз в год документы из внутриведомственных архивов направляются в депозитарные архивы, где они хранятся в течение 40 лет с момента поступления. По истечении этого срока документы, имеющие историческую ценность, переводятся в соответствующее архивное хранилище, а все оставшиеся – уничтожаются.

Описанная система предполагает, как правило, по одному такому архиву на каждое головное министерство (*directorate*) государственного правительства, и по одному – на каждую префектуру или региональное правительство.

В Президентском указе определены сроки архивного хранения для всех категорий государственных документов, включая документы правительства, областей и провинций, а также муниципалитетов.

Как уже отмечалось, расположенное в Риме Центральное Архивное Управление осуществляет руководство государственной сетью архивных учреждений, в которую входят Центральный Государственный Архив, Органы архивного надзора (*Sovrintendenze archivistiche*), региональные архивы отдельно взятых территорий и провинций (*Archivi de Stato*) и другие организации.

### *Наблюдательные комиссии*

В большинстве центральных, региональных и провинциальных министерств государственного правительства выделяются Наблюдательные Комиссии, контролирующие исполнение правительственных программ в сфере делопроизводства. В состав наблюдательной Комиссии входят глава соответствующего министерства (или назначаемое должностное лицо), другие руководители высшего звена, а также представитель государственного архива.

Комиссии осуществляют общий административный надзор за системой делопроизводства в министерствах и ведомствах, в том числе за зданиями и иными владениями внутриведомственными и депозитных архивов. Они оценивают качество имеющихся систем хранения документов, и определяют документы, подлежащие изъятию. Подлежащие изъятию документы передаются в Министерство культурного и природного достояния, где принимается окончательное решение об их уничтожении.

### *Органы архивного надзора*

Органы архивного надзора функционируют независимо от государственного архива и решают вопросы регионального уровня в отношении документов, находящихся в собственности частных лиц или организаций.

* + 1. **Особенности нормативного регулирования электронного документооборота во Франции**

13 марта 2000 года французское правительство приняло Закон, вносящий изменения в главу *VI Гражданского кодекса*, которая главным образом касалась формы и доказательственной силы договоров. Основной упор сделанных изменений направлен на создание общих правил, позволяющих уравнять юридическую силу электронных документов и подписей с собственноручной формой во всех сферах правоотношений.

Статья 1316 Гражданского кодекса теперь признает в качестве доказательств буквы и цифры или любой другой знак или символ, значение которого может быть легко уяснено, вне зависимости от способа создания и передачи.

Для большей определенности статья 1316-1 определяет условия допустимости доказательств в электронной форме: можно с достаточной долей уверенности определить лицо, от которого исходят данные, и способ их создания гарантирует целостность.

Статья 1316-2 указывает, что в случае возникновения расхождений между электронной и бумажной копией, суд определяет, какая из них имеет большую доказательственную силу, основываясь на тщательном изучении всех обстоятельств и на непредвзятом отношении к используемому носителю.

Данная глава ГК гарантирует, что электронные документы имеют юридическую силу и возможна оценка их надежности судом без обращения к технологической природе самого документа и связанной с ним электронной подписи.

Требования к подписи закреплены в статье 1316-4. В ней предусмотрено, что электронная подпись может удовлетворять требованиям, предъявляемым к имеющим юридическую силу документам, в случае, если она указывает на лицо, создавшее подпись, и подтверждает согласие стороны совершить какие-либо действия по обязательству. В статье под *электронной подписью* понимается использование надежного средства идентификации, гарантирующего собственную связь с породившим действием.

Далее статья 1316-4 указывает, что «надежные средства идентификации» и «гарантирование связи» определены в *Декрете об электронной подписи* (decret en Conseil d'Etat) от 30 марта 2001 года. Несмотря на то, что положения ГК абсолютно нейтральны относительно применяемых технологий при создании электронной подписи, Декрет содержит более подробные требования. В частности, он повторяет определение электронной подписи, данное в статье 1316-4, добавляет новый *вид электронной подписи – защищенную*, которая должна создаваться средствами, находящимися исключительно под контролем подписывающего лица, и которая гарантирует, что любое изменение, внесенное в документ после его подписания, может быть легко выявлено.

Таким образом, степень безопасности и надежности поднята до уровня, который соответствует технологии цифровой подписи. Однако важно заметить, что другие технологии и средства обработки документов не исключаются. Шифрование открытым ключом используется только в качестве примера, и, до тех пор, пока не будут найден похожие стандарты, необходимо будет использовать защищенную подпись. Согласно статье 2 Декрета существует презумпция надежность такой подписи в случае, когда она проверена с помощью «квалифицированного электронного сертификата». Поэтому, хоть и кажется, что только технология цифровой подписи в настоящее время удовлетворяет требованиям Декрета, иные способы подписания не исключаются, при условии, что они могут гарантировать такой же уровень безопасности и используют услуги независимых сертифицирующих органов, выдающих квалифицированные сертификаты.

Таким образом, можно сказать, что позиция Франции является либеральной, поскольку она предоставляет электронным документам такой же уровень признания их юридической силы без привязки к конкретным технологическим средствам. Несмотря на то, что в настоящее время правилам, выдвигаемым к электронным подписям, удовлетворяет только технология цифровой подписи, они (правила) не ограничиваются только данным видом аутентификации. В настоящее время нет готовых к использованию технологически нейтральных средств аутентификации, однако возможно принятие таковых в будущем, если они будут соответствовать требованиям ГК и Декрета и будут использовать квалифицированные сертификаты. В любом случае место для нововведений и их конкуренции существует. Статья 8 Декрета устанавливает, что сертифицирующие организации государств не членов ЕС признаются законом, если они выполняют требования Директивы об электронных подписях. Это означает, что они должны соответствовать требованиям французского закона и должны пройти аккредитацию как того требует Директива, или что за их сертификаты поручается аккредитованный сертифицирующий орган государства-члена ЕС, или что они действуют в соответствии с международным договором[[19]](#footnote-19).

* + 1. **Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в Германии**

В Германии правовой режим электронных документов, подписанных электронными подписями, установлен *Законом «О подписях»* 2001 года и некоторыми другими нормативными актами.

Закон обеспечивает правовое признание электронных подписей, а также юридическую силу и допустимость электронных записей в качестве судебных доказательств. Кроме специального закона, юридическое признание электронных подписей прописано и в общем законодательстве Германии (например, Германском гражданском уложении, процессуальном законодательстве). В общих законах также прописаны и исключения из правил. Например, не могут быть представлены в электронном виде и, соответственно, подписаны электронными подписями завещания, векселя, и т.д.

Немецкий подход к приданию юридической силы договорам в электронной форме в части требования собственноручной подписи состоит в построении жесткого режима. В 1997 году вступил в силу названный выше *Закон «О цифровой подписи»*, который является статьей 3 *Закона «О регулировании основных условий предоставления информационных и коммуникационных услуг»*. Недавно аннулированный, данный акт придавал юридическую силу электронным подписям в электронной коммерции. Дополнительные технические требования были закреплены в том же году в *Постановлении «О цифровой подписи»*. Данные нормативные акты совместно формировали правовую основу для создания и подтверждения цифровых подписей сертифицирующими органами, которые имеют государственную лицензию.

В соответствии с требованиями Директивы Евросоюза, законодательство Германии предусматривает использование, как цифровых подписей, так и электронных подписей в других формах, включая биометрию (принцип технологической нейтральности).

В Законе «О подписях» устанавливаются различные виды электронных подписей: простая, усовершенствованная и квалифицированная. Лишь последняя является полным юридическим эквивалентом физической подписи, хотя первые две также могут применяться в судебных процедурах. В Германии обязательная аккредитация удостоверяющих центров не предусмотрена. Тем не менее, центры могут пройти добровольную аккредитацию в качестве так называемых квалифицированных поставщиков сертификационных услуг, или центров доверия. Только те сертификаты, которые выпущены аккредитованными удостоверяющими центрами, признаются квалифицированными.

В Германии также был принят *Закон «О контроле и прозрачности корпоративной сферы»*, который считается немецким аналогом американского SOA. В соответствии с ним, предприятие берет на себя обязательства по созданию надежной инфраструктуры информационных технологий.

В данное время в Германии происходит процесс регулирования использования криптографии с открытым/закрытым ключом, в процессе чего затрагиваются технические требования к сертифицирующим органам, которые должны полностью соответствовать закону для того, чтобы получить разрешение на осуществление деятельности. Основной упор закона сделан на создании инфраструктуры цифровых подписей, а не на признании юридической силы договоров в электронном формате. Нежизнеспособность данной попытки обусловливается отсутствием специфических положений, касающихся действительности и сферы использования цифровых подписей в электронных сделках. Вместо этого закон содержит технические нормы к сертифицирующим органам, которым они должны соответствовать при получении лицензии.

Так как официальное признание юридической силы электронных документов равной бумажным не гарантируется законом, то возникает две проблемы гармонизации законодательства.

Во-первых, отсутствие официального законодательного признания электронных документов приводит к необходимости проведения дополнительных комментарий в отношении охватываемых сделок. В настоящее время существует большое количество законодательных требований, которым электронные или цифровые подписи не удовлетворяют. Таким образом, определение сделок, могущих заключаться в электронном виде, требует анализа законодательства и, как следствие, увеличение стоимости сделки.

Вторая проблема создана разделами 14 и 15 закона. Они устанавливают применимость стандартов цифровой подписи к иностранным сертифицирующим органам. Цифровые подписи, созданные органом из другого государства-члена ЕС, могут быть признаны только в том случае, если они в состоянии продемонстрировать такой же уровень безопасности. Как его можно продемонстрировать - не совсем понятно, но, по всей видимости, требуются похожие условия тестирования и регулирующий режим для соответствия данному положению. Для государств не членов ЕС секция 15(2) указывает, что цифровые подписи могут признаваться равноценными только при наличии международных или межправительственных договоров.

Недостатки и чрезмерная негибкость стандартов, содержащихся в законодательных инициативах 1997 года, противоречили требованиям двух Директив ЕС. Поэтому правительство Германии разработало дополнительное акты для замены существующего закона. Это *Германское предложение* по основам Закона «О цифровых подписях» от 16 августа 2000 года, принятое Бундесратом 09 марта 2001 года и вступившее в силу 21 мая 2001 года *(Signaturgesetz, SigG)*.

SigG не ставит знак равенства между электронными и собственноручными подписями. Здесь все же остается обязательный набор правил для создания и выпуска сертификатов, которые могут быть признаны в соответствии с Директивой; однако электронные подписи по определению самодостаточны для того, чтобы являться доказательством заключения сделки в электронной форме. Первая часть закона формулирует цель всего акта: формирование основ для электронных подписей. Она намного более соответствует Директиве, чем в предшествующем законе. Однако, вместо регулирования обращения электронных подписей, закон продолжает построение инфраструктуры цифровых подписей.

Сейчас идет процесс подготовки к внесению изменений к статье 126(a) Гражданского кодекса, которые гарантировали бы законный статус квалифицированного сертификата. Признание иностранных сертификатов возможно при условии, что выдавшие их сертифицирующие органы прошли аккредитацию и могут обеспечить соответствующий уровень безопасности. В случае если изменения будут сделаны, то это создаст гарантии использования электронных подписей во всех сферах хозяйственной деятельности вне зависимости от того, в каких отношениях подписи используются.

Новый и усовершенствованный SigG в определенной степени смягчил позицию Германии в отношении электронных подписей, но не достиг цели создания эффективного законодательства, касающегося законного признания договоров в электронной форме[[20]](#footnote-20).

* + 1. **Особенности нормативного регулирования электронного документооборота в Великобритании**

Имплементация двух Директив ЕС началась с Закона «Об электронных средствах коммуникации» от 25 мая 2000 года.

Закон предлагает расширить рамки законодательного признания электронных подписей, которые соответствуют определенным общим критериям и критерию функциональной эквивалентности.

Закон не вводит обязательной сертификации подписей. Кроме того, упрощен механизм сертификации: конкретная электронная подпись признается сертифицированной, если любое лицо (независимо, до или после передачи информации), подтвердит, что подпись, механизм ее создания, передачи или подтверждения является достаточным средством для проверки аутентичности и целостности информации. Соответственно, должна быть предусмотрена ответственность авторизовавшего лица за возможные неблагоприятные последствия.

Хотя Закон, в силу специфики правовой системы, очень подробно регулирует вопросы предмета, он обходит вниманием ряд проблем. Он создал гарантию того, что документы, подписанные электронной подписью, будут приниматься в суде. Все остальное Закон статьей 8 относит к компетенции Кабинета министров; видимо, этим способом и будет проводиться дальнейшее регулирование применения электронных подписей. В целом такая позиция рассчитана на активное применение прецедентов.

Таким образом, отметим, что, несмотря на предпринятые попытки комиссий ЕС, законодательство получилось различным в различных странах-государствах ЕС. Выделим ряд причин.

Во-первых, различие национальных правовых традиций, правовых систем. Для стран общего права, например, Соединенного Королевства, – характерен подход ограничения вмешательства государства в частные дела. Соответственно, и электронный документооборот не должен быть объектом жесткого регулирования. Для Германии же характерен государственный подход к регулированию многих сфер деятельности, вследствие чего и электронный документооборот оказался под жестким контролем государства.

Во-вторых, электронный документооборот – очень новая проблема. Еще не успела выработаться практика, не проанализированы проблемы и их решения. В дальнейшем, видимо, будет наблюдаться выработка единого подхода, например, за счет жесткой судебной практики в Великобритании и диспозитивных по сути подзаконных актов и международных договоров государств-членов ЕС.

В-третьих, разные государства по-разному подошли к проблеме использования электронного документооборота. Например, в Германии решили, что электронный документооборот, а в особенности электронные подписи – самостоятельная сфера деятельности в области телекоммуникаций (наряду с телевещанием, предоставлением доступа в Интернет), а, следовательно, должна быть поставлена под жесткий контроль государства. Во Франции, наоборот, намного более свободный подход к регулированию электронного документооборота, что проявляется в предоставлении сторонам свободы выбора технологии электронного документооборота при осуществлении предпринимательской и других видов деятельности – электронный документ и электронная подпись закреплены в нормах ГК.

Наиболее подходящим для России является опыт Германии – разумное вмешательство государства в деятельность участников электронного документооборота. Объясняется это тем, что правоотношения по использования электронного документа возникли относительно недавно, еще ни одна страна не имеет эффективно действующего законодательства в данной области. Здесь необходим контроль со стороны государства, хотя бы на начальном этапе. К тому же надо учитывать экономическую ситуацию и уровень развития правовой системы в России, которые значительно отличаются от существующих в других странах, и поэтому простое копирование без учета национальной специфики иностранного законодательства может обернуться очень негативными последствиями[[21]](#footnote-21).

* + 1. **Проблемы международного электронного документооборота**

Ни для кого не секрет, что *электронный документооборот* *(ЭДО)* в современном мире занимает все более основательные позиции: с каждым днем растет число вовлеченных в него предприятий. В судебной практике все чаще встречаются процессы, объектом которых являются документы с электронной цифровой подписью. Системы документооборота можно разделить на *два класса*:

*корпоративные*, в которых факт подлинности ЭЦП на электронном документе с юридической точки зрения недоказуем;

*глобальные*, предусматривающие возможность юридической доказуемости факта постановки ЭЦП.

Первый тип систем является вырожденным и не представляет большого интереса, второй – в последнее десятилетие является предметом множества дискуссий и целого ряда научных работ.

Международный документооборот

Развитие систем ЭЦП нашло продолжение в *международном или трансграничном документообороте (МЭДО)*. Документооборот в рамках РФ регламентирован законодательством, носящим отчасти формальный характер, но, выходя за рамки государства, документ, юридически значимый на территории РФ, теряет свои свойства на территории других государств.

На сегодняшний день правовая база, регламентирующая МЭДО, находится на начальной стадии формирования. Очевидно, что это должны быть международные нормативные документы, описывающие весь процесс документооборота, – от понятия «электронный документ» и при каких условиях он становится международным до определения доверенного механизма удостоверяющих центров.

МЭДО между Россией, Республикой Беларусь и Украиной*[[22]](#footnote-22)*

Рассмотрим МЭДО между тремя странами (при формировании модели рассматривались Российская Федерация, Республика Беларусь и Украина). Данная модель интересна по причине разнящихся нормативных баз в сфере ЭДО этих стран, а также исторически сложившихся дружественных отношений. Как следствие, вопрос нормативно-подкрепленного документооборота между данными странами является актуальным.

*Рассмотрим пример:* абонент А создает электронный документ, подписывает его своей ЭЦП, ликвидность которой может подтвердить УЦ, обладающий правом на данную деятельность, и отправляет его абоненту Б. До тех пор пока документ «находится на территории РФ», он имеет юридическую значимость и имеет под собой нормативную базу. Попутно возникает вопрос относительно возможного прохождения документа до места назначения по трассам провайдера вне границ РФ. Вернемся к описываемой ситуации: абонент Б получил письмо от абонента А, находящегося в другом государстве, заметим, прошедшее по неизвестному, а главное, недоверенному маршруту. ЭЦП на данном документе не подлежит идентификации по причине отсутствия сертификата абонента А в удостоверяющем центре абонента Б. Как следствие, данный документ не заменит своего аналога на бумажном носителе, и такой документооборот можно отнести к разряду корпоративных.

Требования

Рассмотрим, какие технические и организационные требования необходимо реализовать в системе для признания ее полноценной альтернативой бумажному документообороту. Во-первых, как уже говорилось выше, необходимо привести в соответствие законодательства всех стран-участниц, ввести понятия объектов МЭДО, таких как: электронный документ, ЭЦП, описать возможный круг правообладателей ЭЦП и т.п., то есть подписать международные соглашения и ратифицировать соответствующие нормативные акты, регламентирующие данный вид правоотношений.

Известно, что российское законодательство предписывает использовать СКЗИ в системах ЭДО на основе ГОСТ Р 34.10-2001, в то же время большинство европейских стран используют алгоритмы шифрования на базе RSA. Для признания международного документа во всех странах-участницах МЭДО возникает необходимость наличия в нем подписей на алгоритмах шифрования, признанных в соответствующих странах. Следовательно, каждому участнику МЭДО необходимо иметь две ЭЦП для признания электронного документа как внутри своей страны, так и за ее пределами. Попутно возникает вопрос: кто будет «третьей доверенной стороной», обладающей правом формировать сертификаты ЭЦП на СКЗИ другого государства, проверять действительность таких ЭЦП и т.п.?

Третья доверенная сторона

Решение предлагается следующее: реализовать «доверенный УЦ» а территории государства, реализующий систему ЭДО на базе другого алгоритма с правом выдачи сертификатов ЭЦП. Например, в России разворачивается доверенный УЦ, обеспечивающий функционирование ЭДО, использующего шифрование на базе RSA, а именно: выдачу сертификатов, их проверку и т.п. Доверенность УЦ достигается за счет наличия защищенного канала, обеспечивающего непрерывную связь с корневым УЦ на территории Белоруссии или Украины. Данным требованием обеспечивается защищенность от возможной компрометации на канале связи. В то же время он включается в ЭДО внутри государства и, следовательно, обладает всеми правами участника ЭДО. Таким образом, все исходящие электронные документы подписываются обоими собственными ЭЦП и, как следствие, признаются на территории обоих государств. Аналогично строится система на территории Украины и Республики Беларусь. Доверительность отношений между УЦ этих стран обеспечивается путем согласования регламентов и форматов без введения дополнительных объектов ЭДО по причине однотипности форматов, а для защиты от компрометации организуется защищенный канал связи.

Таким образом, выполнив все требования, упомянутые выше (сопоставление и принятие нормативной базы, организация систем ЭДО внутри государств и создание доверенных УЦ), получаем модель МЭДО между выбранными ранее тремя государствами.

**Глава вторая**

**Основные направления совершенствования организации работы с документами в России с учетом зарубежного опыта**

1. **Сравнительная характеристика российского и зарубежного направлений развития систем документооборота**

Российский рынок в целом развивается по законам рынка мирового, однако 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.

Перечислим *основные особенности* традиционно российских методов организации работы с документами.

Жесткая регламентация движения документов в соответствии с должностной иерархией. Документооборот в России традиционно строится по вертикальному принципу, обеспечивая движение документа от руководителя к исполнителю и обратно. За рубежом, как правило, используется горизонтальный принцип при циркуляции документов: от исполнителя к исполнителю, минуя руководство.

Централизованное выполнение службой ДОУ основных делопроизводственных операций в соответствии с установленными требованиями. В России традиционно документ подлежит регистрации и отражению в специальных регистрационных журналах, регистрационных карточках и т.д., которые являются носителем информации о данном документе. Таким образом, организацией процесса документооборота и делопроизводства занимается специальный (делопроизводственный) персонал, не имеющий никакого отношения к самим документам и их содержанию. Подобная практика на Западе не используется.

Закрепление в государственных нормативных документах единых и детально регламентированных правил работы с управленческими документами в организациях, независимо от их сферы деятельности. Российское делопроизводство, определяющее движение документов в организациях и между ними, регламентируется (по крайней мере, должно регламентироваться) не только корпоративными, но и действующими государственными стандартами. Система, построенная без учёта требований ГОСТов, вряд ли найдёт широкое применение в России, так как значительное число заказчиков подобных систем - это государственные структуры.

Несмотря на широкое применение информационных и компьютерных технологий во всех сферах российской экономики, отечественный документооборот до сих пор базируется на использовании бумажных носителей. Отсюда сочетание традиционных, «бумажных», методов с более передовыми, электронными, методами в российском делопроизводстве. Системы электронного документооборота лишь сопровождают бумажный документооборот, сокращая трудоёмкость рутинных операций по обработке документов. На Западе делопроизводство и документооборот давно уже строятся исключительно на безбумажных принципах.

Следует отметить, что системы, разработанные в России, как правило, удовлетворяют исторически сложившейся специфике российского делопроизводства. Сравнение российских и западных методов организации документооборота представлено в таблице 1[[23]](#footnote-23).

Таблица 1. Сравнение российских и западных методов организации документооборота

|  |  |
| --- | --- |
| Российские методы организации  документооборота | Западные методы организации  документооборота |
| Чётко выраженный вертикальный характер движения документов (руководитель - исполнитель - руководитель) внутри организации | Характер движения документов преимущественно горизонтальный, предусматривающий возможность попадания документа сразу к непосредственному исполнителю, минуя руководство |
| Отслеживание всего комплекса работ с документами в регистрационных журналах или в машинописных картотеках, куда заносятся все сведения о документах, их перемещениях, резолюции начальства, контроль сроков исполнения, и т.д. | Отсутствие централизованного (в рамках всей организации) контроля |
| Современная российская технология делопроизводства предполагает ведение регистрационно-контрольных и отчётных форм и журналов. Для обеспечения единого порядка обработки документов предусматривается создание специализированных служб: управления делами, секретариатов, канцелярии. | Регистрация документов производится непосредственными исполнителями (поручитель и исполнитель ведут собственные журналы), некоторые виды документов вообще не регистрируются. Специализированных подразделений, занимающихся делопроизводством, не создается |

Таким образом, оптимальное решение по созданию системы документооборота для российских предприятий должно учитывать как традиционно российские принципы работы с документами, так и прогрессивные западные. Разумное сочетание тех и других значительно увеличит конкурентоспособность создаваемой системы.

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

В современной социально-экономической обстановке в условиях поиска оптимальных путей информатизации общества и вхождения России в мировое информационное пространство первостепенное значение приобретает решение многоаспектной проблемы *документационного обеспечения управления (ДОУ)*, при помощи которого процессы документирования, организации документов и документооборота приобретают нормативный или упорядоченный характер.

С уверенностью можно констатировать нахождение в рассматриваемой проблеме как исторически унаследованных характеристик, так и новых, связанных с коренными техническими и социально-экономическими преобразованиями в сфере документации. В особом внимании нуждается исследование организации информационного взаимодействия государственных и негосударственных структур федерального, «субъектного» и других уровней управления.

Недостаточная научно-теоретическая разработанность и отсутствие должного государственного внимания к созданию концептуальной базы и выработке единых подходов к организации ДОУ влекут за собой различные отрицательные последствия, в частности, отрыв от международных правил и технологий, неэффективность и недостаточную ценность сохраняемых информационных ресурсов и т.д. Многоаспектный, межведомственный характер проблемы требует соответствующей организации фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, их координации и фиксирования.

## Основные направления и результаты проводимых работ

В настоящее время работы по многим аспектам проблемы ДОУ, в том числе документооборота с использованием современных информационных технологий, что на практике часто называют автоматизированным документооборотом, носят спорадический, как правило, некоординируемый характер, в основном, по следующим *направлениям*:

* + разработка единых нормативно-методических основ, принципов и правил документирования информации и работы с документированной информацией (ВНИИДАД – Росархив);
  + стандартизация и унификация документов (Росстандарт, Росархив, Роскомстатин, отраслевые министерства и ведомства);
  + разработка общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации;
  + обеспечение информационной безопасности и защиты информации от несанкционированного доступа;
  + разработки, связанные с реализацией «Концепции формирования единого информационного пространства и соответствующих государственных информационных ресурсов» от 23 ноября 1995 года и «Концепции формирования единого информационного пространства стран СНГ» от 18 октября 1996 года.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года предусматривает приведение в соответствие с законом действующих нормативно-правовых актов и принятие других актов, обеспечивающих его реализацию.

Проведенные в 1996-1997-2002 гг. по инициативе Аппарата Администрации Президента РФ, при участии ВНИИДАД и других научных учреждений, исследования состояния документационного обеспечения органов управления РФ, связанные с разработкой концепции дальнейшего совершенствования ДОУ, в достаточной мере отразили:

* несовершенство действующей системы управления документацией, информационными ресурсами в целом, являющееся результатом, в первую очередь, неопределенности организационно-правового статуса данной функции, ее недооценки;
* несоответствие потребностям времени научно-методического управления документацией;
* отставание документоведческих разработок нормативного и методического характера от темпов развития информационных технологий и изменений носителей информации, при отсутствии требований к техническому оснащению органов управления и процессов документирования и продвижения документированной информации по «вертикали» и «горизонтали»;
* несовершенство процессов формирования, обработки, текущего и архивного хранения и использования документации органов управления;
* недостаточное внимание к кадровому обеспечению управления документацией в органах управления.

Весь деловой мир озабочен схожими проблемами. Например, английское исследование 1996 г. показало, что почти половина обследованных британских учреждений имеют большие проблемы в сфере информации и документации. В этих учреждениях плохо налажена система поиска нужной документации. 77,6% руководителей разного ранга признались, что они ищут информацию самостоятельно, и лишь 18% обращаются за помощью к помощникам и секретарям. Вряд ли эта ситуацию иллюстрирует эффективное управление.

Утрата реального знания нормативных требований к организации документационных процессов, выработанных в 70-80 годах, принципиальные изменения взаимоотношения центра и субъектов Федерации, изменение форм и методов управленческой деятельности, значительное обновление кадрового состава аппарата управления ставят перед необходимостью принятия решения правительственного уровня о соответствующей комплексной целевой программе.

*Комплексная целевая программа должна обеспечить*:

* повышение статуса основных нормативно-правовых положений по управлению документацией;
* установление единых принципов и требований к организации работы с документацией в органах управления, с учетом различий форм собственности, их уровней и используемых технологий;
* унификацию и стандартизацию состава и формы представления документированной информации;
* разработку типовых информационных технологий процессов и процедур управления, обеспечивающих достоверность, полноту, сохранность и защиту информации;
* реализацию права на информацию юридических и физических лиц;
* повышение уровня подготовленности работников аппарата управления в области основных, принципиальных положений ДОУ и архивного дела.

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

Целесообразно наделение соответствующими функциями Росархива. Разработка и реализация комплексной целевой программы потребует сравнительно небольших затрат на проведение научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ. Координацию работ по подготовке и организации выполнения комплексной целевой программы представляется целесообразным возложить на Федеральную архивную службу России и ее головной Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела. Внедрение результатов разработок комплексной программы, единых норм и правил организации работы с документацией в условиях современных информационных технологий позволят существенно повысить качество и эффективность ДОУ на всех уровнях управления, будет способствовать повышению качества комплектования архивного фонда РФ.

Основополагающую роль в решении проблем ДОУ должен сыграть *Закон о документации Российской Федерации*. Закон позволит нормативно закрепить общие принципы и наиболее существенные положения документационного обеспечения, в том числе, обязательность документирования деятельности всех организаций, формы и способы документирования, электронное документирование, обмен документированной информацией удовлетворения потребностей в документации субъектов права, мер ответственности за нарушения. Закон должен стать основополагающей нормативной базой, которая не только решит многие спорные вопросы электронного документооборота и электронного архива, но и в определенной степени определит направления и дальнейшие перспективы развития автоматизации ДОУ. Принятие закона о документации является настоятельно необходимой задачей ближайшего будущего.

Исключительно важной представляется также разработка государственных правовых актов, устанавливающих нормы (стандарты, правила) ведения делопроизводства, документации и меры ответственности за их нарушение.

Прежде всего это разработанный ВНИИДАД проект Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ). ГСДОУ представляет собой один из основополагающих федеральных актов, содержащий комплекс требований и положений, способствующих разработке единых подходов не только к традиционному, но и автоматизированному управлению документацией – информационному менеджменту.

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

Важнейшим из условий активного использования ГСДОУ является придание ей возможно более высокого юридического статуса с одновременным возложением ответственности за ее применение на один из федеральных исполнительных органов, в данном случае на Росархив и его подведомственные организации.

Решению технологических задач документирования способствует разработанный ВНИИДАД и утвержденный Госстандартом Российской Федерации ГОСТ 6.30-97 «УСД. Система ОРД. Требования к оформлению документов».

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

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

Все более возрастающее значение в последнее время приобретают также задачи организации упорядочения и регламентации государственного и ведомственного хранения документации на нетрадиционных носителях, которые до сих пор решаются на эмпирическом уровне в отдельных учреждениях и практически не регламентируются общегосударственными нормами.

По-прежнему важной задачей остается сопряжение аппаратно-программной среды, редакторских программных и других средств документирования и обработки документной информации.

Согласование и сопряжение этих систем и документов должны стать предметом самого пристального государственного внимания, так как существенно влияют на возможности и эффективность автоматизированного ДОУ.

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

Нельзя обойти вниманием проблему электронных, а вернее машиночитаемых документов.

Специфика машиночитаемых данных состоит в том, что мы не можем их воспринимать в том физическом виде, в каком они хранятся на носителе. Электронные документы очень сильно зависят от технологии, формата и стандарта, в рамках которых они создаются. Только пройдя через ряд предусмотренных процедур, данные предстают в понятном пользователю виде. Отсюда и терминологические разногласия, наблюдаемые как в среде ученых, так и в среде специалистов и практиков.

В одном случае под электронным документом понимается машинный носитель информации, в другом – отдельный файл на этом носителе, в третьем – распечатка на бумаге, в четвертом – некая «матрица в памяти компьютера». Во многих случаях за документ принимается изображение на экране, в том числе полученное по электронной почте, из Интернета и других сетей. Не следует упускать из виду, что в рассматриваемом термине имеет значение не только первое слово «Электронный», но и «документ». Понятие документа уже достаточно определено и, несмотря на варианты, имеет ряд общих обязательных составляющих: закрепление информации на носителе, возможность сохранения и передачи во времени и на расстояние, возможность служить доказательством.

Поэтому, прежде чем заниматься технико-технологическими проблемами электронных документов, следует решить терминологические проблемы, проблемы правового характера по отношению к машиночитаемым документом.

Следующий шаг – стандартизация и унификация новых информационных технологий. И все это требует серьезной научной проработки, специальной постановки научной темы в общегосударственном масштабе, как это сделано в странах ЕС, других развитых государствах.

С проблемой электронного документа тесно связана проблема электронного документооборота, автоматизации ДОУ.

В настоящее время различными фирмами разработано и внедрено большое число автоматизированных систем управления документацией (АСУД), характеризующихся специфическими подходами и компьютерно-коммуникационными средствами реализации. К сожалению, в этих разработках отсутствует унифицированная терминология. Продукция фирм разработчиков носит такие названия как: система автоматизации документооборота, компьютерная система автоматизации делопроизводства и документооборота, система управления делопроизводством, распределенная система управления документами, электронный архив и т.п. Разнообразие в названиях разработанных и разрабатываемых систем говорит лишь о том, что сегодня эта область информационного рынка еще не оформилась в качестве самостоятельно сегмента, и в ряде случаев продукты АСУД появляются как сопутствующие разработки или побочный продукт при решении других более сложных задач.

Тем не менее, число АСУД растет достаточно быстро. Примерно 30-40 компаний регулярно участвуют в конференциях DOCFLOW и предлагают свои разработки потребителям. Это, конечно самые крупные разработчики, задающие уровень технико-технологических решений. Известно также, что многие АСУД разрабатываются индивидуально для внутреннего использования и на рынок не выставляются.

### *Принципы разработки и критерии выбора АСУД*

Попытаемся рассмотреть основные тенденции в разработках АСУД.

Прежде всего отметим, что для создания полноценного продукта важен именно системный подход, который позволяет после внедрения АСУД говорить о комплексном решении задачи документационного обеспечения управления в организации.

Вторая характеристика системы – специализированная это система или система общего назначения? То есть, разработана ли система специально для ДОУ или же наряду с другими назначениями она может быть приспособлена для выполнения (или попутно выполняет) задачи ДОУ?

В третьих, важное значение для потребителя имеет стоимость системы и масштаб организации, в которой ее можно применить, объем документооборота. При выборе потребителями необходимой системы прежде всего следует учесть, для какого типа управленческой структуры подбирается АСУД.

На наш взгляд, можно выделить такие категории потребителей:

* сложные иерархические структуры;
* территориальные органы управления;
* коммерческие и некоммерческие организации среднего и низшего уровня.

Вышеприведенная систематизация носит условный характер, однако она в основном поглощает основные типы потребителей АСУД. Для каждой из названых групп потребителей существует целый ряд предложений. Например, для министерств и ведомств предназначаются разработки компаний «Электронные офисные системы», «Весть», «Анкей», «Ланит» и др., для второй категории потребителей наиболее известны разработки кампании «Гранит-Центр», НТЦ Института развития Москвы. Больше всего разработок предназначено потребителям третьей категории организаций. Здесь можно обратить внимание на продукты фирм «Интертраст», «АйТи», «Оптима», «Центринвестсофт» и др.

### *Требования к системе управления документации*

Можно сформулировать определенные требования к современной системе управления документации в организации.

Прежде всего, АСУД должна выполнять все задачи документационного обеспечения управления в полном объеме: подготовку документов, их регистрацию, контроль за исполнением, поиск документов, их хранение и справочную работу по массиву документов.

Система должна быть построена на единых методологических принципах, программно-технических и технологических решениях и в рамках действующих организационно-правовых условий в виде отечественного законодательства, государственных стандартов, инструкций и требований.

АСУД должна обеспечить интегрирование накопленного информационного ресурса и реализовывать принцип однократного ввода информации и ее многократного использования как подокументно, так и фактически. Система также должна помогать администраторам выбирать маршруты движения документации внутри организации, обеспечивая необходимую степень защиты информации от несанкционированного доступа.

АСУД в современных условиях должна быть способна к расширению по определенным компонентам (количество технических устройств и технологий, объем информации, количество пользователей) и уметь адаптироваться в разумных пределах к меняющимся требованиям пользователей[[24]](#footnote-24).

* 1. **Изменение системы национальных стандартов в сфере документационного обеспечения управления как фактор интеграции России в мировое сообщество**

Россия интенсивно проходит путь интеграции в мировое сообщество, и в этой связи все острее встает проблема установления единых требований (стандартов), в том числе в сферах информационных технологий и документационного обеспечения управления.

Создание международного стандарта ISO 15489-1:2001 «Information and documentation. Records management» («Информация и документация – Управление документами»), разработанного подкомитетом № 11 «Управление архивами (документами)», действующим в структуре технического комитета № 46 «Информация и документация» Международной организации по стандартизации (ИСО – ISO, International Organization for Standardization), явилось одним из ключевых решений в условиях глобализации мировых экономических отношений.

Международный стандарт ISO 15489-1:2001 состоит из двух частей: «Part 1:General» (Общие принципы) и «Part 2: Guidelines» (Практическое руководство). Во второй части стандарта освещаются процедуры управления документами организации в соответствии с принципами, стандартизированными в первой части ISO 15489-1:2001. Этот документ фактически является техническим отчетом, который, согласно правилам ИСО, относится к информационным документам и не имеет статуса стандарта; цель его разработки – предложить одну из возможных методологий внедрения систем управления документами, созданную в организации на базе принципов первой части ISO 15489-1:2001. Данная методология основана на австралийском опыте работы (впрочем, и сам стандарт изначально был создан на основе австралийских стандартов и лишь в процессе обсуждения в комитете ИСО приобрел универсальный характер, объединив в себе передовой опыт других стран). Вместе с тем следует отметить, что при обсуждении второй части ISO 15489-1:2001 выдвигались предложения заложить в технический отчет несколько вариантов методологий внедрения систем управления документами и тем самым снять противоречия, связанные с национальными особенностями ведения документации и управления документами. Но ввиду сложности и разновариантности этих методологий было принято решение привести в техническом отчете лишь одну версию и отнести работу по выработке необходимой методологии к сфере деятельности национальных органов по стандартизации, управлению документами и архивами.

Поэтому в большинстве развитых стран мира при разработке национального стандарта пристальное внимание уделяется первой части ISO 15489-1:2001, вторая используется как вспомогательный (уточняющий ряд положений первой части) документ.

## Назначение и структура ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007

В соответствии с Программой национальной стандартизации Российской Федерации на 2006-2007 годы ВНИИДАД разработал национальный стандарт России – ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования», который является, по сути, аутентичным переводом первой части международного стандарта ISO 15489-1:2001 «Information and documentation. Records management».

Приказом ФГУП «Стандартинформ» Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 утвержден и вводится в действие с 01 июля 2007 года.

ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 состоит из 11 разделов:

1. Область применения.
2. Нормативные ссылки.
3. Термины и определения.
4. Преимущества управления документами.
5. Нормативная среда.
6. Политика управления документами и ответственность.
7. Требования к управлению документами.
8. Проектирование и внедрение системы управления документами.
9. Процессы управления документами и контроль.
10. Мониторинг и аудит.
11. Обучение.

Данный стандарт содержит также Предметный указатель и Приложение А (справочное) «Сведения о соответствии ссылочных международных стандартов национальным стандартам Российской Федерации».

Стандарт регулирует процессы управления документами государственных, коммерческих и общественных организаций, предназначенными для внутреннего или внешнего пользования.

Положения стандарта являются рекомендациями в отношении создания систем управления документами, включения в них документов, а также обеспечения соответствия подлинных документов установленным в стандарте характеристикам (аутентичность, достоверность, целостность, пригодность для использования и др.).

Действие ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 распространяется на документы (всех форматов и на всех носителях), создаваемые или получаемые государственной, коммерческой или общественной организацией в процессе ее деятельности или лицом, на которого возложена такая обязанность.

Стандарт носит рекомендательный характер, что установлено Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Вместе с тем нельзя забывать о том, что стандарт содержит руководящие указания по управлению документами в рамках процессов управления качеством и окружающей средой в соответствии с национальными стандартами ГОСТ Р ИСО 9001 и ГОСТ Р ИСО 14001, а следовательно, обязателен для исполнения в организациях, аттестующихся на соответствие системам менеджмента качества (СМК). С учетом того, что специфика стандартов ИСО серии 9000, 14000 и других стандартов ИСО, регулирующих системы менеджмента качества различных сфер деятельности, заключается в нацеленности на повышение конкурентоспособности продукции и услуг, доверия потребителей этих услуг и продукции, кредиторов и инвесторов, а также на снижение рисков, связанных с производством, изменением внешней (в т.ч. нормативной) среды и другими факторами, можно провести прямую аналогию с ИСО 15489-1-2007 ввиду той же принципиальной значимости этого стандарта для процессов управления документами, в частности сферы документационного обеспечения управления.

*ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 содержит очень важный для отечественной практики ДОУ раздел – «Политика управления документами и ответственность»*, в котором сказано: «Ответственность и полномочия в области управления документами должны быть четко определены и доведены до сведения всей организации с тем, чтобы было ясно, кто несет ответственность за работу с конкретными документами. Эта ответственность должна быть распределена между всеми сотрудниками организации (в том числе управляющими документацией, специалистами смежных информационных профессий, руководством организации, руководителями структурных подразделений, администраторами систем управления документами и другими лицами, для которых работа с документами входит в их должностные обязанности) и отражена в должностных инструкциях и организационно-распорядительных документах организации. Особая ответственность в области управления документами должна быть возложена на лицо, обладающее соответствующими полномочиями внутри организации».

В данном случае представляет интерес дифференциация ответственности в области управления документами между сотрудниками организации в зависимости от их должностных обязанностей и занимаемого поста. Например, специалисты в области управления документами отвечают за все его аспекты, в том числе за проектирование, внедрение и сохранность систем управления документами и их эксплуатационные характеристики, а также за обучение пользователей управлению документами и применению систем управления документами в индивидуальной практической деятельности. Администраторы систем управления документами отвечают за точность введенной документации (документов), удобство их воспроизведения и восприятия, а также за доступ персонала организации к этим документам. Ответственность руководства заключается в поддержке политики управления документами во всей организации и т.п. Вместе с тем все сотрудники организации ответственны за сохранение аутентичности, целостности, достоверности и пригодности для использования документов, отражающих их деятельность.

*Стандарт содержит ряд требований к процессам управления документами и закладывает принципы разработки программ управления документами.* Основным принципом, позволяющим обеспечить непрерывность деловой деятельности организации, ее соответствие нормативной среде и требованиям отчетности, является необходимость «создавать и сохранять аутентичные, достоверные и пригодные для использования документы, а также защищать целостность этих документов в течение требуемого времени». Важным положением стандарта в этой связи является то, что информационные и коммуникационные системы, прикладные программы, а также поддерживаемые ими процессы деловой деятельности «следует проектировать, модифицировать или перепроектировать так, чтобы в процессе повседневной деловой деятельности это не мешало созданию соответствующих документов как составной части системы управления документами».

*Стандарт содержит также методические рекомендации по проектированию и внедрению систем управления документами.*До настоящего времени этот вопрос в нормативных актах, регулирующих деятельность в сфере документационного и информационного обеспечения управления, в должной мере не был отражен. Между тем такие документы содержат информацию, являющуюся ценным ресурсом и важным элементом деловой деятельности, а системный подход к управлению документами, отраженный в них, позволяет организациям создавать, использовать и сохранять документы во времени. В свою очередь, система управления документами позволяет создавать информационный ресурс о деловой деятельности организации, который может поддерживать ее последующую деятельность, обеспечивать оперативное принятие отдельных решений и представление необходимой и своевременной отчетности.

В разделе стандарта, посвященном вопросам проектирования и внедрения систем управления документами, описываются:

* характеристики систем управления документами, основными из которых являются надежность, целостность, соответствие, комплексность, системность и др.;
* процесс проектирования и внедрения системы управления документами и его методология;
* описывается механизм и условия прекращения применения системы управления документами, главным из которых является условие, что независимо от причин прекращения использования системы управления документами или утраты ею легитимности «документы, находящиеся в этой системе, должны быть доступны», а сам процесс прекращения деятельности этой системы должен быть «документально зафиксирован в той мере, в которой это потребуется для сохранения аутентичности, достоверности и пригодности для использования документов, по-прежнему находящихся в системе».

Методология проектирования и внедрения системы управления документами, заложенная в ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007, проста и логична. Она включает в себя несколько «задач» (этапов), которые допускается выполнять на различных стадиях проектирования и внедрения системы управления документами, «многократно, частично или полностью, в соответствии с организационными потребностями, официальными требованиями и изменениями организационной среды или среды управления документами».

*Основными задачами* предлагаемой методологии являются:

* предварительное обследование организации, намеренной внедрить систему управления документами;
* анализ ее деловой деятельности;
* определение требований к документам, подлежащим включению в эту систему;
* оценка систем управления документами, существующих на рынке;
* разработка и внедрение в практику работы организации принципов политики, стандартов, процедур и других документов, обеспечивающих соблюдение требований к документам и правилам документирования;
* проектирование системы управления документами;
* внедрение системы управления документами;
* обследование системы управления документами после внедрения.

*Важная особенность национального стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 – его универсальность с точки зрения традиционного и электронного делопроизводства.* Отсюда вытекает следующее: во-первых, системы традиционного и электронного документооборота могут и должны существовать параллельно и быть взаимодополняющими; во-вторых, система управления документами включает оба эти направления. Следовательно, при проектировании системы управления документами необходимо выбирать «подходящую среду хранения и носители информации, средства физической защиты, процедуры обработки и системы хранения документов».

*Одним из нововведений данного стандарта является стандартизированная возможность распределенного хранения и управления документами,* которая предоставляет организациям право физически хранить документы в одной организации, а управлять ими (например, использовать) и возложить ответственность за их сохранность либо на организацию – создателя документов, либо на другой полномочный орган, при условии, что правовая и нормативная среда это позволяют. На современном этапе многие коммерческие организации, чьи офисы расположены в респектабельных зданиях в центре Москвы, уже используют этот порядок в практике своей работы. При этом данный порядок распространяется на документы как на электронных, так и на традиционных (бумажных) носителях. Этим и объясняется рост числа частных архивов, предоставляющих подобные услуги и составляющих серьезную конкуренцию государственным.

Несмотря на то что действие ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 не распространяется на управление архивными документами в архивных учреждениях, в нем подчеркивается *значимость архивной службы при привлечении ее к участию в процессе планирования и внедрения политики и процедур управления документами.*

*В стандарте особое внимание уделяется проблемам сохранности документов, введенных в систему управления документами, и, в частности, срокам хранения этих документов.* Стандарт не определяет эти сроки – в Российской Федерации подобные вопросы давно и достаточно полно проработаны в отношении традиционных документов и есть все основания утверждать, что и в отношении электронных документов этот вопрос вскоре будет урегулирован. Значимость положений национального стандарта заключается в том, что принятие решения о сроках хранения документов в системе управления документами должно происходить на основе существующих норм, исходя из потребностей деловой деятельности, с учетом прав всех заинтересованных лиц, а также при оценке рисков, возможных в случае несвоевременного уничтожения документов. Таким образом, приоритетное значение имеет соблюдение требований нормативной среды. При этом «правовыми или иными требованиями нормативной среды устанавливаются минимальные сроки хранения документов в системе управления документами», а к решению этого вопроса «следует привлекать уполномоченные органы (архивные органы или аудиторов)».

При работе над национальным стандартом ВНИИДАД максимально адаптировал терминологию стандарта к терминологии, используемой в отечественном документоведении, а также провел существенную редакторскую работу над самим текстом стандарта, написав его «по-русски», сохранив при этом аутентичность его перевода.

Нисколько не приуменьшая практическую ценность, актуальность и востребованность ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007, не следует забывать о том, что Россия имеет огромный опыт унификации и стандартизации процессов управления документами, а также самих форм документов, особенно в системах организационно-распорядительной документации. Эти традиции уходят еще в советский период, когда все было строго централизованно и огосударствлено. Поэтому международный стандарт ИСО 154989-2001 не является для нас чем-то новым, как, например, для некоторых европейских стран, где процессы управления документами заботили государство исключительно в рамках подчиненных ему структур, а существовавший при этом огромный частный сектор экономики играл по своим самостоятельно установленным (зачастую в пределах одной компании) правилам.

В то же время в России с появлением частного сектора экономики государство не распространило на него уже имеющиеся и опробованные правила и методы управления документами, а со временем вообще устранилось от этой проблемы. Все нормативно-методические документы, регламентирующие процессы управления документами в сфере ДОУ, адресованы исключительно федеральным органам исполнительной власти. И совершенно непонятно, что же делать организациям, намеренным добросовестно вести свое делопроизводство, на какие нормативные документы им опираться в работе. И в этой связи ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» отвечает на эти вопросы. Распространяя единые правила и процедуры управления документами на государственный и частный сектор экономики, ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 будет способствовать возрождению единой системы документационного и информационного обеспечения управления в России[[25]](#footnote-25).

**Заключение**

Изучив и обобщив опыт работы с документами за рубежом, мы пришли к следующим выводам:

* международные требования в области документооборота, несмотря на то, что законодательство в различных странах-государствах неодинаково, находят свое отражение в национальных стандартах зарубежных стран и стандартах России;
* нормативное регулирование электронного документооборота, первоначально получившего широкое распространение в США, на сегодня приобретает первостепенное значение при организации и функционировании современных систем документооборота на предприятии в развитых странах;
* в целях обеспечения потребностей развития электронного документооборота важна выработка единообразных норм, унификация и гармонизация законодательства об электронном документообороте;
* в России имеет место отставание документоведческих разработок нормативного и методического характера от темпов развития информационных технологий, хотя за последнее десятилетие законодательство в области работы с документами существенно обновилось, но оно не в полной мере отвечает международным стандартам и рекомендациям ООН, в отличие от законодательства развитых стран. Усиление взаимного влияния национальных экономик и правовых систем требует норм российского законодательства в сфере работы с документами с тем, чтобы они соответствовали международным стандартам.

При сравнении российского и зарубежного направлений развития систем документооборота можно констатировать следующее:

1. Документооборот в России в большей части все еще остается бумажным; для России в отличие от зарубежных стран характерен чётко выраженный вертикальный характер движения документов с жесткой регламентацией маршрутов движения документов, а также наличие специальных служб для выполнения основных делопроизводственных операций.
2. Российским организациям необходимо учитывать как традиционно российские принципы работы с документами, так и прогрессивные западные для рациональной работы с документами и для повышения конкурентоспособности. Поэтому руководитель должен предъявлять особые требования к профессиональным знаниям работников, стимулируя их к активному поиску оптимальных решений, в том числе и путем обращения к международной практике.

К основным направлениям совершенствования документационного обеспечения управления в России можно отнести:

* разработку единых нормативно-методических основ, принципов и правил документирования информации и работы с документированной информацией;
* стандартизацию и унификацию документов, в том числе стандартизацию и унификацию новых информационных технологий;
* обеспечение информационной безопасности и защиты информации от несанкционированного доступа;
* реализацию «Концепции формирования единого информационного пространства и соответствующих государственных информационных ресурсов»;
* повышение уровня подготовленности работников аппарата управления в области основных, принципиальных положений ДОУ и архивного дела.

Совершенствование документационного обеспечения управления становится обязательным в современных условиях интеграции России в мировое информационное пространство.

**Список использованной литературы**

ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». – М.: Госстандарт России: Издательство стандартов, 1998.

ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» – М.: Госстандарт России: Издательство стандартов, 2007.

ИСО 15489-2001 «Информация и документация – Управление документацией».

Федеральный закон от 10.02.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // Справочная правовая система КОНСУЛЬТАНТ (http://www.consultant.ru).

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Справочная правовая система КОНСУЛЬТАНТ (http://www.consultant.ru).

Digital Signature Directive 1999/93/EU (28.06.99) // Official Journal of the European Communities. – 1999. – № 28.

1. Арндт, А.Ю. Электронная торговля: имплементация директив ЕС в национальное законодательство Германии, Франции и Великобритании / А.Ю. Арндт, О.А. Романов // [Электронный ресурс]. – http://www.russianlaw.net.

Беззубенко, Н.С. Информационное обеспечение управления: учебное пособие / Н.С. Беззубенко. – Тула, 2008.

1. Варламова, Л.Н. Новый стандарт в области делопроизводства / Л.Н. Варламова // Секретарь-референт. – 2007. – №6.
2. Костомаров, М.Н. Управление документами в США / М.Н. Костомаров // Секретарское дело. – 1996. – № 3.
3. Кошевая, И.П. Метрология, стандартизация, сертификация: Учебник / И.П. Кошевая, А.А. Канке. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2007.
4. Крылова, Г.Д. Основы стандартизации, сертификации, метрологии: Учебник / Г.Д. Крылова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.

Крюкова, Н.П. Документирование управленческой деятельности: Учебное пособие / Н.П. Крюкова. – М.: ИНФРА-М, 2008.

1. Кузнецова, Т.В. Делопроизводство (документационное обеспечение управления) / Т.В. Кузнецова // Управление персоналом. – 2003. – № 6.
2. Ларин, М.В. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в современных условиях / М.В. Ларин // Сайт «АКДИ Экономика и жизнь». [Электронный ресурс]. – http://www.akdi.ru.

Ларин, М.В. Управление документацией: теория и практика / М.В. Ларин // Делопроизводитель. – 2001. – № 1.

Ловцов, Д.А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота / Д.А. Ловцов // Делопроизводитель. – 2008. – № 5.

Персианов, В.В. Информационные системы: Учебно-методическое пособие / В.В.Персианов, Е.И.Логинова. – Тула: Издательство ТГПУ им. Л.Н.Толстого, 2008.

Рогожин, М.Ю. Документационное обеспечение управления: учебно-практическое пособие / М.Ю. Рогожин. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2005.

Рысков, О.И. Управление документами в европейских странах / О.И. Рысков // Делопроизводство. – 2006. – № 4.

Сафиуллина, З.А. Информация: ценность и оценка: Научно-практическое пособие / З.А. Сафиуллина. – М.: «Либирея-Бибинформ», 2006.

Смирнова, Г.Н. Методическое пособие по дисциплине «Электронные системы управления документооборотом» / Г.Н. Смирнова. – Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права – М., 2002.

Степанова, Е.Е. Информационное обеспечение управленческой деятельности: Учебное пособие / Е.Е. Степанова, Н.В. Хмелевская. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2002.

Храмцовская, Н.А. Международные стандарты по делопроизводству / Н.А. Храмцовская // Секретарь-референт. – 2006. – № 12.

Храмцовская, Н.А. Стандарты СЭД: что подойдет России? / Н.А. Храмцовская // Секретарь-референт. – 2006. – № 4.

1. Ларин, М.В. Управление документацией: теория и практика / М.В. Ларин // Делопроизводитель. – 2001. – № 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Беззубенко, Н.С. Информационное обеспечение управления: учебное пособие / Н.С. Беззубенко. – Тула, 2008. – С.2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Рогожин, М.Ю. Документационное обеспечение управления: учебно-практическое пособие / М.Ю. Рогожин. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2005. – С.5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Рысков, О.И. Управление документами в европейских странах / О.И. Рысков // Делопроизводство. – 2006. – № 4. – С.8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Храмцовская, Н.А. Международные стандарты по делопроизводству / Н.А. Храмцовская // Секретарь-референт. – 2006. – № 12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Рысков, О.И. Управление документами в европейских странах / О.И. Рысков // Делопроизводство. – 2006. – № 4. – С.11. [↑](#footnote-ref-6)
7. Храмцовская, Н.А. Стандарты СЭД: что подойдет России? / Н.А. Храмцовская // Секретарь-референт. – 2006. – № 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». – М.: Госстандарт России: Издательство стандартов, 1998. – П. 60. [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. Кузнецова, Т.В. Делопроизводство (документационное обеспечение управления) / Т.В. Кузнецова // Управление персоналом. – 2003. – № 6. – С. 48. [↑](#footnote-ref-10)
11. ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». – М.: Госстандарт России: Издательство стандартов, 1998. – П. 59. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный закон от 10.02.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // Справочная правовая система КОНСУЛЬТАНТ (http://www.consultant.ru). [↑](#footnote-ref-12)
13. Крюкова, Н.П. Документирование управленческой деятельности: Учебное пособие / Н.П. Крюкова. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 92. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ловцов, Д.А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота / Д.А. Ловцов // Делопроизводитель. – 2008. – № 5. – С. 5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Digital Signature Directive 1999/93/EU (28.06.99) // Official Journal of the European Communities. – 1999. – № 28. [↑](#footnote-ref-15)
16. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // СЗ РФ. – 2002. – № 2. [↑](#footnote-ref-16)
17. Арндт, А.Ю. Электронная торговля: имплементация директив ЕС в национальное законодательство Германии, Франции и Великобритании / А.Ю. Арндт, О.А. Романов // [Электронный ресурс]. – http://www.russianlaw.net. [↑](#footnote-ref-17)
18. Костомаров, М.Н. Управление документами в США / М.Н. Костомаров // Секретарское дело. – 1996. – № 3. – С. 23-25. [↑](#footnote-ref-18)
19. Арндт, А.Ю. Электронная торговля: имплементация директив ЕС в национальное законодательство Германии, Франции и Великобритании / А.Ю. Арндт, О.А. Романов // [Электронный ресурс]. – http://www.russianlaw.net. [↑](#footnote-ref-19)
20. Арндт, А.Ю. Электронная торговля: имплементация директив ЕС в национальное законодательство Германии, Франции и Великобритании / А.Ю. Арндт, О.А. Романов // [Электронный ресурс]. – http://www.russianlaw.net. [↑](#footnote-ref-20)
21. Арндт, А.Ю. Электронная торговля: имплементация директив ЕС в национальное законодательство Германии, Франции и Великобритании / А.Ю. Арндт, О.А. Романов // [Электронный ресурс]. – http://www.russianlaw.net. [↑](#footnote-ref-21)
22. Шадрин, К.А. Проблемы международного электронного документооборота / К.А. Шадрин // Информационная безопасность. – 2008. – № 1. – С.11. [↑](#footnote-ref-22)
23. Персианов, В.В. Информационные системы: Учебно-методическое пособие / В.В.Персианов, Е.И.Логинова. – Тула: Издательство ТГПУ им. Л.Н.Толстого, 2008. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ларин, М.В. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в современных условиях / М.В. Ларин // Сайт «АКДИ Экономика и жизнь». [Электронный ресурс]. – http://www.akdi.ru. [↑](#footnote-ref-24)
25. Варламова, Л.Н. Новый стандарт в области делопроизводства / Л.Н. Варламова // Секретарь-референт. – 2007. – №6. – С.10-12. [↑](#footnote-ref-25)