

Значение изучения зарубежного опыта
в развитии отечественного документоведения

Анфиса А. Григорьева

Российский государственный гуманитарный университет

Современный этап развития общества характеризуется активным созданием и внедрением новых информационных технологий, возможности которых стремительно расширяются и распространяются на большее число сфер деятельности. Перспективы их применения для развития информационного общества, формирования цифровой экономики в России, обеспечения национальных интересов и реализации стратегических приоритетов являются ключевыми в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 г. № 203. В частности, это касается внедрения электронного документооборота: положения Стратегии отражают продвижение проектов по внедрению электронного документооборота в организациях, создание условий для повышения доверия к электронным документам, а также осуществление идентификации и аутентификации участников правоотношений в электронной форме.

Практические инструкции по внедрению электронного документооборота, а именно «возможности и сервисы, реализующие стандарты единого информационного пространства при работе с электронными документами на всех стадиях жизненного цикла информационного взаимодействия» рассматриваются в «Методических рекомендациях по внедрению электронного документооборота в целях обеспечения популяризации использования электронного документооборота среди граждан и организаций Российской Федерации», разработанных в соответствии с Пунктом 63 Плана мероприятий реализации стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 637-р.

Безусловно, повсеместная цифровизация общества влечет за собой трансформацию документа, его признаков, свойств и функций в условиях применений информационных технологий. Это обуславливает необходимость методологического переосмысления подходов к работе с документами. Как отмечает Н.Г. Суровцева, фундаментальные теоретические подходы документоведения, которые были сформулированы в XX в. и ориентированы преимущественно на работу с бумажными документами, не могут применяться в отношении электронных документов. В связи с этим отметим, что в отечественном документоведении научным осмыслением понятия

«электронный документ» и его характеристик, а также проблемами формирования государственной политики в сфере электронного документооборота занимается М.В. Ларин. Аналогичные вопросы, а также нормативно-правовое регулирование работы с электронными документами находятся в области научного интереса В.Ф. Янковой и О.И. Рыскова. Признаки и свойства электронного документа в своих работах рассматривает А.Е. Рыбаков, нормативное регулирование и практику работы с электронной подписью изучает Ю.М. Кукарина и т.д.

Вместе с тем, при изучении теоретических и методических основ управления электронными документами и их закрепления в документоведении нельзя оставить без внимания опыт, накопленный в ряде стран, прежде всего в тех из них, где сложилась нормативно регулируемая практика управления электронными документами. Обратимся к изысканиям отечественных исследователей в данной области.

Значительный вклад в изучение зарубежного опыта управления документами внес доктор исторических наук М.В. Ларин, опубликовавший значительное количество статей, в которых рассматриваются различные аспекты управления электронными документами в разных странах.

Так, например, в статье «Развитие законодательной и методической базы работы с электронными документами в Федеральном архиве Германии» освещается актуальная законодательная и нормативно-правовая база управления документами в органах власти, а также государственных и негосударственных организациях.

В статье «Организация работы с электронными документами в Федеральном архиве Германии» М.В. Ларин освещает опыт Федерального архива Германии по организации архивного хранения электронных документов. Также в статье приводится анализ нормативно-методической базы управления электронными документами в Федеральном архиве, функции архива, его информационная инфраструктура, рассматривается деятельность цифрового архива как подразделения Федерального архива и проект создания и функционирования промежуточного архива электронных документов.

Статья «Зарубежный опыт организации архивного хранения электронных документов» посвящена рассмотрению и анализу организационных и технологических решений, используемых архивистами ряда стран для организации оперативного и архивного хранения электронных документов. Автор отмечает, что широкое внедрение информационных систем управления документами в деятельность организаций привело к накоплению значительных объемов электронных документов, которые представляют собой ценность и должны передаваться на долгосрочное

хранение в архивах, что в свою очередь создает необходимость решения организационных и технологических вопросов хранения электронных документов в соответствии с актуальными нормами законодательства.

На основе проведенного исследования М.В. Ларин выделил основные подходы к организации хранения электронных документов, применяемые в рассматриваемых странах, лучшие из которых, по мнению автора, могут быть применены в отечественной практике.

Еще одним исследователем, так или иначе рассматривавшим зарубежный опыт управления электронными документами, является О.И. Рысков. В своей диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук на тему «Исследование нормативно-методического обеспечения и практики применения электронных документов в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации» автор, помимо прочего, исследует основные подходы к определению понятия «электронный документ», классификации электронных документов, выделению компонентов состава электронного документа, представленные в отечественных и зарубежных источниках. Автор отмечает, что анализ нормативной базы работы с электронными документами в странах ближнего и дальнего зарубежья может быть чрезвычайно полезным при определении перспектив и направлений формирования нормативной базы Российской Федерации в области управления электронными документами.

О.И. Рысков также приходит к выводу, что в настоящее время в России, в отличие от передовых зарубежных стран (США, Великобритания, Австралия и др., рассмотренные автором), отсутствует концепция развития нормативно-методического обеспечения управления электронными документами в деятельности органов государственной власти, государственных и частных организациях.

Что касается исследования ключевых понятий документоведения в эпоху цифровизации, «электронный документ» и «электронная подпись», в законодательных актах зарубежных стран и России, анализу их содержания посвящено диссертационное исследование Ю.М. Кукариной. В данном исследовании автор анализирует отечественные и зарубежные законодательные акты, а также изыскания отечественных и зарубежных авторов по аналогичным и смежным темам с целью проанализировать с позиций документоведения отражение ключевых понятий «электронный документ» и «электронная подпись». В частности, автор анализирует законодательные акты международных организаций (ЮНСИТРАЛ, Европейский Союз), законодательные акты США, стран Западной Европы и стран Азии.

Ю.М. Кукарина отмечает, что несмотря на возрастающий интерес специалистов к проблемам электронного документа, все еще наблюдается

недостаток отечественной и зарубежной литературы по данной теме. Отметим, что такое положение дел обуславливается чрезвычайно быстрым развитием информационных технологий, используемых в данной сфере, а также законодательных инициатив, что приводит к стремительной потере актуальности многих исследований.

Таким образом, на современном этапе среди отечественных исследователей установилось единогласное мнение о том, что изучение зарубежного опыта с возможной адаптацией и последующим использованием в отечественной практике, может быть крайне полезным и продуктивным. В частности, обратимся к опыту Федеративной Республики Германии в области разработки теоретических и практических аспектов управления электронными документами, поскольку на данный момент эта страна занимает лидирующие позиции в области управления электронными документами.

В ФРГ сложился комплекс нормативно-правовых и методических документов, регламентирующих как делопроизводство органов власти, государственных и негосударственных организаций в целом, так и управление электронными документами в частности. Помимо нормативно-правовых и методических актов в немецкой практике управления документами важную роль играют стандарты, которые, несмотря на рекомендательный характер, также являются методической основой для делопроизводства в федеральных органах власти ФРГ.

Во многом это определяет успешность и оперативность проведения проекта по переводу администраций федеральных органов власти на безбумажный документооборот и управление бизнес-процессами, поскольку в данных актах затрагиваются все функциональные, организационные и технические вопросы, которые могут возникнуть при проведении проекта. Более того, Федеральный архив, а также Федеральный центр информационных технологий предоставляют органам власти бесплатные консультации по разработке, внедрению, адаптации системы, по вопросам юридически корректной работы с электронными документами в системе электронного документооборота, а также по обучению персонала работе в данной системе и по вопросам передачи электронных документов на архивное хранение.

Отметим, что принципы официального делопроизводства в ФРГ являются собой практическим исполнением разработанной нормативно-правовой и методической базы. В соответствии с Директивой по обработке и управлению документами в федеральных министерствах ФРГ (RegR) и Общим порядком работы федеральных министерств ФРГ (GGO) основными принципами, являющимися собой фундамент системы управления документами в Германии, в том числе, электронными документами, являются следующие:

административные действия должны быть подробным образом задокументированы в письменной форме; документы, находящиеся в подразделении на оперативном хранении, должны быть организованы таким образом, чтобы к ним при необходимости можно было обратиться; документы, находящиеся на оперативном хранении в структурном подразделении, должны быть сохранены в пригодном для потенциального обращения к ним виде (до передачи в архив организации).

В свою очередь разработка и внедрение единой методологии электронного межведомственного взаимодействия и ИТ-решения явились основополагающими направлениями при реализации принятой в 2000 г. программы Электронного Правительства. Основным регламентирующим документом стала организационная концепция DOMEA и разработанная в соответствии с ее положениями одноименная система электронного документооборота DOMEA.

По мере развития информационных технологий и подходов к организации управления электронными документами становилось очевидным, что организационная концепция и одноименная ей система перестали отвечать требованиям современности: процесс получения сертификата соответствия ИТ-решений для внедрения в федеральные органы власти оставался долгим и трудоемким, тогда как многие положения, описанные в требованиях к системам, утратили актуальность; система DOMEA не предполагала возможность настройки дополнительных необходимых функциональных модулей, иными словами, ее невозможно адаптировать под возможные изменения функциональных потребностей органов власти.

Актуальная Организационная концепция «Электронная административная работа» (elektronische Verwaltungsarbeit) является нормативной базой информационной системы E-Akte Bund, которая регламентирует вопросы подготовки организации к переходу на электронный документооборот (проведение аудита документов и бизнес-процессов), выбор функциональных модулей для данной системы (электронный документооборот, долговременное электронное хранение и др.), а также рекомендует более выгодные с точки зрения экономии ресурсов сценарии проведения проекта по внедрению.

Организационная концепция подробно рассматривает этапы проведения проекта по внедрению федеральной информационной системы в органы государственной власти, а именно: инициация (все действия, необходимые для успешного начала проекта внедрения), инициализация (настройка процессов управления проектом: команда проекта знакомится с темой и целью проекта, закладывает основу для решения основных задач (планирование и

контроллинг, инструменты управления знаниями, меры по управлению рисками)), создание предпосылок (проведение организационной и технической подготовки на базе исследований, которые были проведены ранее), внедрение (техническая реализация системы в соответствии с концепциями, разработанными в рамках предыдущей фазы; тестирование системы на соответствие требованиям конкретного ведомства) и завершение (подготовка отчетной документации по итогам проведения проекта).

Таким образом, в настоящее время в России значительное внимание исследователей обращено к зарубежному опыту управления документами, поскольку цифровизация и информатизация процессов управления является беспрецедентной трансформацией на всех уровнях управления как органами государственной власти, так и государственными и негосударственными организациями, и чужой опыт, удачный или нет, может быть крайне полезен при разработке собственной стратегии в данном направлении.