

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ

*В статье рассмотрены проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в России, обозначены пути их решения. Обоснована необходимость закрепления основных правил документационного обеспечения на федеральном уровне.*

*Ключевые слова: документационное обеспечение управления, проблемы совершенствования документационного обеспечения в управлении, правила документационного обеспечения, государственные правовые акты ведения делопроизводства.*

## IMPROVEMENT OF DOCUMENT SECURITY IN RUSSIA

*The article considers the problems of the improvement of document management in Russia, the ways of their solution. The necessity of consolidation of the main rules of documentation support at the Federal level.*

*Keywords: documentary maintenance of management, problems of improvement of documentation support in management, rules of document security, national legal acts on the matter-production.*

В современной социально-экономической обстановке в условиях поиска оптимальных путей информатизации общества и вхождения России в мировое информационное пространство первостепенное значение имеет решение 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 фиксации.

В настоящее время работы по многим аспектам проблемы ДОУ, в том числе документооборота с использованием современных информационных технологий, имеют, как правило, некоординируемый характер, в основном по следующим направлениям:

разработка единых нормативно-методических основ, принципов и правил документирования информации и работы с документированной информацией;

стандартизация и унификация документов;  
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 государственных информационных ресурсов.

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

Проведенные по инициативе Аппарата Администрации Президента РФ 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 научно-методического управления документацией потребностям времени;

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.

Утрата реального знания нормативных требований к организации документационных процессов, выработанных в 70-80-х гг., принципиальные изменения взаимоотношения Центра и субъектов Федерации, изменение форм и методов управленческой деятельности, значительное обновление кадрового состава аппарата управления – все это вызывает необходимость 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 должна стать, кроме решения собственно документоведческих проблем, также регламентация порядка лицензирования и сертификации систем ДОУ, автоматизированных документационных и архивных технологий, порядка доступа к информационным ресурсам.

Внедрение результатов разработок комплексной программы, единых норм и правил организации работы с документацией в условиях современных информационных технологий позволит суще-

ственно повысить качество и эффективность ДОУ на всех уровнях управления, качество комплектования архивного фонда РФ.

Основополагающую роль в решении проблем ДОУ должен сыграть закон о документации Российской Федерации. Он 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 с целью удовлетворения потребностей в документации субъектов права, мер ответственности за нарушения в сфере документирования. 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 – настоятельно необходимая задача ближайшего будущего.

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

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.

Исключительно важное значение имеют также последующая разработка и ведение общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, в том числе форм управленческой документации на уровне ведомств, предприятий и организаций [3].

Все более возрастающую важность приобретают в последнее время также задачи организации упорядочения и регламентации государственного и ведомственного хранения документации на нетрадиционных носителях, которые до сих пор решаются в отдельных учреждениях на эмпирическом уровне и практически не регламентируются общегосударственными нормами [2].

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 первостепенной государственной заботы, как существенно влияющих 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 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 об-

щих 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 документам.

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 и в других развитых государствах.

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

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 разнообразные названия – система автоматизации документооборота; компьютерная система автоматизации делопроизводства и документооборота; система управления делопроизводством; распределенная система управления документами; электронный архив и т.п. Разногласия в названиях разработанных и разрабатываемых систем свидетельствуют, что на сегодня эта область информационного рынка еще не оформилась в качестве самостоятельного сегмента, в ряде случаев продукты АСУД появляются как сопутствующие разработки или побочный продукт при решении других, более сложных задач.

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 ДООУ или же, наряду с другими назначениями, она может быть приспособлена для выполнения (или попутно выполняет) задачи ДООУ?

В-третьих, для потребителя важны стоимость системы и масштаб организации, в которой ее можно применить, а также объем документооборота. При выборе необходимой системы потребителями 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.

Приведенная систематизация носит условный характер, однако она охватывает основные типы потребителей АСУД. Для каждой из названных групп потребителей существует целый ряд предложений.

Можно сформулировать определенные требования к современной системе управления документацией 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, реализовывать принцип однократного ввода информации и ее многократного использования. Система 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 [1].

---

1. Ларин, М.В. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в современных условиях // Сайт «АКДИ Экономика и жизнь». [Электронный ресурс]. – <http://www.akdi.ru>.
2. Ловцов, Д.А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота // Делопроизводитель. – 2008. – № 5. – С. 5.
3. Храмцовская, Н.А. Международные стандарты по делопроизводству // Секретарь-референт. – 2006. – № 12.