

Ларин Михаил Васильевич, доктор ист. наук, профессор, заведующий кафедрой автоматизированных систем документационного обеспечения управления, Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ), г. Москва, Россия

e-mail: larin.m@rggu.ru

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В РОССИИ

Аннотация. В докладе освещается развитие нормативно-правовой базы в Российской Федерации в современных условиях. Исходя из положений Национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» и Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг., следующим этапом развития системы управления документами является этап глобального перехода к цифровым инструментам. Для решения вышеназванного комплекса задач назрела необходимость глубокой модернизации законодательства в сфере управления документами. Необходимо ускорить подготовку полноценной нормативной правовой базы, регламентирующей создание, хранение и использование электронных документов в процессе делопроизводства и в архивах. В статье представлен обзор важнейших нормативных актов в данной сфере, принятых в течение последних лет.

Ключевые слова: делопроизводство, управление документами, архивное дело, электронный документ, информационная технология, законодательство, нормативный акт

DEVELOPMENT OF THE REGULATORY BASE FOR DOCUMENT MANAGEMENT IN RUSSIA

Larin Mikhail V., Dr., Prof., Head of the Department of electronic records management systems, Russian State University for Humanities (RGGU), Moscow Russia

e-mail: larin.m@rggu.ru

Abstract. The report highlights the development of the regulatory framework in the Russian Federation in modern conditions Based on the provisions of the National Project "Digital Economy of the Russian Federation" and the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017 - 2030, the next stage in the development of the document management system is the stage of global transition to digital tools. To solve the above set of tasks, there is a need for a deep modernization of legislation in the field of document management. It is necessary to accelerate the preparation of a full-fledged regulatory legal framework governing the creation, storage and use of electronic documents in the process of office work and archives. The article provides an overview of the most important regulations in this area, adopted in recent years.

Keywords: office work, document management, archiving, electronic document, information technology, legislation, normative act

Развитие нормативной базы управления документами во многом связано с деятельностью Федерального архивного агентства (Росархива). После его перехода, согласно Указу Президента России от 22 июня 2016 г. № 293, в ведение Президента Российской Федерации, агентство стало отвечать за реализацию функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства [Указ Президента, 2016: ст. 4034]. Росархив получил возможность выступать с законодательными инициативами по вопросам своей компетенции, а также осуществлять полномочия по разработке и утверждению основных нормативных актов, относящихся к своей сфере деятельности.

Изменение задач и функций Росархива в сфере государственного делопроизводства уже дало результаты. Разработаны Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях, Правила делопроизводства в органах государственной власти и органов местного самоуправления, утверждены Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов, новые правила работы государственных архивов.

Вместе с тем, исходя из положений Национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» и Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг., следующим этапом развития системы управления документами является этап глобального перехода к цифровым инструментам. Для достижения этой цели Росархив выдвинул целью «сформировать нормативную базу работы с электронными документами в делопроизводстве, в архивах органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также разработать порядок подготовки и передачи в государственные и муниципальные архивы документов Архивного фонда Российской Федерации, созданных в форме электронных документов» [План деятельности]. Представляется, что для решения вышеназванного комплекса задач назрела необходимость глубокой модернизации законодательства в сфере управления документами. В соответствии с планом мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика» Росархиву, ряду министерств и ведомств поручено внести изменения в федеральное законодательство и иные нормативные правовые акты в части уточнения понятия электронного документа, определения процедур его хранения и использования. Поэтому предстоит ускорить подготовку полноценной нормативной правовой базы, регламентирующей создание, хранение и использование электронных документов в процессе делопроизводства и архивах.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий

по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» федеральным органам исполнительной власти и органам управления государственными внебюджетными фондами было дано поручение о разработке программ цифровой трансформации. Согласно этому постановлению, под цифровой трансформацией понимается совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность.

Важно подчеркнуть, что совершенствование современной нормативной среды управления документами, как в делопроизводстве, так и в архивном деле связано с необходимостью регулировать информационные процедуры, лежащие в основе управления документами, что требует согласованных действий Росархива и других заинтересованных ведомств, прежде всего, с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Поэтому, когда идет речь о развитии нормативной базы управления документами, невозможно ориентироваться лишь на нормативные акты, которые разрабатываются Федеральным архивным агентством. Управление информацией и документами следует рассматривать в ракурсе общей государственной политики.

С учетом этого, для специалистов в сфере управления документами представляет первостепенный интерес постановление Правительства РФ от 24.07.2021 № 1264 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» взамен аналогичных правил 2014 года. Обновленные Правила устанавливают порядок информационного взаимодействия «посредством обмена документами в электронном виде» федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, а также организаций, если эти участники осуществили присоединение к системе межведомственного электронного документооборота (МЭДО). Важно подчеркнуть, что в Правилах под документом в электронном виде понимается электронный документ, состав реквизитов которого определяется в соответствии с Правилами делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления, установленными Федеральным архивным агентством. Фактически, таким образом, признана ведущая роль Росархива в нормативном регулировании вопросов делопроизводства в системе МЭДО. Документы в электронном виде, используемые в процессе информационного взаимодействия, создаются в ходе деятельности участников информационного взаимодействия между собой с применением имеющихся у них систем электронного документооборота. При этом должны быть соблюдены требования законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов участников информационного взаимодействия, устанавливающих правила (порядок) документирования, документооборота и использования документов. Правила вновь закрепили положение о том, что единицей передачи информации в процессе информационного взаимодействия является транспортный контейнер документа в электронном виде и раскрыли требования к его содержанию. Таким образом, новая редакция правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия существенно дополнила нормативную базу управления документами в Российской Федерации.

В течение длительного периода в нашей стране не находила решения проблема межведомственного электронного документооборота. Неоднократно возникавший вопрос о необходимости создания единой государственной системы электронного документооборота не находил должного ответа. Однако с принятием Национальной программы «Цифровая экономика» ситуация начала меняться в позитивном направлении. Предвестником этого стало появление Концепции развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности (утв. решением президиума Правительственной комиссии по

цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 25.12.2020 № 34).

В этой концепции определены цели, задачи и основные принципы развития и функционирования в Российской Федерации юридически значимого электронного документооборота между участниками электронного взаимодействия, как при взаимодействии хозяйствующих субъектов с органами государственной власти, так и при взаимодействии хозяйствующих субъектов между собой. Основной целью Концепции является определение путей и способов цифровизации документооборота в Российской Федерации за счет повышения качества и эффективности документооборота на основе высокотехнологичных решений, упрощения, облегчения и создания комфортных условий для электронного взаимодействия между государственными органами власти и хозяйствующими субъектами, повышение доверия к цифровым технологиям. Область действия Концепции распространяется на случаи применения электронного документооборота во всех направлениях деятельности хозяйствующих субъектов, включая внутренние бизнес-процессы деятельности с обеспечением прослеживания выполненных процедур подписания электронных документов. Одним из направлений оптимизации работы с документами в хозяйственной деятельности является цифровизация документооборота финансово-хозяйственной деятельности, а именно перевод документов, их оборота и хранения в электронную форму. По оценкам экспертов, перевод бумажного документооборота в электронную форму позволит сократить временные затраты, связанные с работой с документами, на 80 % [Концепция развития].

Для решения данной задачи Правительство РФ предложило создать государственную информационную систему «Типовое облачное решение системы электронного документооборота» (далее – ГИС ТОР СЭД) [Постановление правительства, 2022, № 172]. В утвержденном Постановлении правительства РФ от 15 февраля 2022 г. № 172 положении указаны цели

создания системы: «Государственная информационная система создается в целях обеспечения процессов делопроизводства с возможностью информационного взаимодействия с участниками межведомственного электронного документооборота при осуществлении полномочий органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, некоммерческими организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, иными организациями, ведущими регулярную переписку с органами государственной власти, посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий» [Постановление правительства, 2022, № 172].

Государственная информационная система создается для решения следующих задач:

автоматизация функций делопроизводства, в том числе согласование проектов документов; подписание проектов документов; определение мест хранения документов (копий документов) и включение документов (копий документов) в дела; обработка и отправка исходящих документов;

информационное взаимодействие в рамках межведомственного электронного документооборота;

обработка электронных документов с сохранением их юридической значимости;

хранение электронных документов, исключающее их изменение или утрату, до их передачи на централизованное хранение в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации;

конвертация электронных документов в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации.

Таким образом, ГИС ТОР СЭД призвана обеспечить решение всех основных задач управления документами не только на межведомственном уровне, но и внутри организаций. Участниками данной государственной информационной системы являются: Министерство цифрового развития, связи

и массовых коммуникаций Российской Федерации в качестве оператора системы и подключаемые на добровольной основе органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, некоммерческие организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, иные организации, ведущие регулярную переписку с органами государственной власти, осуществляющие исполнение процессов делопроизводства и документооборота с использованием государственной информационной системы. Оператор должен обеспечить создание, техническую и организационную поддержку функционирования и эксплуатации государственной информационной системы, а также разработку организационно-распорядительных и методических документов, необходимых для обеспечения ее функционирования.

В процессе функционирования системы ее участники должны соблюдать Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2021 г. № 1264, а также утвержденные совместно Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральной службой охраны Российской Федерации требования к организационно-техническому взаимодействию в рамках обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия и технических требований к порядку ведения нормативно-справочной информации при организации информационного взаимодействия.

Положение о системе предусматривает применение усиленной квалифицированной электронной подписи при подписании электронных документов, а также возможность проверки такой электронной подписи на протяжении всего срока хранения документов средствами государственной информационной системы. Следует заметить, что реальных механизмов решения вышеназванных задач в положении о ГИС ТОР СЭД не приведено. Вероятно, это связано с тем, что основным разработчик системы НИИ «Восход»

в настоящее время ведет пилотную эксплуатацию системы, в процессе которой и будут апробированы возможные механизмы. По имеющимся данным, к ГИС ТОР СЭД подключились уже более 1 400 бюджетных учреждений, а в полном объеме система, как ожидается, заработает до конца 2024 года. Принципиальное отличие предлагаемого решения заключается в охвате всех стадий жизненного цикла документа – от проектирования шаблонов документов и регламентов их использования до передачи структурированных данных и организации их архивного хранения. Предполагается, что система будет распространена на все органы государственной власти, органы местного самоуправления и бюджетные организации. В ходе реализации проекта планируется внедрить унифицированные организационно-технические принципы работы с системами электронного документооборота – единые правила и справочники, единые структурированные форматы документов и регламенты информационного взаимодействия, единые подходы к организации межведомственных процессов.

В ходе цифровой трансформации сферы управления документами специалисты вполне обоснованно возлагают существенные надежды на применение передовых цифровых технологий, к которым, в том числе, относятся и технологии искусственного интеллекта. Значимость исследований искусственного интеллекта в Российской Федерации была подчеркнута Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». Вместе с Указом была принята Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, в которой определены основные направления использования технологий искусственного интеллекта, а также цели и задачи развития искусственного интеллекта в Российской Федерации. Очевидно, что сфера управления документами представляет собой огромное и плодотворное поле деятельности по внедрению систем искусственного интеллекта, практически еще не возделанное ни наукой, ни практикой [Белов, 2021].

В ряду новых нормативных актов, касающихся управления документами, безусловно, особое место занимает Постановление правительства РФ от 2 марта

2022 года № 279 «О государственной информационной системе «Платформа «Центр хранения электронных документов» (далее – ГИС «Платформа ЦХЭД»)) [Постановление правительства, 2022, № 279]. Известно, что в ближайшее время должен быть завершен проект создания федерального центра хранения электронных документов при ГАРФ. Поэтому данное постановление предназначено для регулирования правовых и организационно-технологических вопросов, возникающих в ходе реализации проекта. Этим постановлением утверждено положение о ГИС «Платформа ЦХЭД», установлено, что формирование функциональных требований к созданию, развитию и эксплуатации платформы осуществляет Росархив, а оператором ГИС назначено Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. В положении о ГИС «Платформа ЦХЭД» раскрываются цели и задачи создания платформы, структура и назначение подсистем, состав участников и их полномочия, а также принципы обеспечения защиты информации, содержащейся в платформе. Согласно положению о ГИС «Платформа ЦХЭД», в нее будут включены две подсистемы:

подсистема «Архив» для автоматизированного комплектования и временного хранения подлинников архивных документов в электронном виде до передачи их на постоянное хранение либо уничтожения в установленном порядке;

подсистема «Центр хранения электронных документов» для комплектования, регистрации, хранения, обработки и использования подлинников архивных документов в электронном виде.

Следует заметить, что данное положение носит достаточно общий, декларативный характер. Конкретные организационно-технологические решения и правовые взаимоотношения между участниками, по всей видимости, будут представлены в инструктивных и регламентирующих документах ведомственного уровня. Однако уже при анализе данного положения возникает вполне обоснованный вопрос, касающийся главного термина – электронного архивного документа. Вполне ясное и конкретное понятие электронного

архивного документа подменяется суррогатом, не имеющим ни нормативного, ни научного обоснования: «Под подлинником архивного документа в электронном виде понимается документированная информация, представленная в электронной форме, которая может быть идентифицирована и подлежит хранению в силу значимости указанной информации для граждан, общества и государства». Ни в законе об архивном деле, ни в правилах работы архивов всех уровней, ни в терминологических стандартах и словарях данное словосочетание не встречается. На наш взгляд, такая дефиниция может лишь окончательно запутать и без того непростую ситуацию с электронными документами в архивном деле и дезориентировать практических архивистов при проведении отбора электронных документов на архивное хранение.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что благодаря работе в рамках Федеральной программы «Цифровая экономика» наблюдается определенное движение в сторону расширения нормативной базы управления документами в Российской Федерации. Однако по-прежнему следует констатировать тот факт, что последовательной и эффективной деятельности по внедрению электронных документов мешает терминологическая несогласованность нормативных актов и, соответственно, недостаточная степень их гармонизации между собой.

Список использованных источников:

1. Белов И.И. Управление документами: от компьютеризации до технологий искусственного интеллекта // Вестник ВНИИДАД. 2021. № 4. С. 71-78.
2. Концепция развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности (утв. решением президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 25.12.2020 N 34). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/400166004/>

3. План деятельности Росархива на 2017 – 2022 годы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archives.ru/sites/default/files/2017-project-plan-rosarchive-2017-2022.pdf>

4. Постановление правительства РФ от 15 февраля 2022 г. № 172 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение системы электронного документооборота» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 февраля 2022 г. № 8 ст. 1178

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2022 № 279 «О государственной информационной системе "Платформа "Центр хранения электронных документов"» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 марта 2022 г. № 10 ст. 1532.

6. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26.