

М.П. БОБЫЛЕВА

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ: ОТ БУМАЖНОГО К ЭЛЕКТРОННОМУ

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

2-е издание



Марина Бобылева

**Управленческий документооборот:
от бумажного к электронному.
Вопросы теории и практики**

«ТЕРМИКА»

2019

УДК 005.92:004
ББК 65.052.203с51

Бобылева М. П.

Управленческий документооборот: от бумажного к электронному.
Вопросы теории и практики / М. П. Бобылева — «ТЕРМИКА»,
2019

ISBN 978-5-6040204-6-3

В книге комплексно рассмотрены теоретические и практические вопросы применения электронного документооборота в сфере управления, включая информационно-технологические, коммуникационные, документоведческие, правовые, организационно-управленческие и другие аспекты. Значительное внимание уделяется жизненному циклу бумажных и электронных документов, использованию средств электронной подписи, развитию организационно-технологических форм электронного документооборота и информационного взаимодействия, а также оценке их эффективности. Ряд методологических положений по указанным аспектам в данной монографии сформулирован и обоснован впервые. Отражены новейшие нормативные акты, научные разработки и практический опыт в области применения электронных документов в управленческой деятельности. Книга представляет интерес для руководителей и специалистов, занимающихся вопросами совершенствования управления и внедрения новых информационных технологий, руководителей документационных служб, а также преподавателей, студентов и аспирантов, слушателей системы повышения квалификации.

УДК 005.92:004
ББК 65.052.203с51

ISBN 978-5-6040204-6-3

© Бобылева М. П., 2019

© ТЕРМИКА, 2019

Содержание

Введение	7
Глава 1	11
1.1. Современные информационные технологии и их влияние на сферу управления	11
1.2. Особенности современной управленческой документации	18
1.3. Документы на бумажном носителе и документы в электронной форме: сравнительный анализ и особенности применения в сфере управления	27
Конец ознакомительного фрагмента.	30

Марина Бобылева
Управленческий документооборот:
от бумажного к электронному.
Вопросы теории и практики

Рецензенты:

А.П. Курило – кандидат технических наук, доцент, председатель Комитета по информационной безопасности НП «Национальный совет финансового рынка»;

О.В. Курпатов – доктор технических наук, директор по разработке программных систем ЗАО «Российская корпорация средств связи».

Введение

Успешное функционирование любой организации или предприятия (как в благоприятных условиях, так и в нестабильной или даже кризисной ситуации) во многом зависит от того, насколько эффективно организована система управления, частью которой являются информационное обеспечение и работа с документами.

Процессы информационной глобализации, идеи формирования «информационного общества», «электронного правительства», «цифровой организации» являются мировой тенденцией. Вместе с тем современные информационные технологии – это не только новые возможности, но и в определенной мере вызов, проверка готовности конкретной организации или предприятия продуманно и эффективно применять эти технологии на практике.

Сегодня уже невозможно строить процесс управления на основе рутинных процедур работы с бумажными документами. Современный уровень развития информационных технологий создает невиданные ранее возможности перестройки управленческих и деловых процессов, форм информационного взаимодействия, осуществления перехода от традиционного бумажного к электронному документообороту.

В последние годы в этой сфере произошло немало перемен. В сфере управленческой деятельности в нашей стране уже реально произошло изменение технологического уклада с осуществлением перехода от применения бумажных документов к преимущественно электронному документообороту. Имеется весьма представительный круг организаций и ведомств, являющихся лидерами в применении систем и технологий электронного документооборота. Однако еще встречаются организации, остающиеся своеобразными «заповедниками» бумажного документооборота в процессах своей внутренней деятельности. Скорее это можно считать характеристикой системы управления такой организацией, поскольку даже «заповедники» испытывают влияние внешней среды и в коммуникациях с другими организациями вынуждены использовать те или иные формы электронного взаимодействия.

В числе факторов, сдерживавших применение систем и технологий электронного документооборота в нашей стране в предыдущие годы, обычно отмечались недостаточное развитие нормативной базы, экономические проблемы (поскольку внедрение новых технологий требует определенных финансовых затрат), а также психологические барьеры и недостаточный уровень компьютерной подготовки руководителей и специалистов, занятых в сфере управления. Часть этих сдерживающих факторов уже осталась в прошлом. К примеру, психологические барьеры, о которых раньше много говорили, в основном уже преодолены, поскольку все работники сферы управления, как и большинство граждан, широко пользуются компьютерной техникой и средствами коммуникации для своих личных целей, а не только для служебных.

Благодаря государственной политике и последовательным мерам по расширению применения электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме ситуация меняется кардинальным образом и последовательно устраняются правовые барьеры.

Вместе с тем еще остаются теоретические и практические вопросы перехода от бумажного к электронному документообороту, которые нуждаются в дальнейшей проработке, а впоследствии в нормативном регулировании и учете в реальной управленческой деятельности.

Отсюда возникает потребность оценить достигнутый уровень применения электронного документооборота в сфере управления, проанализировать проблемы смешанного электронно-бумажного документооборота. Важно обобщить и, может быть, в чем-то переосмыслить значимые сегодня вопросы теории и практики управленческого документооборота и жизненного цикла бумажных и электронных документов, не упуская из виду преимущества и недостатки носителей информации. При этом необходимо учитывать, что речь идет не просто

о замене бумажных документов на электронные, а о принципиально иной организации работы. Электронные документы и электронный документооборот – это качественно новое системное явление. Поэтому необходимы комплексная разработка этой проблематики и, соответственно, комплексный подход к внедрению и применению электронного документооборота. Важно учитывать одновременное развитие информационных технологий, самих электронных документов, организационно-технологических форм применения систем электронного документооборота. Ключевое значение приобретает комплекс проблем хранения электронных документов (в том числе долговременного), истоки которых формируются в сфере документооборота.

Проблематика электронного документооборота сейчас находится в фокусе профессиональных дискуссий как специалистов по информационным технологиям, разработчиков информационных систем, так и правоведов, документоведов и представителей различных сфер социально-экономического управления.

Традиционная точка зрения документоведов и архивистов на документооборот фокусирует внимание на делопроизводственных процедурах, приеме-передаче документов, их движении в организации. Содержательная сторона электронного документооборота с позиций документоведения и архивоведения в значительной мере еще нуждается в научной проработке. Следует отметить, что за последние годы в этой сфере произошли существенные сдвиги, идет процесс анализа и обобщения отечественного и зарубежного опыта, который находит отражение в соответствующих нормативных актах и методических рекомендациях.

Правоведы рассматривают электронный документооборот как использование электронных документов в деловом обороте, в связи с чем внимание фокусируется на вопросах юридической значимости электронного документооборота и юридической силы электронных документов, применении различных видов электронной подписи, использовании электронных документов в качестве доказательства в судебных спорах. При этом рамки документооборота правоведы используют более широкие, чем обозначенные документами, – это обращение документов не только внутри организации, но и за ее пределами, во взаимодействии с другими субъектами (где вопросы юридической силы документов особенно важны).

Специалисты по информационным технологиям во многом связывают документооборот со средствами и каналами доставки электронных документов, обменом электронными информационными сообщениями и созданием специализированных систем, а также их интеграцией. Свои профессиональные задачи в сфере документооборота видят специалисты по информационной безопасности, в том числе по технической защите передачи электронных документов по телекоммуникационным каналам и использованию средств криптографической защиты информации.

Специалисты в области социально-экономического управления (как государственного и муниципального, так и менеджмента организаций) отводят коммуникациям роль связующих процессов в системе управления. Вместе с тем в большинстве современных учебных пособий по менеджменту проблематика документальной коммуникации обозначается как достаточно специфическая область без более детального ее рассмотрения. Вопросы электронных форм взаимодействия во внутренней среде организации, модификации управленческих отношений еще должны найти определенное место в современной управленческой теории и практике.

Специалисты в области социальных коммуникаций в настоящее время выделяют в качестве отдельной области современные средства электронной коммуникации, прежде всего массовой, однако вопросы организации применения современных информационных систем в управленческой деятельности не входят в сферу их внимания.

Управленцы-практики, представители бизнеса видят в развитии и применении электронного документооборота новые возможности повышения эффективности предприятий и организаций, иногда высказывая радикальные предложения по полному отказу от применения бумажных документов и переводу всей деловой информации и архивов в электронный вид.

При этом важно иметь в виду реальные этапы такого перехода, в полной мере учитывать правовые последствия и возможные риски.

Разработчики и поставщики программных продуктов для создания систем электронного документооборота, системные интеграторы и специалисты по управленческому консалтингу, как правило, реально оценивают сложность реализации проектов электронного управленческого документооборота. В их взаимодействии с практиками-управленцами в организациях накапливается уникальный опыт внедрения новых технологий, включая как примеры «лучших практик», так и не вполне удачных (по разным причинам) проектов. К сожалению, во многих случаях этот опыт остается в «базах знаний» самих организаций.

Исходя из системного характера электронного документооборота, нам представляется важным комплексное рассмотрение вопросов его внедрения и применения. Ведь конечный эффект, преодоление тех или иных барьеров в применении электронных форм взаимодействия, зависит от учета указанных аспектов в их взаимосвязи.

В настоящее время свой вклад в системное представление об электронном документообороте вносят российские и зарубежные представители названных выше научных направлений, а также специалисты-практики в различных публикациях и выступлениях на конференциях по отдельным вопросам электронного документооборота. Определенная часть этих публикаций, непосредственно представленных в ссылках к настоящей книге, включена в список использованных источников и литературы (приводится в конце работы).

В настоящей книге рассмотрены в их взаимосвязи следующие аспекты перехода от традиционного бумажного к электронному документообороту, а также параллельного обращения электронных и бумажных документов в сфере управления:

- документационный (документоведческий и архивоведческий);
- информационно-технологический;
- коммуникационный;
- организационно-управленческий.

Юридические аспекты электронного документооборота и вопросы информационной безопасности и защиты информации, являющиеся предметом многих специальных публикаций, в данной книге подробно не освещаются, а рассматриваются лишь в контексте комплексного анализа проблем перехода от традиционного бумажного к электронному документообороту.

Настоящая книга первоначально замышлялась как второе издание монографии автора «Управленческий документооборот: от бумажного к электронному». Однако содержание этой книги, изданной в 2010 г., потребовалось пересмотреть с учетом динамичного развития данной сферы. Было необходимо принять во внимание, во-первых, качественные изменения информационных технологий за последние годы; во-вторых, развитие государственного регулирования в сфере применения электронных документов и оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме; в-третьих, новый опыт реального использования систем и технологий электронного документооборота, а также развитие научных взглядов на эту проблематику. В итоге содержание книги было полностью переработано и обновлено за счет использования новых законодательных и нормативных актов и публикаций по данной проблематике, дополнено новыми методологическими положениями, в том числе авторскими, и практическими примерами. Это позволяет предложить читателю данную книгу как новую работу, сохраняя некоторую преемственность в названии и содержании отдельных глав с предыдущей монографией автора.

Ряд методологических положений, связанных, прежде всего, с некоторыми документоведческими, коммуникационными и организационно-технологическими аспектами электронного документооборота, а также оценкой эффективности систем электронного документооборота, в данной книге сформулирован и обоснован впервые либо развивает положения, сформулированные в предыдущей монографии автора.

Книга подготовлена на основе обобщения практического опыта внедрения систем и технологий электронного документооборота в российских организациях, знакомства с зарубежным опытом, а также практической управленческой деятельности и исследований автора в этой области.

Необходимо принимать во внимание, во-первых, качественные изменения информационных технологий за последние годы; во-вторых, развитие государственного регулирования в сфере применения электронных документов и оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также формирования экосистемы цифровой экономики; в-третьих, новый опыт реального использования систем и технологий электронного документооборота и задачи долговременного хранения электронных документов, а также развитие научных взглядов на эту проблематику.

Указанные обстоятельства побудили автора существенно актуализировать и дополнить содержание настоящей книги при подготовке ее нового, второго издания.

Глава 1

Документы на бумажном носителе и электронные документы как предмет и результат управленческого труда

1.1. Современные информационные технологии и их влияние на сферу управления

В настоящее время в информационной сфере происходят радикальные изменения, которые не могут не сказаться на различных аспектах управленческой деятельности, включая все формы управленческой коммуникации и документооборот. Эти изменения, связанные с применением все более совершенных информационно-коммуникационных технологий, носят глобальный характер и рассматриваются как проявления современной информационной революции.

В качестве предшествующих информационных революций можно выделить:

первая – изобретение письменности (то есть создание самой возможности документирования);

вторая – изобретение книгопечатания, давшее возможности тиражирования письменной информации; апогеем этой революции, начавшейся еще в эпоху Возрождения, стало появление печатных средств массовой информации;

третья – началась во второй половине XIX века и продолжилась в XX веке, когда были изобретены и стали распространяться новые средства передачи информации: телефон, радио, телеграф, а также печатающие машинки и средства копирования документов;

четвертая – началась в середине XX века с изобретением и началом применения компьютерной техники; особо бурное развитие получила после начала массового промышленного производства персональных компьютеров, вследствие чего сфера их применения в настоящее время стала почти всеобъемлющей [138, 162].

Характерными чертами современной, *пятой*, информационной революции являются развитие Интернета, создание глобальных телекоммуникационных сетей, разработка и применение новых технологий в сфере фиксации, обработки, хранения и передачи информации, развитие рынка услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий [120, с. 60]. Новые информационные технологии (ИТ) и электронный документооборот определяют современный технологический уклад.

По сути, каждая информационная и индустриальная революции порождают новый технологический уклад. Раньше (предыдущие столетия) на протяжении своей жизни человек существовал в рамках определенного технологического уклада. Начиная с третьей информационной революции, и особенно в современных условиях, среда существования стремительно меняется по мере распространения новых и постоянно развивающихся технико-технологических факторов.

На наш взгляд, в настоящее время мы являемся свидетелями нового этапа современной информационной революции или даже очередной революции. Принципиально новый качественный рывок связан с массовым применением мобильных средств связи, невиданными ранее функциональными возможностями мобильных устройств, «облачной» обработкой данных. Теперь, наряду со ставшими уже привычными возможностями общения по мобильному телефону, обмена SMS и медиафайлами, письмами по электронной почте, в наши дни в

повседневный обиход вошли мобильный доступ в Интернет, мобильный банкинг, электронные государственные услуги и др. В управленческой сфере находят применение мобильные АРМ пользователей информационных систем и ресурсов. Дальнейшая глобализация, «облачные» технологии, управление «большими данными» (англ. *Big Data*) – приметы сегодняшней действительности. Спектр новых технологических решений постоянно расширяется, появляются новые технологии информационного взаимодействия, отношение к которым еще только формируется (например, блокчейн – англ. *Blockchain*, цепочка блоков транзакций), а регламентация возможности их применения в сфере управления еще предстоит [136, 202]. Вместе с этим все более возрастает значение обеспечения информационной безопасности и защиты информации.

Социальные последствия современной информационной революции являются столь многогранными, что для их рассмотрения и решения возникающих проблем приходится оперировать категориями «информационное общество» и «информационная глобализация».

О бурном развитии информационных технологий свидетельствует и тот факт, что провозглашенная в начале XXI века (то есть совсем недавно не только по историческим меркам, но и даже по меркам человеческой жизни) третья за всю историю человечества *индустриальная революция* уже уступает место четвертой. Первую индустриальную революцию связывают с переходом от ручного труда к машинному, начиная с изобретения парового двигателя в XVII веке и практически до конца XIX века. Вторая индустриальная революция была связана с электрификацией и организацией конвейерного производства в XX веке. Третья революция базируется на переходе к возобновляемым источникам энергии в сочетании с внедрением компьютеров в производство, автоматизацией, замещением ставших за последние столетия традиционными централизованных моделей бизнеса распределенными структурами, горизонтальным взаимодействием. Третья революция базируется на переходе к возобновляемым источникам энергии в сочетании с внедрением компьютеров в производство, автоматизацией, замещением ставших за последние столетия традиционными централизованных моделей бизнеса распределенными структурами, горизонтальным взаимодействием. Хотя третья индустриальная революция еще не исчерпала своего потенциала и ее реалии распространились пока не по всем странам мира, новые ориентиры в международных масштабах связаны с началом четвертой индустриальной революции, также во многом связанной с развитием компьютерных технологий, изменением структуры производства и концепции занятости [160].

Активное развитие технологий межмашинного взаимодействия (*Machine to Machine*) и Интернета вещей (*Internet of Things*), являющееся проявлением современной индустриальной революции, создает новые возможности для функционирования предприятий и организаций. В рамках концепции четвертой индустриальной революции рассматривается трансформация существующих предприятий в так называемые «цифровые предприятия» («цифровые организации»). Кроме того, многие окружающие нас бытовые приборы и устройства тоже могут взаимодействовать друг с другом, что может быть использовано в комплексных проектах типа «умный дом» или «умный город».

Сочетание современной информационной и индустриальной революций несет невиданные вызовы для экономик разных стран, в том числе и России. Приоритетные задачи в этой сфере сформулированы в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203) и Программе «Цифровая экономика Российской Федерации» (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р) [20, 49].

Обратимся к любопытным примерам, приведенным в фундаментальной работе А.И. Смирнова [211, с. 8–9]. Так, по некоторым оценкам, за 50 тысяч лет существования человечества сменилось порядка 1600 поколений. Из них последние 800 – применяют огонь, 150 – осуществляют связь поколений с использованием письменности (в том числе 12 – через печат-

ное слово), 2 – владеют атомной энергией, телевидением, лазерами, антибиотиками. И только одно, нынешнее поколение, применяет персональные компьютеры, космические технологии, телекоммуникацию.

Добавим к этому, что именно нынешнему поколению довелось на практике решать задачу внедрения и применения электронного документооборота.

Значение автоматизации документооборота в комплексе перспективных задач совершенствования управленческой деятельности отмечалось еще академиком В.М. Глушковым, идеи которого об автоматизации процессов управления предвосхитили будущее [129]. С начала 1980-х гг. предполагаемые компоненты «электронного офиса» («электронного учреждения») обсуждались зарубежными и отечественными специалистами [122]. Так, с современных позиций интересно обратиться к опубликованному в этот период прогнозу (приведен в [132] со ссылкой на немецкий журнал *Wirtschaftswoche*, 1982, № 3). Согласно этому прогнозу уже к 1990 году должны были произойти серьезные изменения в организации управления. Предполагалось, что вследствие развития компьютерных технологий 1/3 работников системы управления будет занята на вновь созданных рабочих местах, 1/5 – перейдет на другие рабочие места внутри организации, а 1/10 – будет вынуждена уволиться, так как им на смену должны будут прийти работники новых профессий. В их числе помимо специалистов по телекоммуникации, программистов, системных аналитиков была выделена позиция «организатор документооборота», отвечающий за организацию работы с документами с применением компьютерных технологий. Позволим себе заметить, что эти прогнозные оценки автору настоящей книги (во время выхода в свет указанной публикации – молодому специалисту) запомнились сразу и в некоторой мере повлияли на дальнейшие профессиональные ориентиры. Хотя в начале 1980-х годов указанный прогноз воспринимался практиками-управленцами как весьма радикальный и оправдался не во всем, последующее развитие информационных технологий в сфере управления (без привязки к конкретным прогнозным датам) действительно сопровождалось и сопровождается изменениями в организации управления, характере управленческих коммуникаций, структуре персонала и квалификационных требованиях к работникам. Вместе с тем сегодня уровень развития современных информационных технологий создает гораздо большие, чем это виделось прежде, возможности для совершенствования управленческих коммуникаций и системы управления в целом.

Возможности современных информационно-коммуникационных технологий могут быть проиллюстрированы следующим примером [211, с. 20]. Полвека назад для того, чтобы переслать 30 страниц текста на расстояние 5000 км, потребовалось бы примерно 10 дней, оплата услуг почтовой связи при этом составила бы около 30 долларов. Двадцать лет тому назад выполнение этой задачи с использованием телефакса заняло бы около часа и стоило бы 50 долларов. При использовании современных высококачественных сетей передачи данных на это потребуется около 3 секунд, а затраты составят около 3 центов.

Один из основоположников теории информационного общества О. Тоффлер отмечал, что в новых условиях уменьшается необходимость в столь высокой концентрации производства, какая была свойственна индустриальному обществу, а люди могут полноправно участвовать в производственных процессах, находясь в физическом удалении от крупных экономических центров [219]. Эту же мысль развивал авторитетный теоретик менеджмента П. Друкер: «Значение информации будет возрастать по мере уменьшения необходимости всем сотрудникам работать в одном здании, в соседних кабинетах и видеть друг друга сто раз на дню. Чем шире предприятия станут вводить у себя системы трудовых отношений, при которых сотрудники трудятся совместно, но не вместе, – другими словами, чем шире в организации будут применяться информационные технологии, – тем острее будет стоять вопрос адекватного информирования всех и каждого служащего» [138, с. 127]. Российский экономист И.А. Стрелец придерживается мнения, что «в информационном обществе снижается значение бюрократи-

ческого управления, и работники при выполнении своих основных функций становятся более самостоятельными, а каждая организационная единица представляет собой отдельный модуль, направленный на решение конкретной задачи или задач» [218, с. 17]. Вместе с тем, отмечая возрастающую роль информационных технологий, на наш взгляд, важно также принимать во внимание реальную сложность управления социально-экономическими системами, не во всем совпадающую с упрощенными моделями.

Сегодня функционирование практически любого учреждения, организации или предприятия (далее будем пользоваться обобщенным понятием «организация», за исключением тех случаев, когда важно обратить внимание именно на предприятия или государственные органы) осуществляется с применением компьютерных информационных технологий. Перечень внедряемых новых информационных технологий и возможностей их применения в практике управления необычайно широкий, и, что подтверждает возникновение концепции четвертой индустриальной революции, мы находимся на пороге беспрецедентных новых возможностей. В частности, в рамках концепции четвертой индустриальной революции рассматривается трансформация существующих предприятий в так называемые «цифровые предприятия» («цифровые организации»). Под цифровым предприятием (*Digital Enterprise*) понимается организация, которая использует информационные системы и технологии во всех сферах своей деятельности: непосредственно в производстве, бизнес-процессах, маркетинге и взаимодействии с клиентами. «Цифровое предприятие» ориентировано на применение информационных систем и технологий для оптимизации управленческого и информационного взаимодействия, повышения производительности, перестройки бизнеса с использованием искусственного интеллекта, робототехники. Это становится необходимым условием для достижения конкурентного преимущества. На формирование «цифрового предприятия» оказывает влияние внешнее окружение. Клиенты (организации и граждане) в настоящее время становятся «цифровыми потребителями», имеющими опыт применения социальных, мобильных, аналитических и облачных технологий.

Современному этапу применения информационных технологий в сферах управления и производства предшествовал качественный скачок, связанный с внедрением корпоративных информационных систем (КИС), функционирующих на основе компьютерной сети и объединяющих информационные ресурсы в рамках всей организации и ее подразделений. Создание и расширение применения КИС стало реальностью на практике, начиная с середины 1990-х гг. Развитие их продолжается и в настоящее время. Пользователями (участниками) КИС является ограниченный (фиксированный) круг лиц, определенный владельцем этой информационной системы или соглашением ее участников. В числе КИС выделим корпоративные системы документооборота (системы электронного документооборота, СЭД) и управления корпоративными информационными ресурсами (*Enterprise Content Management*, ECM – управление корпоративным контентом), корпоративные системы управления ресурсами предприятия (ERP-системы), системы управления потоками работ (*Workflow*, т. е. автоматизация алгоритмов обработки информации и маршрутов движения документов применительно к конкретным бизнес-процессам), системы совместной (групповой) работы над проектами документов, корпоративные системы хранения и поиска фактографической информации, а также другие специализированные системы (в том числе по отраслям деятельности – банковские операции, страхование, дистанционное обучение и аттестация персонала и др.) и комплексные технологии.

Следует заметить, что информационные технологии, использовавшиеся в аппарате управления в конце XX века, как правило, не затрагивали сами управленческие процедуры и процессы работы (что в определенной мере сказывалось на эффективности их применения). При этом сами программы, создававшиеся для автоматизации обработки информации в подразделениях на ранних этапах информатизации, не были рассчитаны на обмен информацией с другими элементами и звеньями системы управления организацией. В частности,

системы, предназначенные для автоматизации делопроизводства, были нацелены на минимизацию трудозатрат при выполнении конкретных операций (например, при регистрации и контроле исполнения документов).

Качественно новые возможности для информационного обеспечения управления стали появляться в последние десятилетия, когда благодаря применению Интранет и широких возможностей корпоративных технологий стала вполне реальной задача создания информационной системы организации, соответствующей реальной сложности управленческих и производственных процессов в их взаимосвязи. Более того, в условиях корпоративных информационных технологий появляется возможность оптимизировать или даже полностью перестроить существующие процессы и процедуры работы. Анализируя значение Интранет и корпоративных порталов, а также вклад С. Теллина как одного из основателей использования Web-технологий во внутренней среде организации в начале 1990-х гг., российский специалист в сфере информационных технологий Л. Черняк отмечает, что пока не было Интранет, не было и технической возможности создать информационную систему, адекватную по сложности бизнес-системам [226]. По образному выражению основателя корпорации *Microsoft* Б. Гейтса, благодаря корпоративным информационным системам формируется «электронная нервная система» организации [127, с. 77].

Однако при этом, на наш взгляд, следует иметь в виду, что Интранет и современные корпоративные системы прежде всего создают технологическую возможность строить многовариантные информационные связи в процессе управления организацией. На основе этих возможностей в организации с учетом ее специфики должны быть установлены (при необходимости стандартизированы) конкретные требования к применению соответствующих корпоративных информационных технологий и регламентировано их использование, в том числе порядок доступа к определенным информационным ресурсам и защиты информации. То есть корпоративные информационные технологии позволяют обеспечить управляемую, регулируемую коммуникацию в рамках задач, решаемых подразделениями, группами работников и конкретными лицами.

Сейчас развитие, модернизация корпоративных систем продолжают. В деятельности современных организаций сочетается комплекс технологий, ориентированных на достижение нового качества бизнес-процессов, управления ресурсами предприятия, финансами, учетом, управления персоналом, применение новых возможностей бизнес-аналитики и управления «большими данными». Важное место в их числе занимают системы и технологии, обеспечивающие внутренний и внешний документооборот, управление корпоративным контентом и знаниями. В условиях ориентации на формирование «цифрового предприятия» большинству организаций необходимо пересмотреть свою информационную инфраструктуру, системы управления и коммуникации, состав документации и порядок документооборота, системы хранения документов и информации.

Особое значение современные информационные технологии приобрели для государственных органов и их взаимодействия между собой, а также с гражданами и предприятиями. Расширение применения современных информационных технологий в деятельности государственных органов связано с практической реализацией концепции «электронного правительства» (от англ. *«Electronic Government»*, что можно перевести также как «электронное государственное управление»). В контексте этой глобальной тенденции с начала 2000-х гг. во многих странах реализованы национальные программы развития информационного общества, важнейшей частью которых является создание «электронного правительства».

Международный опыт проведения работ в области «электронного правительства» подразумевает поэтапное решение следующих задач:

- создание официальных сайтов в Интернете;

- расширенное интернет-присутствие, осуществление внешнего документооборота с организациями и гражданами в электронной форме;
- интерактивные сервисы с применением веб-порталов, позволяющие гражданам и предприятиям напрямую иметь доступ к информации, отвечающей их потребностям, получать различные формы и бланки;
- проведение аутентифицированных транзакций (получение необходимых документов и других транзакционных услуг, уплата налогов и т. п.);
- интегрированное взаимодействие в режиме on-line (правительственные органы осуществляют услуги в электронной форме, а пользователи получают эти услуги через портал) [93; 131, с. 8; 211, с. 109–111].

Основными принципами при осуществлении этой работы являются: информационная открытость, принцип «одного окна», обратная связь.

Проблематика «электронного правительства» является многогранной. Поэтому в рамках настоящей книги мы ограничимся рассмотрением лишь тех аспектов, которые связаны с внедрением технологий электронного документооборота.

Применение новых форм информационного взаимодействия между государственными органами и населением не может ограничиваться только официальными сайтами в Интернете. Необходимы перестройка внутренних процессов управленческого взаимодействия, развитие внутреннего электронного документооборота и реинжиниринг основных процессов работы. В связи с этим возрастает актуальность как новых технологических решений, так и организационно-внедренческой работы в сфере электронного документооборота.

В целом новые формы информационного взаимодействия охватывают три группы участников – государственные органы, бизнес и граждане (потребители). Соответственно, можно выделить несколько уровней электронного взаимодействия:

- государственных органов между собой (*G2G, government-togovernment*);
- государственных органов с гражданами (*G2C, government-tocitizen*);
- государственных органов с юридическими лицами (*G2B, government-to-business*);
- юридических лиц (предприятий и организаций) между собой (*B2B, business-to-business*);
- юридических лиц (предприятий и организаций) с клиентами
- физическими лицами (*B2C, business-to-customer, citizen*);
- физические лица между собой (*C2C, citizen-to-citizen*).

Указанные сферы уже в реальности охвачены новыми технологиями информационного взаимодействия с использованием соответствующих организационно-технологических форм (от государственных информационных систем и портала государственных услуг до социальных сетей и блокчейна), идет расширение практики применения документов в электронной форме.

Важно подчеркнуть, что задача расширения применения электронного документооборота не может решаться только в русле развития программно-технических средств (хотя само понятие «электронный документооборот» первоначально связывалось именно со средствами передачи информации). Без дальнейшей разработки документоведческих и юридических аспектов невозможно дальнейшее совершенствование электронных документов и юридически значимое их применение и хранение.

Бесспорно, требуется сочетание этих направлений работы, их гармонизация. Вместе с тем кардинальные изменения в этой сфере связаны также с увязкой этих направлений с разработкой и реализацией новых организационно-управленческих подходов, учитывающих взаимовлияние систем и технологий электронного документооборота и основных элементов системы управления. Необходимо рассматривать электронные документы и электронный документооборот как качественно новое системное явление, связанное не только с технико-техно-

логической, документоведческой и юридической составляющими, но и с развитием системы социально-экономического управления.

1.2. Особенности современной управленческой документации

В сфере социально-экономического управления документы играют исключительно важную роль, представляя собой специфический предмет и результат управленческого труда.

Для характеристики роли документов в процессе управления, структуры и состава современной управленческой документации вначале воспользуемся упрощенной кибернетической моделью, которая в равной мере применима к любому предприятию, корпорации, государственному учреждению и т. п. Эта модель иллюстрирует взаимодействие субъекта и объекта управления (рис. 1). В качестве субъекта управления (управляющей подсистемы) выступают соответствующие органы управления и лица, принимающие решения. Объектом социально-экономического управления (управляемой подсистемой) являются коллективы людей (к примеру, структурные подразделения, временные творческие коллективы, организация в целом или группы организаций, другие организационные образования) либо отдельные работники, деятельность которых должна быть направлена на достижение поставленных целей. Социально-экономическое управление является многоцелевым, поэтому цели могут касаться как материальных процессов, происходящих в организации (например, связанных с ее производственной и сбытовой деятельностью), так и развития организации в целом, в том числе социального. В процессе социально-экономического управления используются и сочетаются различные методы: организационно-распорядительные (административные), экономические и социальные (в том числе социально-психологические).

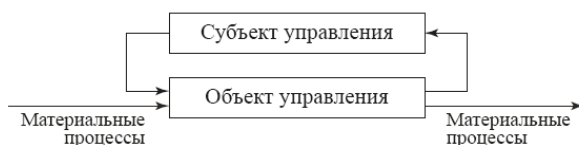


Рис. 1. Взаимодействие субъекта и объекта управления

Управленческое воздействие на объект управления осуществляется в форме принятия и реализации управленческих решений. С точки зрения технологии процесс управления представляет собой множество управленческих решений, находящихся на разных стадиях подготовки, принятия и реализации. Основные этапы этого процесса для сложных многокритериальных управленческих решений представлены на рис. 2 [119, с. 127]. При этом используется самая разнообразная информация, все возрастающая часть которой в настоящее время представлена в электронной форме. Принятие и реализация значительной части управленческих решений связаны с изданием соответствующих документов.

Документы выступают в качестве *средства фиксации информации* о принятых управленческих решениях и результатах функционирования системы управления, включая объект, субъект и их взаимодействие, внутреннюю и внешнюю среду организации. Процесс создания и оформления документов получил название «документирование». Фиксация информации может осуществляться на различных носителях. В современной управленческой деятельности применяются не только традиционные документы на бумажном носителе, но и на других носителях, в том числе электронные. При этом электронные документы могут быть представлены не только в форме текстов (т. е. подготовлены с использованием текстовых процессоров), к ним также относятся сообщения электронной почты, электронные таблицы, базы данных, графика, мультимедиа и др.

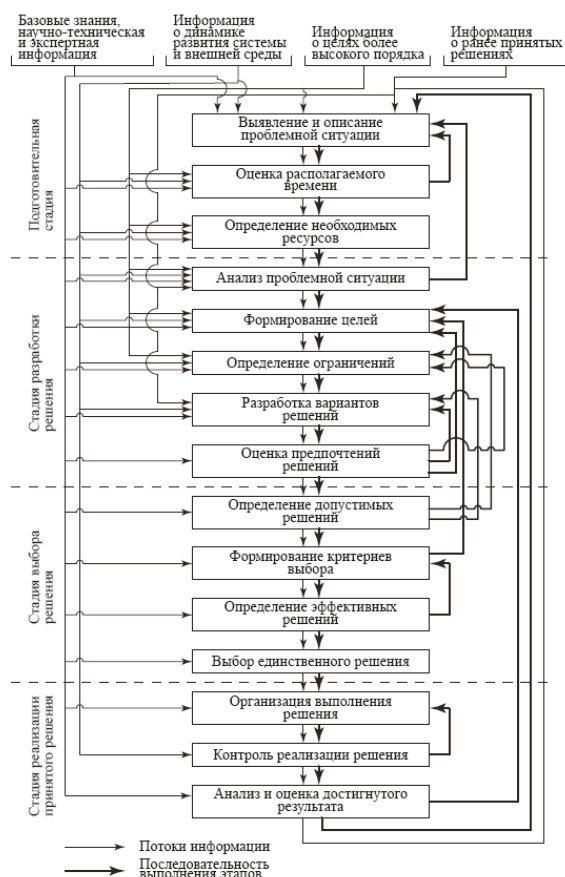


Рис. 2. Этапы подготовки, принятия и реализации управленческих решений

С функцией фиксации связана функция документа как *средства накопления информации*, которая реализуется при сохранении документов и содержащейся в них информации (как отдельных документов, так и их массивов).

В качестве *средства коммуникации* документы обеспечивают прямую и обратную связь между субъектом и объектом управления (то есть обмен информацией в системе управления, между ее органами и звеньями).

В силу многофункциональности документа существует множество его определений, в которых акцент делается на различные характеристики и функции документа (исторический источник, доказательство, средство коммуникации, средство фиксации информации и др.). В частности, ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» содержит следующее определение документа – это «зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать» [70]. В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 2) содержится определение понятия «документированная информация», под которой понимается «зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель» [6]. В отличие от приведенных определений, акцентирующих внимание на функции документа как средства фиксации информации, ГОСТ Р 52292-2004 «Информационная технология. Электронный обмен информацией. Термины и определения» содержит определение, ориентированное на коммуникативную функцию. Здесь документ понимается как «объект информационного взаимодействия в социальной среде, предназначенный для формального выражения социальных отношений между другими объектами этой среды» [66]. При этом закреплены основные требования к документам (электрон-

ным документам): фиксированность, доступность, целостность, легитимность. Сходные требования к документам содержит принятый на основе международного стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» – это аутентичность, достоверность, целостность и пригодность для использования [73].

Особое место среди различных форм документальной информации, используемой в процессе управления, занимают официальные документы, требования к оформлению которых достаточно строго регламентированы, поскольку от этого зависит юридическая сила документов. Упомянутый выше ГОСТ Р 7.0.8-2013 определяет официальный документ как «документ, созданный организацией, должностным лицом или гражданином, оформленный в установленном порядке» [70]. Юридическая сила документа – это свойство официального документа вызывать правовые последствия в соответствии с действующим законодательством, компетенцией издавшего документ органа, а также установленным порядком оформления документа.

В международной практике наряду с понятием «документ» (англ. – *document*) используется также понятие «запись» (англ. – *record*). В адаптированный российский стандарт ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 понятие «запись» как самостоятельное не вошло, и используются термины «документ» и «управление документами» (англ. – *records management*). В российской практике трактовка понятия «запись» близка понятию «официальный документ» [233]. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 определяет документ как зафиксированную на материальном носителе идентифицируемую информацию, созданную, полученную и сохраняемую организацией или частным лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности [73].

В связи с применением двух понятий «документ» и «запись» за последнее десятилетие время от времени возникали некоторые дискуссии в профессиональной среде документоведов и специалистов в сфере информационных технологий, причем не только в нашей стране, но и за рубежом [186, 222, 223, 233]. На наш взгляд, такие дискуссии в итоге подтверждают необходимость соблюдения более строгих требований к созданию официальных документов и работе с ними, использованию продуманных систем управления документами (как бумажными, так и электронными). В числе таких требований – необходимость фиксировать факт создания официального документа и включения его в соответствующую информационную систему (например, *запись* в реестре, *запись* актов гражданского состояния, регистрация в системе электронного документооборота и т. п.), а также иметь возможность впоследствии удостовериться в факте существования такого документа, его аутентичности, легитимности и неизменности (о чем уже шла речь выше).

Современная управленческая документация разнообразна по своему содержанию и видовому составу, поскольку документы сопровождают деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех учреждений, организаций и предприятий независимо от их организационно-правовых форм.

Комплекс документов, создаваемых в конкретной организации, определяется:

- кругом вопросов, которые организация решает, ее компетенцией;
- порядком решения вопросов (на основе единоначалия или коллегиальности);
- объемом и характером взаимосвязей с другими организациями;
- уровнем применения современных информационных технологий для обеспечения документационных процессов.

Управленческая документация сопровождает реализацию как общих функций управления, к которым относятся целеполагание, прогнозирование, планирование, организация, координация, стимулирование (мотивация), учет, контроль и анализ, так и специальных. Специальные функции управления зависят от особенностей объекта управления и сферы его деятельности.

Управление качеством является сферой, значимой для организаций любых отраслей, так как напрямую связано с эффективностью функционирования организации в целом. Основной идеей процессного подхода, на котором базируются международные стандарты по системе менеджмента качества [76, 77], является разделение процесса производства или оказания услуг на ряд типовых повторяющихся операций, качественное выполнение каждой из которых влияет на качество конечного продукта. Для этого порядок выполнения каждой операции должен быть регламентирован и документирован, а формы применяемых документов должны быть унифицированы. В конечном счете это способствует:

- а) достижению соответствия требованиям потребителя и улучшению качества;
- б) обеспечению соответствующей подготовки кадров;
- в) повторяемости и прослеживаемости;
- г) обеспечению объективных свидетельств;
- д) оцениванию эффективности и постоянной пригодности системы менеджмента качества.

В зависимости от функций управления сформировались специальные системы документации: организационно-распорядительная, отчетно-статистическая, бухгалтерская, по труду и т. п. Под системой документации понимается совокупность документов, взаимосвязанных по признакам происхождения, назначения, вида, сферы деятельности, единых требований к оформлению. Классификацию управленческих документов содержит «Общероссийский классификатор управленческой документации» (ОКУД) [83]. Каждая функциональная система документации регулируется специальными нормативными актами, имеет свои тенденции развития, хотя существуют и общие закономерности.

Организационно-распорядительной документации (ОРД) в системе управления принадлежит особая роль ввиду того, что она имеется во всех учреждениях независимо от специфики их деятельности и ее можно рассматривать как наиболее общую категорию управленческих документов. Использование ОРД связано с применением организационно-распорядительных (административных) методов управления. С точки зрения обеспечения управленческих решений эти документы служат:

- в качестве нормативной базы осуществления функций управления;
- в качестве источников информации о цели того или иного воздействия на объект управления;
- для выработки и обоснования решений;
- для фиксации самого решения и передачи его исполнителям;
- для организации выполнения принятых решений, для контроля, проверки исполнения и оценки полученных результатов.

В системе ОРД можно выделить организационные, распорядительные и справочно-информационные документы, оформление которых основывается на унифицированных требованиях и рекомендациях [27, 35, 42, 72].

В организационной документации реализуется такой вид управленческого воздействия, как установление норм (правил), регулирующих деятельность системы управления (в том числе организационные, технологические, финансовые и другие специальные стороны деятельности организаций, их структурных подразделений и должностных лиц). К организационной документации относятся, например, уставы, положения, правила, инструкции.

Организационные документы устанавливают права органов управления и руководителей издавать распорядительные документы: решения, постановления, приказы, распоряжения и др. Постановления и решения принимаются коллегиальными органами. Основной формой организационно-распорядительного воздействия в условиях единоначалия является приказ. В распорядительных документах содержится прямое административное указание, которое имеет

обязательный (иногда рекомендательный) характер, адресуется конкретным управляемым объектам или лицам.

Многочисленную группу ОРД составляют справочно-информационные документы: письма, докладные записки, справки, акты, заключения, доклады и т. п.

В процессе документирования используются определенные элементы документа – реквизиты, являющиеся средством идентификации документа и его оформления, придания юридической силы (например, автор документа, подпись, дата документа, регистрационный номер и т. д.). Соблюдение требований к реквизитам важно не только для оформления документов, но и на последующих этапах работы. В частности, многие реквизиты выступают в качестве атрибутов и поисковых признаков при внесении информации о документе в информационные системы, в том числе системы электронного документооборота.

Управленческие документы могут иметь достаточно сложную структуру и иметь в своем составе приложения (к примеру, одно или несколько приложений, раскрывающих содержание вопроса, которому посвящен документ). Приложениями к документу могут являться и другие документы, тем или иным образом связанные с ним логически. Для обеспечения целостности документа сведения о наличии приложений к бумажному документу и их объеме принято указывать в специальном реквизите – отметка о наличии приложений. Для электронных документов задача обеспечения целостности и неизменности решается другими методами, речь о которых будет ниже.

Реквизиты документа входят в состав метаданных, под которыми, согласно ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 и ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008, подразумеваются данные, описывающие контекст, содержание и структуру документов и управление ими на протяжении всего жизненного цикла документа [73, 74]. Сами по себе метаданные являются структурированной или полуструктурированной информацией, позволяющей создавать, классифицировать, обеспечивать доступ, хранение и размещение документов в соответствующих информационных ресурсах.

Обратим особое внимание на реквизит «подпись», без которого не может быть ни одного официального документа. Применительно к традиционным документам (на бумажном носителе) под подписью понимается реквизит документа, содержащий собственноручную роспись полномочного должностного лица [70]. Автограф подписи в большинстве случаев оформления документов сочетается с наименованием должности и расшифровкой подписи (фамилия и инициалы).

В случае использования электронных документов для их удостоверения используются электронные аналоги подписи. Федеральным законом Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [11] предусмотрено использование трех видов электронной подписи (простая, усиленная неквалифицированная и усиленная квалифицированная), особенности которых рассматриваются в разделе 1.4.

В зависимости от управленческих задач, с которыми связано создание документов, можно выделить документы с уникальным содержанием (относящиеся к конкретным управленческим ситуациям) и документы с повторяющимся составом информации (характерны для типовых, повторяющихся управленческих ситуаций и бизнес-процессов).

По степени формализации содержащейся в документе информации важно различать документы с неструктурированной (слабоструктурированной) информацией и документы со структурированным, формализованным содержанием. Документы с формализованным содержанием обычно относятся к типовым, повторяющимся управленческим ситуациям и бизнес-процессам и носят массовый характер [119, с. 16].

В целях сокращения числа видов и разновидностей документов, используемых в аппарате управления, повышения их качества, упрощения восприятия информации, оптимизации процессов создания и обработки документов, в том числе при использовании современных

информационных технологий, применяются унификация и стандартизация документов как на уровне государственного регулирования, так и в рамках отдельной организации.

Можно выделить несколько основных направлений унификации и стандартизации управленческих документов как на бумажном носителе, так и электронных – это сами носители записи, способы фиксации информации, форма, содержание и технологические процессы работы с документами (рис. 3). В связи с расширением применения электронных документов в управлении требуется особое внимание к унификации носителей информации и способов ее фиксации, включая установление требований к форматам записи файлов документов, в том числе для задач их долговременного хранения, и форматам передачи данных.



Рис. 3. Направления унификации и стандартизации документов

В документе обычно выделяют следующие части: заголовочную, содержательную и оформляющую.

К содержательной части относится информация о вопросе, для решения которого создан данный документ. Заголовочная часть располагается в начале бумажного документа и может включать в себя наименование вида документа, код формы по общесоюзному классификатору управленческой документации, наименование и адрес организации – автора документа, адресат, гриф ограничения доступа к документу и т. п. Большинство реквизитов оформляющей части размещается в конце документа (подписи, печать, визы и т. п.), а, к примеру, гриф утверждения – в начале. Заголовочная и оформляющая части могут содержать дополнительную информацию, используемую в процессе работы с документом (например, справочные данные об организации, в том числе адрес ее официального сайта в сети Интернет, фамилию исполнителя и номер его телефона).

Состав реквизитов и последовательность их расположения в электронных документах могут быть аналогичными бумажным (например, если электронная копия получена в результате сканирования бумажного документа), а могут быть и специфическими. Применительно к электронным документам заголовочная, содержательная и оформляющая части могут иметь свои характеристики, зависящие от структуры электронного документа и особенностей применения электронного аналога подписи (к примеру, применение электронного аналога подписи в соответствии с требованиями к конкретному формату усиленной квалифицированной электронной подписи для определенных технологий информационного взаимодействия).

Унификация требований к электронным управленческим документам как для задач информационного взаимодействия, так и для задач обеспечения их сохранности в течение требуемых сроков должна быть отнесена к приоритетным направлениям работы.

В целях унификации и стандартизации требований к форме управленческих документов на бумажном носителе применяется метод формуляра-образца, построенного на основе специальной конструкционной сетки. При этом устанавливаются состав реквизитов для документов данной системы документации и порядок их расположения на листе бумаги стандартного формата.

В основе унификации содержания документов лежит выделение постоянной и переменной информации. Задача унификации ОРД является особенно сложной, поскольку сами документы отличаются большим разнообразием содержания и в основном текстовым характером представления информации. При унификации содержательной (семантической) части документов необходимо соблюдение следующих требований: документ должен обеспечивать полноту информации для решения конкретных задач управления; реквизиты и показатели необходимо располагать в последовательности математической или логической обработки.

Унификация содержания документов может проводиться на основе типовых и трафаретных текстов, таблиц, анкет, типовой структуры текста, установления общих требований к содержанию определенных видов документов. Например, в трафаретном документе постоянная информация заранее печатается на бланке документа или вносится в шаблон документа в памяти компьютера, а переменная информация, отражающая конкретную ситуацию, вносится в пробельные места. Типовой текст может быть представлен в виде отдельных фраз, абзацев или целых текстов, с использованием которых составляется текст нового документа. К примеру, типовые тексты широко используются при составлении деловых писем. При унификации сложных документов (положений, уставов, инструкций, правил и т. п.) типизируются их структура и общие требования к содержанию. Иногда в одном унифицированном тексте документа может сочетаться несколько способов унификации. Например, в учредительных документах организации, положениях о структурных подразделениях могут использоваться типовая структура, типовые тексты (фразы или отдельные предложения).

Унификация процессов работы с документами связана с оптимизацией документооборота и установлением типовой технологии для отдельных категорий документов, в том числе с использованием автоматизированных систем. Организация процессов работы с управленческими документами должна учитывать ряд требований: соответствие информации полномочиям субъекта управления (органа управления или должностного лица), который ее использует; полнота, достоверность, точность, оперативность, систематизированность информации и доступность ее для восприятия; оптимизация затрат на работу с документами.

Документ как предмет и результат управленческого труда не статичен. В процессе управленческого взаимодействия документ проходит различные состояния, может перемещаться физически, с ним совершаются разнообразные виды работ и операции, которые выполняют соответствующие руководители и специалисты, а также вспомогательный персонал. В связи с этим возникло понятие «документооборот», которое характеризует процесс работы с документами в динамике. Это понятие, как и понятие «документ», также имеет целый спектр оттенков. К примеру, под документооборотом иногда понимают не только процесс работы с документами, но и совокупность документов, находящихся в обращении [119, с. 19]. Основные подходы к определению сущности и содержания процесса документооборота, а также формы и способы его осуществления рассматриваются в последующих разделах настоящей книги.

В рамках предмета данного раздела книги отметим, что процесс обработки документов, содержащих структурированную информацию, носит преимущественно формально-логический характер и достаточно легко поддается автоматизации. Для этих целей могут использоваться различные системы обработки данных, т. е. системы, ориентированные на работу с фактографической информацией.

Процесс работы с организационно-распорядительными документами отличается особой сложностью и многовариантностью технологии в зависимости от хода и результатов рассмот-

рения документов руководителями разного ранга, исполнения поручений (резолюций), особенностей состава исполнителей. Принятие решений по организационно-распорядительным документам часто носит индивидуальный характер. Вместе с тем наличие унифицированного состава реквизитов и возможность унификации основных процессов и процедур работы позволяет применять для документов с неформализованным содержанием, в том числе ОРД, автоматизированные технологии. При этом используются документоориентированные системы, в которых в информационную систему включается документ как объект в целом, со всеми его реквизитами, а не только как составляющие его отдельные информационные компоненты. При этом фактографическая информация также может быть представлена в сочетании с информацией, характеризующей документ как объект в целом.

При анализе состава документооборота организации можно условно выделить две сферы документооборота: управленческий и технологический, соотношение между которыми в организациях разных отраслей деятельности различается [119, с. 20; 205, с. 154–155]. В данном контексте понятие «управленческий документооборот» применяется к документам, обеспечивающим функционирование организации в целом (прежде всего, к организационно-распорядительной документации). В широком смысле управленческий документооборот включает также «технологический» (или «операционный» – по аналогии с операционными бизнес-процессами) документооборот, связанный с обеспечением отдельных функций управления и обусловленный спецификой деятельности организации (например, банки, страховые компании, медицинские учреждения, предприятия торговли и т. п.) и ее системы менеджмента качества. Документы «технологического» документооборота организации отличаются высокой степенью структурированности информации, унификации и стандартизации. Управленческий документооборот (в отличие от технологического) в значительной мере связан с принятием решений на основе слабоструктурированной или неформализованной информации. Поэтому роль человека в процессе работы с управленческими документами заключается не только в формально-логических операциях, но и в аналитической, эвристической деятельности. В рамках конкретных бизнес-процессов процедуры управленческого и технологического документооборота могут сочетаться.

Таким образом, рассмотренные характеристики документа как предмета управленческого труда позволяют сделать ряд выводов:

1. Современная управленческая документация разнообразна по составу и содержанию, так как обеспечивает реализацию различных функций управления. Документы при этом выступают как средства фиксации и хранения информации, средства коммуникации, а также выполняют иные функции.

2. В настоящее время в сфере социально-экономического управления используются документы на различных носителях информации, при этом все более широкое применение находят электронные документы.

3. Официальный статус управленческих документов диктует необходимость соблюдения строгих требований к их созданию (включая юридическую силу) и к системам управления документами.

4. Требования к оформлению и способам представления информации, содержащейся в документах, являются объектом унификации и стандартизации.

Наличие определенного состава (конечного множества) реквизитов позволяет унифицировать процессы документирования (форму и в отдельных случаях содержание) и технологии документооборота. В свою очередь унификация и формализация создают основу для автоматизации.

5. Основу управленческого документооборота составляет организационно-распорядительная документация, т. к. относящиеся к ней виды и разновидности документов обеспечивают функционирование системы управления организацией в целом.

6. Различия в степени структурированности информации важно учитывать при решении задач автоматизации процессов работы с управленческими документами и создания информационных систем.

1.3. Документы на бумажном носителе и документы в электронной форме: сравнительный анализ и особенности применения в сфере управления

С точки зрения технологии о современном документообороте уже сейчас можно говорить как об электронном. При этом технологии электронного документооборота используются не только для работы с электронными документами, но и для сопровождения процессов работы с электронными копиями документов, имеющих бумажные подлинники. Кроме того, часть документов сохраняет бумажную форму на большинстве стадий своего жизненного цикла. Поэтому с документоведческой точки зрения в настоящее время существует смешанный (комбинированный) электронно-бумажный документооборот.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет, что электронный документ – это «документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах» [6, статья 2]. Данное определение, ориентированное на конкретную сферу регулирования в рамках названного федерального закона, не затрагивает важные документоведческие аспекты, связанные, в частности, с понятиями «подлинник» (или «оригинал») и «копия документа». Для ситуаций, связанных с передачей информации по информационно-телекоммуникационным сетям, в указанном законе используется понятие «электронное сообщение». При этом установлено, что электронное сообщение, подписанное электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе [6, статья 11].

Терминология и виды электронных документов, соответствующие условиям работы библиотек, получили закрепление в ГОСТ Р 7.0.95-2015 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Электронные документы. Основные виды, выходные сведения, технологические характеристики», дата ввода в действие которого – 1 июля 2016 г. В этом стандарте подчеркивается, что он «не распространяется на электронные документы и формы документов сферы управления и делопроизводства, требующие электронную подпись, компьютерные программы, документы и данные, предназначенные исключительно для компьютерной обработки; финансовые документы и документы ограниченного распространения» [71]. Соответственно, зафиксированные в данном стандарте термины «электронный документ» и «копирование электронного документа» не ориентированы на управленческий документооборот. Однако при этом некоторые приведенные в стандарте свойства и технологические характеристики электронных документов, находящих применение в библиотечном деле, в силу их физической природы сопоставимы с аналогичными характеристиками электронных управленческих документов.

С документоведческих позиций важно различать собственно электронные управленческие документы, под которыми мы понимаем документы, изначально созданные и подписанные в электронной форме с соблюдением установленных требований, и электронные копии документов, имеющих бумажные подлинники [108].

В «Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2011 г. № 751 [31]) были выделены:

– электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе;

– электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота.

Понятие «электронный образ документа» в «Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» было определено как «электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе», а сканирование – как «получение электронного образа документа» [35]. Заметим, что на практике могут существовать электронные копии документов, полученные не только путем сканирования.

Впоследствии в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 356 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» термин «электронный образ документа» из Правил был исключен. При этом термин «электронная копия документа» определен как «копия документа, созданная в электронной форме» [42].

В современном документообороте встречаются также электронные выписки из документов. Для отдельных категорий документов (к примеру, распорядительных документов со структурированным текстом, протоколов) может потребоваться оформление и использование в документообороте электронных выписок из них. Однако в указанных Правилах работа с электронными выписками из документов не регламентирована.

На практике в определенных случаях может возникнуть необходимость в дубликате документа, под которым понимается «повторный экземпляр подлинника документа» [70]. Используемый в традиционном делопроизводстве термин «дубликат» применительно к ситуациям, связанным с применением технологий электронного документооборота, пока не конкретизирован и требования к электронным дубликатам документа и ситуациям их применения нормативно не закреплены.

В настоящей книге используется понятие «документы в электронной форме» как обобщенное наименование изначально электронных документов, электронных копий документов, электронных выписок из документов, электронных дубликатов документов. В конкретных ситуациях, когда речь идет об электронных документах, не имеющих бумажных подлинников (ЭД), либо электронных копиях документов (ЭКД), электронных выписках или дубликатах, даются необходимые уточнения.

Понятие «документы в электронной форме» фокусирует внимание именно на форме представления информации и в этом смысле соотносится с определением понятия «электронный документ», закрепленным Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Прежде всего отметим, что и бумажные, и электронные документы как предмет управленческого труда имеют свои преимущества и одновременно ограничения, связанные с носителем информации. При этом характеристики документов, которые были рассмотрены нами ранее [119], дополним комментариями с позиций сегодняшних реалий.

1. Требования к оформлению документов. Требования к оформлению бумажных документов определены стандартами и унифицированными формами. В отдельных случаях (когда не подразумевается машинная обработка информации) допустимо некоторое разнообразие в оформлении, не затрагивающее реквизитов, определяющих юридическую силу документа. Для документов на бумажном носителе решены практически все вопросы придания им юридической силы. Специфические требования к отдельным категориям документов закрепляются специальными нормативными актами.

Ранее нам приходилось отмечать, что требования к оформлению электронных управленческих документов были определены в значительно меньшей мере и касались в основном вопросов использования электронной цифровой подписи. Сейчас ситуация изменилась. Требо-

вания к электронным документам регламентируются в рамках конкретных информационных систем и технологий взаимодействия. Наиболее важные требования для межведомственного информационного взаимодействия устанавливаются на уровне государственного регулирования. К примеру, такие требования содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» [36], в совместном приказе Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации № 186/258 от 27.05.2015 «Об утверждении Требований к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде» [57].

Требования к электронным документам и их метаданным в сравнении с бумажными документами являются более жесткими, так как в процессе информационного взаимодействия передача и обработка информации может не состояться, либо информация не будет доступной для восприятия человеком. Тот же результат будет, если не обеспечена совместимость программно-технических средств.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.