

1. **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: общая характеристика.**

Историческое значение ФЗ № 131 - инициировал и определил напр. и методы реформы МСУ, которая способна качественно изменить в лучшую сторону решение вопросов местного значения в нашей стране. Ключевое направление муниципальной реформы, заданной ФЗ № 131 – это формирование реального интереса у местного сообщества максимально развивать и использовать все возможные ресурсы для решения вопросов местного значения. К позитивным результатам реализации ФЗ № 131 - формирование развернутой правовой базы, создание стройной системы мун. образований, четкое распределение полномочий между различными акторами МСУ, рост заинтересованности мун. образований в максимальном исполнении собственных ресурсов. Проблемы остались: во-первых, отсутствие достат. собственных финансово-экономических ресурсов, необходимых для решения вопросов местного значения. К другой группе относятся организационные проблемы в сфере МСУ (искусственное разделение гос. и мун. уровней управления). В результате государство все равно де-факто осуществляет адм.управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение мун. проблем на органы МСУ. Главное – не было достигнуто формирование интереса у мун. обр. в развитии и исполнении своих ресурсов. Впрочем, причина незавершенности реформы – не только недостаточное понимание реформаторами сути перемен, но уравнилительные иждивенческие традиции рос. социума, основанные на принципах общинного сознания и поведения. Реализуя осн. положения Конституции РБ, в конце 1994 года Верх. Сов. РБ приняты законы «О местном гос. упр. в РБ» (отменен, с 3 января 2002 года вступил в силу закон РБ «О местных органах гос. власти в РБ», отмененный в марте 2005 года) и «О местном самоуправлении в РБ». На основе этих законов города и районы респ. получили свой статус в системе органов гос. власти, а сельские и поселковые Советы свой – как мун. обр. Введено понятие «местные органы гос. власти». По существу это те же городские и районные Советы и их администрации, которые выступают как терр. органы гос. упр-я =>, если в системе МСУ, т. е. в сельских и внутригородских мун. обр-ях, осуществлялась мун. служба, то в системе районного и гор. упр-ния по-прежнему сохранялась гос. служба. В соотв. с законом РБ «Об установлении границ мун. образований в РБ» города республики были разделены на ряд мун. образований. На гор. уровне с 16 марта 2003 года стали параллельно существовать как выборные органы МСУ (в рамках соответствующих мун. образований), так и местные органы гос. власти (в рамках городских администраций). В 2004–2005 гг. в РБ проводилась реформа этих органов власти, что привело к ликвидации внутригородских мун. образований и превращению местных органов гос. власти в органы МСУ на уровне районов и городов. Закон РБ «О МСУ в РБ» от 18 марта 2005 года: выборы в предст. органы вновь созданных районных и гор. мун. образований в РБ пройдут в июле и октябре 2005 года. Систему местных органов гос. власти составляли местные предст. органы – районные и гор. Советы и местные исп. органы – администрации района, города.

Местным предст. органом гос. власти явл. районный, городской Совет. В республике действовали 9 городских, 12 объединенных Советов (город плюс район), 42 районных Совета. Адм-я осуществляла исп.-распорядит. функции в целях выполнения законов, иных норм. прав. актов гос. органов, решений Совета. В целом система местных органов гос. власти в РБ оправдала себя. Она позволила в сложных условиях 90-х годов сохранить управляемость территорий, обеспечить их соц.-эконом. развитие, не допустить нарушения прав и свобод граждан. Сегодня система изжила себя. Разв. территорий возможно только на рыночной основе. Это требует повышения самостоятельности граждан, их ответственности за решение местных вопросов. Проблемой в данном случае является поиск оптимальных путей и методов перехода к новой системе управления. (РФ:25тыс-мо, РБ=мр54,го9,гп14,сп818,895 обр)

2. Понятие муниципальной службы. Роль и место муниципальной службы в системе местного самоуправления.

Муниципальная служба— профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Исходя из этого определения, можно выделить основные признаки муниципальной службы:

- это особый вид публичной службы, т.е. служба в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);
- муниципальные служащие – это лица, несущие службу в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов;
- это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно);
- статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), определяется специальными законами.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе Российской Федерации", другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется Уставом муниципального образования. Муниципальная служба в Республике Башкортостан регламентируется законом "О муниципальной службе Республики Башкортостан", принятым 16 июля 2007 года N 453-з.

Муниципальная служба в Республике Башкортостан основана на принципах:

- законности;

- верховенства Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, федеральных законов и законов Республики Башкортостан над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- гласности в осуществлении муниципальной службы;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равного доступа граждан к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации;
- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- внепартийности муниципальной службы;
- светского характера муниципальной службы.
- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.

Особенностями муниципальной службы в Республике Башкортостан являются:

1. Муниципальная служба в Республике Башкортостан осуществлялась в основном на уровне сельских и поселковых администраций, и только с 1 января 2006 года реально стала осуществляться в городах и районах РБ. В организационно-правовом аспекте она независима от государственной службы.

2. Наличие развернутого законодательства о муниципальной службе. В настоящее время существует практически полный ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих муниципальную службу в РБ. Приняты такие законы РБ как: «Об оплате труда работников местного самоуправления в РБ», «О реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в РБ», «О Перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы РБ», «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в РБ», «О порядке исчисления стажа муниципальных служащих в РБ», «О пенсионном обеспечении муниципальных служащих в РБ».

3. Теоретические конструкции, принципы и нормы, характерные для государственной службы РБ, в целом свойственны и муниципальной службе РБ.

4. Установлена высокая степень взаимодействия государственной и муниципальной служб РБ (взаимный зачет по стажу, сходные права, ответственность и т.д.).

5. Главы муниципальных образований не входят в систему муниципальной службы, поскольку занимают муниципальные должности, являющиеся выборными.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом "О муниципальной службе Российской Федерации".

3. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ от 02.03.2007: общая характеристика.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Исходя из этого определения, можно выделить основные признаки муниципальной службы:

- это особый вид публичной службы, т.е. служба в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);
- муниципальные служащие – это лица, несущие службу в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов;
- это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно);
- статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), определяется специальными законами.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе Российской Федерации", другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется Уставом муниципального образования.

Муниципальная служба в РФ основана на принципах:

- законности;
- верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- гласности в осуществлении муниципальной службы;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равного доступа граждан к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и

должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации;

- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- внепартийности муниципальной службы;
- светского характера муниципальной службы.
- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.

4. Закон Республики Башкортостан «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» № 453-з от 16.07.2007: общая характеристика.

Муниципальная служба в Республике Башкортостан регламентируется законом “О муниципальной службе Республики Башкортостан”, принятым 16 июля 2007 года N 453-з.

Муниципальная служба в Республике Башкортостан основана на принципах:

- законности;
- верховенства Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, федеральных законов и законов Республики Башкортостан над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- гласности в осуществлении муниципальной службы;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равного доступа граждан к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации;
- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- внепартийности муниципальной службы;
- светского характера муниципальной службы.
- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.

Особенностями муниципальной службы в Республике Башкортостан являются:

1. Муниципальная служба в Республике Башкортостан осуществлялась в основном на уровне сельских и поселковых администраций, и только с 1 января 2006 года реально стала осуществляться в городах и районах РБ. В организационно-правовом аспекте она независима от государственной службы.

2. Наличие развернутого законодательства о муниципальной службе. В настоящее время существует практически полный ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих муниципальную службу в РБ. Приняты такие законы РБ как:

«Об оплате труда работников местного самоуправления в РБ», «О реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в РБ», «О Перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы РБ», «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в РБ», «О порядке исчисления стажа муниципальных служащих в РБ», «О пенсионном обеспечении муниципальных служащих в РБ».

3. Теоретические конструкции, принципы и нормы, характерные для государственной службы РБ, в целом свойственны и муниципальной службе РБ.

4. Установлена высокая степень взаимодействия государственной и муниципальной служб РБ (взаимный зачет по стажу, сходные права, ответственность и т.д.).

5. Главы муниципальных образований не входят в систему муниципальной службы, поскольку занимают муниципальные должности, являющиеся выборными.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом "О муниципальной службе Российской Федерации".

5. Система государственного управления в Российской Федерации: общая характеристика.

Органами государственной власти Российской Федерации являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Арбитражный Суд РФ, другие суды РФ, а также федеральные министерства и ведомства. Органами государственной власти являются главы администраций, возглавляющие систему органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Они могут называться главой государства; губернатором. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются ими самостоятельно, субъекты Российской Федерации имеют законодательные органы и определенные органы судебной власти. Действуют органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, но в то же время сотрудничают с ними.

Государственное управление – это тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти.

Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления.

Президент Российской Федерации. Конституция России 1993 г. (ст. 80-93 гл. 4) определяет статус и функции Президента РФ. Президент – глава государства. Это выделяет президентскую власть в особое положение, как бы возвышает ее над тремя традиционными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. В первую очередь Президент является высшим органом исполнительной власти, верховным главнокомандующим, а также гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Пост Президента Российской Федерации был учрежден общенародным референдумом в апреле 1991 г. По Конституции Президент выбирается гражданами России на 6 лет на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом России может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента России более двух сроков подряд. Предельный возраст для этой должности не предусмотрен.

Право выдвигать кандидатов на пост Президента РФ принадлежит: а) непосредственно избирателям, образующим инициативную группу и количестве не менее 100 человек; б) избирательным объединениям, имеющим общероссийский характер и зарегистрированным в Министерстве юстиции РФ, избирательным блокам. В поддержку выдвинутого ими кандидата необходимо собрать не менее 1 млн. подписей избирателей. Только после этого кандидат будет зарегистрирован и включен в бюллетень для тайного голосования. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов участников выборов.

Президент обладает необходимыми юридическими средствами воздействия на каждую из ветвей власти. В частности, на деятельность законодательной власти он имеет возможность воздействовать посредством осуществления права законодательной инициативы, права вето, и права роспуска Государственной Думы. На исполнительную власть Президент может воздействовать посредством назначения (с согласия Государственной Думы) Председателя Правительства, а также назначения и освобождения от должности заместителей председателя Правительства, федеральных министров, путем принятия решения об отставке Правительства, посредством отмены актов Правительства. Что касается судебной власти, то она независима от любых властей, но Президент представляет Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Систему органов государственного управления возглавляют центральные органы федеральной исполнительной власти. Это Правительство РФ, министерства, государственные комитеты РФ, комитеты РФ, федеральные службы, федеральные агентства, федеральные инспекции.

Среди органов исполнительной ветви власти Правительство РФ занимает ведущее место. Деятельность Правительства, организация его работы, полномочия и т. д. регулируются Федеральным конституционным Законом от 17 декабря 1997 г.

Правительство РФ формируется Президентом. Правительство РФ – коллегиальный орган. Оно состоит из председателя, его заместителей и федеральных министров. Заместители председателя и федеральные министры назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению председателя Правительства.

Член Правительства не может быть депутатом законодательного органа любого уровня, в том числе и членом Совета Федерации; занимать должности в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных объединениях; заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.

Правительство разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, осуществляет управление федеральной собственностью, обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики. Оно отвечает за оборону страны, государственную безопасность и общественный порядок, проводит единую государственную политику в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

Министерства отличаются от других федеральных органов тем, что они создаются главным образом по отраслевому принципу (культура, образование, оборона, здравоохранение и т.д.) и функционируют на основе единоначалия. Это означает, что министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и полномочий. При министре действует коллегия, которая является совещательным органом. Федеральные министры входят в состав Правительства.

Государственные комитеты представляют собой коллегиальные органы, и их деятельность носит чаще всего межведомственный характер. Государственный комитет РФ осуществляет координацию деятельности различных ведомств по определенным функциям. Их руководители не входят в состав правительства, если только председателю Государственного комитета не присваивается статус федерального министра. Акты комитета оформляются в виде постановлений и подписываются всеми членами комитета.

Такие органы, как федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции осуществляют специальные контрольные, разрешительные, регулирующие или надзорные функции в установленных сферах ведения.

Федеральные службы возглавляются руководителями и их деятельность носит многофункциональный характер. Руководители служб так же, как и председатели государственных комитетов не входят в состав Правительства, если руководителю не присваивается статус федерального министра. Некоторыми федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий непосредственно руководит сам Президент РФ. Он не только назначает их руководителей, но и утверждает положения об этих органах.

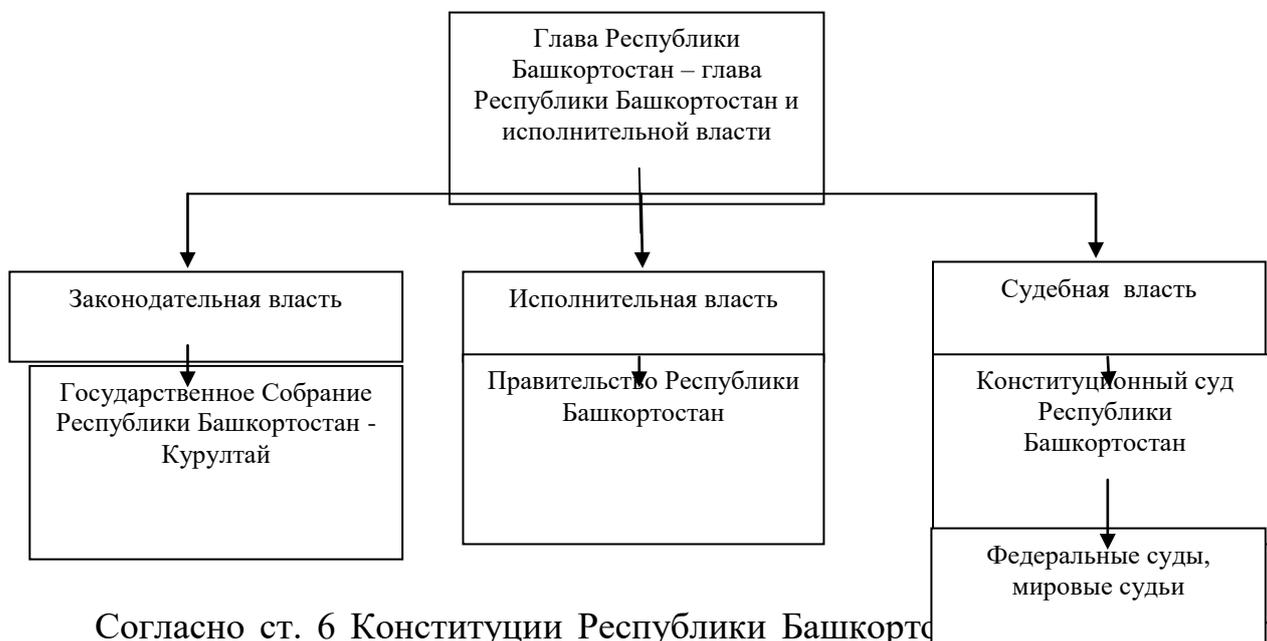
В марте 2004 года система органов государственного управления была серьезно реформирована. Изменилась структура правительства, в нем остались только министерства, службы и агентства. Министерств стало меньше – всего 16 вместо 23, 33 федеральные службы и 33 агентства. Произошел переход от двухуровневой системы исполнительной власти «президент – премьер» к одноуровневой. 5 министерств, 11 федеральных служб и 3 агентства будет курировать непосредственно Президент РФ; 11 министерств, 22 службы и 30 агентств – премьер-министр.

6. Система государственного управления в Республике Башкортостан: общая характеристика.

РБ является демократическим правовым гос-вом в составе РФ, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. РБ обладает всей полнотой гос. власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и РБ. Гос. власть в РБ осущ-ся на основе разделения на законодательную, исп. и судебную. (13 министерств, 6 гос.ком., 4 агентства, 2 инспекции. 5 управлений).

Гос. власть в РБ осуществляют Гос. Собрание - Курултай РБ, Глава РБ, Правительство РБ, местные органы гос. власти РБ, суды РБ. Высшим и единственным законодательным (представительным) органом гос. власти РБ является Гос.Собрание - Курултай РБ. Гос.Собрание РБ состоит из 120 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Главой и высшим должностным лицом РБ является Президент РБ. Срок полномочий Президента РБ составляет 5 лет. Высш. исп. органом гос.власти РБ является Правительство РБ, возглавляемое Президентом РБ. Правительство РБ формируется Президентом РБ в составе Премьер-министра, зам-лей Премьер-министра, министров, председателей гос. комитетов и руководителей ведомств РБ. Суд. власть в РБ осуществляют Конституционный Суд РБ, федеральные суды и мировые судьи. В РБ признается и гарантируется МСУ, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение мун. собственностью. Органы МСУ самостоятельно управляют мун. собственностью, в пределах своей компетенции формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Структура органов МСУ определяется населением самостоятельно. Республика входит в состав Приволжского федерального округа РФ.

Государственная власть в республике делится на законодательную, исполнительную и судебную



Согласно ст. 6 Конституции Республики Башкортостан государственную власть в Республике Башкортостан осуществляют Государственное Собрание Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан, Правительство Республики

Башкортостан, местные органы государственной власти Республики Башкортостан, суды Республики Башкортостан.

Высшим представительным и единственным законодательным органом власти республики является Государственное Собрание - Курултай РБ.

Глава и высшее должностное лицо республики - Глава РБ, который выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина, соблюдения Конституции и законов РБ, а также международных договоров и соглашений РБ, защищает государственный суверенитет, экономические и политические интересы Башкортостана.

Правительство республики - является высшим органом исполнительной власти Республики Башкортостан.

Главой правительства является Высшее должностное лицо Республики Башкортостан — Глава Республики Башкортостан (статья 91 Конституции Республики Башкортостан)

В РБ устанавливаются два вида местной власти: местное государственное управление и местное самоуправление.

Система местного государственного управления действует в районах и городах республиканского подчинения.

Местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления населения (референдумы, собрания, сходы), а также через выборные и другие органы самоуправления. Формирование органов государственной власти и органов местной власти осуществляется в соответствии с законами РБ.

Судебную систему РБ составляют: Конституционный Суд РБ - высший судебный орган защиты конституционного строя, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства; Верховный Суд РБ - высший орган судебной власти, осуществляемой в форме гражданского, административного, уголовного судопроизводства; Высший арбитражный суд РБ - высший экономический судебный орган; местные суды. Надзор за точным исполнением Конституции РБ и действующих на территории РБ законов осуществляется Прокурором РБ, который утверждается Государственным Собранием - Курултаем РБ¹.

РБ решает вопросы своего административно-территориального устройства самостоятельно. Порядок образования, изменения и упразднения административно-территориальных единиц, критерии отнесения поселений республики к городским и сельским населенным пунктам, вопросы административно-территориального устройства регулируются законодательством республики.

Республика Башкортостан имеет свои официальные символы государства - герб, флаг, гимн.

Основы конституционного строя Республики Башкортостан закреплены в главе 1 раздела 1 Конституции Республики Башкортостан, в статье 1 которой содержится принципиально важное положение о том, что государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

¹Конституция Республики Башкортостан Принята 24 декабря 1993 года № ВС-22/15 (в ред. Закона Республики Башкортостан от 03.11.2000 № 94-з, от 03.12.2002 N 369-з, от 15.06.2006 N 322-з).

Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан.

В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Башкортостан государственную власть в Республике Башкортостан осуществляют Государственное Собрание - Курултай - Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан, местные органы государственной власти Республики Башкортостан и суды Республики Башкортостан.

7. Основные направления противодействия коррупции. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: общая характеристика.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

Согласно статье 90 Конституции Российской Федерации Указы Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории нашей страны.

Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы. Он направлен на обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции; совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; активизацию антикоррупционного просвещения граждан.

Документ содержит поручения конкретным органам власти, в том числе Правительству Российской Федерации, руководителю Администрации Президента Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, иным государственным органам, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, Председателю Банка России, руководителям ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС РФ, государственных корпораций (компаний), иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, по противодействию коррупции в пределах своей компетенции и сроки представления докладов о результатах исполнения этих задач.\

Статья 7 закона гласит

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

- 1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- 2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

- 3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- 4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
- 5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;
- 6) унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;
(п. 6 в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 329-ФЗ)
- 7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 8) обеспечение независимости средств массовой информации;
- 9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- 10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;
- 11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;
- 12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- 13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- 14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- 15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- 16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с

подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Федеральный закон "О противодействии коррупции" 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ
Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года

Одобрено Советом Федерации 22 декабря 2008 года (в ред. Федеральных законов от 11.07.2011 N 200-ФЗ, от 21.11.2011 N 329-ФЗ)

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

8. Основные критерии оценки эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: общая характеристика.

21 августа 2012 года N 1199

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" постановляю:

3. Правительству Российской Федерации:

а) утвердить в 3-месячный срок:

методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые дополнительно используются при проведении оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;

порядок предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

б) представлять Президенту Российской Федерации ежегодно, до 1 мая, доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду.

4. Признать утратившими силу:

Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 27, ст. 3256);

Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 606 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 18, ст. 2002);

пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2010 г. N 579 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, N 20, ст. 2432).

5. Настоящий Указ вступает в силу с 1 января 2013 г., за исключением подпункта "а" пункта 3, который вступает в силу со дня подписания настоящего Указа.

Утвержден

Указом Президента
Российской Федерации
от 21 августа 2012 г. N 1199

ПЕРЕЧЕНЬ

**ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения.
3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями.
5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
6. Уровень безработицы в среднем за год.
7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.
8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.
9. Утратил силу с 1 января 2015 года. - Указ Президента РФ от 02.05.2014 N 294.
- 9.1. Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях.
(п. 9.1 введен Указом Президента РФ от 02.05.2014 N 294)
10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).
11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.
(п. 12 введен Указом Президента РФ от 28.12.2012 N 1688)

Истоки оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в ее нынешнем формате связаны с административной реформой, начатой в РФ в первом десятилетии XXI в.

Основопологающим в данном случае следует признать Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Указом установлено, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации обязаны ежегодно, до 1 мая года, следующего за отчетным, представлять в Правительство Российской Федерации доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Достоинством Указа является утверждение конкретных критериев оценки, в том числе и удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной

власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).

В тоже время утвержденная Правительством РФ методика дает возможность оценки не столько эффективности, сколько результативности деятельности органов государственной власти, поскольку предусматривает лишь сопоставление по достигнутым показателям деятельности и не содержит расчета соотношения результат/затраты.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включает в себя: Объем валового регионального продукта, Объем инвестиций в основной капитал, реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год, смертность населения, удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных), доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений, доля детей, оставшихся без попечения родителей, удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных), и др. показатели.

Данным правовым актом был утвержден перечень из 48 показателей (к окончанию своего действия с учетом изменений и дополнений), посредством сбора, расчета и анализа которых предлагалось осуществлять оценку.

При этом стоит отметить, что ряд из них являлся комплексным, т.е. состоящим из детализированного перечня.

Так, смертность населения (показатель № 7) «разворачивалась» в восемь самостоятельных индикаторов: младенческую; от 1 года до 4 лет; от 5 до 9 лет; от 10 до 14 лет; от 15 до 19 лет; материнскую; в трудоспособном возрасте – всего в том числе по трем основным причинам (дополнительная детализация); в результате дорожно-транспортных происшествий. Кроме основного перечня, во исполнение Указа Президента РФ Правительством РФ был разработан перечень из дополнительных показателей, число которых к моменту прекращения действия рассматриваемой методики без учета составного свойства ряда из них составило 118.

Интерпретация значений предложенных показателей осуществлялась через автономное рассмотрение их динамики – рост или снижение, а также сопоставление со среднероссийскими значениями.

Даже поверхностный взгляд на действовавшие нормативно закрепленные методические основы позволяет сформулировать ряд «узких» мест:

1. Отсутствие единого подхода к оценке эффективности деятельности органов публичного управления. Несмотря на то, что конституционно местное самоуправление отделено от государственной власти, в том числе и регионального уровня, следует признать, что технологически оно является «проводником» единой государственной социально-экономической политики.

Таким образом, рассмотрение обозначенных вопросов должно вестись в едином концептуальном и методическом поле.

2. Чрезмерно объемный перечень показателей, затрудняющий анализ ситуации при комплексном рассмотрении ситуации на территории субъекта РФ или муниципального образования. Попытка расчета интегрального критерия на местном уровне сопровождается нивелированием приоритетности частных показателей за счет принятия их равновеликой значимости в рамках той или иной сферы оценки.

3. Игнорирование территориальных особенностей, обусловленных естественными условиями, приоритетами социально-экономического развития, проблемностью отдельных сфер государственного и муниципального управления.

Просуществовав в описанном формате, оценка эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2012 году претерпела существенную трансформацию в методическом аспекте.

Содержание системы оценки эффективности.

Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и принятое в его исполнение Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» обозначили новую методологическую концепцию. Ее суть можно свести к следующим основополагающим моментам:

1. Количество основных показателей оценки существенно образом уменьшилось. Их количество составило 12 (с учетом изменений, внесенных после утверждения).

2. Введено понятие комплексного (интегрального) показателя, представляющего средневзвешенную величину сводных индексов показателей эффективности.

3. Сводный индекс показателя рассчитывается как сумма индекса среднего темпа роста и индекса среднего объема показателя, взятых соответственно с весовыми коэффициентами 0,6 и 0,4.

4. Для приведения к единой шкале измерения исходных данных, представленных в виде относительных величин, применяется линейное масштабирование. При обезразмеривании учитывается смысл исходного показателя: его увеличение или уменьшение по отношению к изменению эффективности деятельности.

5. В рамках нивелирования случайных возмущений значения показателей усредняются за счет учета данных двух предшествующих отчетному периодов.

6. При формировании комплексной оценки учитываются территориальные особенности. Технологически это осуществляется за счет включения в расчетную величину индивидуальных для каждого региона показателей, отражающих наиболее значимые для субъекта РФ проблемы.

Сформировался единый методический подход к оценке эффективности деятельности региональных и местных властей, основанный на расчете комплексного показателя, позволяющий учесть достигнутый уровень и изменения по мониторируемым показателям, базирующийся на единых правилах нормирования.

Сократилось количество исходных показателей, используемых в процессе мониторинга.

Вместе с тем часть вопросов методического наполнения осталась открытой:

1. Применяемый методический подход не позволяет оценить степень влияния валовых и темповых значений показателя при расчете комплексной оценки.

2. Совместное рассмотрение статистических и социологических данных не позволяет соотнести в едином объективно-субъективном пространстве одно и то же фактическое состояние, через которое оценивается эффективность деятельности органов власти.

Для интегральной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления А.А. Сидоровым предлагается использовать следующие виды моделей :

1. Текущего уровня эффективности деятельности (статическая модель).

2. Уровня изменений эффективности деятельности (динамическая модель).

3. Субъективного восприятия эффективности деятельности.

9. Понятие государственной кадровой политики. Субъекты и объекты государственной кадровой политики.

Государственная кадровая политика понимается как стратегия формирования, развития и рационального использования трудовых ресурсов страны.

Причем суть этой стратегии составляет система официально признанных идей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений.

Государственная кадровая политика, это государственная стратегия формирования, развития и рационального использования кадров всех трудовых ресурсов России.

Государственная кадровая политика должна получить отражение во всех сферах жизни общества, в частности, в сфере государственного и муниципального управления. Целью кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы является формирование, поддержка и совершенствование системы обеспечения государственной и муниципальной службы компетентными, квалифицированными кадрами, способными эффективно действовать в условиях складывающейся рыночной экономики.

Для достижения поставленной цели кадровой политики необходимо решить следующий ряд задач:

- удовлетворить потребности в кадрах за счет повышения интереса работающих, за счет улучшения общего психологического и мотивационного климата в среде функционирования кадров, изменения содержания работы, использования вознаграждений;
- обеспечить соответствие кадров предъявляемым требованиям за счет их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, изменения функций, задач и характера деятельности;
- создать условия для эффективного функционирования имеющихся кадров, в том числе посредством внедрения системы продвижения их по службе;
- создать систему контроля деятельности: за выполнением должностных функций и за злоупотреблением служебным положением.

Кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы должна основываться на ряде принципов, т.е. руководящих правил, лежащих в основе деятельности субъектов по разработке и реализации кадровой политики:

- принцип профессионализма: требование компетентного строительства кадровой политики с учетом комплексной и объективной оценки деловых и личностно-

нравственных качеств государственных служащих и их деятельности при подборе, расстановке и продвижении

- принцип открытости: равный доступ граждан к государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- принцип объективности: демократичное, коллегиальное решение кадровых вопросов;
- принцип обновляемости: систематическое рациональное обновление кадров с сохранением преемственности за счет постоянного притока свежих, молодых сил;
- принцип законности.

В целом все принципы должны быть полностью сориентированы на высокий профессионализм и ответственность госслужащих, а сама кадровая политика должна включать систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров.

Субъектом ГКП принято называть активного участника кадровых процессов, наделенного правами и ответственностью, т.е. компетенцией вырабатывать и осуществлять государственную кадровую политику.

Согласно Конституции РФ первосубъектом ГКП является многонациональный народ России, выступающий первоисточником государственной власти. Свою роль он выполняет как непосредственно, так и опосредованно.

Непосредственное участие выражается через референдумы, выборы высших, региональных и муниципальных должностных лиц (Президента, губернаторов, глав администраций муниципалитетов, депутатов разных уровней). Опосредованное участие реализуется через представительные органы, конференции, учет общественного мнения и другие демократические процедуры. Важно отметить, что в последнем варианте народ делегирует полномочия субъекта кадровой политики своим представителям – депутатам и делегатам.

Государство выступает главным субъектом кадровой политики, формирующим ее стратегию, основные принципы и цели. При этом должны учитываться интересы народа, социальных групп и слоев, права отдельного человека. Эта сложная задача решается путем распределения кадровых функций среди ветвей государственной власти.

Так, Федеральное Собрание не только выражает волю избирателей, но и придает кадровой политике легитимный характер, закрепляя законодательно ее основы и принципы, контролируя в определенной мере ее осуществление. Органы исполнительной власти участвуют в выработке и реализации ГКП в целом и в частности в многочисленных подчиненных организациях и учреждениях, где трудятся около 900 тысяч человек, что составляет 89% всего государственного аппарата. Следует отметить, что в законодательных органах Российской Федерации доля госслужащих составляет лишь 1%.

Судебная власть и прокуратура призваны контролировать соблюдение законности в работе с кадрами, осуществлять правовую и социальную защиту государственных и муниципальных служащих, всех работников.

Таким образом, каждая ветвь власти выступает в роли субъекта ГКП, наделенного определенными функциями и полномочиями. Президент России как всенародно избранный глава государства призван:

- интегрировать волю народа и координировать действия всех ветвей власти в сфере кадровой политики; определять приоритеты, главные цели и задачи ГКП, издавая соответствующие указы, положения и другие документы;

- обеспечивать согласованное взаимодействие и функционирование федеральных органов власти;
- назначать работников на весьма широкий круг должностей, в том числе министров обороны, внутренних дел, иностранных дел, руководителей Федеральной Службы Безопасности.

В целях обеспечения вышеуказанных полномочий Президента в его Администрации создано Управление кадровой политики. Органом, предназначенным для координации действий всех ветвей государственной власти, является Совет по кадровой политике при Президенте РФ, в состав которого на паритетных началах входят представители Президента, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, высших органов судебной власти. Статус субъектов ГКП имеют также органы власти республик, краев и областей, на которые возложены полномочия по реализации целей и принципов федеральной кадровой политики в регионе в процессе выработки и реализации региональной кадровой политики, отражающей специфические условия субъекта Федерации.

Более или менее активное влияние оказывают на ГКП политические партии, муниципальные органы власти и их объединения (Союз российских городов, Российский Союз местных властей и др.), профессиональные союзы работников различных отраслей, предпринимателей и товаропроизводителей, финансовые группы и банки.

К объектам ГКП относятся трудовые ресурсы страны, отдельные группы и категории населения, кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов кадровой политики. Многообразие объектов ГКП побуждает вводить определенное "разделение труда" среди субъектов, включая в их компетенцию соответствующие категории кадров, процессы и отношения. Лишь государство как главный субъект кадровой политики в качестве объекта своего воздействия имеет все кадры общества, все трудовые ресурсы, многие кадровые процессы.

Кадровая политика – совокупность правил и норм, целей и представлений, которые определяют направление и содержание работы с персоналом. Через кадровую политику осуществляется реализация целей и задач управления персоналом, поэтому её считают ядром системы управления персоналом. КП формируется руководством организации, реализуется кадровой службой в процессе выполнения её работниками своих функций. Она находит свое отражение в следующих нормативных документах: правилах внутреннего распорядка, коллективном договоре. Современная роль кадровой политики ставит ее в разряд важнейших факторов социально-экономического развития общества, определяет место действенного рычага управления, посредством которого государство и общество воздействуют на ход социального прогресса. Стратегической целью КП в системе гос. службы является формирование компактного высокопрофессионального, оптимально сбалансированного и эффективного аппарата органов гос. власти на всех уровнях управления (В.Путин). Из концепции реформирования системы гос.службы РФ приоритетные направления: формирование эффективного механизма подбора кадрового состава гос. служащих и работа с ним. В числе практических мер прием по конкурсу, испытательный срок, переход к служебному контракту и др.; повышение престижа гос.службы и авторитете гос.служащих; Совершенствование программ подготовки и проф.развития гос.служащих .Главными направлениями

реформирования гос. службы РФ являются: - создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования гос. службы РФ;- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере гос. службы РФ в целях оптимизации состава гос. служащих;- выработка мер по совершенствованию оплаты труда гос. служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения гос. службы РФ, по рациональному использованию в системе гос. службы современных информационных технологий;- внедрение программ подготовки кадров для гос. службы РФ и профессионального развития гос. служащих;- формирование системы управления гос. службой РФ. Принципы и механизмы реализации гос. кадровой политики.ГКП - система официально признанных целей, задач приоритетов, принципов и стандартов деятельности г-ва по регулированию кадровых процессов и отношений. Принципы ГКП это основные положения и правила, регламентирующие КП. Имеют объективную основу и отражаются на природу и закономерности кадровой деятельности и отражают ее в постоянном развитии.Уровни принципов: 1. базовые (общего порядка) – научности, исторического подхода, нравственности, законности, демократизма, приемственности и сменяемости, равной социальной доступности, открытости и гласности.2. специфические (действующие в определенной сфере) – на гос.службе это компетентности, системности, функциональности, гуманизма, открытости.3. частные (обеспечивают функционирования системы го.управления и позволяют реализоваться ГКП в отдельных сферах гос управления) – принципы кадрового обеспечения гос.апарата, поиска и отбора будущих служащих, их служебного выдвижения, проф.развития работников, управления персоналом и др. Механизм реализации ГКП – это реализуемая на практике система, порядок организации кадровой работы для достижения определенных целей, в основе которой лежит единство задач, структур (субъектов), технологий и методов работы. Механизмы создаются и запускаются с учетом конкретной ситуации в интересах достижения определенного результата.

Основные нормативные правовые акты о гос. гражданской службе

ФЗ от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе гос. службы РФ"

ФЗ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О гос. гражданской службе РФ"

Указы Президента РФ: от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения гос. служащих»

от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации гос. гражданских служащих РФ»

от 1.02.2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности гос. гражд. службы РФ»

от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов гос. гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим»

от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной гос. гражданской службы»

от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных гос. гражданских служащих»

от 20 сентября 2010 года № 1141 "О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж гос. гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных гос. гражданских служащих"

Распоряжение от 26 мая 2005 года № 667-р об утверждении формы анкеты, подлежащей представлению в гос. орган гражданином РФ, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гос. гражданской службы РФ

Постановление от 6 мая 2008 года № 362 "Об утверждении гос. требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гос. гражданских служащих РФ" В Республике Башкортостан основные направления кадровой политики определены в Указе Президента Республики Башкортостан от 29 августа 1994 г. «О государственной кадровой политике в Республике Башкортостан», а также в Указе «О совершенствовании работы с кадрами в органах государственной власти Республики Башкортостан» от 22 апреля 1996 г. В результате их реализации восстановлена система работы с кадровым резервом. При Президентском Совете была создана комиссия по кадровым вопросам, определен единый перечень должностей. Кандидатуры на эти должности утверждались на основе указа, распоряжения Президента Республики Башкортостан, или на основе административных актов других государственных органов. Определены государственные должности, на которые назначения происходили по согласованию с ним, по его представлению или по согласованию с Администрацией Президента Республики Башкортостан. В администрациях городов и районов введены должности заместителей глав администраций по кадрам, функционируют управления по работе с кадрами.

10. Государственная служба Российской Федерации: понятие и этапы развития.

ГС РФ - профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий: РФ; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (ст. 1 Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации") Государственная служба не только отражает задачи, Функции и основные черты государства, но призвана обеспечивать их практическое осуществление. Поэтому государственный служащий в рамках полномочий по замещаемой должности всегда выступает от имени и по поручению государства. Следующий существенный признак понятия государственной службы - профессиональная деятельность. Государственная служба - это профессия для государственных служащих, которая требует специальной подготовки, получения специального образования. Поэтому принимаются «на постоянную работу», им присваиваются квалификационные разряды, звания, ранги. Государственные должности государственной службы подразделяются на группы, кроме этого государством устанавливаются перечни специализаций должностей и квалификационные требования к лицам, замещающим данные должности. Согласно действующему законодательству государственная служба осуществляется в государственных органах, правовой статус которых

определяется Конституцией РФ и законом, государственными служащими, правовой статус и властная деятельность которых также детально регламентируется законом и иными нормативными актами. Все это придает государственной службе параметры крупнейшего публично-правового института, имеющего решающее значение для формирования государственности, осуществления государственной власти и воплощения социальной роли государства в обществе. История государственной службы России насчитывает несколько столетий. В истории государственной службы можно выделить несколько периодов: XV-XVII в. – зарождение и становление государственной службы XV-XVII века период становления государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, складывание и развитие приказной системы, превращение поручений - "приказов" - в более или менее устойчивые должности. 1) возникла в период начала формирования государственности на Руси. Во времена Московского великого княжества были служилые князья, связанные с великим князем обязанностью служить ему, нести общую военную службу. Со времен Ивана IV Грозного каждое сословие, исходя из своего места в структуре общества, обязано было служить самодержавной и религиозной власти. 2) XVIII век кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах, движение от должности к чину как устойчивой социальной характеристике государственного служащего. Рубежное событие, придавшее службе подлинно государственное предназначение, стала утвержденная Петром I 24 января 1722 года "Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных". 3) Принципиально новым во взаимоотношениях государства и чиновничества было введение в середине 60-х годов XVIII в. постоянного денежного жалованья государственным служащим всех категорий. Устанавливалась возможность дифференцированного подхода к оплате труда мелких канцелярских служащих в зависимости от их способностей и прилежания. 4) XIX в. - расцвет бюрократического государства, "отлаживание" государственной машины. В годы правления Николая I (1825-1855 гг.) произошло фактическое разделение государственной службы; государственная служба распалась на военную и гражданскую, каждая из которых стала постепенно приобретать свои специфические свойства. 5) XX в. - советский период, революционное новаторство и преемственность в организации государственной службы, складывание советской номенклатуры. После Октябрьской революции 1917 г. были подписаны декреты Я.М. Свердловым (23 ноября 1917 года) «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», и В.И. Лениным (16 декабря 1917 года) «Об уравнивании всех военнослужащих в правах», в результате чего было отменено дореволюционное законодательство о государственной службе, при этом взамен не было выработано полноценной правовой базы госслужбы. Государственных служащих в РСФСР и СССР стали относить к административно-управленческому персоналу. Попытки выделить из всей массы служащих управленцев привели к весьма своеобразной трактовке понятия "орган государственного управления". Сложившаяся "нормативная база" госслужбы в советское время представляла собой комплекс актов различной юридической силы и разнообразной отраслевой принадлежности. Работа над правовым оформлением института госслужбы началась в конце 80-х годов, но распад СССР приостановил ее. К решению данной проблемы вернулись уже в условиях независимой России. 6) Новейшая Российская история государственной службы Конституция РФ 1993 г.

предусматривали принятие на федеральном уровне основ законодательства о государственной службе, закона о федеральной государственной службе. 31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", который впервые на законодательном уровне дал определение понятия государственной .Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 году Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", в 2004 году Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Данными Федеральными законами определены новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, введен конкурсный отбор на вакантные должности государственной гражданской службы и конкретизированы квалификационные требования к государственным гражданским служащим, обеспечивается участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе. Опыт осуществления мероприятий федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)", продленной на период 2006 - 2007 годов Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005г. N 1437 "О продлении срока реализации федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" на 2006 - 2007 годы", выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы. *Государственная служба Российской Федерации* – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;

военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Государственная гражданская служба подразделяется на:

федеральную государственную гражданскую службу – профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

1 этап - УКАЗ Президента РФ от 22.12.1993 N 2267 "ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ – заложил основы современного служебного права

2 этап - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 31.07.1995 N 119-ФЗ "ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» - (утратил силу)

3 этап - Бурное развитие регионального законодательства о гос. службе – принятие законов субъектов РФ о гос. гражд. службе

4 этап - Одновременно – развитие законодательства о военной и правоохранительной службе («О милиции», «О службе в таможенных органах», «О федеральной службе безопасности», «О воинской обязанности и военной службе», «Об альтернативной гражданской службе», и т.д.)

5 этап - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» - общие принципы, видовая классификация госслужбы, порядок правового регулирования служебных отношений, и т.д.

6 этап - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» - детальное регулирование процесса г.г. службы и статуса г.г.служащих

7 этап - Приведение регионального законодательства в соответствие с указанными выше законами (с 2004 по настоящее время)

8 этап - Формирование подзаконной нормативной базы для реализации ФЗ РФ № 79-ФЗ (Указы Президента РФ) – 17 (!) указов Президента РФ

9 этап - Гармонизация норм законодательства о государственной и муниципальной службе – двух видах публичной службы

(ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

10 этап - Дальнейшее реформирование государственной службы:

совершенствование статуса госслужащего,

- антикоррупционное регулирование,
- управление по результатам,
- развитие системы управления госслужбой,
- совершенствование кадровой политики, формирование элитного кадрового резерва, и т.д.
- административная регламентация деятельности государственных служащих

Реформирование гос.(мун.) службы – постоянный процесс, предусматривающий оптимизацию организации и прохождения гос. службы.

Указ Президента РФ «О фед. программе «Реформирование и развитие системы гос. службы в России в 2009-2013 гг.».».

Основные направления реформирования:

1. Формирование системы гос.службы
2. Создание новой системы управления гос. службы
3. Применение современных технологий и методов кадровой работы.
4. Повышение эффективности и результативности проф. Служебной деятельности.

Выделяется 2 этапа программы:

1 этап:

2009-2010 гг. – развитие законодательства в гос. службе

- создание основ единой системы управления гос.службы
- внедрение механизмов противодействия коррупции
- завершение разработки современных кадровых технологий.

2 этап:

2011-2013 гг. – мониторинг общественного мнения об эффективности гос.службы.

- проведение мероприятий, повышающих престиж гос.службы
- развитие механизмов о соц. гарантиях для гос.служащих.
- внедрить в современные кадровые технологии деятельность гос.служащих.

11. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»: общая характеристика.

Определяются правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, которую образуют три вида федеральной государственной службы (федеральная государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба) и государственная гражданская служба субъектов РФ.

В Законе приводятся определения федеральной государственной службы и ее видов, государственной гражданской службы субъектов РФ, а также федерального

государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ.

Государственным нанимателем для федеральных государственных служащих является Российская Федерация, для государственных гражданских служащих субъектов РФ - соответствующий субъект РФ.

Определяются общие условия формирования кадрового состава государственной службы, поступления на государственную службу и ее прохождения, присвоения, сохранения и лишения классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий.

Закрепляется правило о включении в общую продолжительность стажа государственной службы одного вида продолжительности государственной службы других видов, а также периодов замещения государственных должностей РФ, государственных должностей субъектов РФ, выборных должностей муниципальной службы.

Также определяются цели создания системы управления государственной службой на федеральном и региональном уровне, источники финансирования федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Настоящим Федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.

1. Государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

2. Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом не регулируется.

1. Система государственной службы включает в себя:

государственную гражданскую службу;

военную службу;

государственную службу иных видов.

2. Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

3. Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

4. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

1. Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);

законность;

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

равный доступ граждан к государственной службе;

единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю,

объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих;

защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

2. Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными "законами" о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Государственная служба Российской Федерации

Статья 2. Система государственной службы

Статья 3. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы

Статья 4. Федеральная государственная служба

Статья 5. Государственная гражданская служба

Статья 6. Военная служба

- Статья 7. Утратила силу
- Статья 8. Должности государственной службы
- Статья 9. Реестры должностей государственной службы
- Статья 10. Государственные служащие
- Глава 2. Общие условия государственной службы
 - Статья 11. Формирование кадрового состава государственной службы
 - Статья 12. Поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение
 - Статья 13. Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания
 - Статья 14. Стаж (общая продолжительность) государственной службы. Персональные данные государственных служащих
 - Статья 15. Реестры государственных служащих
- Глава 3. Система управления государственной службой
 - Статья 16. Управление государственной службой
 - Статья 17. Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы
 - Статья 18. Финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития
 - Статья 18.1. Военная служба в Российской Федерации иностранных граждан
- Глава 4. Вступление в силу настоящего Федерального закона
 - Статья 19. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Государственная служба представляет собой особое государственно-правовое установление с чрезвычайно сложным управленческим механизмом. По мнению многих современных ученых, он требует создания отдельной системы управления во главе с единым управляющим органом, который бы осуществлял функции государственного управления в сфере государственной службы на всех уровнях возникающих в ней отношений. Согласно ФЗ основы СГУ РФ, которую образуют три вида федеральной государственной службы (федеральная государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба) и государственная гражданская служба субъектов РФ. Определяются общие условия формирования кадрового состава государственной службы, поступления на государственную службу и ее прохождения, присвоения, сохранения и лишения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Также определяются цели создания системы управления государственной службой на федеральном и региональном уровне, источники финансирования федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъектов РФ. ФЗ является первым системообразующим ФЗ прямого действия о гражданской службе как особом самостоятельном виде гражданской службы. В нем установлены правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Он состоит из преамбулы и 17 глав, объединяющих 74 статьи. В Законе сконцентрировано основное внимание на следующих базовых положениях.

1) Организация гражданской службы как института государства конструирует гражданскую службу в качестве всеобъемлющего института государственного управления. Для охвата этого аспекта гражданской службы Закон определяет

предмет деятельности гражданских служащих, принципы организации гражданской службы, учреждает организационную структуру гражданской службы - систему должностей; определяет обязанности, подотчетность и дисциплинарную ответственность гражданских служащих с тем, чтобы их действия были предсказуемыми, регламентированными законом, а также открытыми для оспаривания в суде и для проверки соответствующими контролирующими органами, например прокуратурой.2) Определение правового статуса гражданского служащего В целях регламентации правового положения (статуса) государственного гражданского служащего в Законе определяется понятие "государственный гражданский служащий" и устанавливаются его основные права и обязанности, а также ограничения и запреты на гражданской службе, требования к служебному поведению гражданского служащего.3) Обеспечение профессионализма гражданской службы В Законе прослеживается явная забота о повышении профессиональной роли и профессиональной квалификации гражданских служащих. В соответствии с этим аспектом Закон определяет принципы отбора кандидатов на гражданскую службу, наем и продвижение по службе, а также стимулирование и удержание на службе квалифицированных гражданских служащих.4) Гарантии на гражданской службе В рамках новых должностных обязанностей, новых квалификационных требований Закон обеспечивает получение гражданским служащим денежного содержания, а также льгот иного рода с тем, чтобы карьера на гражданской службе выглядела привлекательной и способствовала удержанию квалифицированных гражданских служащих. Задачи реализации Закона Закон содержит все необходимые элементы, определяющие систему гражданской службы, но не регулирует ее во всех деталях. Детали должны регламентироваться в нормативных правовых актах "второго плана" - указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, законах субъектов РФ. Нормы Закона, требующие своего развития и детализации, столь многочисленны, что предстоит принять в ближайшее время в общей сложности более 60 важнейших подзаконных нормативных правовых актов. Естественно, что при такой пробельности Закона сейчас еще нельзя предъявить требования к гражданским служащим в полном объеме. Значение Закона о гражданской службе в контексте административной реформыГражданская служба как важнейший социальный, правовой, организационный институт, обеспечивающий выполнение функций государства, а также деятельности органов государственной власти и их аппаратов, функционирует в широком контексте административного права. Тем не менее следует признать, что институт гражданской службы еще не оснащен всеми необходимыми административно-правовыми инструментами, обеспечивающими его полноценное и эффективное функционирование в соответствии с конституционными стандартами правового государства. Закон о гражданской службе следует рассматривать во взаимосвязи с другими крупными административными законами, подготовка которых определяет главные направления административной реформы. Стабильность и эффективность гражданской службы непосредственно связана с оптимизацией и стабилизацией системы и структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений

12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: общая характеристика.

В последние годы законодательство о государственной службе развивалось значительными темпами. В августе 2001 года Президент РФ В. Путин утверждает Концепцию реформирования системы государственной службы РФ. На основе Концепции в ноябре 2002 г. была утверждена Федеральная Программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». И Концепция, и Программа выделяют в качестве важнейшей проблемы отсутствие целостной и комплексной системы правового обеспечения государственной службы в РФ. Важной веной в развитии законодательства РФ о государственной службе стал Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ». Отменив ряд положений базового закона «Об основах государственной службы РФ», закон «О системе государственной службы РФ» кардинально изменил существовавшее понятие и законодательное определение государственной службы. Из анализа ст. 1 закона «О системе государственной службы РФ» можно вывести несколько новых признаков, характеризующих государственную службу: 1. Государственная служба - это профессиональная служебная деятельность. Признак профессиональной деятельности фигурировал и в законе «Об основах государственной службы» и понимался как деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков. Служебная деятельность связана с определяющим названием и с лицами, несущими государственную службу - государственными служащими. Сама служебная деятельность, или служба, выражает «упорядоченную, предписанную форму деятельности в субъектно-объектных отношениях», приносящую пользу другим. 2. Государственная служба - это деятельность граждан РФ. И хотя это не очень принципиальное дополнение, однако, один из критериев поступления на государственную службу - гражданство РФ - таким образом переместился в определение государственной службы и стал его непосредственным признаком. 3. Наиболее существенные изменения связаны с тем, что исчезает разделение государственных должностей по категориям А, Б и В. В законе «О системе государственной службы РФ» даже не упоминаются государственные должности какой-либо категории. 4. Закон «О системе государственной службы» впервые на законодательном уровне закрепил следующие виды государственной службы: - государственная гражданская служба, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации; - военная служба; - правоохранительная служба. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. 5. Впервые государственная служба стала возможной не только в государственных органах, но и в специализированных государственных учреждениях, например, в армии. Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был принят Государственной Думой 7 июля 2004 года, одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 года, опубликован 31 июля 2004 года. Настоящий Федеральный закон вступил в силу по истечении шести месяцев с момента его официального опубликования, то есть с 1 февраля 2005 года. Федеральный закон более детально определяет и регламентирует схему и порядок организации и прохождения государственной гражданской службы. Он призван стать одним из основных механизмов организации деятельности государственного аппарата. Закон состоит из 17 глав и 74 статей.

В соответствии с данным Федеральным законом появилось четкое разграничение на государственную гражданскую службу и иные виды го-сударственной службы. Закон устанавливает взаимосвязь гражданской службы и государственной службы РФ иных видов. Закон четко разграничивает гражданскую службу и муниципальную службу, устанавливая между ними взаимосвязь. В Законе дана новая классификация должностей гражданской службы. Должности гражданской службы подразделяются на категории: 1) руково-дители; 2) помощники (советники); 3) специалисты; 4) обеспечивающие специалисты, и группы: 1) высшие должности гражданской службы; 2) главные должности гражданской службы; 3) ведущие должности гражданской службы; 4) старшие должности гражданской службы; 5) младшие должности гражданской службы. Закон значительно расширил перечень запретов и ограничений, свя-занных с гражданской службой. Закон предусматривает заключение служебного контракта с госу-дарст-венным служащим, определяет содержание и форму служебного контракта, срок его действия, порядок его прекращения и приостановления. Новым положением закона является положение об обязательном уча-стии независимых экспертов в атгестациоинных комиссиях при проведении аттестации государственных служащих. Статья 32 гл. 5 посвящена вопросам отстранения от занимаемой долж-ности гражданской службы. В законе значительно расширен раздел «Кадровая работа». Статья 59 предусматривает возможность проведения служебной про-верки при совершении государственным служащим дисциплинарного про-ступка с регламентацией процедуры ее проведения, а также определяет права государственного служащего, в отношении которого проводится служебная проверка. Глава 16 определяет процедуру рассмотрения индивидуальных слу-жебных споров. Изменилось, стало более конкретным положение о продолжительности отпусков гражданских служащих в зависимости от группы замещаемых должностей, продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемо-го отпуска за выслугу лет, Появилось новое положение о дополнительных отпусках за ненормированный рабочий день. Предусмотрена возможность предоставления отпуска без сохранения содержания сроком не более 1 года по уважительной причине и заявлению гражданского служащего. В законе более четко и подробно освещен вопрос, касающийся фонда оплаты труда гражданских служащих, определены средства, за счет которых производятся те или иные въплаты. В законе определены такие понятия, как кадровый состав гражданской службы, принципы и приоритеты его формирования; профессиональная под-готовка и переподготовка кадров гражданской службы; государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажи-ровку гражданских служащих; кадровый резерв, сводный резерв госу-дарст-венных гражданских служащих Российской Федерации, цели их формирования. Большое значение имеют положения о программе развития граждан-ской службы, а также государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе РФ.

13. Основные функции и принципы государственной службы в Российской Федерации.

Под функциями государственной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института государственной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования

государственно-служебных отношений и выполнению государственной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

Функции являются конкретными направлениями организующего воздействия на специфические государственно-служебные отношения, возникающие в процессе создания государственной службы и непосредственной деятельности государственных служащих.

Выделяют следующие общие функции государственной службы.

1. Правоприменительная функция, предполагает реализацию норм Конституции РФ, законов и иных НПА.
2. Нормотворческая функция, заключается в наделении государственных служащих полномочиями в разработке и принятии управленческих решений.
3. Правозащитная функция, выражается в обеспечении прав и свобод граждан.
4. Регулятивная функция, заключается в обеспечении сбалансированности интересов государства и общества.
5. Организационная функция, связана с обеспечением координации и упорядоченности деятельности государственных органов.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

законность;

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

равный доступ граждан к государственной службе;

единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

профессионализм и компетентность государственных служащих;

защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы.

Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Служба- вид деятельности, предполагающий по отношению к работнику более высокий уровень ограничений и запретов, а также компенсирующих гарантий и льгот. Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей. Государственная служба обязана своим появлением государству, с его

возникновением и развитием стала формироваться и служба, имея своим назначением реализацию задач и функций государства в разнообразных областях жизнедеятельности общества, являясь необходимым элементом управления. Государственная служба, прежде всего, служение государству, то есть выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности. ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 1 рассматривает ГС в узком смысле, как профессиональную деятельность специально подготовленных работников (государственных служащих) «по обеспечению исполнения полномочий РФ, ... органов государственной власти». В широком смысле этим понятием обозначают любую профессиональную умственную деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. Если в российском законодательстве понятие Общими чертами государственной службы являются: реализация управленческо-распорядительных функций государства; замещение служащим государственной должности государственной службы; осуществление этих функций на профессиональной основе и за вознаграждение; исполнение служащими полномочий государственного органа; наличие специально подготовленных работников государственных служащих; многообразие видов и уровней государственной службы; фиксация всех значимых сторон службы нормами целого комплекса отраслей права и др. Можно указать следующие особенности государственной службы. 1. Сервисность (от англ. service — обслуживание). Основное назначение государственной службы, как уже говорилось, заключается в обеспечении (т. е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами полномочий государственных органов. 2. Иерархичность. Любой аппарат государственных служащих строится на принципах субординации, т. е. соподчинения одних работников другим. 3. Безличность. Государственные служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений. 4. Стабильность. Штат государственных служащих в стране должен комплектоваться преимущественно на основе принципа пожизненного найма. 5. Дихотомия. Государственная служба как административно-распорядительная деятельность в рамках государственного управления отделена от государственной власти, т. е. от политической составляющей государственного управления. Отделена в том смысле, что формируется и функционирует по иным принципам, чем политическая (государственная) власть. б. Публичность государственной службы. Публичность в данном случае подчеркивает то обстоятельство, что эта деятельность осуществляется от имени государства и потому распространяется на всех граждан. Рассмотрим функции государственной гражданской службы Республики Башкортостан. Под функциями государственной службы следует понимать основные направления практической, повседневной деятельности государственной службы. Вначале рассмотрим функции с позиций их содержания: Правоприменительная функция Это реальное претворение в жизнь Конституции РБ, законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан. Правотворческая функция. Это разработка и участие в принятии нормативных правовых актов. Правозащитная функция. Это обеспечение прав и свобод гражданина. Регулирующая функция. Это разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества. Организационная функция. Это обеспечение практической реализации компетенции государственных

органов, внутренней согласованности, их стабильного функционирования и эффективного влияния на процессы в обществе. Процессуальные функции. Необходимо помнить, что функции государственной службы могут быть общими и специфическими. Первые характерны для государственной службы в целом, для всех ее видов, специфические функции отражают особенности деятельности как конкретных государственных органов, так и особых видов служб (например, военизированная и гражданская службы). Принципы государственной службы - это правила, нормы, выражающие объективные и существенные стороны организации и функционирования государственных органов и, в частности, системы государственной службы. 1)- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 2)- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; 3)- равный доступ граждан к государственной службе; 4)- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; 5) - взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; 6)- открытость государственной службы и ее доступность общественно-му контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; -7) профессионализм и компетентность государственных служащих; -8) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования государственной службы, учитывающие их особенности служебную деятельность.

14. Правовой статус государственного гражданского служащего

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе РФ. Глава 3. Правовое положение (статус) гражданского служащего Статья 13. Гражданский служащий. Гражданский служащий - гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Статья 14. Основные права гражданского служащего 1. Гражданский служащий имеет право на: 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, 2) ознакомление с должностным регламентом определяющими его права и обязанности, критериями оценки эффективности исполнения обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; 3) отдых, ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; 4) оплату труда ; 5) получение в установленном порядке информации и материалов,

необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; 6) доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; 7) доступ в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, иные организации; ИТД 2. Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Статья 15. Основные обязанности гражданского служащего 1) соблюдать законы и обеспечивать их исполнение; 2) исполнять должностные обязанности; 3) исполнять поручения соответствующих руководителей; 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа; 6) поддерживать уровень квалификации; 7) не разглашать сведения; 8) беречь государственное имущество; 9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи; ИТД 4. Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы, не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Статья 16. Ограничения, связанные с гражданской службой 1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным; 2) осуждения его к наказанию 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну; ИТД

Статья 17. Запреты, связанные с гражданской 1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией; 2) замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; ИТД

Статья 18. Требования к служебному поведению гражданского служащего 1) исполнять обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; 2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности; 3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках компетенции государственного органа;

Статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе 1. Конфликт интересов - ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. 2. Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда. 3. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, понимается возможность получения гражданским служащим доходов в денежной либо натуральной форме, в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи. В случае возникновения служащего

личной заинтересованности, служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

15. Структура и организация деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Среди исполнительных органов государственной власти ведущее место занимает Правительство РФ. Согласно ст.110 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Правительство РФ формируется Президентом, является коллегиальным органом. Оно состоит из председателя. Председатель Правительства РФ имеет восемь заместителей, в том числе одного Первого заместителя Председателя Правительства РФ и Заместителя Председателя Правительства РФ - Руководителя Аппарата Правительства РФ. Член Правительства не может быть депутатом законодательного органа любого уровня, в том числе и членом Совета Федерации; занимать должности в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных объединениях, заниматься предпринимательской деятельностью. Согласно ст.114 Конституции Правительство РФ: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой ;б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики; в) обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; г) осуществляет управление федеральной собственностью; д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента РФ. Порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом от 17.12.1997 №2ФКЗ «О Правительстве РФ». Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется Аппарат Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания. Аппарат Правительства РФ возглавляет Руководитель Аппарата Правительства РФ - Заместитель Председателя РФ Федерации или федеральный министр.

Положение об Аппарате Правительства РФ утверждается Правительством РФ. Финансирование расходов на содержание Аппарата Правительства РФ производится в пределах расходов на содержание Правительства РФ. Кроме министерств, в структуру органов исполнительной власти также входят федеральные агентства и службы. Министерства – федеральные органы испол.власти, определяющие госуд.политику во вверенных им сферах, они создаются по отраслевому принципу и функционируют на основе единоначалия. При министерстве действует коллегия,

которая является совещательным органом, все министерства входят в состав Правительства РФ. Федеральные службы осуществляют специальные контрольные, разрешительные, регулирующие или надзорные функции в установленных сферах ведения. Службы возглавляются руководителями, а их деятельность носит многофункциональный характер, руководители не входят в состав Правительства. Федеральные агентства оказывают от имени государства услуги, их возглавляет директор, также не входят в состав Правительства. В системе органов испол. власти важная роль принадлежит также главам администраций краев, областей и иных субъектов РФ. Они обладают большими полномочиями по управлению и распоряжению собственностью субъекта, разработке бюджета, реализации программ развития экономики, культуры, соц. политики, обеспечению законности. Среди вновь созданных министерств можно отметить Министерство РФ по делам Крыма.

Согласно Конституции РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

ПРФ является высшим федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство большинством сфер и отраслей управления и обеспечивающим общее экономическое, социально-культурное развитие страны.

ПРФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

ПРФ состоит из Председателя ПРФ, заместителей Председателя ПРФ и федеральных министров. В состав правительства также могут включаться должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства. Заседания ПРФ проводятся не реже одного раза в месяц.

Председатель ПРФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя ПРФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки ПРФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя ПРФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя ПРФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя ПРФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом. Правительство может подать в отставку, которую президент принимает или отклоняет

Если Президент РФ отправляет в отставку премьер-министра, что в том числе означает и увольнение всего правительства. Государственная Дума может выразить недоверие правительству, после чего президент решает, согласиться с решением Государственной Думы и объявить об отставке правительства либо нет. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие

правительству, то президент объявляет об отставке правительства либо распускает Государственную Думу.

Председатель ПРФ осуществляет организацию работы правительства, представляет правительство внутри и вне страны, ведет заседания правительства, подписывает акты правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Заместители Председателя Правительства РФ участвуют в выработке и реализации политики правительства, подготовке и исполнении его решений, координируют и контролируют работу органов исполнительной власти.

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях ПРФ участвуют в подготовке решений правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя ПРФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы • реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ как орган государственной власти:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- проводит единую государственную экономическую политику, политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- реализует меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, внешней политики РФ;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

В настоящее время к организационным формам федеральной исполнительной власти относятся министерство РФ, федеральная служба, федеральное агентство и государственный комитет.

Министерство РФ – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав ПРФ министр РФ. Министерство РФ является органом исполнительной власти, осуществляющим руководство

порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Государственный комитет является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Статус Правительства РФ (ПРФ):

2) Исполнительную власть РФ осуществляет ПРФ.

ПРФ явл-ся органом гос-ой власти РФ, коллегиальным органом, возглавляющим единую с-му испол. власти в РФ.

ПРФ может подать в отставку, к-ая принимается или отклоняется ПрРФ. В случае отставки ПРФ по поручению ПрРФ продолжает действовать до формирования нового ПРФ.

Ф-ции ПРФ:

3) а) разра-ет и представляет Гос.Думе ФБ и обеспечивает его исполнение; представляет Гос.Думе отчет об исполнении Фед.Бюджета;

4) б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной пол-ки;

5) в) обеспечивает проведение в РФ единой гос-ой пол-ки в обл. культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

6) г) осуществляет управление федеральной собст-стью; и др.

Структура ПРФ:

7) ПРФ состоит из Председателя ПРФ, заместителей Председателя ПРФ и федеральных министров.

Акты ПРФ:

ПРФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Постановления и распоряжения ПРФ в случае их противоречия КРФ, ФЗ и указам ПрРФ могут быть отменены ПрРФ.

Аппарат ПРФ:

Аппарат ПРФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности ПРФ и Председателя ПРФ, а также орг-цииконтроля за выполнением органами испол. власти принятых ими решений.

Аппарат ПРФ работает под руководством Председателя ПРФ и возглавляется Заместителем Председателя Правительства - Руководителем Аппарата Правительства или федеральным министром.

Статус органов исполнительной власти. Определяется конституцией Министерства и ведомства Российской Федерации входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации

Принципы построения органов испол. власти.

Самостоятельность органов исполнительной власти (самостоятельность в рамках разделения властей).

Единство системы органов исполнительной власти – наличие единой системы органов исполнительной власти.

Принцип федерализма (система разделения власти, государственная целостность, субъекты осуществляют собственное правовое регулирование).

Законность.

Народовластие, гласность и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Принцип ответственности

Реформирование органов испол. власти.

После избрания ПрРФ В.В. Путина на 2-ой срок в мае 2004 г. им была существенно изменена структура ФОИВ. Вместо ранее действовавших министерств, гос. комитетов, фед комиссий, фед. надзоров и прочих видов комплексных ФОИВ, были введены органы власти с разделением функций: 1) Принятие НПА (фед.министерства); 2) Контроль и надзор (фед.службы); 3) Оказание гос.услуг и управление гос. имуществом (фед.агентства). В соответствии с этим были введены три вида ФОИВ: Фед. министерства, Фед. службы, Фед. агентства.

Эти органы власти могут существовать в виде министерств и комплексов, либо самостоятельно. Под *министерским комплексом* понимается совок-ть фед. мин-ва и находящихся в его ведении фед. агентств и фед. служб.

Современная стр-ра ФОИВ.

Все ФОИВ разделены на 3 большие группы:

- 1) ФОИВ, деятельностью которых рук-т ПрРФ
- 2) ФОИВ, рук-во которых осущ-ет ПРФ
- 3) Фед.агентства и службы прямо подведомственные ПРФ.

16. Основные факторы, определяющие сегодня рациональную организацию информационно-документационного обслуживания управленческой деятельности.

Информационное обеспечение -представляет собой совокупность проектных решений по объемам, размещению, формам организации информации, циркулирующей в ИС. Информационное обеспечение — предназначено для отражения информации, характеризующей состояние управляемого объекта и являющийся основой для принятия управленческих решений. Информационное обеспечение включает совокупность единой системы показателей, потоков информации – вариантов организации документооборота, систем классификации и кодирования экономической информации, унифицированную систему документации и различные информационные массивы (файлы), хранящиеся в машине и на машинных носителях и имеющие различную степень организации. Кибернетика –

наука об управлении и связи в системах различной природы — искусственных, биологических, социальных. Развиваясь одновременно с прогрессом электронных вычислительных машин, кибернетика со временем превращалась в более современную науку о преобразовании информации. Под информацией в кибернетике понимается любая совокупность сигналов, воздействий сведений, которые система воспринимает от окружающей среды (входная информация), выдает в окружающую (выходная информация), а также хранит в себе (внутренняя внутрисистемная информация). Системы сбора информации — могут быть независимыми, или включены в большие компьютерные системы, для ввода информации настолько эффективно, насколько возможно. Независимая система обычно состоит из центрального компьютера, обрабатывающего данные в базе данных, например для контроля движения запасов. Хранение информации осуществляется на долговременных носителях: магнитные носители, лазерные диски, серверы вычислительных сетей и т. п. В настоящее время основным средством хранения информации является персональный компьютер (ПК) и другие средства вычислительной техники. Хранение информации в ПК состоит в том, чтобы сформировать и поддерживать структуру хранения данных в памяти компьютера. Современные структуры хранения данных должны быть независимы от программ, использующих эти данные, и реализовывать принципы полноты и минимальной избыточности. Такие структуры получили название "базы данных". Процедуры создания структуры хранения (базы данных), извлечения и удаления данных производятся при помощи специальных программ, называемых "системы управления базами данных". Для выполнения этих процедуры используют программы, предназначенные только для хранения данных, носят название "информационные хранилища" и представляют собой компьютеризированные архивы. Представление информации в компьютере. Компьютер может обрабатывать информацию, представленную только в цифровой форме, т. е. в виде последовательности цифр. Поэтому предварительно вся информация (тексты, графика, звук) должна пройти оцифровку — приведение к числовому виду. Обычно все цифры представляются в компьютере не в общеупотребительной десятичной, а в двоичной форме, т. е. в системе счета с двумя значащими цифрами — нулём и единицей (так проще для создания устройств компьютера). Как оперативная, так и внешняя память, где и хранится вся информация, могут рассматриваться, как достаточно длинные последовательности из нулей и единиц. Под внешней памятью подразумеваются такие носители информации, как магнитные и оптические диски, ленты и т.п. Сети компьютеров в системах управления предприятием. Компьютерная сеть — множество автономных компьютеров, соединенных между собой и способных обмениваться информацией. Компьютерные сети представляют собой сложную и интенсивно развивающуюся область компьютерной индустрии, однако определенные знания в этой области совершенно необходимы для понимания принципов построения распределенных СУБД. За последних несколько десятилетий был пройден путь от использования полностью автономных отдельных компьютеров до современного состояния, когда сети компьютеров получили повсеместное распространение. Размеры компьютерных сетей варьируются от

нескольких соединенных между собой персональных компьютеров до сетей глобального масштаба, насчитывающих тысячи машин и сотни тысяч пользователей. В нашем конкретном случае распределенные СУБД устанавливаются поверх компьютерной сети таким образом, что работа последней оказывается полностью скрыта от конечного пользователя. *Локальная вычислительная сеть* (ЛВС) – совместное подключение нескольких компьютерных рабочих мест (рабочих станций) к единому каналу передачи данных. ЛВС – географически ограниченная (территориально или производственно) аппаратно-программная реализация, в которой несколько компьютерных систем связаны друг с другом последовательностью соответствующих средств коммутации. Благодаря такому соединению пользователь может взаимодействовать с другими рабочими местами, подключенными к этой ЛВС. Посредством ЛВС в систему объединяются ПК, расположенные на многих удаленных рабочих местах, которые используют совместное оборудование, программные средства и информацию.

17. Нормативно-методические акты, регламентирующие создание и оформление организационно-распорядительных документов в органах государственной власти и местного самоуправления.

Документационное обеспечение – важнейшая сторона деятельности любого учреждения, организации, предприятия. Законодательство Российской Федерации регламентирует общие принципы организации документационного обеспечения деятельности физических (граждан) и юридических лиц. Основу гражданского законодательства составляет Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). ГК РФ определяет правовое положение участников гражданского оборота, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения. Наряду с ГК РФ отдельные стороны работы с информацией и документацией регулируются специальными федеральными законами. – Закон Российской Федерации «О стандартизации» 5154-1 от 10 июня 1993 г. устанавливает правовые основы стандартизации в Российской Федерации, обязательные для всех государственных органов управления, предприятий и предпринимателей, общественных объединений, устанавливает порядок проведения работ по стандартизации, виды документов по стандартизации, их применение и т. д. – Федеральный закон Российской Федерации «Об информации, информатизации и защите информации» 24-ФЗ от 20 февраля 1995 г. определяет правовой режим документирования информации, право собственности на отдельные документы в информационных системах, категории информации по уровню допуска к ней, порядок правовой защиты информации.

Документирование является обязательным условием включения информации в информационные ресурсы. Порядок документирования устанавливается органами госвласти, ответственными за организацию делопроизводства. – Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене»¹ 85-ФЗ от 4 июля 1996 г. направлен на создание условий для эффективного участия России в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства. – Закон Российской Федерации «О государственной тайне» 5485 от 21 июля 1993 г. регулирует отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения

безопасности Российской Федерации - Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах, принятые Верховным Советом Российской Федерации 7 июля 1993 г. Это первый закон об архивах, но многие позиции распространяются на всю документацию. Что нового он дал?

1. Определил форму собственности на архивные документы, дал понятия, какие документы принадлежат государству, какие - частным предприятиям; в составе Архивного фонда выделено две части - государственная и негосударственная.
2. Документ определяется как вещь, как объект движимого имущества, и можно применять соответствующие статьи УК РФ, в частности наказание за утерю документов и т. п.

- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

И ряд других постановлений.

Нормативно-методическая база делопроизводства – это совокупность законов, нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих технологию создания, обработки, хранения и использования документов в текущей деятельности учреждения, а также регламентирующих работу службы делопроизводства - ее структуру, функции, штаты, техническое обеспечение и некоторые другие аспекты.

Нормативно-методическая база делопроизводства включает в себя:

- законодательные акты Российской Федерации в сфере информации и документации;
- указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, регламентирующие вопросы документационного обеспечения на федеральном уровне;
- правовые акты федеральных органов исполнительной власти (министерств, комитетов, служб, агентств и др.) как общепрофессионального, так и ведомственного характера;
- правовые акты органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их территориальных образований, регламентирующие вопросы делопроизводства;
- правовые акты нормативного и инструктивного характера, методические документы по делопроизводству учреждений, организаций и предприятий;
- государственные стандарты на документацию;
- унифицированные системы документации;
- общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- Государственную систему документационного обеспечения управления. Основные требования к документам и службам документационного обеспечения (ГСДОУ);
- нормативные документы по организации управленческого труда и охране труда;
- нормативные документы по организации архивного хранения документов.

18.ГСДОУ. ГОСТ Р 6.30-2003. Их содержание, значение.

Наиболее полным межотраслевым документом по организации ДОУ является изданная в 1991 г. Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ).

ГСДОУ – это совокупность принципов и правил, устанавливающих единые требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами. Основная цель ГСДОУ – упорядочение документооборота организаций, сокращение количества и повышение качества документов, создание наиболее благоприятных условий для применения современных технических средств и технологий сбора, обработки и анализа информации, совершенствование работы аппарата управления. ГСДОУ распространяется на все системы документации органов государственного управления, суда, прокуратуры, учреждений, предприятий, общественных организаций. Необходимость разработки ГСДОУ была обусловлена с необходимостью нормативного закрепления изменений, произошедших в службах делопроизводства в связи с появлением негосударственных форм собственности.

Составными компонентами ГСДОУ являются следующие:

- Единые правила составления и оформления документов;
- Рациональные принципы документооборота;
- Единые правила создания учетно-справочной системы;
- Формы и методы контроля исполнения документов;
- Правила составления номенклатуры дел;
- Принципы формирования дел;
- Правила подготовки дел к последующему хранению и использованию;
- Рекомендации по повышению эффективности труда в делопроизводстве

и автоматизации делопроизводственных процессов.

Основные положения ГСДОУ охватывают вопросы:

- документирования управленческой деятельности,
- организации работы с документами,
- организации службы ДОУ предприятия.

Здесь же содержатся положения, определяющие состав управленческих документов, основные направления и порядок проведения унификации и стандартизации документов, оформления реквизитов документов. Положения ГСДОУ внедряются в практику документационного обеспечения путем разработки и издания стандартов, инструкций, методик, правил, рекомендаций по различным аспектам документационного обеспечения управления.

Так, ГОСТ 6.38-2003 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительных документов. Требования к оформлению документов» устанавливает состав реквизитов, их расположение на листе бумаги, требования к бланкам и тексту документов. Соблюдение всего комплекса требований гарантирует создание документов, обладающих полной юридической силой и являющихся безусловным доказательством в любом спорном вопросе. Согласно ГОСТ 6.38-2003 юридическая сила документа обеспечивается наличием определенного состава реквизитов и удостоверением подлинности документа.

Разрабатываемые или внедряемые готовые системы электронного документооборота должны учитывать правила отечественного делопроизводства и затем быть настроены на параметры конкретного предприятия. Поэтому прежде чем автоматизировать делопроизводство и документооборот на предприятии,

необходимо предварительно хорошо изучить технологию выполнения основных процедур, составляющих содержание делопроизводства и документооборота на предприятиях и в организациях России.

ГОСТ Р 6.30-2003. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов.

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 6.30-2003 . Унифицированные системы документации"Унифицированная система организационно-распорядительной документации.Требования к оформлению документов" (принят и введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 3 марта 2003 г. N 65-ст) Дата введения 1 июля 2003 г.

Область применения/ Настоящий стандарт распространяется на организационно-распорядительные документы, относящиеся к Унифицированной системе организационно-распорядительной документации (УСОПД), - постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, акты, письма и др. (далее - документы), включенные в ОК 011-93 "Общероссийский классификатор управленческой документации" (ОКУД) (класс 0200000).

Настоящий стандарт устанавливает: состав реквизитов документов; требования к оформлению реквизитов документов; требования к бланкам документов, включая бланки документов с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации.

Схемы расположения реквизитов документов приведены в приложении А; образцы бланков документов - в приложении Б.

Требования настоящего стандарта являются рекомендуемыми.

Содержание стандарта:

- Область применения
- Состав реквизитов документов
- Требования к оформлению реквизитов документов
- Требования к бланкам документов
- Приложения(расположение реквизитов и образцы бланков)

19.Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477. Методические рекомендации по разработке инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные Приказом Росархива от 29.12.2009.

В 2009 г., с выходом Постановления Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», мы впервые получили документ, определяющий порядок делопроизводства и принятый на таком высоком уровне.

Структура правил:

Постановление

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти

I. Общие положения

II. Основные понятия

III. Создание документов в федеральном органе исполнительной власти

IV. Требования к организации документооборота в федеральном органе исполнительной власти

V. Документальный фонд федерального органа исполнительной власти

VI. Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти

Приложение. Перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти

С 2009 г. порядок делопроизводства стал определяться постановлением правительства, что говорит о повышении внимания государства к этому вопросу. Закон автоматически распространяет правила, устанавливаемые для федеральных органов исполнительной власти на все государственные организации и органы местного самоуправления. Хотя негосударственные, коммерческие организации не обязаны руководствоваться правилами, установленными для государственных органов, как и государственными стандартами, носящими рекомендательный характер. Но традиционно большинство крупных и средних организаций и предприятий ориентируется в постановке делопроизводства на устанавливаемые государством правила. В 2009 г. в Правилах делопроизводства появился отдельный раздел, посвященный работе с электронными документами – «Раздел VI. Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти». Но в связи с поставленной руководством страны задачей перехода к электронному делопроизводству и документообороту в государственном масштабе в Плане мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот, утвержденному распоряжением Правительства РФ от 12.02.2011 № 176-р, первым же пунктом было предусмотрено «Внесение изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. N 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (срок – апрель 2011 г.).

Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 25, ст. 3060) в целях оптимизации процедуры и порядка разработки федеральными органами исполнительной власти инструкций по делопроизводству, определения их структуры и содержания, и применяются федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами.

Методические рекомендации рассчитаны на применение подразделениями федеральных органов исполнительной власти, ответственными за организацию и ведение делопроизводства (далее – Служба делопроизводства), при разработке ими инструкции по делопроизводству федерального органа исполнительной власти (далее – Инструкция по делопроизводству).

Методические рекомендации не распространяются на организацию работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну.

Приказ

Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти

I. Общие положения

II. Порядок разработки, утверждения, внесения изменений в Инструкцию по делопроизводству

III. Структура и содержание Инструкции по делопроизводству

3.1. Общие положения

3.2. Основные понятия

3.3. Создание документов в федеральном органе исполнительной власти

3.3.1. Бланки документов

3.3.2. Оформление реквизитов документов

3.3.3. Подготовка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов

3.3.4. Подготовка нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти

3.3.5. Оформление отдельных видов документов в федеральных органах исполнительной власти

3.3.5.1. Состав документов федерального органа исполнительной власти

3.3.5.2. Приказ, распоряжение

3.3.5.3. Положение, правила, инструкция

3.3.5.4. Протокол заседания (совещания)

3.3.5.5. Служебная переписка

3.3.5.6. Записка (аналитическая, докладная, служебная, объяснительная)

3.4. Организация документооборота

3.4.1. Принципы организации документооборота

3.4.2. Прием и первичная обработка поступающих документов

3.4.3. Предварительное рассмотрение документов

3.4.4. Регистрация поступающих документов

3.4.5. Порядок рассмотрения документов руководством федерального органа исполнительной власти и доведения документов до исполнителей

3.4.6. Организация работы с отправляемыми документами

3.4.7. Регистрация отправляемых документов

3.4.8. Отправка документов

3.4.9. Регистрация и прохождение внутренних документов

3.4.10. Порядок обработки и учета иностранной корреспонденции

3.4.11. Учет и анализ объемов документооборота

3.5. Документальный фонд федерального органа исполнительной власти

3.5.1. Разработка и ведение номенклатуры дел

3.5.2. Формирование дел и их текущее хранение

3.5.3. Подготовка документов и дел к передаче на архивное хранение

3.5.4. Уничтожение документов и дел с истекшими сроками хранения

3.5.5. Передача дел на архивное хранение

3.6. Особенности работы с электронными документами

3.7. Работа исполнителя с документами

3.8. Изготовление, учет, использование и хранение печатей, штампов и бланков документов

3.8.1. Учет печатей и штампов

3.8.2. Учет бланков документов

20. Требования ГОСТ Р 6.30-2003 к конструированию бланков. Виды бланков.

Бланк документа - это стандартный лист бумаги с нанесенными на нем постоянными реквизитами.

На рабочем поле бланка, предназначенном для переменной информации, могут также размещаться символические графические знаки (ограничительные отметки): уголки, линии и т. п., которые служат ориентирами при оформлении документов, указывают место размещения переменных реквизитов, отмечают места для пробивки отверстий под подшивку документов.

ГОСТ Р 6.30-2003 устанавливает два стандартных формата бланков документов: А4 (210x297 мм) и А5 (148x210 мм) (Соответствуют Международному стандарту ИСО 216:1975). В делопроизводстве также находит применение формат А3 (297x420), используемый для подготовки больших таблиц, диаграмм, схем в качестве приложений к различным видам документов.

Согласно ГОСТ Р 6.30-2003 каждый лист документа, оформленный как на бланке, так и без него, должен иметь поля не менее:

20 мм — левое;

10 мм — правое;

20 мм — верхнее;

20 мм — нижнее.

Для организации, ее структурного подразделения, должностного лица стандартом установлены следующие виды документов: общий бланк, бланк письма, бланк конкретного вида документа.

Общий бланк используют для изготовления любых видов документов, кроме письма. В зависимости от учредительных документов организации, общий бланк включает в себя реквизиты 01 (02 или 03), 08, 11, 14

Бланк письма в зависимости от учредительных документов организации включает в себя реквизиты 01 (02 или 03), 04, 05, 06, 08, 09 и, при необходимости, ограничительные отметки для верхних границ зон расположения реквизитов 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20.

Для бланков писем характерны два варианта размещения постоянных реквизитов в рамках выделенной зоны - угловое и продольное

Бланк конкретного вида документа, кроме письма, в зависимости от учредительных документов организации включает в себя реквизиты 01 (02 или 03), 08, 10, 14 и, при необходимости, ограничительные отметки для границ зон расположения реквизитов 11, 12, 13, 18, 19.

ГОСТ Р 6.30-2003 устанавливает определенные требования к размещению на бланках постоянных реквизитов и ограничительных отметок.

Реквизит 01 (02 или 03) располагают над серединой реквизита 08.

Реквизит 03 допускается располагать на уровне реквизита 08.

Реквизиты 08, 09, 10, 14, ограничительные отметки для реквизитов 11, 12, 13 в пределах границ зон расположения реквизитов размещают одним из способов: центрированным (начало и конец каждой строки реквизитов равно удалены от границ зоны расположения реквизитов) или

флаговым (каждая строка реквизитов начинается от левой границы зоны расположения реквизитов).

Центрированный вариант расположения реквизитов используется при типографском способе изготовления бланков. При этом под реквизиты 11, 12, 13 оставляют трафаретные места.

Флаговый вариант расположения реквизитов используется в основном при воспроизведении угловых бланков на чистом листе бумаги с помощью печатающих устройств (компьютер, печатная машинка) непосредственно при подготовке документа. При этом воспроизведение постоянных реквизитов, предусмотренных ГОСТ Р 6.30-2003, для исходящих документов считается обязательным. Для внутренних документов часть реквизитов (01 - 07, 14), как правило, не воспроизводится.

Для организаций субъектов Российской Федерации, имеющих наряду с государственным языком Российской Федерации государственный язык субъекта Российской Федерации, целесообразно использование продольного бланка; при этом реквизиты 08, 09, 14 печатают на двух языках: русском (слева) и национальном (справа) на одном уровне.

Бланки документов следует изготавливать на плотной белой бумаге или бумаге светлых тонов. Воспроизведение реквизитов на бланках может производиться типографским способом, с применением средств оперативной полиграфии или с помощью вычислительной техники при подготовке конкретного документа.

При изготовлении бланков типографским способом размеры шрифтов выбирают в зависимости от количества печатных знаков в реквизите. Более крупным шрифтом выделяется наименование организации и вида документа. Допускается реквизит 08 (наименование организации) печатать рисованными шрифтами. Бланки печатаются красками насыщенного цвета, обеспечивающими незатруднительное чтение текста в удовлетворительных условиях освещения и получение качественных копий документов с помощью средств копировальной техники.

ГОСТ Р 6.30-2003 не оговаривает виды шрифтов, которыми следует пользоваться при подготовке текста документа с использованием средств вычислительной техники. Основное требование к шрифтам сводится к тому, чтобы они были хорошо читаемыми. Некоторым образом конкретизируется требование к шрифтам в Методических рекомендациях по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. При подготовке документов рекомендуется использование шрифтов размером N 12 - 15 при печати через 1 - 2 интервала.

При изготовлении документов на двух и более страницах вторую и последующие страницы нумеруют. Номера страниц проставляют посередине верхнего поля листа. Номер страницы пишется арабскими цифрами без знаков препинания (точки), без указания слова "страница" и его сокращенных вариантов или знаков тире (– 2 –).

Особые требования предъявляются к изготовлению, учету, использованию и хранению гербовых бланков. Эти требования в отношении воспроизведения реквизита 01 (Государственный герб Российской Федерации) оговорены Федеральным конституционным законом "О государственном гербе Российской Федерации" от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп. от 9 июля 2002 г.).

Комплекс взаимоувязанных документов, регламентирующих структуру, задачи и функции предприятия, организацию его работы, права, обязанности и ответственность руководителей и специалистов предприятия, называется организационными документами.

Организационные документы представлены уставами, положениями, в том числе о структурных подразделениях, инструкциями, в том числе должностными, правилами.

Устав - свод правил, регулирующих деятельность организаций, учреждений, обществ и граждан, их взаимоотношения с другими организациями и гражданами, права и обязанности в определенной сфере государственного управления, хозяйственной или иной деятельности. Уставы предприятий, учреждений, организаций утверждаются вышестоящими органами (министерствами, администрацией субъектов федерации), устав юридического лица утверждается его учредителями (участниками) и подлежит государственной регистрации в установленном порядке. Устав относится к обязательным учредительным документам при создании негосударственных коммерческих организаций. Общие требования к порядку его составления, оформления и содержания даны в части первой Гражданского кодекса Российской Федерации.

Структура текста устава меняется в зависимости от его разновидности.

Устав организации включает: общие положения, цели и задачи, права, деятельность, имущество, управление, реорганизация и ликвидация.

Устав акционерного общества содержит разделы: общие положения, акционерный капитал, порядок деятельности, права, управление, учет и отчетность, распределение прибыли, прочие накопления, прекращение деятельности.

Положение - правовой акт, определяющий порядок образования, правовое положение, права, обязанности, организацию работы учреждения, структурного подразделения (службы).

Положение об организации включает разделы: общие положения; основные задачи; функции; права и обязанности; руководство; взаимоотношения и связи; контроль, проверка и ревизия деятельности; реорганизация и ликвидация.

Структура текста положения о структурном подразделении (службе) нормативно не определена. Достаточно устойчивую структуру, выработанную практикой, имеют положения о подразделениях, имеющие следующие разделы: общие положения, основные задачи, функции, права и обязанности, ответственность, взаимоотношения.

Отдельную группу положений составляют положения, регулирующие совокупность организационных, трудовых и других отношений по конкретному вопросу. Например: Положение о документационном обеспечении управления.

Пример оформления и структура текста «Положения о документационном обеспечении управления» приведены в приложении.

Инструкция - правовой акт, содержащий правила, регулирующие организационные, научно-технические, технологические, финансовые или иные специальные стороны деятельности учреждений, организаций, предприятий, их подразделений, служб, должностных лиц. Инструктивный характер носят такие виды документов, как правила, регламенты и др. Начинается инструкция, как правило, разделом

«Общие положения», в котором указываются цели ее издания, области распространения, порядок пользования и другие сведения общего характера. Текст инструкции должен содержать четкие формулировки с распорядительными словами типа «должен», «следует», «необходимо», «имеет право», «не допускается», «рекомендуется», «запрещается» и т.д. Текст инструкции излагается от третьего лица («исполнитель должен представлять документы на подпись вместе с материалами, на основании которых они готовились») или в безличной форме («срок хранения документов определяется по Перечню»).

22. Требования к составлению и оформлению распорядительных документов.

Распорядительные документы играют очень важную роль в управлении учреждениями, предприятиями и организациями. В настоящее время основными видами распорядительных документов являются: постановление, приказ, указание, решение, распоряжение. Обязательно издание распорядительных документов по следующим вопросам:

1. организационным;
2. планирования производства;
3. строительства, материально - технического снабжения;
4. сбыта;
5. финансов и кредита;
6. труда и заработной платы.

Это, конечно, не все вопросы, по которым необходимо создавать распорядительные документы, но они являются наиболее характерными и стабильными основаниями для обязательного их издания. Распорядительные документы носят административный характер. Они обращены к нижестоящим или подчиненным организациям, группам или отдельным должностным лицам. Схема подготовки распорядительных документов следующая:

1. всестороннее изучение вопроса, подготовка проекта документа;
2. согласование текста и его подписание;
3. обсуждение и принятие документа на заседании коллегиального органа (постановление, решение).

Проект распорядительных документов может быть подготовлен отдельными специалистами или структурными подразделениями. Основным распорядительным документом является приказ. Приказ (по основной деятельности) - правовой акт, издаваемый руководителем предприятия, действующим на основании единоначалия, для разрешения основных и оперативных задач предприятия. Приказами оформляются:

1. порядок деятельности предприятия;
2. решения и поручения по организации работы;
3. организационные мероприятия;
4. итоги работы;
5. результаты ревизии.

Приказы издаются только при необходимости. Изменения, дополнения, отмена приказов производятся только приказами. Подготовка проектов приказов включает следующие стадии:

1. изучение существа вопроса, законодательных актов, других документов, издававшихся по этому вопросу, проработка информационно - справочных документов предприятия;
2. подготовку текста документа;
3. согласование текста документа;
4. подписание приказа;
5. доведение до сведения исполнителей.

Подготовка приказа поручается структурному подразделению, группе специалистов, отдельному должностному лицу. Текст приказа состоит из двух частей:

1. констатирующей, в которой излагаются факты, раскрываются причины, цели, послужившие основанием для создания приказа. Если в основу приказа был взят документ государственных органов, то нужно указать наименование документа, его автора, дату, номер и заглавие;

2. распорядительной.

Распорядительная часть текста приказа начинается словом ПРИКАЗЫВАЮ и пишется от нулевого положения табулятора. Текст делится на пункты. Распорядительные пункты строятся по схеме: исполнитель (наименование должности, инициалы и фамилия или структурное подразделение, или организация) - действие - срок. Последний пункт приказа формулируется таким образом: контроль за исполнением приказа возложить на: наименование должности, инициалы и фамилия. Если руководитель сам будет осуществлять контроль за исполнением приказа, тогда пункт о контроле опускается. Дата приказа - это дата его подписания, начала его действия. Подписывает приказ руководитель организации. Внесение изменений и дополнений в подписанный приказ не допускается без разрешения подписавшего документ. К проекту приказа составляется список рассылки подразделениям, должностным лицам, которых касается приказ. Проект приказа до подписания визируется руководителями структурных подразделений, должностными лицами, которые отвечают за его исполнение, юристом.

Может осуществляться и внешнее согласование с другими организациями, если приказ затрагивает их интересы. Согласование оформляется грифом "Согласование". Реквизиты приказа:

1. наименование министерства или ведомства;
2. название организации;
3. наименование вида документа - ПРИКАЗ;
4. дата, номер;
5. место составления;
6. заголовок;
7. текст;
8. подпись;
9. визы согласования.

С приказов для удобства пользования внутри организации делаются копии и выписки.

Выписка из приказа - копия основной части текста документа, которая необходима для работы.

Констатирующая часть текста пишется полностью. Реквизиты выписки из приказа:

1. наименование министерства или ведомства;
2. название организации;
3. наименование вида документа - ВЫПИСКА ИЗ ПРИКАЗА;
4. дата, номер (те же, что и у приказа);
5. место составления;
6. заголовок;
7. часть текста;
8. подпись (кроме личной подписи);
9. заверительная надпись (отделяется от подписи 2-3 интервалами).

Приказы оформляются на общих бланках.

Следующим видом распорядительного документа является распоряжение. Распоряжение - правовой акт управления государственного органа, имеющий обязательную силу для граждан и

организаций, которым он адресован. Их издают предприятия, организации, правительства, администрации районов и т.д. Выделяют следующие виды распоряжений:

- а) длительного действия;
- б) касающиеся конкретного вопроса.

Текст распоряжения имеет констатирующую и распорядительную часть. Констатирующая часть текста распоряжения - часть, в которой указываются цели и причины распоряжения. В ней целесообразно использовать следующие формулировки: "В соответствии", "В связи", "В целях". Распорядительная часть текста распоряжения начинается словом ОБЯЗЫВАЮ, в ней указываются предписываемые действия. Формуляр распоряжения состоит из реквизитов:

1. наименование организации;
2. наименование вида документа;
3. дата, номер;
4. место издания;
5. заголовок;
6. текст;
7. подпись;
8. отметка о согласовании.

Текст оформляется на бланке формата А4. Проект распоряжения согласовывается с заинтересованными в этом документе лицами. Исполнителями распоряжения могут быть учреждения, структурные подразделения, должностные лица.

Еще один вид распорядительного документа - указание. Указание - распорядительный документ, издаваемый органами государственного управления, министерствами, ведомствами, организациями по вопросам организационно - методического характера. К вопросам организационно - методического характера относятся следующие:

- а) организация исполнения приказов;
- б) организация исполнения инструкций.

Право издания указания в организациях предоставлено руководителям, их заместителям, руководителям структурных подразделений, которые действуют на правах единоначалия в пределах их компетенции. Текст указания, как правило, состоит из двух частей: констатирующей; распорядительной. Констатирующая часть текста указания раскрывает причины издания документа и начинается: "Во исполнение ...", "В целях...", "В соответствии ...".

Распорядительная часть текста указания начинается словом ПРЕДЛАГАЮ, в ней указываются предписываемые действия. Текст может делиться на пункты и подпункты. Каждый пункт строится по схеме: фамилия и должность исполнителя в дательном падеже после слова ПРЕДЛАГАЮ - действие - срок исполнения. В последнем пункте указания возлагается контроль за исполнением документа на определенное должностное лицо. Датой указания является дата его подписания. Указание оформляется на бланке формата А4. Формуляр указания состоит из реквизитов:

1. наименование министерства или ведомства;
2. название организации;
3. наименование вида документа;
4. дата, номер;
5. место издания;
6. заголовок;
7. текст;
8. подпись;

9. отметка о согласовании.

Следующий вид распорядительного документа - решение. Решение - распорядительный документ коллегиального органа управления, издаваемый министерствами, ведомствами, научными советами. Текст решения состоит из констатирующей и распорядительной частей. В констатирующей части излагаются причины издания документа, цели, которые достигаются при его выполнении.

В распорядительной части указывают наименование органа, принимающего решение, затем - слово РЕШИЛ на отдельной строке. Распорядительная часть делится на пункты. Каждый пункт строится по схеме: фамилия и должность исполнителя в дательном падеже - действие - срок исполнения. Решение подписывают председатель и секретарь коллегиального органа.

Формуляр решения состоит из реквизитов:

1. название организации;
2. наименование вида документа;
3. дата, номер;
4. место издания;
5. заголовок;
6. текст;
7. подписи (председатель, секретарь);
8. визы.

Следующий вид распорядительного документа - постановление. Постановление издается высшими органами государственной власти, комитетами и комиссиями, образуемыми при органах власти.

23. Требования к составлению и оформлению объяснительных и докладных записок (внешних и внутренних). Требования к составлению и оформлению справок (виды справок, справки внешние и внутренние).

Справки информационного характера подразделяются на внутренние и внешние. Внутренние справки оформляются на чистых листах бумаги, хотя и содержат предварительно отпечатанные основные реквизиты бланка с указанием структурного подразделения. Внешняя справка оформляется на общем бланке, ее текст может делиться на разделы с таблицами и схемами, иметь приложения. Обязателен заголовок, адекватный содержанию справки, с отражением даты или календарного периода («Справка об итогах 1999—2000 учебного года»).

Докладная записка является документом, адресованным руководителю данной или вышестоящей организации, содержащим подробное изложение какого-либо вопроса с выводами и предложениями. Цель записки — информирование руководства о ситуации, факте или обстоятельстве для побуждения к действию или принятию решения.

Композиционно докладная записка разбивается на две части: констатирующую (описательную); рекомендательную (выводы, просьбы и предложения).

В отдельных случаях докладными записками информируют руководство и вышестоящие органы о ходе работ (о выполнении плановых заданий, указаний), которые могут представляться регулярно, периодически и эпизодически. В зависимости от адресата, докладные записки могут быть внутренними (в пределах организации) и внешними (за пределами организации). Внутренние докладные записки составляются на листе обычного формата с реквизитами (наименование подразделения, вид документа, дата, заголовок, текст, адресат, подпись автора с

указанием должности), внешние докладные записки оформляются на общем бланке и подписываются руководителем организации. Объяснительная записка, как правило, поясняет содержание отдельных положений основного документа (плана, программы, отчета, проекта) или объясняет причины какого-либо события, факта, явления.

По своему содержанию объяснительные записки делятся на две основные группы: записки, являющиеся приложением к основному документу, дополняющие и объясняющие его; сопровождающие планы и отчеты (оформляются на общих бланках, подписываются руководителями); записки, составленные отдельными работниками для объяснения их поведения, поступков, нестандартной ситуации (оформляются подобно первой группе).

Акт — документ, составленный несколькими лицами и подтверждающий установленные факты и события.

Этот вид документной информации отличается значительным разнообразием, определяемым конкретным значением.

Таковы: акт ликвидации (организации, предприятия), акты проверки, приема-передачи, инвентаризации, проведения испытаний, дегустации, приема завершенных строительных объектов, уничтожения документов и др.

Акт — продукт комиссионной деятельности, как правило, постоянно действующей комиссии, созданной на основании распорядительного документа. Составлению акта предшествуют: изучение существа вопроса, его правовой базы и сопоставление фактического положения дел с действующими законодательно-нормативными актами. В процессе проверки обычно ведутся черновые записи, отражающие статистическую информацию.

Акт оформляется на общем бланке. По ряду типовых, традиционных ситуаций имеются унифицированные трафаретные формы, которыми стандартно определены состав и порядок размещения информации в данной разновидности документа.

Текст акта логически и композиционно состоит из вводной части (основание для составления, составители, присутствующие), текста, начинающегося словом «основание» (печатается от левого поля), состава комиссии (фамилии и инициалы в алфавитном порядке с перечислением должностей и названием учреждений), констатирующей части (с абзаца — цели, задачи, суть и результаты проведенной работы) и, наконец, заключения (выводы, заключения комиссии, предложения) и сведения о количестве экземпляров и месте их хранения.

Акт подписывается председателем и всеми членами комиссии без указания должностей. Обязателен заголовок. После утверждения рекомендательная часть акта приобретает распорядительную силу и обязательна к исполнению

Место и дата составления акта должны соответствовать месту и дате актируемого события.

Служебные письма - наиболее распространенный и массовый вид документной информации, служащий средством обмена сведениями между юридическими и физическими лицами. В документально-информационных потоках (ДИП) и документообороте предприятия, организации они нередко составляют до 80 % общего объема документов.

Мотивация письменных обращений может быть самой различной. Их содержанием могут быть запросы, уведомления, соглашения, претензии, изменения, сообщения, замечания, рекомендации, отзывы, разъяснения, напоминания и т. д.

Письма размещаются на специальных бланках для писем, в которых, в отличие от общего бланка, есть адрес организации - автора и место для ссылки на инициативные документы.

Текст служебного письма должен быть посвящен одному вопросу и состоит из двух частей. В первой, вводной, приводятся мотивы подготовки документа, ссылки на обстоятельства, факты, события, побудившие написать письмо, или указание на решение вышестоящего органа, явившееся основанием составления письма. Во второй части даются выводы, формулируются просьбы и предложения.

Для более продуктивного восприятия текста, уяснения сущности излагаемого вопроса письмо целесообразно начинать с постановки вопроса, помещая доказательства и аргументы во вторую часть. Разновидности писем имеют свои структурные, композиционные и содержательные особенности.

24. Понятие электронного правительства. Сравнительный анализ разных концепций. Правовая база формирования электронного правительства.

Электронное правительство (англ. e-Government) — способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки

Электронное правительство:

- создание новых форм взаимодействия госорганов;
- оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;
- поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;
- рост технологической осведомленности и квалификации граждан;
- повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной;
- снижение воздействия фактора географического местоположения;

Электронное правительство обеспечивает:

- эффективное и менее затратное администрирование;
- кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством;
- совершенствование демократии и повышение ответственности власти перед народом.

В условиях развития информационно-коммуникационных технологий все сферы деятельности государственных органов в электронном виде являются востребованными гражданами и организациями различных форм собственности.

Актуальность данного направления подчеркивается динамичностью развития таких сфер как, социальная (ФСС, Пенсионный Фонд, ФМС), юридическая (адвокатура, нотариат, судопроизводство), экономическая (бюджет, финансы, налоги), культурная (наука, образование), медицинская, муниципальная сфера (ЖКХ) и т. д.

Можно выделить несколько характерных трактовок понятия электронного правительства, различающихся по степени зрелости и широты подхода, а именно:

1 Оказание услуг организациям и населению с использованием ИКТ, в том числе через создание сайтов государственных органов.

2 Внедрение ИКТ во всех сферах государственной деятельности, включая взаимодействие государственных органов между собой, с организациями и гражданами для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним.

3 Наконец, под электронным правительством понимается трансформация государственного управления, причем ИКТ являются одним из основных катализаторов преобразований государственного сектора.

Термин «электронное правительство» впервые в официальных документах появился в «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года». В документах международных организаций (ООН, ОЭСР, ЕС) он широко используется уже в течение последнего десятилетия.

На реализацию концепции «электронного правительства» в России направлены Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)», разработанная Министерством информационных технологий и связи РФ, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, и Концепции формирования в РФ электронного правительства на период до 2010 года.

Целями формирования в РФ электронного правительства являются: - повышение качества, оперативности и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг; - повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти; - повышение качества административно-управленческих процессов; - совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений.

Мировой опыт показывает, что внедрение технологий электронного правительства предоставляет гражданам, а также субъектам малого и среднего предпринимательства доступ к высококачественным услугам государственных органов и одновременно уменьшает стоимость этих услуг. Актуальность данной темы исследования связана в первую очередь с разработкой программ по реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации.

Кроме того, внедрение электронного правительства связано с решением конкретных проблем, существующих сегодня в практике публичного управления (необходимость повышения уровня прозрачности государственных услуг, предотвращение коррупции, повышение эффективности государственного управления на всех уровнях), и призвано открывать новые каналы политической коммуникации для государства и общества, способствовать повышению уровня доверия граждан к власти.

Отправной точкой появления и формирования указанной концепции, по мнению П.В. Григорьева <1>, стал кризис господствовавшей бюрократической модели управления, а также подрыв доверия населения к традиционным политическим институтам, обеспечивавшим легитимность власти на протяжении всего столетия. Преобразования были направлены на оптимизацию работы государственного аппарата, эффективное использование ресурсов, расширение спектра и повышение качества государственных услуг, а также построение более эффективной системы социально-политического взаимодействия государства и гражданского общества. В процессе поиска средств, способных "работать лучше, а стоить меньше", выяснилось, что информационные технологии могут стать отличным подспорьем в решении сложившихся проблем, выступая в роли катализатора, а подчас и главного инструмента преобразований.

Электронное правительство подразумевает эффективное использование новых технологий, и в первую очередь сети Интернет для улучшения взаимоотношений и развития связей между государственными службами и гражданами < Кузнецов С.Л. 2>.

Сегодня всемирная интернет-энциклопедия определяет электронное правительство как "способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии" <3>.

Подписание Окинавской хартии глобального информационного общества можно считать началом создания электронного правительства. Данное событие продемонстрировало совпадение представлений руководства России и других развитых государств о значимости информационно-коммуникационных технологий (далее - ИКТ) как важного фактора формирования общества XXI в. Кроме того, Хартия предусматривала разработку каждой из стран своей национальной стратегии построения информационного общества.

В 2002 г. Правительство России приняло Федеральную целевую программу (ФЦП) "Электронная Россия 2002 - 2010 гг.", которая должна была "помочь сделать Россию одной из ведущих информационных держав мира". Однако в официальном тексте самой Программы не было даже упоминания об электронном правительстве, что свидетельствовало об отсутствии у ее создателей полной ясности относительно конечной цели и желаемых результатов. Для сравнения: в США проект e-government начинался с принятия Конгрессом отдельного Закона "Об электронном правительстве", содержащего подробный глоссарий терминов, покрывающий все поле внедрения <4 Григорьев П.В. >.

Первый этап реализации Федеральной целевой программы (2002 - 2006 гг.) начался с ведомственной информатизации, направленной на обеспечение постоянного присутствия органов власти в сети Интернет, путем создания информационных веб-сайтов и их регулярного обновления. Параллельно стартовала реализация проектов по разработке электронных административных регламентов.

Учитывая отсутствие правового определения категории "электронное правительство", на данном этапе предпринимались различные попытки установить сущность данного термина.

Так, в 2000 г. на конференции департамента правительственной информации Аппарата Правительства РФ В.Е. Ивановым <5> было предложено определять электронное правительство как государство в сети (наличие порталов государственных органов).

И.А. Семенов в 2001 г. подчеркивал, что под программой электронного правительства США понимается внутренняя (правительственная) и внешняя (взаимодействующая с гражданами и организациями) сетевая информационно-коммуникационная инфраструктура, поддерживающая процесс выполнения федеральными органами исполнительной власти своих функций в обществе <6>.

Определять электронное правительство как "систему интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета", охарактеризовав данное понятие как "новую модель государственного управления, преобразующую отношения государства с гражданским обществом на основе ИКТ" <7>, предложил М.С. Вершинин.

Предпринимались и попытки выделить узкое и широкое понимание электронного правительства и существование "умеренной" и "радикальной" школ в его интерпретации. В "умеренной" школе электронное правительство отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. В "радикальной" оно выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом <8 Сморгунов Л.В >.

М.Ю. Павлютенкова и А.А. Сваруп утверждали, что "только в узком смысле электронное правительство можно рассматривать как концепцию государственного управления, характерную для информационного общества. Она базируется на возможностях ИКТ и ценностях открытого гражданского общества, характеризуется направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и инициативы. По сути, это новая модель государственного управления, явившаяся результатом преобразования традиционных отношений граждан и власти" <9>.

Второй этап реализации Федеральной целевой программы "Электронная Россия" (2006 - 2009 гг.) ознаменовался ее новой редакцией, в рамках которой было запланировано создать межведомственные информационные системы, объединения правительственного портала и реестра государственных услуг, запустить системы электронных госзакупок.

На данном этапе электронное правительство рассматривается с точки зрения влияния на него социальных сетей web 2.0, а также взаимосвязи его с другими понятиями, такими, как "электронное управление", "электронная администрация" и т.д.

В рамках действующей Целевой программы "Электронная Россия" <10>, принятой Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 N 721, электронное правительство определяется как инфраструктура, призванная обеспечивать доступ к информации о деятельности и об услугах органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти, что

должно позволить снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан.

Хотя практические результаты второго этапа будут известны не ранее 2010 - 2015 гг., на наш взгляд, можно выделить во втором этапе еще один период - с 2009 г. по настоящее время.

В данный период были приняты Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" <11>, Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. N 478 "О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет" <12>.

В рамках принятого Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Закон регламентирует перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет.

27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" <13>, в рамках которого предусматривается, что все органы государственной власти - федеральные, региональные и муниципальные, а также государственные внебюджетные фонды - должны дать гражданам возможность получить ту или иную услугу в электронной форме.

Предоставляться государственные и муниципальные услуги в электронной форме будут как бесплатно, так и платно. Информация об этом должна быть доступна на едином портале государственных и муниципальных услуг, а также на порталах соответствующих органов власти. Указанным Законом предусмотрено также, что орган власти может делегировать предоставление государственных и муниципальных услуг так называемым многофункциональным центрам.

Согласно ст. 15 Федерального закона предоставление государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах осуществляется по принципу "одного окна". Это означает, что предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг или организующих предоставление государственных и муниципальных услуг, и заявителей, осуществляется на базе информационных систем, включая государственные и

муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру.

Запланировано создание портала государственных и муниципальных услуг - государственной информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" предусмотрено право органов государственной власти субъектов РФ создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, являющиеся государственными информационными системами субъектов РФ, обеспечивающими предоставление государственных услуг субъектов РФ и муниципальных услуг.

Со временем через Интернет можно будет не только сделать запрос госуслуги, но и оплатить ее дистанционно в электронной форме. Для этого вводится в оборот универсальная электронная карта.

Эта пластиковая карта будет содержать в визуальной и электронной формах информацию о пользователе и позволит с ее помощью получать самые разные государственные и другие услуги, в том числе финансовые, медицинские и транспортные.

В течение двух лет должны быть разработаны и приняты административные регламенты, информация о которых будет включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме соответственно федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, планируется поэтапно. Данный переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме будет осуществляться на основании специальных планов-графиков, утверждаемых соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Вышеуказанными законами поставлен целый перечень задач, которые необходимо решить, и обозначен перечень услуг, который необходимо внедрить для плодотворного функционирования системы ИКТ. Процесс внедрения технологий электронного правительства еще не завершен, как и не завершен процесс правового регулирования. Первые нормативные документы, регламентирующие аспекты электронного взаимодействия при оказании государственных и муниципальных услуг, не могут служить той базой, которая необходима для перехода в развитии электронного правительства в России от стадии информирования к стадии оказания электронных услуг в интерактивном формате.

Вместе с тем можно констатировать, что Россией пройден первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства.

Но немаловажным фактором дальнейшего развития системы электронного правительства, на наш взгляд, является создание полноценных законодательных основ функционирования электронного правительства: принятие Федерального закона об электронном правительстве; разработка и организация новых форм сотрудничества государства, граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере проектов e-government, которые могут оказаться очень полезными и существенно ускорить процесс создания электронного правительства в России; детализация механизма реализации внедрения электронного правительства путем совершенствования действующего законодательства в сфере электронного правительства.

25. Специфика реализации в электронном виде контрольно-надзорных полномочий.

Анализ функционала (нормативно установленной деятельности) федеральных ведомств, проведенный Институтом государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, показал, что в Положениях о федеральных органах исполнительной власти закреплено 558 контрольно-надзорных полномочий (по состоянию на конец 2009 г.). При этом около 400 контрольно-надзорных полномочий касаются проведения проверок юридических и физических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

Всего без учета налоговых проверок и проверок со стороны правоохранительных органов в Российской Федерации в год проводится более 20 млн. проверок предпринимателей. В исполнении контрольно-надзорных функций занято около 70% государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Ограничения для перевода контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

Объективные и неустраняемые ограничения

Основная часть государственного контроля (надзора) осуществляется при обязательном использовании процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки (далее — исследования) в ходе инструментального и визуального контроля, сопровождающегося необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды. Результатами проведения исследований являются документы, подтверждающие соответствие объекта проверки требованиям (санитарно-эпидемиологические заключения, сертификаты и т. п.). Подавляющее большинство исследований осуществляется подведомственными и/или аккредитованными организациями, аттестованными субъектами, уполномоченными на это органами исполнительной власти.

На конец 2009 г. имеет место объективная невозможность перехода к дистанционному взаимодействию в электронной форме при проведении исследований, сопровождающихся необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды.

Системные ограничения

К системным ограничениям относятся организационные и нормативные проблемы, устранить которые необходимо в процессе оптимизации контрольно-надзорных полномочий исполнительных органов государственной власти, в том числе путем введения запрета на ведомственное нормотворчество и перевода обязательных требований на уровень законодательных и/или правительственных актов.

Текущей системе государственного контроля (надзора) свойственны:

- Противоречивость, дублирование и избыточность предмета контроля (надзора) или совокупности обязательных требований, предъявляемых проверяющим должностным лицом к объекту и субъекту проверки.
- Отсутствие нормативно закрепленных и унифицированных требований к предмету проверки, отсутствие законодательного закрепления обязательных требований к объектам и субъектам проверки, а также их официальной публикации и бесплатному размещению в открытых источниках, включая официальные сайты органов исполнительной власти (например, платные официальные тексты ГОСТов, СаНПиНовобязывают иметь на производстве на бумажном носителе).
- Отсутствие формализованного и нормативно закрепленного набора требований к критериям, необходимым для разграничения компетенции между уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти по объектам, субъектам и предметам проверки.
- Отсутствие нормативно закрепленных требований к учету субъектов и объектов проверки, результатов проверки, включая санкции, возложенные на субъектов проверки по ее результатам.
- Отсутствие нормативно закрепленной связи между видом государственного контроля (надзора); полномочиями исполнительного органа государственной власти; делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций; предметом контроля (надзора); совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту и субъекту проверки; субъектом и/или объектом проверки.
- Отсутствие нормативно закрепленных унифицированных требований и дефиниций, применимых к проверке: документарные (камеральные), выездные проверки; плановые, внеплановые проверки; инструментальный, визуальный, документарный контроль; инспекционный, сертификационный контроль; внутриведомственный, межведомственный контроль и государственный контроль за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и т. п.

Ограничения в виде неблагоприятной правоприменительной практики

К таким ограничениям относятся препятствия, устраняемые в ходе реализации Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Возможности перевода ряда контрольно-надзорных полномочий в электронный вид определены следующими положениями названного Федерального закона:

- необходимость публикации ежегодных сводных плановых проверок на сайте органов исполнительной власти и на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации;
- необходимость согласования внеплановых проверок с Генеральной прокуратурой Российской Федерации;
- обязательность уведомления саморегулируемой организации о проверке ее членов, обязательность уведомления субъекта проверки о плановой проверке;
- обязательность взаимодействия субъекта проверки и исполнительного органа государственной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), в том числе для доказательства или подтверждения исполнения выявленных в ходе проверки предписаний.

Однако на начало 2010 г. практика размещения информации о сводных ежегодных планах проведения плановых проверок (являющихся, по сути, правовыми основаниями их проведения) применяется лишь узким кругом ведомств, отсутствуют нормативно определенные санкции и государственный контроль за размещением такой информации.

Нормативно не закреплена необходимость информирования заинтересованных лиц и общественности о результатах проведения проверок, отсутствует нормативно закреплённый перечень сведений, подлежащий обязательному опубликованию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте (к примеру, публикация наименований юридических лиц, деятельность которых приостановлена или прекращена).

Отсутствует практика применения исполнительными органами государственной власти документарных проверок, сопровождающихся обязательным дистанционным взаимодействием субъекта проверки и уполномоченного на осуществление государственного контроля органа исполнительной власти путем направления субъектом проверки в письменной форме документов, подтверждающих его соответствие обязательным требованиям.

Положения Федерального закона №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» могут быть по аналогии применены в иных, не входящих в сферу регулирования 294-ФЗ, видах государственного контроля (надзора).

Планирование перевода контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

Целевое состояние перевода отдельных процедур в электронный вид в части контрольно-надзорных полномочий имеет вид:

1. Планирование проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), а также размещение ежегодных сводных планов проведения плановых проверок на сайте исполнительного органа государственной власти
 - Руководитель любого исполнительного органа государственной власти, уполномоченного на осуществление любого государственного контроля

(надзора), утверждает ежегодный сводный план проведения плановых проверок.

- В законодательство вносятся изменения в части признания юридически значимым факта публикации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок на сайте органа исполнительной власти.
- В законодательство вносятся изменения в части уточнения состава сведений, включаемых в ежегодный сводный план проведения плановых проверок.
- Допускаются иные способы доведения до сведения заинтересованных лиц ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

2. Размещение планов проведения плановых проверок на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

- Правительству Российской Федерации необходимо внести изменения в Порядок размещения планов проведения плановых проверок на сайте Прокуратуры Российской Федерации, а также форму и содержание ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и предусмотреть подачу документов в том числе на электронном носителе.
- Генеральной прокуратуре Российской Федерации внедрить государственную автоматизированную информационную систему формирования сводного плана проведения плановых проверок.

3. Информирование о результатах проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) на официальном сайте ведомства:

- Для реализации указанной новеллы Правительству Российской Федерации необходимо разработать и утвердить Порядок подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), а также унифицированные требования к его содержанию (результаты проведения проверок, количество предписаний, количество возбужденных дел об административных правонарушениях, количество штрафов, постановлений о приостановлении деятельности, постановлений об отзыве продукции из оборота и т. п.).
- Необходимо также предусмотреть обязательное размещение результатов проведения проверок, статистики, а также иной обязательной информации наряду с докладами об осуществлении государственного контроля (надзора) на официальном сайте исполнительного органа государственной власти.

4. Уведомления юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), о проведении и результатах плановой проверки.

- Для целого ряда взаимодействий исполнительного органа государственной власти и субъекта проверки возможна организация взаимодействия с помощью обмена документами в электронном виде, для чего необходимо внесение изменений в Федеральный закон №294-ФЗ.

5. Документарные проверки:

- Для проведения документарной проверки возможна организация взаимодействия исполнительного органа государственной власти с субъектами проверки с помощью обмена документами в электронном виде, для чего необходимо внесение изменений в Федеральный закон №294-ФЗ.

Детализированное описание этапов реализации в электронном виде контрольно-надзорных полномочий приведено ниже:

1. Инвентаризация и публикация:

- Перечень контрольно-надзорных полномочий нормативно закреплён.
- По каждому контрольно-надзорному полномочию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте исполнительного органа государственной власти опубликованы основополагающие и юридически значимые для проведения проверок сведения, включая официальную публикацию совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки (предмет проверки).
- По каждому контрольно-надзорному полномочию опубликованы правовые основания и результаты проведения проверок, включая официальную публикацию планов проведения ежегодных плановых проверок, результатов проведения плановых и внеплановых проверок, а также статистики.

2. Двустороннее взаимодействие:

- Исполнительный орган государственной власти взаимодействует с субъектами проверки путем обмена документами в электронной форме в следующих случаях:
 - уведомление исполнительным органом государственной власти о проверке;
 - направление субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки.

3. Интерактивное взаимодействие:

- В случае документарных проверок обеспечена возможность самостоятельного получения исполнительным органом государственной власти документов, сведений, информации о статусе субъекта и объекта проверки в иных исполнительных органах государственной власти.
- Возможность затребования сведений у юридических и физических лиц в электронном виде только по отношению к тем документам и сведениям, которые не могут быть получены в иных исполнительных органах государственной власти.

26. Нормативное закрепление полномочий, функций и ответственности, связанных с формированием электронного правительства.

Для успешной реализации положений настоящего системного проекта необходимо четко разграничить права и ответственность всех органов государственной власти, обеспечив согласованность действий и максимально эффективное использование ресурсов государства.

Текущее состояние системы управления формированием электронного правительства

В настоящее время в Российской Федерации функции планирования, координации и выполнения отдельных мероприятий по формированию электронного правительства распределены по ряду ведомств, а также частично возложены на специально созданные координационные и совещательные органы.

Координаторами процесса формирования электронного правительства является Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации, отвечающие за постановку задач и контроль их исполнения, обеспечивающие регулируемую и нормотворческую функции в данной сфере. Основой для объединения усилий двух координационных органов Правительства являются распоряжение Правительства Российской Федерации от 03 декабря 2009 г. №1862-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010 гг.» и распоряжение Правительства Российской Федерации № 1555-р от 17 октября 2009 г. (перевод государственных услуг в электронный вид).

Заказчиками по отдельным проектам являются федеральные органы исполнительной власти и субъекты Российской Федерации.

В целях организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, а также обеспечения принятия согласованных решений с учетом позиций указанных субъектов, создана Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Данная Правительственная комиссия обладает наиболее широкими полномочиями в сфере информатизации. В ее состав функционально входят Совет главных конструкторов по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти (представители федеральных органов власти) и Совет по региональной информатизации (представители субъектов Российской Федерации).

На региональном уровне формируются координационные органы, ответственные за решение вопросов реализации административной реформы и информатизации субъекта.

Целевое состояние структуры управления

Целесообразно выделить три уровня управления формированием электронного правительства: уровень общей координации, уровень управления «по направлениям», ведомственный уровень.

На верхнем уровне общей координации должно осуществляться средне- и долгосрочное планирование работ, а также оценка эффективности работ. На уровне «управления по направлениям» должны решаться задачи нормативного, методического и финансового обеспечения процессов формирования электронного правительства. Конечный перечень направлений должен быть установлен Советом при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации. На ведомственном уровне должно осуществляться управление конкретными проектами.

Частно-государственное партнерство

Основным направлением частно-государственного партнерства является создание электронных сервисов, основанных на раскрываемой государством общедоступной информации. Данные сервисы должны предоставлять пользователям дополнительные возможности поиска, обработки и использования информации.

27. Направления деятельности по обеспечению доступности услуг электронного правительства.

Доступность — совокупность свойств государственной услуги, обеспечивающих: полноту и актуальность информирования заявителей о порядке предоставления услуги; легкость обнаружения услуги; получение услуги с минимальными временными и финансовыми затратами.

Недостаточный уровень доступности услуги может создать трудности для граждан и организаций, вплоть до фактической невозможности ее получения. Если не обеспечен достаточный уровень доступности электронного канала взаимодействия, граждане предпочитают получать услугу в традиционной форме, а государственные инвестиции в формирование электронного правительства оказываются неэффективными.

В настоящее время число государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, невелико. В то же время имеющиеся примеры демонстрируют типичные проблемы, воспроизводящиеся в различных сферах государственного управления. Наиболее критичными рисками, связанными с плохой доступностью услуг, являются:

- высокая стоимость доступа к сети Интернет;
- реализация государственных услуг в опоре на закрытые и платные для пользователей технологии;
- неостребованность реализации конкретной государственной услуги в электронном виде (малое число потенциальных пользователей);
- игнорирование потребностей различных категорий граждан, препятствующее реализации их законных прав.

Доверие получателей государственных услуг определяется следующими факторами: функциональная целостность и надежность информационных систем электронного правительства; гарантированность целевого использования персональных данных пользователя, предоставленных им в ходе получения услуги; выполнение ожиданий пользователей в отношении временных и ресурсных затрат, связанных с получением услуги в электронном виде.

Принципы обеспечения доступности государственных услуг: целевое состояние

Принципы, обеспечивающие доступность электронных государственных услуг, подлежащие нормативному закреплению, изложены ниже и сгруппированы по трем направлениям: принципы качественного правового регулирования, принципы качественного информирования и принципы технологической нейтральности.

Принципы качественного правового регулирования

1. Полнота правового регулирования

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления государственных услуг, должны предусматривать все возможные ситуации, в которых граждане обращаются за получением услуги. Если заявитель не может реализовать свое право на получение государственной услуги в рамках

действующего порядка ее предоставления², но в соответствии с вышестоящими нормативными правовыми актами имеет право на ее получение, в нормативных актах должен быть описан правовой механизм оперативной реализации законных прав заявителей.

2. Регламентированное взаимодействие учетных систем

Органы, участвующие в предоставлении государственных услуг, не вправе требовать от заявителей актуальную и законно имеющуюся в их распоряжении информацию (или могущую быть законно полученной).

Получатели государственных услуг должны иметь возможность уполномочить орган, участвующий в предоставлении государственной услуги, обратиться в другие органы государственной власти и иные организации для получения сведений, необходимых для предоставления услуги.

Факты регламентированного доступа органов власти и уполномоченных лиц к сведениям, относящимся к гражданам и организациям, должны автоматически протоколироваться.

3. Представительство интересов

В случаях, когда это не противоречит законодательству, должны быть предусмотрены возможности опосредованного (через законного представителя) получения государственных услуг для граждан, которые не могут реализовать свое право получения услуги самостоятельно.

4. Право на дистанционное взаимодействие

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления государственных услуг (функций), должны предусматривать возможность:

доступа граждан к относящимся к ним данным, учитываемым федеральными органами исполнительной власти и участвующими в предоставлении услуг организациями, и в случае выявления в них ошибок, их оперативного исправления;

уплаты государственной пошлины через электронные и мобильные системы платежей.

подачи заявления, инициирующего предоставление государственной услуги, и необходимых для этого документов, а также получения результатов предоставления государственной услуги в электронном виде;

5. Многоканальность предоставления государственной услуги

Заявители вправе самостоятельно определять, в каком виде — бумажном и/или электронном — они будут выполнять те или иные процедуры при получении государственной услуги. Использование электронного канала взаимодействия как единственного для получения государственной услуги следует считать исключительным случаем. Пользователям, не имеющим возможности получения услуги в электронном виде (например, не имеющим навыков использования ИКТ), должен быть обеспечен традиционный способ получения услуги.

6. Принцип повышения эффективности электронного взаимодействия

Переход к предоставлению государственной услуги в электронном виде не должен приводить к усложнению для получателей услуг процедур, увеличению сроков рассмотрения и принятия решения, росту издержек.

² Как, например, жители Приднестровья и Абхазии, имеющие российское гражданство, но ввиду неопределенности своего правового статуса, часто не имеющие возможности получения государственных услуг.

7. Законность использования ИС

ИС, используемые федеральными органами исполнительной власти и участвующими в предоставлении услуг организациями, должны в полной мере реализовывать требования нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления этих услуг. На случай если заявитель не может реализовать свое право на получение государственной услуги в электронном виде в силу несовершенства ИС (отсутствие функциональности, неработоспособности и т. п.), в соответствующих нормативных правовых актах должен быть описан механизм оперативной реализации законных прав заявителя.

8. Ответственность за действия, совершаемые автоматически или автоматизированно

Все юридически значимые действия, включая фиксацию юридических фактов, предоставление справок и выписок и т. п., совершаемые автоматизированно с помощью ИС, должны совершаться от имени конкретного должностного лица, которое несет персональную ответственность за наступающие последствия.

9. Отсутствие произвольных ограничений доступа к государственным услугам

Идентификация пользователей, запрос у них персональных или иных данных, заключение лицензионных или иных соглашений с пользователями допустимо только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. К любой открытой информации государства, в том числе связанной с порядком и ходом предоставления государственных услуг, должен предоставляться немедленный бесплатный доступ.

10. Протоколирование действий государственных служащих

В ИС, используемых для предоставления государственных услуг, должна отсутствовать техническая возможность нецелевого использования информации, связанной с заявителями. ИС должны предусматривать автоматическое ведение протоколов, фиксирующих момент совершения всех юридически значимых действий с помощью ИС, состав действий и субъекта их совершившего. Регламенты эксплуатации ИС, технические средства должны предусматривать использование операторами и государственными служащими индивидуальных средств их идентификации.

Принципы качественного информирования

4. Доступное для понимания информирование

Органы государственной власти информируют получателей услуг доступным для них способом без использования специальной терминологии:

- о существовании услуги, предоставляемой в электронном виде и о порядке ее получения;
- об отличиях (в том числе преимуществах и недостатках) процедур получения услуги в электронном и традиционном виде;
- о правовых последствиях, потенциальных рисках и проблемах, связанных с получением услуги в электронном виде;
- о требованиях к квалификации заявителей, к используемым ими программно-техническим (форматы данных, коммуникационные протоколы) и телекоммуникационным (ширина канала связи и др.) средствам, средствам идентификации, использование которых обязательно для получения услуги.

5. Широкое информирование

Пользователи электронного правительства имеют возможность найти информацию об услуге:

с использованием распространенных средств поиска в сети Интернет;
на официальных сайтах органов власти с использованием встроенных средств поиска и навигационных средств;
на Едином портале государственных услуг с использованием встроенных средств поиска и навигационных средств;
на информационных стендах в местах получения услуги в традиционной форме.

Принципы технологической нейтральности

6. Открытость внешних интерфейсов государственных ИС

Все внешние интерфейсы ИС, используемых для предоставления информации или государственных услуг, должны быть реализованы посредством открытых стандартов и быть официально опубликованы органами исполнительной власти, отвечающими за эксплуатацию этих ИС.

Реализация внешних интерфейсов ИС с использованием закрытых технологий и технологий, требующих для их использования заключения лицензионных, а также иных соглашений, допускается только в качестве дополнительных возможностей, использование которых остается на усмотрение получателя услуги.

7. Запрет на технологическую дискриминацию

Органы государственной власти обеспечивают доступ к государственной услуге посредством всех электронных каналов взаимодействия, востребованных пользователями электронного правительства, не ограничивая круг получателей услуги владельцами конкретных видов аппаратного и программного обеспечения, использованием услуг конкретных поставщиков услуг на рынке, в том числе операторов связи. Если действующие нормативные правовые акты не позволяют выполнить данное требование, орган исполнительной власти, предоставляющий соответствующую государственную услугу, обязан инициировать процедуру их корректировки.

8. Основные каналы взаимодействия электронного правительства

Основными способами взаимодействия в ходе предоставления государственных услуг в электронной форме являются веб-браузер и электронная почта. Взаимодействие через веб-браузер и электронную почту, если предоставление какой-либо услуги технически осуществимо с их использованием, должны реализовываться в обязательном порядке. Другие каналы взаимодействия и программное обеспечение, требующее специальной установки на компьютеры заявителя только для целей предоставления услуги, могут использоваться только в качестве дополнительных способов взаимодействия после реализации основных.

9. Разумность требований к компетентности пользователей

Предоставление государственных услуг не должно требовать от пользователя навыков, превышающих базовые (использование веб-браузера, электронной почты и текстового процессора, а также средств идентификации). Если для осуществления какой-либо процедуры требуются знания и навыки, выходящие за рамки базовой компетенции пользователей, в интерфейсе веб-сайтов и программного обеспечения должны быть реализованы общая и контекстная справки. При этом должны быть предусмотрены мероприятия по формированию у граждан актуальных компетенций получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, включая подготовку соответствующих методических рекомендаций, разработку и предоставление возможности бесплатного использования посредством сети

Интернет электронных учебных курсов по наиболее востребованным направлениям применения ИКТ (информационная безопасность, основы ЭЦП, работа с типовыми государственными программно-техническими решениями).

10. Наличие единой точки доступа к сервисам электронного правительства

При проектировании и введении в эксплуатацию ИС, используемых для предоставления информации или государственных услуг, должны быть предусмотрены средства интеграции с Единым порталом государственных услуг, а также, в случаях, предусмотренных законодательством, средства идентификации пользователей.

11. Наличие у ИС электронного правительства программных интерфейсов

ИС, используемые для предоставления информации, должны помимо визуального (пользовательского) доступа к информации обеспечивать сервисы автоматизированного (пакетного) получения данных через стандартизированные программные интерфейсы с помощью ИС пользователя (стандартные межмашинные интерфейсы).

12. Учет интересов особых категорий пользователей электронного правительства

ИС, используемые для предоставления информации или государственных услуг, должны обеспечивать учет интересов граждан, имеющих ограниченные возможности:

лиц с острыми недостатками зрения, для которых должна быть предусмотрена возможность увеличения кегля, которым набран текст, и повышения контрастности;

слепых, использующих синтезаторы речи или дисплеи для шрифта Брайля;

лиц с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, которые не имеют возможности пользоваться графическим манипулятором (мышью);

лиц, страдающих эпилепсией и чувствительных к быстро изменяющимся изображениям.

Направления деятельности по обеспечению доступности услуг электронного правительства

Чтобы обеспечить практическое применение перечисленных принципов, необходимы следующие шаги:

Разработка и утверждение нормативных правовых актов, устанавливающих требования, касающиеся доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде.

Формирование методологии обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде.

Формирование организационных механизмов обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде.

Также необходимо обеспечить увеличение доступности сети Интернет, компьютерной техники и рыночных услуг в сфере ИКТ, в том числе путем создания центров общественного доступа к сети Интернет.

Разработка и утверждение нормативных правовых актов, устанавливающих требования по доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде

Принципы обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, изложенные в предыдущем разделе, должны быть закреплены нормативно на уровне федерального регулирования ввиду того, что они в равной мере применимы к федеральным, региональным и муниципальным услугам.

На уровне подзаконных актов необходимо их конкретизировать применительно к стадии проектирования электронного вида предоставления государственных услуг, в частности определить:

- порядок оценки целесообразности перевода предоставления государственной услуги в электронный вид (исходя из числа потенциальных пользователей и их готовности к электронному виду взаимодействия, дополнительных издержек заявителей, организационной сложностью перевода);

- категории граждан и организаций, являющихся потенциальными получателями разрабатываемой электронной услуги, каналы электронного взаимодействия в привязке к этапам предоставления услуги;

- формализованное описание порядка предоставления государственной услуги в электронном виде, включая описание каналов предоставления государственной услуги;

- порядок финансово-экономического обоснования перевода предоставления государственной услуги в электронный вид и др.

- целевые показатели эффективности.

Формирование методологии обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде

В настоящее время опыт методической поддержки деятельности в системе государственного управления России практически отсутствует. Необходимо разработать и поддерживать в актуальном состоянии корпус рекомендательных материалов, которые должны дополнять и детализировать нормативные правовые документы, облегчая органам власти практическую работу по переводу деятельности в электронный вид.

Формирование организационных механизмов обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде

К числу организационных механизмов обеспечения доступности государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, относятся:

- Формирование и публикация на этапе проектирования перевода государственной услуги в электронный вид совокупности индикаторов, описывающих ее целевое состояние.

- Организация регулярного мониторинга текущих результатов формирования электронного правительства и его публикация для всеобщего сведения. Мониторинг должен осуществляться независимо от ответственных за внедрение конкретных услуг органов исполнительной власти

- Стимулирование федеральных органов власти через проведение конкурсов, составление и публикацию рейтингов, награждение органов власти, обеспечивших наибольшую доступность электронных государственных услуг.

28. Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и ее связь с системой межведомственного электронного документооборота (МЭДО).

СМЭВ представляет собой центральный интеграционный элемент инфраструктуры электронного правительства, иерархическую, территориально-распределенную информационную систему, реализующую инфокоммуникационную среду обеспечения не только процессов оказания госуслуг в электронном виде, но и решения задач информационного обмена непосредственно в интересах ведомств.

Межведомственное электронное взаимодействие осуществляется через территориально распределенную телекоммуникационную инфраструктуру электронного правительства путем использования потребителями электронных сервисов, предоставляемых единой информационной системой межведомственного электронного взаимодействия. При этом межведомственное информационное взаимодействие органов государственной власти с Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации, палатами Федерального собрания Российской Федерации осуществляется на базе информационно-телекоммуникационной сети специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации.

Для обеспечения возможности обмена в автоматизированном режиме электронными почтовыми сообщениями между Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и иными федеральными органами государственной власти используется система межведомственного электронного документооборота (система МЭДО). Система МЭДО не является элементом СМЭВ. Оператор системы МЭДО определяется отдельным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Система межведомственного электронного взаимодействия создается с целью решения следующих задач:

- Использование единых правил (стандартов, интерфейсов) для обеспечения взаимодействия между системами (стандартизация и унификация).
- Обеспечение возможности независимого развития информационных ресурсов без необходимости переделки всех связанных с ним систем.
- Обеспечение однократного подключения ресурса к системе взаимодействия и последующего многократного использования ресурса в деловых процессах.
- Повышение степени контролируемости процесса взаимодействия за счет централизации администрирования и мониторинга.
- Централизация хранения описаний ресурсов для ускорения разработки информационных систем, взаимодействующих с ресурсами.

Таким образом, на концептуальном уровне, СМЭВ, выступая в роли интеграционной шины и/или интеграционного брокера, не отвергает концепции автоматизации деловых процессов (для государственных органов, работающих преимущественно с документом – создания систем документооборота), а является дополнительной к ней. Система электронного документооборота реализует сквозной процесс предоставления государственной услуги, система межведомственного электронного взаимодействия обеспечивает участие в этом процессе ранее несвязанных ресурсов, предоставляя транспортную и логическую среду для обмена стандартизованными

сообщениями между системой документооборота (системой исполнения деловых процессов) и внешними информационными ресурсами. При этом за счет выбора в качестве транспорта системы обмена сообщениями, базирующейся на открытых стандартах, к СМЭВ могут быть подключены как вновь создаваемые информационные системы, так и существующие информационные системы, созданные на различных программно-аппаратных платформах.

29. Правовая база организации межведомственного электронного документооборота.

Реализация взаимодействия информационных систем государственных организаций и ведомств осуществляется в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 №313).

Взаимодействие реализуется в рамках:

- системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО),
- единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) в целях предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.



Система межведомственного электронного документооборота (МЭДО) - федеральная информационная система, предназначенная для организации взаимодействия систем электронного документооборота (СЭД) участников межведомственного электронного документооборота.

Участниками межведомственного электронного документооборота (участниками МЭДО) являются Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также иные государственные органы и государственные организации.

Под взаимодействием СЭД понимается обмен электронными сообщениями, содержащими:

- документы – метаданные (реквизиты) документов и их файлы,
- уведомления — информацию о ходе рассмотрения и исполнения документов получателями.

Цель создания и использования МЭДО — повышение эффективности управления в органах государственной власти за счет сокращения времени прохождения документов между организациями и ведомствами, минимизации затрат на обработку и отправку документов, мониторинга хода рассмотрения и исполнения документов.

Организатором МЭДО является Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России). В этом качестве ФСО России реализует организационное и методическое обеспечение МЭДО; ведение адресных справочников МЭДО; создание и эксплуатацию технико-технологической инфраструктуры и обеспечивает информационную безопасность МЭДО.

Принцип и технические решения МЭДО

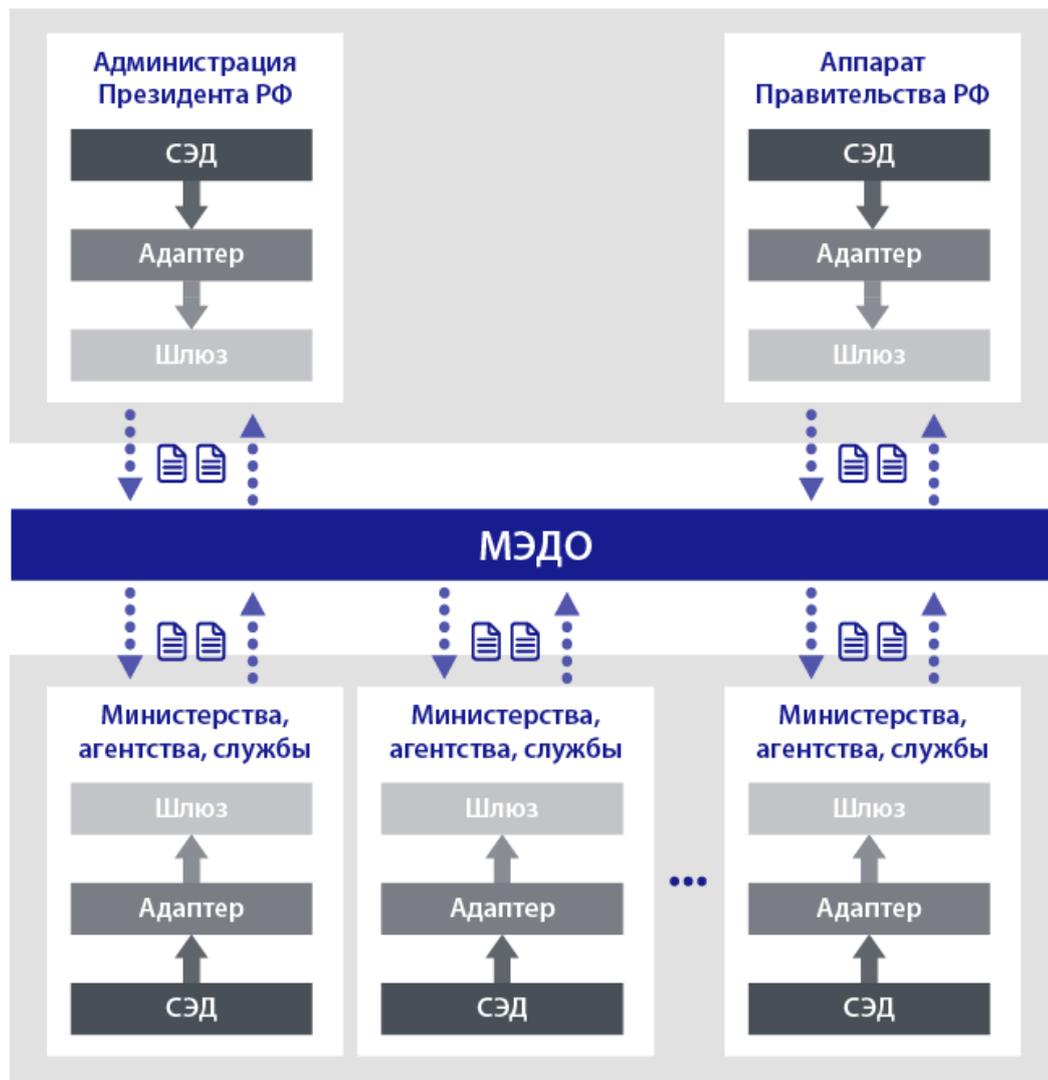
Основной принцип МЭДО - интеграция имеющихся СЭД участников МЭДО и транспортной системы (почтовой службы), обеспечивающей в автоматизированном режиме защищенный обмен электронными сообщениями.

В основу реализации МЭДО легли следующие принципы:

- все участники МЭДО используют единый формат обмена электронными сообщениями, утвержденный ФСО России и Минкомсвязь России;
- каждый участник МЭДО использует программно-технический комплекс (шлюз), обеспечивающий обмен электронными сообщениями между своей СЭД и МЭДО (реализующий временное хранение сообщений, выгрузку поступивших сообщений из транспортной системы МЭДО и загрузку исходящих сообщений в транспортную систему МЭДО);
- каждый участник МЭДО использует программный комплекс сопряжения (адаптер) своей СЭД с МЭДО, обеспечивающий:
 - для поступающих по МЭДО сообщений - прием и преобразование из единого формата обмена во формат СЭД для дальнейшей обработки;
 - для исходящих по МЭДО сообщения – их формирование, преобразование из формата СЭД в единый формат обмена и подготовку к передаче по транспортной системе МЭДО.

Архитектура МЭДО

АРХИТЕКТУРА РЕШЕНИЯ



Состояние дел и перспективы развития МЭДО

МЭДО эксплуатируется с 2009 года и развивается до сих пор. По состоянию на 18.06.2015 к МЭДО подключено 166 участников. Подключение органов власти и ведомств к МЭДО осуществляется в соответствии с планом-графиком сопряжения региональных систем электронного документооборота с системой МЭДО, который составляет и реализует ФСО России.

Переход к электронному документообороту между участниками МЭДО реализовывается поэтапно.

На начальном этапе использования МЭДО информационное взаимодействие между участниками заключалось в обмене электронными образами (сканами) документов (с дублированием на бумажном носителе и обменом бумажными документами по обычным каналам) и в обмене уведомлениями о регистрации или отказе в регистрации. По мере отработки технологии обмена по МЭДО менялись требования к реализации информационного взаимодействия: был расширен состав уведомлений (к ним добавлены уведомления о принятии к исполнению, о подготовке доклада, о направлении доклада, об изменении в ходе исполнения, об опубликовании); развивался единый формат обмена, включая в себя новые реквизиты документов. В настоящее время МЭДО переходит на качественно новый уровень развития - осуществляется переход на обмен по МЭДО документами в электронном виде. Разработаны и утверждены следующие документы:

- Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия (утв. постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 № 1494), предполагающие отказ от направления бумажных документов и реализацию обмена документами в электронном виде с электронной подписью;
- Перечень видов документов, предусмотренного Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия (утв. распоряжением Правительства РФ от 02.04.2015 № 583-р);
- Требования к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде (утв. совместным приказом Минкомсвязь России и ФСО России от 27.05.2015 № 186/258).

Указанные документы определяют, что в процессе информационного взаимодействия участники МЭДО будут обмениваться документами в электронном виде с электронными подписями. Вид электронной подписи – усиленная квалифицированная электронная подпись.

Взаимодействие используемой СЭД с МЭДО осуществляется в соответствии с Техническими требованиями к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ от 02.10.2009 № 1403-р).

Чтобы стать участником МЭДО организации или ведомству необходимо:

Быть включенным в список участников МЭДО, получить адрес и идентификатор МЭДО и обеспечить наличие технико-технологической инфраструктуры³ для подключения используемой СЭД к МЭДО.

Для этого нужно официально обратиться в ФСО России, которая является организатором МЭДО. .

Обеспечить сопряжение используемой СЭД с МЭДО в части реализации для СЭД единого формата обмена электронными сообщениями, используемого в МЭДО.

Для этого нужно получить у ФСО России актуальную информацию по единому формату обмена и требованиям к реализации взаимодействия участников МЭДО, а затем обратиться к поставщику или разработчику используемой СЭД для выполнения им работ по реализации данного сопряжения (разработке адаптера), предоставив полученную у ФСО России информацию.

30. Основные функции узлов участников межведомственного электронного документооборота.

Основными функциями головного узла межведомственного электронного документооборота являются:

а) обеспечение защиты обрабатываемой, хранимой и передаваемой информации от несанкционированного доступа и искажения при ее нахождении на головном узле межведомственного электронного документооборота и передаче по защищенным каналам связи до узлов участников межведомственного электронного документооборота;

б) обмен электронными сообщениями между участниками межведомственного электронного документооборота.

Технические средства узла участника межведомственного электронного документооборота включают в себя серверное и коммуникационное оборудование, средства защиты информации и автоматизированные рабочие места.

Основными функциями узлов участников межведомственного электронного документооборота являются:

а) обеспечение защиты обрабатываемой, хранимой и передаваемой информации от несанкционированного доступа и искажения до передачи ее в защищенный канал связи;

б) доставка электронных сообщений, полученных из головного узла межведомственного электронного документооборота, в федеральные информационные системы электронного документооборота адресатов;

в) отправка электронных сообщений из федеральных информационных систем электронного документооборота участников межведомственного электронного документооборота на головной узел межведомственного электронного документооборота;

г) хранение электронных сообщений до передачи на головной узел межведомственного электронного документооборота или в федеральную информационную систему электронного документооборота адресата.

Взаимодействие осуществляется следующим образом:

- Документ в электронном виде готовится в СЭД отправителя;
- Автор документа подписывает файл документа в формате PDF/A-1 электронной подписью (файл документа может быть подписан одним или несколькими должностными лицами);
- Отправитель документа формирует графические элементы визуализации регистрационных данных отправляемого документа и его электронной подписи (одной или нескольких) и в виде графических файлов направляет в составе электронного сообщения по МЭДО вместе с координатами, определяющими местоположение этих графических элементов при отображении (визуализации) документа получателем;
- Получатель документа проверяет полученный документ на соответствие [Требованиям](#), в т.ч. проверяет электронную подпись (подписи), и либо отказывает в регистрации документа с указанием причины отказа, либо регистрирует документ в своей СЭД. Документ может быть отображен получателем с использованием графических элементов визуализации (либо полученных от отправителя документа, либо сформированных самостоятельно на основе полученных данных) и их координат.

Электронной подписью могут подписываться не только файлы документов, а также, при желании, файлы приложений к документам, при этом требований к формату файлов приложений и формированию отметок об их электронных подписях не предъявляется.

Информационное взаимодействие по МЭДО предусматривает возможность обмена документами и без электронной подписи (как это было ранее).

При этом обмен по МЭДО документами (как с электронной подписью, так и без электронной подписи) должен сопровождаться обменом уведомлениями.

Все эти изменения требуют расширения возможностей программных комплексов сопряжения (адаптеров) СЭД всех участников взаимодействия.

31. Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

В целях обеспечения "информационной безопасности" Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей, позволяющих осуществлять передачу информации через государственную границу Российской Федерации, в том числе при использовании международной компьютерной сети "Интернет", постановляю:

1. Установить, что:

а) подключение информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей и средств вычислительной техники, применяемых для хранения, обработки или передачи информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, либо информации, обладателями которой являются государственные органы и которая содержит сведения, составляющие служебную тайну, к информационно-телекоммуникационным сетям, позволяющим осуществлять передачу информации через государственную границу Российской Федерации, в том числе к международной компьютерной сети "Интернет" (далее - информационно-телекоммуникационные сети международного информационного обмена), не допускается;

б) при необходимости подключения информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей и средств вычислительной техники, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, к информационно-телекоммуникационным сетям международного информационного обмена такое подключение производится только с использованием специально предназначенных для этого средств защиты информации, в том числе шифровальных (криптографических) средств, прошедших в установленном законодательством Российской Федерации порядке сертификацию в Федеральной службе безопасности Российской Федерации и (или) получивших подтверждение соответствия в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю. Выполнение данного требования является обязательным для операторов информационных систем, владельцев информационно-телекоммуникационных сетей и (или) средств вычислительной техники;

в) государственные органы в целях защиты общедоступной информации, размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях международного информационного обмена, используют только средства защиты информации, прошедшие в установленном законодательством Российской Федерации порядке сертификацию в Федеральной службе безопасности Российской Федерации и (или) получившие подтверждение соответствия в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю;

г) размещение технических средств, подключаемых к информационно-телекоммуникационным сетям международного информационного обмена, в помещениях, предназначенных для ведения переговоров, в ходе которых обсуждаются вопросы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, осуществляется только при наличии сертификата, разрешающего эксплуатацию таких технических средств в указанных помещениях. Финансирование расходов, связанных с размещением технических средств в указанных помещениях федеральных органов государственной власти, осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание этих органов.

32. Требования к СЭД для обеспечения защиты электронных документов.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва

"Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Для обеспечения защиты электронных документов (электронных образов документов) при управлении доступом СЭД ФОИВ должна соответствовать следующим функциональным требованиям:

обеспечивать выполнение действий только авторизованными пользователями СЭД ФОИВ;

обеспечивать администраторам СЭД ФОИВ управление правами доступа;

поддерживать использование комбинации прав доступа путем одновременного назначения пользователю СЭД ФОИВ нескольких ролей;

давать возможность администратору СЭД ФОИВ создавать группы СЭД ФОИВ и управлять ими;

доступ к системным функциям и соответствующим событиям предоставлять только администраторам СЭД ФОИВ;

при выполнении пользователем СЭД ФОИВ поиска по содержанию электронных документов и метаданных СЭД ФОИВ не должна включать в список результатов поиска электронные документы, к которым пользователь СЭД ФОИВ не имеет прав доступа.

Для обеспечения безопасности электронных документов СЭД ФОИВ должна предусматривать возможность регулярного резервного копирования электронных документов (электронных образов документов), метаданных, восстановления электронных документов (электронных образов документов), метаданных из резервных копий. Регулярное автоматизированное резервное копирование и восстановление могут быть реализованы либо в самой СЭД ФОИВ за счет интеграции со средствами, используемой в СЭД ФОИВ, системы управления базами данных, либо с иным программным приложением.

Для защиты конфиденциальной информации и персональных данных должны использоваться сертифицированные ФСБ России и ФСТЭК России программно-аппаратные средства защиты информации.

Меры по защите персональных данных в системе должны определяться в соответствии с уровнем защищенности персональных данных при их обработке в

информационной системе, определенным на основании нормативных правовых документов.

Программно-технические решения и организационные меры по защите информации в системе должны быть спроектированы на основе разработанных и согласованных с ФСБ России модели угроз безопасности информации и модели нарушителя безопасности информации.

Передача электронных документов между различными СЭД участников электронного взаимодействия с использованием систем межведомственного электронного обмена документами (МЭДО, СМЭВ) должно осуществляться через защищенные каналы связи с использованием средств, сертифицированных по требованиям безопасности ФСБ России и ФСТЭК России.

Для защиты служебной информации ограниченного распространения должны использоваться сертифицированные в соответствии с требованиями безопасности информации технические и (или) программные средства защиты информации.

Требования по защите информации и мероприятия по их выполнению, а также конкретные программно-технические средства защиты должны определяться и уточняться в зависимости от установленного класса защищенности.

СЭД ФОИВ должна соответствовать требованиям национального стандарта Российской Федерации "ГОСТ Р 51275-2006" "Защита информации. Объект информатизации. Факторы, воздействующие на информацию. Общие положения" и требованиям по технической защите конфиденциальной информации.

СЭД ФОИВ должна обеспечивать контроль доступа к документам. Необходимо протоколировать и сохранять в составе контрольной информации сведения о предоставлении доступа и о других операциях с документами и метаданными.

СЭД ФОИВ не должна иметь прямого (незащищенного) подключения к информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 2008 г. N 351 "О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 12, ст. 1110; 2008, N 43, ст. 4919; 2011, N 4, ст. 572).

СЭД ФОИВ должна обеспечивать доступ к документам в соответствии с политикой безопасности. Управление пользователями СЭД ФОИВ должно осуществляться централизованно. Права доступа - набор действий, разрешенных для выполнения пользователю СЭД ФОИВ, назначаются для ролей пользователей СЭД ФОИВ и/или групп пользователей СЭД ФОИВ. Помимо открытия доступа к определенным частям классификационной схемы права доступа используются для ограничения круга операций, которые пользователь СЭД ФОИВ может выполнить над объектами СЭД ФОИВ, включая просмотр метаданных и содержимого разделов, создание либо просмотр электронных документов (электронных образов документов) определенного типа. Назначение прав доступа пользователям СЭД ФОИВ (далее - управление правами) к ресурсам СЭД ФОИВ целиком осуществляется программными средствами самой СЭД ФОИВ.

Роль пользователя СЭД ФОИВ - совокупность функциональных прав, предоставленных predetermined подмножеству пользователей СЭД ФОИВ, может ограничивать возможности пользователя СЭД ФОИВ, допуская поиск и

чтение электронных документов (электронных образов документов) только в пределах определенных разделов (подразделов) классификационной схемы.

Права назначаются группам СЭД ФОИВ и наследуются членами этих групп. Выполнение операций по назначению прав доступа разрешено только администраторам СЭД ФОИВ.

Полномочия администратора СЭД ФОИВ должны быть зафиксированы в должностном регламенте должностного лица ФОИВ.

Для обеспечения защиты электронных документов (электронных образов документов) при управлении доступом СЭД ФОИВ должна соответствовать следующим функциональным требованиям:

обеспечивать выполнение действий только авторизованными пользователями СЭД ФОИВ;

обеспечивать администраторам СЭД ФОИВ управление правами доступа;

поддерживать использование комбинации прав доступа путем одновременного назначения пользователю СЭД ФОИВ нескольких ролей;

давать возможность администратору СЭД ФОИВ создавать группы СЭД ФОИВ и управлять ими;

доступ к системным функциям и соответствующим событиям предоставлять только администраторам СЭД ФОИВ;

при выполнении пользователем СЭД ФОИВ поиска по содержанию электронных документов и метаданных СЭД ФОИВ не должна включать в список результатов поиска электронные документы, к которым пользователь СЭД ФОИВ не имеет прав доступа.

Для обеспечения безопасности электронных документов СЭД ФОИВ должна предусматривать возможность регулярного резервного копирования электронных документов (электронных образов документов), метаданных, восстановления электронных документов (электронных образов документов), метаданных из резервных копий. Регулярное автоматизированное резервное копирование и восстановление могут быть реализованы либо в самой СЭД ФОИВ за счет интеграции со средствами, используемой в СЭД ФОИВ, системы управления базами данных, либо с иным программным приложением.

Для обеспечения резервного копирования и восстановления СЭД ФОИВ должна соответствовать следующим функциональным требованиям:

иметь автоматизированные процедуры резервного копирования и восстановления, позволяющие проводить регулярное полное или выборочное резервное копирование разделов (подразделов) классификационной схемы, электронных документов (электронных образов документов), метаданных, параметров администрирования и контрольной информации, а также, при необходимости, их восстановление;

предоставлять администраторам СЭД ФОИВ возможность установить график выполнения процедур резервного копирования:

а) указывая частоту выполнения резервного копирования;

б) указывая разделы (подразделы) и электронные документы (электронных образов документов), подлежащие резервированию;

в) назначая места хранения резервных копий.

Возможность восстановления информации из резервных копий должна предоставляться только администратору СЭД ФОИВ системы.

При восстановлении электронного документа (электронных образов документов) из резервных копий должна быть в полном объеме обеспечена его целостность (включая метаданные, контрольную информацию) по завершении процесса восстановления.

33. Резервное копирование электронных документов (электронных образов документов), метаданных.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва "Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Для обеспечения безопасности электронных документов СЭД ФОИВ должна предусматривать возможность регулярного резервного копирования электронных документов (электронных образов документов), метаданных, восстановления электронных документов (электронных образов документов), метаданных из резервных копий. Регулярное автоматизированное резервное копирование и восстановление могут быть реализованы либо в самой СЭД ФОИВ за счет интеграции со средствами, используемой в СЭД ФОИВ, системы управления базами данных, либо с иным программным приложением.

Для обеспечения резервного копирования и восстановления СЭД ФОИВ должна соответствовать следующим функциональным требованиям:

иметь автоматизированные процедуры резервного копирования и восстановления, позволяющие проводить регулярное полное или выборочное резервное копирование разделов (подразделов) классификационной схемы, электронных документов (электронных образов документов), метаданных, параметров администрирования и контрольной информации, а также, при необходимости, их восстановление;

предоставлять администраторам СЭД ФОИВ возможность установить график выполнения процедур резервного копирования:

- а) указывая частоту выполнения резервного копирования;
- б) указывая разделы (подразделы) и электронные документы (электронных образов документов), подлежащие резервированию;
- в) назначая места хранения резервных копий.

Возможность восстановления информации из резервных копий должна предоставляться только администратору СЭД ФОИВ системы.

При восстановлении электронного документа (электронных образов документов) из резервных копий должна быть в полном объеме обеспечена его целостность (включая метаданные, контрольную информацию) по завершении процесса восстановления.

Задача резервного копирования документов организации, отдела, подразделения и конкретного сотрудника, — призвана обеспечить восстановление утраченных документов.

Под резервным копированием понимается создание копий документов на сменном внешнем носителе.

Наличие резервной (страховой) копии позволяет восстановить документы при случайном их удалении или поломке компьютера.

Задача организации резервного копирования включает в себя:

- выбор оптимального устройства, на которое будет производиться резервное копирование;
- организацию процедуры периодического копирования.

На компьютерах, не объединенных в локальную сеть, для хранения небольших объемов документов могут использоваться стандартные флешки.

Если все компьютеры организации объединены в локальную сеть, то используют один-два накопителя большой емкости, осуществляющих копирование данных со всех компьютеров сети. В небольших фирмах копирование с отдельно стоящих компьютеров может осуществляться путем использования подключаемого внешнего устройства.

Не менее важна организация процесса резервного копирования.

Процедура резервного копирования не занимает много времени. Но важно обеспечить ее правильную организацию и периодичность. Многие сотрудники пренебрегают резервным копированием, пока не случится утеря важных документов. Только регулярное сохранение всех созданных и измененных в течение дня документов на внешний носитель гарантирует от утери проделанной ими работы.

Периодичность копирования устанавливается с учетом объема документов, создаваемых в организации, их важности и наличия бумажных копий. Лицо, ответственное за делопроизводство, с установленной периодичностью делает либо полную копию папок, выделенных для общих документов, либо копирует только новые и измененные файлы. Для организации копирования важно, чтобы сотрудники помещали создаваемые ими документы в установленные папки. Ежедневное проведение архивации данных может занимать всего 5—15 мин и полностью окупает себя, обеспечивая сохранность информации.

Регулярное архивирование позволяет снизить объем файлов для резервного копирования. В случае последнего приходится учитывать различие между файлами и базами данных, а также — в организационном плане — между циклом резервного копирования и предоставлением данных.

Стандартно предполагается полное резервное копирование (FullBackup) один раз в неделю и дополнительное ежедневное инкрементальное копирование. Последнее ведет к тому, что при полном восстановлении данных их объем увеличивается, иногда двукратно. Поэтому указанный способ наиболее пригоден для небольшого количества данных. При значительных объемах интервал времени для восстановления ограничен, поэтому выполняется лишь ежедневное полное резервное копирование.

Применение «синтетического резервного копирования» позволяет избежать необходимости ежедневного полного переноса данных с клиента на резервный ландшафт. Вместо этого сначала осуществляется полное резервное копирование, а затем — инкрементальное, когда устаревшие данные полной копии заменяются на новые. Далее система дублирует эту «синтетическую» резервную копию из кэша на ленту в виде полной физической резервной копии

В результате у пользователя должна храниться последняя полная резервная копия на дисковом кэше или же наиболее близкая по времени последняя полная резервная

копия на ленте, включая всю информацию и данные, необходимые для полного восстановления.

Для повышения производительности процесса резервного копирования пользовательские данные направляются в ленточные библиотеки через дисковый кэш. Помимо ленточных систем, все чаще встречаются дисковые системы хранения, способные эмулировать соответствующие ленточные системы (виртуальные ленточные библиотеки).

При резервном копировании баз данных необходимо обращать внимание не только на создание удаленной копии, но и на ее согласованность. Как правило, базы данных содержат большие объемы информации, поэтому процесс резервного копирования затягивается надолго. Тем временем в исходную базу данных могут быть внесены изменения. Существует большая вероятность того, что области с файлами, копии которых уже созданы, изменятся, а в еще не сохраненных сегментах появятся новые метаданные. Такая резервная копия абсолютно бесполезна — ее нельзя восстановить до функциональной базы данных.

34. Требования к системе электронного документооборота (СЭД) участника МЭДО.

Чтобы стать участником МЭДО, организации или ведомству необходимо:

1. Быть включенным в список участников МЭДО и обеспечить наличие технико-технологической инфраструктуры для подключения используемой СЭД к МЭДО. Под технико-технологической инфраструктурой в данном случае понимается установленный и настроенный узел участника МЭДО и каналы связи от этого узла до головного узла МЭДО.

конечное оборудование (DTE – англ. DataTerminalEquipment) – оборудование, преобразующее пользовательскую информацию в данные для передачи по линии связи и осуществляющее обратное преобразование.

Для реализации вышеуказанных требований нужно официально обратиться к оператору МЭДО – в ФСО – с просьбой о включении в состав участников МЭДО и создании необходимой технико-технологической инфраструктуры.

2. Обеспечить сопряжение используемой СЭД с МЭДО – реализовать возможность обработки в СЭД сообщений, поступающих по МЭДО в едином формате обмена, а также возможность подготовки к отправке исходящих сообщений в этом формате.

Для реализации данного требования нужно получить у ФСО информацию по формату обмена документами и уведомлениями, по составу передаваемых сообщений, а также требования к реализации взаимодействия СЭД с МЭДО. После этого необходимо обратиться к поставщику или разработчику используемой СЭД и предоставить ему полученную в ФСО информацию для выполнения им работ по реализации сопряжения СЭД с МЭДО (т. е. по разработке адаптера).

К СЭД предъявляются следующие требования:

1) обеспечение технологической возможности использования СЭД переменным числом его участников;

2) применение участниками СЭД совместных технологий, форматов, протоколов информационного взаимодействия и единых программно-технических средств СЭД;

3) правомерное использование участниками СЭД программного обеспечения и сертифицированных программно-технических средств;

4) обеспечение целостности и сохранности передаваемой информации;

5) минимизация издержек, в том числе финансовых и временных, при осуществлении информационного взаимодействия участниками СЭД;

6) направление и получение в форме электронного документа поручений и указаний в СЭД;

7) направление и получение участниками СЭД служебных документов в форме электронного документа в соответствии с правовых актов, регламентирующих порядок документооборота;

8) возможность постановки и снятия с контроля поручений и указаний в СЭД в соответствии с действующим законодательством;

9) обеспечение возможности использования мобильных устройств передачи данных в работе с СЭД;

10) наличие интерактивных средств в подсистеме ввода документов СЭД;

11) аутентичность, целостность электронного документа;

12) регистрация документов в СЭД путем фиксации реквизитов документа в соответствии с ГОСТ Р 6.30-2003 "Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов";

13) создание документов в СЭД в соответствии с инструкцией по делопроизводству

Прототип системы электронного документооборота должен учитывать требования к СЭД:

должны быть реализованы следующие основные этапы работы с документами:

- создание электронного документа в СЭД органа-отправителя;
- подписание электронного документа должностным лицом органа-отправителя с использованием электронной подписи;
- присвоение документу регистрационного номера (номера исходящего документа), внесение номера и даты регистрации в СЭД органа-отправителя;
- формирование в СЭД органа-отправителя электронного образа документа с визуализацией сведений о регистрации и подписании документа электронной подписью;
- формирование в органе-отправителе файла описания документа;

- формирование в органе-отправителе транспортного контейнера, содержащего электронный документ, файл описания реквизитов документа, приложения к документу, образ документа с регистрационными данными;
- подписание контейнера с использованием электронной подписи;
- направление транспортного контейнера в орган-получатель, сохранение отправленного контейнера (и/или его содержимого) в репозитории документов органа-отправителя;
- гарантированное доведение транспортного контейнера из органа-отправителя в орган-получатель с использованием системы межведомственного электронного документооборота;
- получение документа из транспортного контейнера в органе-получателе и регистрация полученного документа в СЭД органа-получателя, сохранение полученного контейнера (и/или его содержимого) в репозитории документов органа-получателя;
- работа с документом в СЭД органа-получателя с возможностью визуализации сведений о подписании документа электронной подписью.

В процессе обмена электронными документами у Заказчика и у Исполнителя должна обеспечиваться действительность электронной подписи в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». При её проверке должны выполняться:

- проверка действительности сертификатов электронной подписи;
- проверка действительности сертификатов удостоверяющих центров, выдавших электронной подписи;
- проверка штампа времени электронной подписи.

Инфраструктура электронного документооборота между участниками межведомственного электронного документооборота образуется автоматизированными системами электронного документооборота (далее – СЭД) участников межведомственного электронного документооборота; системой межведомственного электронного документооборота; системой интеграции СЭД участников межведомственного электронного документооборота с системой межведомственного электронного документооборота.

СЭД участника межведомственного электронного документооборота выступает в качестве абонента системы межведомственного электронного документооборота и обеспечивает создание (исполнение) документов в электронном виде и (или) на бумажном носителе в соответствии с установленными у этого участника межведомственного электронного документооборота правилами делопроизводства.

Система межведомственного электронного документооборота представляет собой защищенную коммуникационную сеть, предоставляющую для целей электронного документооборота комплекс программ «Почтовая служба СЗИ»,

обеспечивающий доставку электронных почтовых сообщений абонентам почтовой службы, с возможностью использования средств криптографической защиты и квалифицированной электронной подписи (ЭП).

Модуль интеграции должен реализовать следующие основные функции:

- импорт из СЭД участника межведомственного электронного документооборота информации в установленном формате, подлежащей передаче по системе межведомственного электронного документооборота;
- преобразование импортированной информации в формат сообщения электронной почты (далее - электронное сообщение документооборота, ЭСД) и отправка этого сообщения средствами почтовой службы СЗИ адресату по системе межведомственного электронного документооборота;
- получение ЭСД из системы межведомственного электронного документооборота, аутентификация полученного ЭСД путем проверки ЭП и преобразование его в установленный формат для экспорта и систему делопроизводства;
- экспорт полученной информации в установленном формате в СЭД участника межведомственного электронного документооборота.

Для обеспечения обмена информацией, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации, внутренняя сеть, в которой функционирует СЭД участника межведомственного электронного документооборота, должна соответствовать требованиям и рекомендациям по технической защите конфиденциальной информации, установленным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также в области экспортного контроля.

К числу важнейших требований, предъявляемых к системам электронного документооборота, относятся:

- 1) полнота хранимой в системе информации;
- 2) простота работы с системой для конечного пользователя;
- 3) простота обслуживания системы;
- 4) возможность работы с удаленными офисами и подразделениями предприятия;
- 6) наличие средств групповой работы с документами и проектами;
- 7) работа с MS Office.

Цели внедрения системы электронного документооборота:

повышение эффективности принятия решений; повышение оперативности движения информации;

повышение прозрачности и управляемости организационных процессов; повышение достоверности информации, используемой для принятия решений; снижение трудоемкости и повышение эффективности взаимодействия различных подразделений: защита конфиденциальных данных;

снижение риска потерь документов; снижение расходов, трудовых затрат и времени на делопроизводство.

Основные функции системы электронного документооборота:

упорядочение хранения документов, широкие возможности поиска;

уменьшение времени на согласование документов — ускоренное принятие решений; возможность получения отчетности — проведения анализа;

разграничение доступа к документам; контроль за статусом исполнения распоряжений, приказов.

Структура системы электронного документооборота

Системы электронного документооборота, как правило, содержат следующие модули:

документооборот, включающий:

модуль согласования документов;

регистрация входящих документов и контроль исполнения;

журнал регистрации исходящих документов;

архив документов;

Общая тенденция развития систем делопроизводства и документооборота

Общая тенденция развития систем делопроизводства и документооборота - интеграция и постепенный переход к обслуживанию безбумажных технологий.

Интеграция с системами обработки электронных и бумажных документов:

- аппаратно-программными комплексами массового ввода / вывода бумажных документов;

- системами распознавания текстовой информации;

- персональными системами обработки документов (текстовые процессоры, электронные таблицы, графические редакторы, ГИС и т. п.);

35. Процессы документационного обеспечения управления в СЭД участника МЭДО.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва

"Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Процессы документационного обеспечения управления в СЭД ФОИВ должны включать:

комплекс действий по сохранению документа или сведений о документе в СЭД ФОИВ, определяющих место документа в СЭД ФОИВ и позволяющих управлять им (далее - ввод документа);

доведение документа до пользователя СЭД ФОИВ;

согласование документа;

подписание документа;

фиксацию ведения протоколов действий (контрольной информации), выполняемых в СЭД ФОИВ и включающих как действия пользователей и администраторов СЭД ФОИВ, так и действия, автоматически инициируемых самой СЭД ФОИВ вследствие определенных системных настроек и установок,

сохраняемый в объеме, достаточном для реконструкции выполненных действий контрольной информации в СЭД ФОИВ;

передачу документа (отправку);

хранение и учет документов, в соответствии с инструкцией по делопроизводству в ФОИВ, а также контроль исполнительской дисциплины, подготовку справочных материалов и списание документов в архив.

Процессы в национальной платформе СЭД ФОИВ в зависимости от способа приема, передачи документов делятся на следующие группы:

- обработка входящих и исходящих документов на бумажном носителе, созданных или поступивших в ФОИВ и включенных в СЭД ФОИВ путем регистрации, сканирования и создания электронного образа документов (включая документы, полученные посредством почтовой связи, электросвязи и фельдъегерской связи);

- обработка электронных документов, полученных или переданных по системе МЭДО;

- обработка электронных документов, полученных или переданных с использованием СМЭВ;

- обработка электронных документов, полученных или переданных по электронной почте ФОИВ;

- обработка внутренних документов в СЭД ФОИВ.

36. Процедуры регистрации, сканирования и создания электронного образа для документов.

Регистрация документа – присвоение документу регистрационного номера и внесение данных о документе в регистрационно-учетную форму. Регистрационный номер документа (регистрационный индекс документа) - цифровое или буквенно-цифровое обозначение, присваиваемое документу при его регистрации.

Регистрационно-учетная форма - документ (карточка, журнал), в том числе в электронном виде, используемый для записи сведений о документе в целях учета, поиска и контроля.

Т.о. регистрация – подтверждение факта создания или получения документа в определенное время (день) путем внесения его в регистрационную форму с присвоением номера и записью основных данных о документе, что позволяет создать базу данных о всех документах организации для последующего контроля и информационно-справочной работы. Как вытекает из определения, регистрация прежде всего придает юридическую силу документу, т.к. фиксирует факт его создания или получения. Пока документ не зарегистрирован, не получил своего номера, он не оформлен и как бы еще не существует. Например, приказ, постановление и т.п. Если полученный документ не зарегистрирован, организация за него не отвечает, т.к. факт получения не подтвержден.

В процедуре регистрации можно выделить три цели:

учет документов,

контроль их исполнения;

справочная работа по документам.

Регистрации подлежат все документы, требующие учета, исполнения и использования в справочных целях независимо от способа получения. Документы регистрируются в организации один раз: создаваемые – в день подписания или утверждения, поступающие – в день поступления. При регистрации поступающих документов проставляется дата и индекс поступления в регистрационном штампе.

При передаче зарегистрированного документа из одного подразделения в другое он повторно не регистрируется.

Каждый документ, отнесенный к числу регистрируемых, получает свой регистрационный номер. Он не совпадает и существенно меньше учетного порядкового номера, проставленного в отметке о поступлении документа в организацию.

Регистрация внутренних документов обычно проводится децентрализованно по группам документов – в структурных подразделениях, где они создаются и оформляются. Например, бухгалтерские документы регистрируются в бухгалтерии, приказы по основной деятельности – в канцелярии, по кадрам – в отделе кадров. Типовой инструкцией по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденной приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 536 (утратила силу на основании приказа Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 260), был установлен следующий состав основных реквизитов регистрации:

- наименование организации (автора или корреспондента);
- наименование вида документа;
- дата и регистрационный номер документа;
- дата и индекс поступления;
- заголовок к тексту (краткое содержание документа);
- резюмирование (исполнитель, содержание поручения, автор, дата);
- срок исполнения документа;
- отметка об исполнении документа и направлении его в дело.

Состав основных реквизитов регистрации в зависимости от характера документа и задач использования информации может дополняться другими реквизитами:

- гриф (отметка) ограничения доступа к документу;
- внутренняя переадресация документов по исполнителям;
- код по тематическому классификатору;
- ключевые слова;
- количество листов документа;
- наличие приложений;
- должностное лицо, поставившее документ на контроль;
- промежуточные сроки исполнения;
- перенос сроков исполнения;
- срок хранения документа;
- статус документа (проект, версия);
- вид передачи документа (почтой, факсом и т.д.) и др.

Состав вышеуказанных реквизитов в случае необходимости может быть дополнен. При этом порядок расположения реквизитов на регистрационных формах определяется самой организацией.

Существует три формы регистрации документов:

- журнальная,
- карточная,
- автоматизированная электронная (СЭД).

Одной из важнейших задач внедрения систем электронного документооборота считается перевод бумажных документов в электронный вид. Проблема перевода документационных фондов в электронную форму чрезвычайно актуальна на сегодняшний день. Основными составляющими данного процесса являются сканирование и распознавание электронных образов документов. Сканирование документов – это получение образа бумажного документа в электронном виде. Оно является неотъемлемой составляющей процесса перехода от бумажного ведения дел и бумажных архивов к электронным системам хранения информации и работы с ней. Объектами сканирования могут быть как простые постраничные тексты на листах разных форматов, так и сложные, сброшюрованные (сшитые) документы с большим количеством реквизитов и внешних отметок. Источниками информации могут быть печатные (книги, журналы, статьи, листовки, рекламные материалы) или рукописные документы, ранее отсканированные изображения, мультимедиа источники и другие электронные ресурсы. Под потоковым (или массовым) вводом обычно понимают наполнение электронных архивов: совокупность операций сканирования, индексации, создания электронных ресурсов из образов документов разного типа.

При сканировании больших объемов данных возникают следующие задачи: необходимо провести сканирование документов различных форматов и качества так, чтобы на выходе всегда иметь четкий образ нужного разрешения; сделать это быстро, надежно, экономно и качественно. Одним из наиболее трудоемких и длительных этапов внедрения любой системы электронного документооборота является первичный ввод информации в СЭД. Будь то сканирование и создание минимальной карточки электронного документа с 4-5 атрибутами или полное распознавание текста документа. Ввод данных в систему автоматизации документооборота не ограничивается добавлением значений в таблицы баз данных и копированием новых файлов в хранилища. Данные вводятся с учетом согласованных и утвержденных: организационной структуры компании и структуры системы; единых справочников и классификаторов, используемых в системе; форматов и типов файлов, которые утверждены внутренними положениями о делопроизводстве в данной организации; Разместить большой массив данных могут помочь и современные технологии.

Существуют два основных канала поступления информации, требующей сканирования для размещения в системе электронного делопроизводства: обработка документов по мере их поступления в офис, обработка накопленных данных. Обработку документов по мере их поступления в офис ведут секретари-делопроизводители в общих отделах. Скорость сканирования в данном случае не важна, следовательно, на рабочем месте секретаря может работать любой планшетный сканер из тех, что используются в офисах. Весь цикл обработки принятой информации проводится на одном месте – ознакомление, создание

учетной карточки, сканирование и прикрепление файла, регистрация документа. При частой обработке больших многостраничных документов стоит задуматься о приобретении потокового сканера. Обработка накопленных данных, эту важную часть работы по заполнению электронного архива, поручают, как правило, сотрудникам ИТ-отдела компании или аутсорсинговой компании (если документы не являются коммерческой тайной компании). Для автоматизированного ввода большого объема информации необходимо использование промышленных, высокопроизводительных сканеров. Требуется организовать распределенную систему обработки, в которой каждый сотрудник должен иметь четкую специализацию: сканирование, распознавание, верификация, экспорт. Отсканированный материал сохраняется в следующих форматах: JPEG, TIFF одно/много страничный, PDF одно/много страничный. Необходимые параметры современных сканеров: установка разрешения (DPI), просмотр и изменение размера, поворот изображения, автокоррекция цвета, яркости и контрастности, обрезка страниц, очистка изображения от лишних точек, сохранение в файл и т.д. Поточное сканирование это массовое сканирование документов с последующим помещением отсканированных образов в базу данных системы учёта (архивного хранения, документооборота). Для обеспечения данной технологии нужно специальное оборудование - поточные сканеры. При поточном сканировании возможно (в зависимости от используемого оборудования) автоматическое нанесение штрих-кода на сканируемый документ, а так же создание регистрационных карточек. Если карточки создаются в системе документооборота, то возможна их автоматическая регистрация (присвоение номера и записи даты регистрации) с последующим направлением карточки по заданному маршруту.

Оптическое распознавание документа это процесс преобразования электронного образа документа в текстовый формат. Электронный образ документа получается при сканировании или фотографировании документа, а так же в случае специального преобразования текстового документа в графический формат, например jpeg. Процедура преобразует графический образ документа в редактируемый текст. Для оптического распознавания используются специальные программные средства. Они могут быть самостоятельными приложениями или интегрированными в систему документооборота. ESCOM.BPM содержит встроенный модуль. Его возможностей достаточно для распознавания документов, набранных распространёнными шрифтами. Самостоятельные приложения для оптического распознавания имеют более мощные возможности и позволяют распознавать даже рукописный текст.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва "Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Процесс ввода документов включает процедуры регистрации, сканирования и создания электронного образа для документов на бумажном носителе или фиксирования содержания электронного документа путем запрещения внесения в него изменений.

В том случае, когда инструкцией по делопроизводству, утвержденной ФОИВ, определен перечень документов на бумажном носителе, для которых установлен запрет на создание электронного образа, процесс ввода включает только регистрацию.

Для проектов электронных документов, находящихся в процессе согласования или подписания, фиксация содержания электронного документа осуществляется на каждом этапе согласования, подписания и последующей регистрации электронного документа.

Подсистема ввода документов СЭД ФОИВ должна иметь интерактивные средства настройки и управления.

Процесс ввода документа должен обеспечить средства контроля, управления и функциональные возможности, позволяющие пользователям СЭД ФОИВ:

регистрировать документы независимо от формата файла - используемой внутренней структуры и/или кодировки электронного документа или компонентов электронного документа, метода кодировки и других технологических характеристик, без внесения каких-либо изменений в их содержание;

размещать документы в иерархической схеме, состоящей из разделов и подразделов, в соответствии с которой организуется систематизация и организация хранения документов в СЭД ФОИВ (далее - классификационная схема).

37. Функциональные требования к СЭД участника МЭДО для обеспечения ввода электронных документов

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва

"Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Для обеспечения ввода электронных документов СЭД ФОИВ должна соответствовать следующим функциональным требованиям:

при вводе электронного документа, состоящего из нескольких компонентов электронного документа - обособленных частей, которые самостоятельно или совместно с другими частями электронного документа образуют отдельный электронный документ, СЭД ФОИВ должна обеспечить ввод всех его компонентов;

при вводе электронного документа, состоящего из нескольких компонентов, СЭД ФОИВ должна обеспечить возможность управления этим электронным документом как единым целым, сохраняя взаимосвязи между компонентами и поддерживая структурную целостность электронного документа;

обеспечивать пользователям СЭД ФОИВ возможность ввода электронного документа при отсутствии программного приложения, использованного для создания электронного документа;

обеспечивать сбор и хранение метаданных о документах;

автоматически извлекать значения из полей, назначенных должностным лицом ФОИВ, уполномоченным для выполнения административных функций при работе с СЭД ФОИВ (далее - администратор СЭД ФОИВ), для определенных групп документов, полученных из системы МЭДО, СМЭВ и других информационных систем, используя эти значения для автоматического внесения соответствующих метаданных;

поддерживать заполнение всех элементов метаданных, указанных при конфигурировании СЭД ФОИВ, и обеспечивать постоянное их сохранение и связь с документом;

фиксировать дату и время ввода документа как в метаданных, так и в контрольной информации;

обеспечивать возможность отображения на экране метаданных каждого введенного документа;

обеспечивать возможность запрашивать у пользователя СЭД ФОИВ ввод тех обязательных метаданных, которые не были извлечены и сохранены автоматически;

информировать пользователя СЭД ФОИВ при вводе документа о незаполненных метаданных.

38. Требования к процессам согласования в СЭД. Требования к процессам подписания документов в СЭД.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва

"Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

Для обеспечения процессов согласования и подписания документов СЭД ФОИВ должна обеспечивать:

доведение документов до пользователей СЭД ФОИВ, являющихся исполнителями, согласующими и подписантами по документу, с резолюцией, комментариями и поручениями по данному документу;

возможность осуществления контроля исполнения поручений по документам, автоматического уведомления пользователей СЭД ФОИВ о состоянии поручений;

наличие интерфейса, позволяющего подключать средства электронных подписей, получившие подтверждение соответствия требованиям, установленным Федеральным [законом](#) от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ "Об электронной подписи" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 15, ст. 2036; N 27, ст. 3880);

подписание и согласование (визирование) электронных документов с использованием электронной подписи.

39. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования».

Стандарт ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 "Управление документами. Общие требования." регулирует процессы управления документами государственных или

коммерческих организаций, предназначенными для внутреннего или внешнего пользования. Дата введения 01.10.2007.

Настоящий стандарт регулирует процессы управления документами государственных или коммерческих организаций, предназначенными для внутреннего или внешнего пользования.

Все общие положения настоящего стандарта являются рекомендациями по созданию, включению в систему и управлению документами, а также обеспечению соответствия документов установленным в настоящем стандарте характеристикам.

Настоящий стандарт:

распространяется на управление документами (всех форматов и на всех носителях), создаваемыми или получаемыми государственной или коммерческой организацией в процессе ее деятельности или лицом, на которого возложена обязанность создавать и сохранять документы;

содержит положения об ответственности, политике, процедурах, системах и процессах, связанных с документами организаций;

содержит руководящие указания по управлению документами в рамках процессов управления качеством и управления окружающей средой в соответствии с национальными стандартами ГОСТ Р ИСО 9001 и ГОСТ Р ИСО 14001;

содержит методические рекомендации по проектированию и внедрению документной системы.

Настоящий стандарт не распространяется на управление архивными документами в архивных учреждениях.

Настоящий стандарт предназначен для:

- руководителей (менеджеров) организаций;
- специалистов в области управления документами, информацией и технологиями;
- сотрудников (персонала) организаций;
- физических лиц, обязанных создавать и сохранять документы.

Содержание:

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

40. Понятия аутентичности, целостности и достоверности электронных документов в СЭД.

- аутентичность (электронного документа): если документ соответствует установленным правилам, был создан или отправлен лицом уполномоченным на это, был создан или отправлен в то время которое обозначено в документе

- достоверность (электронного документа): Свойство электронного документа, при котором содержание электронного документа является полным и точным представлением подтверждаемых операций, деятельности или фактов и которому можно доверять в последующих операциях или в последующей деятельности.

- целостность (электронного документа): Состояние электронного документа, в который после его создания не вносились никакие изменения.

19 пригодность для использования (электронного документа): Свойство электронного документа, позволяющее его локализовать и воспроизвести в любой момент времени. Например, личный приказ не может быть использован в материальной области, только в кадровой работе

Для придания электронным документам официального статуса требуется обеспечить сохранение их целостности и аутентичности.

Целостность означает неизменность содержания документа с течением времени.

Аутентичность - это свойство электронного документа, которое позволяет доказать авторство документа, время создания и подлинность его содержания. Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» определяет, что электронная цифровая подпись (ЭЦП) - реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе. Документ в электронном виде, подписанный электронной цифровой подписью, приобретает юридический статус, т. е. имеет такую же юридическую силу, как и бумажный документ с собственноручной подписью и печатью.

Сохранность электронных документов, как правило, обеспечивают несколько служб:

1. IT-отдел обычно организывает хранение и оперативный доступ к информации, решает технические проблемы хранения.

2. Отдел безопасности видит свою основную задачу в обеспечении конфиденциальности, т.е. в ограничении доступа к информации.

3. Архивную службу (иногда – и юристов) волнует обеспечение сохранности электронной информации в качестве юридически значимых документов. Пункт 7.2.2 СТ РК И СО 15489-1-2007 Информация и документация. Оперативный учет. Часть 1. Общие положения гласит: аутентичным считается документ, в отношении которого может быть

доказано то, что:

- он является именно тем, чем он претендует быть;
- он был создан или послан именно тем лицом, которое указано в качестве его создателя или отправителя;
- он был создан или послан именно в то время, которое в нем указано.

Целостность документа означает его полноту и неизменность (п. 7.2.4 СТ РК ИСО 15489-1-2007).

Самой большой проблемой при организации долговременного хранения электронных документов с ЭЦП является необходимость обеспечения проверки подлинности ЭЦП. Это требование автоматически превращает любой электронный архив в музей компьютерного оборудования и программного обеспечения.

Поскольку в отечественном законодательстве вопросы обеспечения сохранности отведены на второй. Если постоянное архивное хранение документов с ЭЦП осуществляется в системах электронного документооборота, которые по своим изначальным характеристикам обязаны обеспечить надежное хранение, то достаточным свидетельством целостности и аутентичности может служить как сам документ, так и его метаданные.

Уверенность в аутентичности документа может основываться на уверенности в качестве системы делопроизводства в организации - точно так же, как в случае традиционных бумажных архивов.

41. Классификационная схема СЭД участника МЭДО с разделами и подразделами, соответствующими разделам и подразделам номенклатуры дел организации.

В Требованиях содержится понятие «классификационной схемы», которая определена следующим образом (см. п.8):

классификационная схема – иерархическая схема, состоящая из разделов и подразделов, в соответствии с которой организуется систематизация и организация хранения документов в СЭД ФОИВ

Далее в п.19 говорится:

В классификационной схеме СЭД ФОИВ должны быть предусмотрены разделы и подразделы, соответствующие разделам и подразделам номенклатуры дел ФОИВ.

Сроки хранения документов, включенных в соответствующие разделы (подразделы), устанавливаются в соответствии с Перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденным Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 №558 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 8 сентября 2010 г., регистрационный №18380).

номенклатура дел – это систематизированный перечень заголовков дел, создаваемых в организации, с указанием сроков их хранения.

Номенклатура дел имеет несколько направлений использования:

предназначена для систематизации документов, т.е. она служит планом распределения документов после их исполнения в дела и таким образом определяет систему хранения документов в организации. При этом номенклатура дел может служить основанием как для формирования документов на бумаге в физические дела, так и для упорядоченного распределения, хранения и поиска электронных документов в случае хранения документов (файлов) в организации на уровне файловой системы или базы данных;

содержит информацию о сроках хранения документов, т.е. каждое дело, включенное в номенклатуру, имеет указание срока хранения документов, помещенных в него. Формируя документы в дела в соответствии с номенклатурой, тем самым одновременно намечают, пока еще ориентировочно, срок хранения документа. Таким образом, с помощью номенклатуры дел проводится первый этап экспертизы ценности документов;

закрепляет индексацию дел, в соответствии с этим номенклатура дел может использоваться при регистрации документов – индекс дела по номенклатуре часто входит составной частью в регистрационный номер документа;

имеет справочное значение при изучении структуры организации;

является основой для составления описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения и основным учетным документом в делопроизводстве;

используется для учета дел временного (до 10 лет включительно) хранения;

может быть использована как схема построения справочной картотеки на исполненные документы.

Номенклатура дел должна быть в каждой организации, учреждении, предприятии, при этом она должна охватывать все документы, создаваемые в процессе их деятельности.

Общие требования к составлению и оформлению номенклатур дел изложены в следующих документах:

Основные правила работы архивов организаций, одобренные решением Коллегии Росархива от 06 февраля 2002 г. (раздел 3.4);

Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных приказом Росархива от 29 декабря 2009 г. № 76 (раздел 3.5).

Говоря о номенклатуре дел, необходимо отметить, что существуют три вида номенклатур дел:

типовая номенклатура дел;

примерная номенклатура дел;

индивидуальная номенклатура дел конкретной организации.

42. Требованиям к СЭД по хранению и учету документов. Действий СЭД с документами по истечении срока хранения.

Согласно Приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 2 сентября 2011 г. N 221 г. Москва "Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения" вступившим в силу 2 декабря

СЭД ФОИВ должна удовлетворять следующим требованиям по хранению и учету документов:

должна быть предоставлена возможность создавать и изменять сроки хранения разделов (подразделов) классификационной схемы, которые устанавливаются на основе номенклатуры дел ФОИВ;

не должно быть ограничений на количество сроков хранения;

при создании срока хранения ему должен быть присвоен идентификатор и дана возможность ввести для него уникальное наименование;

позволять вести и сохранять в защищенном от изменений виде историю внесения изменений и уничтожения сроков хранения в контрольной информации, включая дату такого изменения или уничтожения, и информацию о пользователе СЭД ФОИВ, внесшем изменения или уничтожившем документ;

при изменении или уничтожении срока хранения документов необходимо фиксировать причину внесения изменений или уничтожения и сохранять эти сведения в контрольной информации;

назначение для каждого раздела, подраздела классификационной схемы как минимум одного срока хранения (проставление в электронной карточке документа номера раздела (подраздела), к которому относится документ, должно автоматически устанавливать срок хранения документа в соответствии со сроком, указанным в классификационной схеме);

в момент окончания срока хранения документов СЭД ФОИВ должна автоматически инициировать уведомления пользователя СЭД ФОИВ об окончании срока хранения;

выделение документов к уничтожению;

предусмотреть в сроках хранения документов минимальный набор вариантов действий с документами по истечении срока хранения:

а) хранить постоянно;

б) провести экспертизу ценности документа в соответствии с Федеральным [законом](#) от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 43, ст. 4169; 2006, N 50, ст. 5280; 2007, N 49, ст. 6079; 2008, N 20, ст. 2253; 2010, N 19, ст. 2291; N 31, ст. 4196);

в) уничтожить документ в соответствии с инструкцией по делопроизводству в ФОИВ;

г) передать на хранение в иное хранилище;

д) по завершении календарного года создавать документы по установленной форме: акт о выделении к уничтожению документов (разделов) с истекшими сроками хранения и описи на документы постоянного и долговременного (свыше 10 лет) срока хранения.

СЭД ФОИВ должна позволять:

а) увеличивать сроки хранения документов;

б) выделять к уничтожению документы с сохранением в СЭД ФОИВ акта о выделении документов (разделов) к уничтожению;

в) экспортировать годовые разделы документов постоянного срока хранения для передачи на хранение в государственные архивы;

г) экспортировать годовые разделы документов по личному составу для передачи в архивы документов по личному составу;

д) поддерживать сроки хранения с длительностью не менее чем до ста лет;

е) протоколировать в составе контрольной информации любые выполняемые действия по уничтожению и передаче документов и оповещать о них.

СЭД ФОИВ должна удовлетворять следующим требованиям по хранению и учету документов:

- должна быть предоставлена возможность создавать и изменять сроки хранения разделов (подразделов) классификационной схемы, которые устанавливаются на основе номенклатуры дел ФОИВ;

- не должно быть ограничений на количество сроков хранения;

- при создании срока хранения ему должен быть присвоен идентификатор и дана возможность ввести для него уникальное наименование;

- позволять вести и сохранять в защищенном от изменений виде историю внесения изменений и уничтожения сроков хранения в контрольной информации, включая дату такого изменения или уничтожения, и информацию о пользователе СЭД ФОИВ, внесшем изменения или уничтожившем документ;
- при изменении или уничтожении срока хранения документов необходимо фиксировать причину внесения изменений или уничтожения и сохранять эти сведения в контрольной информации;
- назначение для каждого раздела, подраздела классификационной схемы как минимум одного срока хранения (проставление в электронной карточке документа номера раздела (подраздела), к которому относится документ, должно автоматически устанавливать срок хранения документа в соответствии со сроком, указанным в классификационной схеме);
- в момент окончания срока хранения документов СЭД ФОИВ должна автоматически инициировать уведомления пользователя СЭД ФОИВ об окончании срока хранения;
- выделение документов к уничтожению;
- предусмотреть в сроках хранения документов минимальный набор вариантов действий с документами по истечении срока хранения:
 - а) хранить постоянно;
 - б) провести экспертизу ценности документа в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»;
 - в) уничтожить документ в соответствии с инструкцией по делопроизводству в ФОИВ;
 - г) передать на хранение в иное хранилище;
 - д) по завершении календарного года создавать документы по установленной форме: акт о выделении к уничтожению документов (разделов) с истекшими сроками хранения и описи на документы постоянного и долговременного (свыше 10 лет) срока хранения.

СЭД ФОИВ должна позволять:

- увеличивать сроки хранения документов;
- выделять к уничтожению документы с сохранением в СЭД ФОИВ акта о выделении документов (разделов) к уничтожению;
- экспортировать годовые разделы документов постоянного срока хранения для передачи на хранение в государственные архивы;
- экспортировать годовые разделы документов по личному составу для передачи в архивы документов по личному составу;
- поддерживать сроки хранения с длительностью не менее чем до ста лет;
- протоколировать в составе контрольной информации любые выполняемые действия по уничтожению и передаче документов и оповещать о них.

43. Понятие, основные параметры и характеристики системы электронного документооборота.

Система автоматизации документооборота, система электронного документооборота (СЭД) — автоматизированная многопользовательская система, сопровождающая процесс управления работой иерархической организации с целью обеспечения выполнения этой организацией своих функций. При этом предполагается, что процесс управления опирается на человеко-читаемые

документы, содержащие инструкции для сотрудников организации, необходимые к исполнению.

Документооборот — движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления (ГОСТ Р 7.0.8-2013); комплекс работ с документами: приём, регистрация, рассылка, контроль исполнения, формирование дел, хранение и повторное использование документации, справочная работа.

Электронный документооборот (ЭДО) — единый механизм по работе с документами, представленными в электронном виде, с реализацией концепции «бесбумажного делопроизводства».

Машиночитаемый документ — документ, пригодный для автоматического считывания содержащейся в нём информации, записанный на магнитных, оптических и других носителях информации.

Электронный документ (ЭД) — документ, созданный с помощью средств компьютерной обработки информации, который может быть подписан электронной подписью (ЭП) и сохранён на машинном носителе в виде файла соответствующего формата.

Электронная подпись (ЭП) — аналог собственноручной подписи, являющийся средством защиты информации, обеспечивающим возможность контроля целостности и подтверждения подлинности электронных документов.

Преимущества электронного документооборота

Прозрачность бизнес-процессов. Возможность отслеживания этапов выполнения бизнес-процессов, что делает всю деятельность в организации прозрачной для руководства и контролируемой.

Повышение исполнительской дисциплины. По статистике 20% полученных заданий не выполняются ответственными за них работниками. Предоставляя полный контроль всех этапов работ для руководства, Система напрямую влияет на исполнительскую дисциплину сотрудников.

Сокращение затрат времени руководителей и сотрудников. Использование системы сокращает временные затраты практически на рутинные операции с документами (создание, поиск, согласование и т.д.). Кроме того, происходит ускорение документооборота и, как следствие, всех процессов в организации.

Обеспечение конфиденциальности информации. Утечка конфиденциальной информации может повлечь за собой миллионные убытки организации. В отличие от традиционного "бумажного" документооборота, ЕСМ-система обеспечивает доступ к документам строго в соответствии с назначенными правами пользователей, все действия над документом (чтение, изменение, подписание), протоколируются.

Выполнение требований стандартов ISO 9000. Постановка менеджмента качества в настоящее время стала одной из приоритетных задач, решаемых российскими компаниями. Одно из требований к системе менеджмента качества (СМК) — это прозрачно поставленный документооборот и информационное взаимодействие. Преимущества использования ЕСМ-системы при постановке СМК:

- обеспечение строгого выполнения разделов стандарта ISO 9001:2000 по управлению документами и записями;

- поддержка выполнения регламентов сотрудниками в рамках описанных бизнес-процессов;

предоставление средств для контроля со стороны руководства за функционированием СМК.

Легкость внедрения инноваций и обучения. Благодаря системе оповещения, построенной на базе ЕСМ-системы можно быстро довести новые правила работы до всех сотрудников. Сокращаются сроки обучения новых сотрудников за счет возможности быстрого поиска необходимой для работы информации (положений, инструкций и т.п.). Легко меняются маршруты прохождения и шаблоны документов, после чего сотрудники автоматически начинают работать по-новому.

Развитие корпоративной культуры. Процесс внедрения ЕСМ-системы налаживает и поддерживает корпоративную культуру. Оптимизация взаимодействия сотрудников и развитие горизонтальных связей приводят к сплочению команды. В то же время возрастает ответственность каждого сотрудника за качественное выполнение выданного ему задания.

Рост конкурентных преимуществ. Внедрение ЕСМ-системы напрямую отражается на конкурентных преимуществах компании перед другими игроками рынка. Повышается скорость и качество обслуживания клиентов за счет ускорения движения информационных потоков и четкого контроля всех процессов. Функционирование даже крупного предприятия становится более мобильным и меньше зависит от конкретных "незаменимых" сотрудников.

Таким образом организация документооборота на предприятии с применением СЭД дает все необходимое для своевременного принятия решений, реагирования на ситуации и упорядоченной стабильной работы:

- категоризация документов по типам и видам

- снабжение каждого типа или вида документа любыми необходимыми атрибутами заданные бизнес-процессы обработки документов

- механизмы управления задачами и контроля их выполнения

- надежное хранилище документов с возможностями атрибутивного и полнотекстового поиска

Стоит отметить, что различные СЭД взаимодействуют между собой в рамках единой системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Участниками МЭДО являются Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Федеральные органы исполнительной власти, а также иные государственные

органы. Основной принцип МЭДО — это интеграция участников и транспортной системы, обеспечивающей защищенный обмен электронными сообщениями.

44. Принципы организации системы электронного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления;

Основные принципы электронного документооборота

- Однократная регистрация документа, позволяющая однозначно идентифицировать документ.

- Возможность параллельного выполнения операций, позволяющая сократить время движения документов и повышения оперативности их исполнения

- Непрерывность движения документа, позволяющая идентифицировать ответственного за исполнение документа (задачи) в каждый момент времени жизни документа (процесса).

Единая (или согласованная распределённая) база документной информации, позволяющая исключить возможность дублирования документов.

Эффективно организованная система поиска документа, позволяющая находить документ, обладая минимальной информацией о нём.

Развитая система отчётности по различным статусам и атрибутам документов, позволяющая контролировать движение документов по процессам документооборота и принимать управленческие решения, основываясь на данных из отчётов.

На сегодняшний день порядок работы с электронными документами именно в федеральных органах исполнительной власти достаточно подробно регламентирован соответствующими нормативными правовыми актами. Среди них стоит назвать действующие Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 N 477, которые содержат общие принципы работы с электронными документами.

Правилами установлено, что в федеральных органах исполнительной власти "создаются и используются электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, и электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота".

Во втором случае оригиналом документа по-прежнему является документ на бумажном носителе, а его электронная копия (электронный образ) и регистрационная карточка хранятся в системе электронного документооборота.

Основопологающим требованием является то, что "электронный документ должен быть оформлен по общим правилам делопроизводства, иметь установленный состав реквизитов и быть заверен электронной подписью федерального органа исполнительной власти - автора документа при передаче в другие государственные органы, а во внутреннем документообороте разрешено использование других способов подтверждения подлинности". С 2011 г. в федеральных органах исполнительной власти разрешено применение электронных шаблонов бланков документов.

Для обеспечения единообразия в процессе регистрации документов Правилами установлен обязательный Перечень сведений о документах, которые должны содержать регистрационные формы в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти. Этот набор метаданных обязательно закладывается в состав показателей регистрационной карточки. Правилами делопроизводства установлена необходимость утверждения руководителем органа власти по согласованию с Федеральным архивным агентством перечня документов, создание, использование и хранение которых могут осуществляться исключительно в форме электронного документа. Такие перечни стали разрабатываться в федеральных органах исполнительной власти с учетом требований Федерального архивного агентства и специфики их деятельности. А общие принципы организации электронного документооборота получили развитие уже во внутренних регламентах и инструкциях по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти.

Центральными вопросами при внедрении электронных документов в документооборот органов государственной власти и местного самоуправления стало обеспечение их юридической силы и долговременной сохранности. Эти вопросы

решаются постепенно. Более 10 лет (с 2002 по 2013 г.) в Российской Федерации применялся Федеральный закон "Об электронной цифровой подписи", в котором впервые на государственном уровне было определено само понятие "электронный документ" и его обязательный реквизит - "электронная цифровая подпись".

В настоящее время вопросы удостоверения электронных документов регулируются Федеральным законом от 06.04.2011 N 63-ФЗ "Об электронной подписи" <5>, принятие которого в первую очередь позволило расширить сферу применения электронных документов в органах государственной власти и местного самоуправления при получении гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

45. Критерии анализа СЭД: учет особенностей технологии ведения делопроизводства и документооборота:

Следует отметить, что к внедрению автоматизированных систем документационного обеспечения управления каждую отдельную организацию побуждают различные причины, но общей целью является, как правило, повышение эффективности управления. При анализе тех или иных СЭД нужно не упускать из поля зрения следующее:

- учитывает ли система технологии ведения делопроизводства и документооборота, принятые на предприятии;

- поддерживает ли оборот документов, представленных как в бумажной, так и в электронной форме;

- обладает ли достаточной функциональной полнотой;

- владеет ли требуемыми параметрами программной реализации;

- имеет ли приемлемые эксплуатационные характеристики.

Независимо от формы представления документов их обработка определяется в основном технологическим процессом делопроизводства и документооборота, принятым в организации. Недооценка этого положения, совершаемая, как правило, специалистами по информационным технологиям организации, выбирающей СЭД, зачастую приводит к плачевным последствиям.

Традиционная российская технология работы с документами предполагает три уровня иерархии: руководители, служба делопроизводства, исполнители.

Руководители высшего ранга принимают решения о дальнейшем движении документов, подписывают их или визируют, проводят анализ сводок по состоянию исполнения документов, принимают меры по улучшению исполнительской дисциплины. Они назначают исполнителей, устанавливают сроки исполнения, дают поручения.

Исполнители (структурные подразделения) получают документы для отработки; готовят исходящие документы, взаимодействуя при необходимости с другими исполнителями; подписывают документы у руководства и передают в службу делопроизводства для дальнейшего продвижения. Они получают напоминания о приближении или истечении срока исполнения, сообщают в службу делопроизводства о состоянии исполнения документа.

Служба делопроизводства осуществляет прием и регистрацию документов, первоначальный ввод данных в систему, продвижение документов по организации с фиксацией поручений и отчетов, рассылку документов вовне, контроль исполнения документов (поручений), выдачу различных сводок по состоянию исполнения

документов, выпуск документов и передачу их в архив. Служба делопроизводства непосредственно отвечает за организацию документационного обеспечения управления, т.е. за реализацию принятых правил работы с документами в организациях, которые закреплены в государственных стандартах, инструкциях и наставлениях по делопроизводству. В ведении этой службы обычно находится и делопроизводственный персонал других структурных подразделений организации. Любой документ в организации после приема и регистрации должен быть доложен руководителю самого высокого ранга. Доклад необходим для ускорения процесса принятия решения по данному документу. Работник секретариата сообщает данные о документе и готовит поручение по нему. Поручение - письменное распоряжение руководителя на документе, содержащее указания к действию. Оно определяет дальнейшую схему прохождения и обработки документа. При нейтральном поручении документ направляется на ознакомление. При положительном или отрицательном поручении документ направляется на исполнение. Поручение руководителя составляет основу нового документа - резолюции, для которой действуют все описанные ранее процедуры оформления. Обрастая поручениями, документ спускается вниз к адресату (исполнителю или исполнителям), принимающему решение по данной резолюции. Он формирует ответ в виде документа или сообщения/справки. Сообщение определяет действие адресата в процессе исполнения резолюции, например просьбу о переносе срока. После исполнения группа связанных документов и сообщений/справок проделывает тот же путь в обратном направлении.

Для управления движением и исполнением документов делопроизводственный персонал ведет специальные журналы и/или картотеки, в которых фиксируются перемещения документов, а также связанные с ними резолюции и отчеты исполнителей. Краеугольным камнем делопроизводства является регистрационная карточка документа, где ведется его досье, благодаря которому можно безошибочно определить, у кого и на какой стадии исполнения находится документ. Реквизиты этой карточки регламентируются внутренними стандартами учреждения, а организацию работы с документами определяет ряд ГОСТов.

Традиционная российская технология предполагает, что одни (руководители и исполнители) работают с бумажными документами, а другие (служба делопроизводства) отслеживают их действия с помощью системы журналов и картотек.

Исходя из вышеизложенного, российская технология делопроизводства имеет следующие особенности:

- наличие специализированных служб делопроизводства для ведения регистрационно-контрольных и отчетных форм и журналов;

- осуществление централизованного контроля за всем комплексом работ в пределах организации;

- вертикальный характер движения документов (руководитель, исполнитель, руководитель) внутри организации;

- преимущественная ориентация на работу с документами на бумажных носителях. В журналах и/или картотеках регистрируются сведения об их перемещениях, поручениях руководителей, контрольных сроках исполнения, отчетах и т.д.;

единые и детально регламентированные правила работы с управленческими документами в организациях независимо от их сферы деятельности, вплоть до правил заполнения регистрационных журналов и картотек.

Такая технология имеет следующие основные недостатки:

получение информации о работе с документами в организации требует поиска и обработки данных из разнородных и децентрализованных картотек, так как регистрация хода исполнения документов распределена по системе картотек организации и ее структурных подразделений;

картотеки содержат неполную и неоперативную информацию о состоянии документов в связи с тем, что они отделены от исполнителей;

размножение и перемещение большого количества бумажных документов, ведение многочисленных и дублирующих друг друга журналов и картотек приводит к значительным объемам непроизводительных трудозатрат.

Перечисленные проблемы возрастают в корпоративной системе управления, когда необходимо координировать деятельность организационно самостоятельных структур, территориально удаленных друг от друга.

СЭД, реализующие российскую технологию, ориентированы на обеспечение сопровождения бумажного документооборота, снижение трудоемкости рутинных операций по осуществлению контроля и обработке документов службами делопроизводства.

Автоматизированные системы документационного обеспечения управления, ориентированные на эту технологию делопроизводства, максимально полно обеспечивают процесс создания и использования электронных документов в коллективной работе исполнителей. Учет движения бумажных носителей информации в данных системах, как правило, минимален или отсутствует вообще.

46. Критерии анализа СЭД: поддержка бумажного и электронного документооборота;

Документы, циркулирующие в современной организации, обычно имеют две формы - традиционную бумажную и электронную. Переход к безбумажным технологиям сдерживается как существующей законодательной и нормативной базой, так и устоявшимися правилами и привычками. Причем эти правила и привычки как раз наиболее консервативны и изменяются значительно медленнее, чем возможности современных средств информатизации.

По-видимому, еще довольно долго в технологических цепочках обработки электронных документов сохранятся этапы, на которых эти документы будут переводиться в бумажную форму. Не секрет, что руководители предприятий зачастую предпочитают работать с документами в бумажном виде. Обмен документами между организациями и передача их в государственные архивы также происходят в бумажной форме. Эти факты объясняются следующими бесспорными достоинствами документов на бумажных носителях:

простота восприятия, удобство просмотра и утверждения;

длительная сохранность информации (определяется периодом старения и разрушения бумаги и качеством средств нанесения данных);

обеспечение защиты информации от несанкционированного доступа только организационными мерами;

более низкая утомляемость при работе с документами.

Кроме того, для документов на бумажном носителе установлен перечень реквизитов, определяющих их юридическую силу. Требования к оформлению бумажных документов определены стандартами и унифицированными формами. Делопроизводство, использующее электронные документы, имеет несколько явных преимуществ:

- стоимость их распространения и хранения значительно ниже, чем у документов на бумажных носителях;

- время распространения и воспроизведения документа в другом месте измеряется не неделями, а минутами и секундами;

- способность производить содержательный (контекстный) поиск документа является принципиально новым качеством этой технологии;

- взаимодействие как между сотрудниками, так и между учреждениями осуществляется на новом качественном уровне.

В то же время работа с электронными документами требует учета того, что жизненный цикл программно-технических средств и носителей информации может быть меньше, чем требуемый срок хранения документа. Необходимо своевременно осуществлять перезапись информации на другой носитель и обновлять средства ее аутентификации. Кроме того, для хранения электронных документов, возможно, надо сохранять также соответствующие технические и программные средства для воспроизведения информации или распечатывать электронные документы на бумаге и заверять сделанные копии.

Таким образом, бумажные и электронные документы имеют свои преимущества и недостатки. Поэтому при выборе автоматизированной системы документационного обеспечения управления обязательно надо обратить внимание на то, какие технологические цепочки существующего документооборота можно будет перевести целиком в электронную форму, а какие нет.

Конечно, было бы идеальным, если бы предлагаемые на рынке системы одинаково хорошо и полно поддерживали и бумажный, и электронный документооборот. К сожалению, таких систем нет, а стало быть, выбирая автоматизированную систему, особенно из числа тех, которые позиционируются как системы электронного документооборота, нужно очень тщательно проверить наличие у нее свойств, которые должны обеспечить работу с бумажными документами, когда это необходимо.

47. Критерий анализа СЭД: функциональная полнота СЭД и электронного архива;

Современная СЭД должна обеспечивать выполнение следующих основных функций:

- регистрация входящей, исходящей и внутренней документации;

- направление документов исполнителям вместе с поручениями по ним и контроль за ходом исполнения поручений;

- подготовка проектов документов и поручений и обеспечение процедур их согласования и утверждения;

- списание документов в дело;

- формирование и передача дел в архив организации и ведение архива;

- рассылка исходящей корреспонденции;

- поиск по любому сочетанию параметров и выдача разнообразных сводок и отчетов.

Состав функций и их реализация в каждой конкретной СЭД могут существенно различаться, поэтому при выборе системы следует детально и тщательно рассматривать возможности каждой из них. Главным фактором все-таки является функциональная полнота - основной критерий выбора системы.

Из этого следует, что если автоматизированная система документационного обеспечения управления может реализовать все перечисленные функции, то с большой степенью вероятности можно утверждать, что она сможет решить все основные задачи делопроизводства и документооборота организации или предприятия. Конечно, это означает только то, что функциональная полнота необходима, но совсем не обязательно, что этого достаточно для каждой конкретной организации.

Следует отметить, что требования к свойствам системы при решении одних и тех же задач в различных подразделениях одной и той же организации могут существенно отличаться. Поэтому при расширении автоматизированной системы документационного обеспечения управления на все подразделения организации, как правило, необходимо искать компромисс между иногда противоречивыми требованиями потребителей к функциям системы.

При анализе этих требований надо отделить существенные потребности будущих пользователей системы от непринципиальных, не изменяющих работу подразделений.

Последние обычно вызваны просто сложившейся практикой работы и психологическими причинами боязни ее изменения. Надо сказать, что внедрение любой автоматизированной системы документационного обеспечения управления, в той или иной мере, все равно что-то поменяет в работе будущих пользователей.

Поэтому вряд ли следует всегда стремиться к минимизации этих изменений, выдвигая порой совершенно непринципиальные требования к ее свойствам. Практика внедрения и дальнейшей работы подобных систем показывает, что после периода привыкания к работе в новых условиях пользователи обычно успешно адаптируются и далее уже рассматривают систему как необходимый инструмент своей повседневной деятельности

48. Проблемы выбора систем электронного документооборота и электронного архива.

Для реализации государственной политики в области развития единой системы классификации и кодирования Правительство Российской Федерации утвердило ряд постановлений в которых описана ответственность федеральных органов исполнительной власти за ведение общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации.

Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 1999 г. N 1212 было утверждено Положение "О проведении работ по развитию единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации" в котором были определены общероссийских классификаторов технико - экономической и социальной информации. Данное Положение утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 10.11.2003 N 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области.» Позднее к нему вышло Распоряжение Правительства РФ от 23.11.2006 N 1615-р<О дополнении перечня общероссийских классификаторов

технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области, предусмотренного Постановлением Правительства РФ от 10.11.2003 N 677>

При выборе автоматизированной системы необходимо рассматривать совокупность тиражируемых решений, способных вырасти до требуемого масштаба предприятия, так как этот разрез сегодня наиболее информативен и понятен для тех, кто отвечает за выбор программного обеспечения.

Для каждого предприятия с ростом объема деятельности необходимостью внедрения автоматизированной системы в филиалах Общества возникает потребность масштабировать свои ИТ. И тогда затраты на замену программной основы для построения автоматизированной системы наверняка перекроют первоначальную экономию от автоматизированной системы управления информацией пользования технологий вчерашнего дня, реализованных в дешевых файл-серверных продуктах.

При выборе системы учитывается инструментальная технологичность, которая характеризуется следующими принципами:

простота установки и настройки системы (развертывание системы, в том числе силами штатного администратора заказчика, массовый импорт данных на этапе загрузки);

способы описания бизнес-процессов в системе (правила, алгоритмы, необходимость программирования при реализации сложных процессов);

простота сопровождения системы администратором (работа с распределенными базами данных, их синхронизация, способы формирования отчетности, модификация набора учетных реквизитов и т. д.);

простота стыковки с внешними программными модулями (интерфейсы к другим компонентам программной среды, возможность обмена данными с другими подсистемами ИС заказчика, хранение шаблонов импорта и экспорта данных).

Все организации начинают с выбора подходящей системы из числа имеющихся на рынке. Первой проблемой, которую при этом необходимо решить, является неоднозначность толкования основных понятий в области делопроизводства, которыми следует оперировать и которые заявляются фирмами-разработчиками при представлении программных продуктов. Единственный реальный способ разрешения данной проблемы заключается в изучении нормативных документов и публикаций в области делопроизводства и сопоставления с ними применяемых терминов.

Предпосылки для решения проблемы неоднозначности понятий создает разработка Общеввропейского стандарта для автоматизированных систем документооборота MoReq2 «Типовые требования по управлению электронными официальными документами». Эта спецификация фокусируется, главным образом, на функциональных требованиях к управлению электронными документами при помощи систем управления электронными официальными документами и предназначена для применения в организациях как государственного, так и негосударственного секторов экономики.

В настоящее время в России отсутствует национальный стандарт, соответствующий MoReq2, поэтому далее для обозначения систем автоматизации делопроизводства будем использовать обозначение СЭД как наиболее часто встречающееся на практике.

Современный подход к выбору лучшей СЭД для предприятия предполагает одновременный учет целого комплекса важных критериев. Заказчикам, конечно, хотелось бы иметь единый, комплексный показатель, который учитывает степень соответствия рассматриваемой системы особенностям организации, специфику ее документооборота, характеристики всех видов обеспечения СЭД как информационной системы.

Наиболее полный и отвечающий требованиям нормативных документов в области делопроизводства состав параметров, который следует учитывать при выборе систем электронного документооборота, приведен в «Рекомендациях по выбору автоматизированных систем документационного обеспечения управления в организациях», подготовленных специалистами Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела в 2003 г.

По их мнению, для определенного параметра следует заранее самостоятельно установить шкалу оценок или тип оценки (баллы, «+» и «-»; 1 и 0; «да» и «нет» и другие), а после проведения формального и логического анализа на основе имеющихся данных, характеристики СЭД представляются в виде заполненной таблицы-матрицы. Путем несложных математических подсчетов по группам параметров различных систем получается результат, позволяющий выбрать автоматизированную систему в соответствии с потребностями организации.

Недостатки такого подхода заключаются в том, что в нем не учитывается степень важности разных параметров для организации, а также степень их проработки в каждой конкретной системе. Кроме того, многие характеристики не являются взаимнонезависимыми, но степень их корреляции не выявлена. Изучение же взаимовлияния отдельных критериев представляется весьма сложной и трудоемкой задачей, причем ее решение будет зависеть от специфики конкретного предприятия. Поэтому формирование векторного критерия для решения данной многокритериальной задачи выбора СЭД нецелесообразно.

49. Методика проведения сопоставительного анализа программных продуктов для выбора СЭД.

Выбрать «самую лучшую СЭД» на все случаи жизни невозможно, поскольку у всех организаций при общей схожести требования к документообороту различаются, используются разные платформы и технологии, что накладывает свои ограничения, у всех разные финансовые возможности. Иначе говоря, всегда приходится искать компромисс.

При выборе системы нужно использовать формализованную методику, которая позволяет взвешенно и в максимальной степени объективно пройти все этапы выбора СЭД и найти оптимальный вариант.

В настоящее время на рынке ПО существует только один стандарт, позволяющий качественно и объективно оценить функциональные возможности СЭД, — это вышедшая в 2008 г. спецификация MoReq2, установившая типовые требования к системам управления электронными документами. Спецификация MoReq2 (Model Requirement Management of Electronic Record - Модели требований по управлению электронными записями) позволяет оценить функциональную полноту СЭД, опираясь на специально разработанный тестовый модуль, который содержит четкие сценарии для проверки того, выполняется то или иное требование в СЭД требование или нет.

Первым шагом на пути выбора программного продукта является формулирование конкретных целей, которые планирует достичь организация в результате внедрения СЭД, и определение задач, которые должна решать СЭД.

При выборе системы организация должна определить не только текущие задачи, но и оценить перспективы развития системы с учетом растущих потребностей организации, чтобы предотвратить риск внедрения очень «узкого» решения, которое слишком быстро перестанет удовлетворять возрастающим требованиям организации. Иначе сказать, нужно выбирать систему немного «на вырост».

Для оценки решений на соответствие требованиям необходимо присвоить каждому требованию вес с учетом его значимости для Заказчика, поскольку каждое требование может быть реализовано в системе от 0 до 100% и именно весовой критерий позволит оценить насколько система реализовывает важнейшие требования.

При этом ограничиться только «кабинетными» исследованиями нельзя. Несколько выбранных систем нужно опробовать, чтобы получить более надежные результаты. Этап тестирования поможет оценить реализацию ключевых функции в системах, выявить серьезные недостатки каждого решения, оценить интерфейс, эргономику, сложность внедрения и поддержки, принципиальную возможность реализации поставленных задач.

Методика выбора СЭД представлена в виде пошагового плана:

1. Предпроектное обследование организации-заказчика;

а) Предпроектная подготовка компании к этапу автоматизации;

2. Разработка функциональных и технических требований к СЭД;

3. Присвоение весовых коэффициентов (баллов) критериям для экспертной оценки;

4. Анализ рынка программных продуктов и внедрений, первоначальный отбор решений под задачи заказчика;

а) Отбор и сводный анализ СЭД;

б) Тестирование СЭД;

Интервьюирование пользователей отобранных СЭД;

5. Экспертный анализ отобранных систем;

6. Подготовка конкурсной документации;

7. Проведение конкурса;

8. Выбор СЭД и организации-поставщика;

9. Пилотный проект;

10. Аудит внедренной СЭД на предмет соответствия требованиям;

Внедрение и реализация СЭД в полном объеме.

Системы электронного документооборота активно используются на крупных и средних предприятиях, в государственных структурах и интерес к ним постоянно возрастает. Выбор наиболее подходящей программной платформы для реализации СЭД – это серьезная проблема, с которой сталкивается менеджмент каждой компании в процессе автоматизации делопроизводства. В структуре этой проблемы можно выделить несколько элементов:

1. Решение о переходе на электронный документооборот нередко принимается спонтанно, без четко сформулированных целей и задач информатизации или даже как дань моде. Когда количество бумаг начинает превышать определенные пределы, а найти что-то становится сложно, руководство приходит к мысли о необходимости перемен. При этом не уделяется достаточного внимания этапу формирования требований к будущей информационной системе. Поскольку у каждой организации имеются свои особенности (организационные, производственные, территориальные и др.), процесс выбора СЭД должен быть строго индивидуальным. При выборе СЭД организация в первую очередь должна четко определить задачи, которые она будет решать с помощью этой системы, каким требованиям в области надежности, безопасности, производительности должен удовлетворять СЭД, и только потом, на основании этих требований, отбирать производителей программного обеспечения, имеющих необходимый опыт внедрения в аналогичной сфере деятельности.

2. СЭД относят к сложным технологиям, и разобраться в них может только специалист в процессе использования системы. Многие компании-вендоры и не предполагают, что продукт будут изучать перед внедрением, поэтому продают свою репутацию/бренд, не раскрывая подробностей функционирования СЭД. Попытка сравнивать СЭД по описаниям на сайтах в Интернете тоже сталкивается с серьезными препятствиями, поскольку описания программных продуктов мало чем различаются, а отзывы на профессиональных форумах зачастую противоречат друг другу.

На сегодняшний день разработка СЭД практически не регулируется. При создании и реализации программных продуктов, разработчики и поставщики в той или иной степени ориентируются на следующие нормативные и правовые документы:

1. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов (утв. постановлением Госстандарта РФ от 3 марта 2003 г. N 65-ст);
 2. ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»;
 3. Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»;
 4. ГОСТ Р 6.30-2003. Унифицированные системы документации;
 5. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. от 06.04.2013);
 6. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 21.07.2014).
- При реализации проектов по внедрению СЭД, в случае работы с персональными данными необходимо руководствоваться требованиями Федеральных законов от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» и от 27 декабря 2009 г. N 363-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19 и 25 Федерального закона «О персональных данных».

Существует несколько подходов к выбору оптимальной СЭД для организации, опирающихся на нормативные документы в области делопроизводства.

Сравнительный анализ этих подходов приведен в таблице 1.

Таблица 1 - Критерии выбора СЭД

Нормативный	Специфика
-------------	-----------

документ	
Рекомендации по выбору автоматизированных систем документационного обеспечения управления в организациях	Устанавливается шкала оценок или тип оценки (баллы, «+» и «-»; 1 и 0; «да» или «нет» и другие). После проведения формального и логического анализа на основе имеющихся данных, характеристики СЭД представляются в виде заполненной таблицы-матрицы. С помощью подсчетов по группам параметром различных систем получается результат, позволяющий выбирать автоматизированную систему в соответствии с потребностями организации .
MoReq2	Детально описывает функции, которыми должна обладать ИС. Предъявляет требования к системам управления электронными официальными документами: обеспечение информационной безопасности, регламентация и поддержка жизненного цикла документа, разграничение прав доступа, регистрация документов, развитые средства поиска, обеспечение совместной работы над документами, поддержка формализованных рабочих процессов, поддержка ЭЦП, шифрование, распределенная обработка документов, интеграция с факсимильной связью, интеграция с электронной подписью, сканирование с использованием соответствующего аппаратного обеспечения.
ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007	СЭД должна удостоверять следующим требованиям: распределенная обработка документов, работа со справочниками, регистрация документов, разграничение прав доступа, обеспечение поиска документов, маршрутизация документов, обеспечение информационной безопасности, списание документов в архив организации.

При выборе СЭД особое внимание всегда уделяется стоимости проекта внедрения. Следует отметить, что стоимость лицензии на использование программного продукта составляет лишь 20-40% (в зависимости от масштабов организации) от полной стоимости внедрения. Поскольку автоматизация документооборота относится к стратегическим организационным изменениям, то и затраты, и эффект носят долгосрочный, растянутый во времени характер. Для адекватной оценки затрат на внедрение и использование СЭД обычно рассчитывают полную стоимость владения (ТСО) системой на период от 5 до 10 лет.

Анализ указанных подходов позволил нам сформулировать следующие рекомендации по выбору СЭД:

- 1) проект выбора СЭД должен начинаться с четкой постановки цели и задач, определения рамок, сроков и ресурсов проекта;
- 2) основными функциональными требованиями к СЭД служат: обеспечение информационной безопасности, поддержка формализованных рабочих процессов,

поддержка ЭЦП, шифрование, разграничение прав доступа, маршрутизация документов, Web-доступ;

3) для формирования требований, сравнительного анализа и оценки СЭД формируется рабочая группа, состоящая из специалистов, которые будут внедрять выбранную СЭД в организацию;

4) годовая стоимость владения системой не должна превышать 10% от оборота компании, иначе затраты на автоматизацию ДООУ не окупятся в разумные сроки.

На российском рынке наибольшее доверие заслужили следующие поставщики и их программные системы: «Е1 ЕВФРАТ» (CognitiveTechnologies), «DocsVision» (DocsVision), «Тезис» (Haulmont), «CompanyMedia» (Интер Траст), «1С» (1С), «Дело» (Электронные Офисные Системы), «SharePoint» (DocsVision), «Directum» (DIRECTUM) [5].

50. Предпроектное обследование документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления;

Внедрение СЭД – это проект, а у каждого проекта есть участники, которые выполняют определенные функции, в данном случае – это специалисты организации-клиента и специалисты организации-исполнителя.

Первая проблема, с которой сталкиваются участники проекта - это отсутствие четкой цели, конкретных задач и планируемых результатов. Безусловно, есть общие задачи, которые возможно решить благодаря СЭД, а также типовые проблемы, которые исчезают после перехода на электронный документооборот, но необходимо помнить, что каждая организация индивидуальна, каждая имеет специфику построения делопроизводства и документооборота.

Как правило, вместо ясных целей и конкретных задач заказчик предъявляет организации-исполнителю ворох собственных проблем, которые требуется решить через внедрение СЭД. Клиент может просто твердить, что им необходимо внедрить СЭД, не объясняя истинных причин, но для специалиста-внедренца очень важно знать подлинные цели и задачи, которые ставит перед собой организация. То есть очень важно, чтобы клиент изначально понимал, что он хочет получить в результате, кроме самого факта внедрения СЭД. И исполнитель, и клиент должны четко представлять, что должно получиться на «выходе».

На практике это должно выглядеть так: в самом начале проекта клиент должен составить техническое задание, в котором описываются проблемы, требующие решения, и желаемый конечный результат.

К сожалению, далеко не всегда техническое задание получается идеальным и удобным для исполнителя. Так, например, государственные учреждения, как правило, объявляют открытые аукционы, где подробно изложены основные требования к ПО, работам и услугам, четко определяются сроки, но они не всегда содержат описание конечного результата проекта, так как заказчики не всегда его четко представляют.

Когда же проблемы выявлены, цели и задачи поставлены, от «внедренца» требуется предложить наиболее оптимальный набор ПО, дополнительных опций и подсистем, чтобы в итоге система функционировала именно так, как представляет это клиент. Также необходимо определить количество пользователей, работающих в системе.

Таким образом, отсюда напрашивается серьезный вывод: предпроектное обследование должно проводиться перед закупкой ПО, но, к большому сожалению,

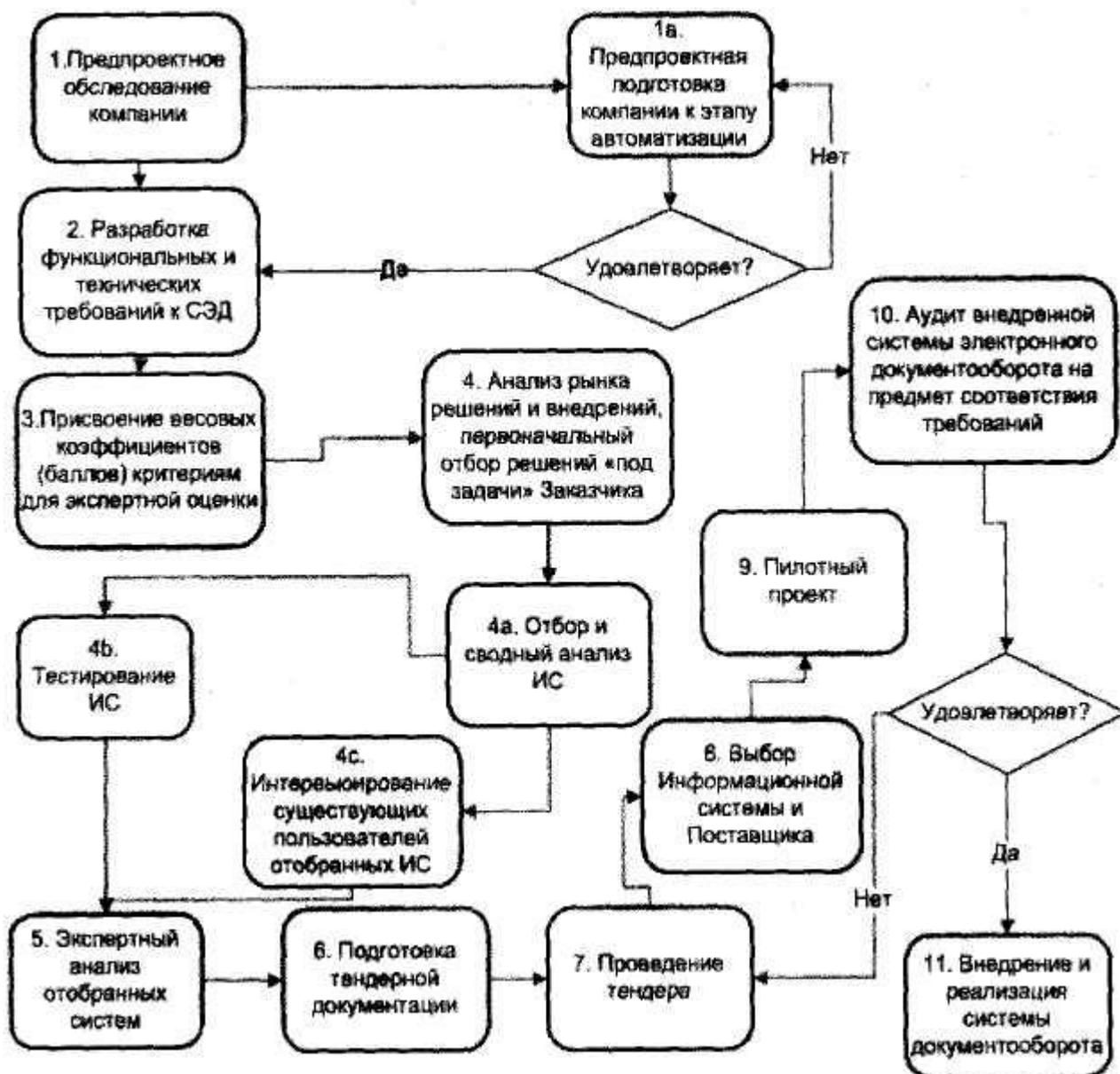
часто бывает и наоборот, тогда специалистам отдела внедрения приходится исходить из того, что уже есть, перераспределять закупленные рабочие места для создания наиболее эффективной системы движения документов.

Например, Администрация муниципального района закупила ограниченное количество рабочих мест исходя из выделенного бюджета, в свою очередь специалистам отдела внедрения ООО «КС-Консалтинг» было необходимо распределить эти рабочие места так, чтобы в результате были решены следующие задачи: обмен документами между основными структурными подразделениями, контроль исполнительской дисциплины, автоматизация учета основных документов.

Назначение ответственного должностного лица за реализацию проекта со стороны клиента – это очень важный момент для организации, который также решается во время предпроектного обследования. С одной стороны, специалист должен быть «подкован» в предметной области: знать документооборот и бизнес-процессы компании, техническое оснащение в организации, с другой стороны, должен иметь существенное влияние на принятие решений. Специалисты отдела внедрения решают все вопросы по реализации проекта именно через ответственного лица. Грамотно подобранное ответственное должностное лицо организует работу в нужном русле.

Иногда ответственное лицо собирает экспертную группу и распределяет обязанности среди «узких» специалистов. Вместе с ответственным специалистом от организации-клиента специалисты организации-исполнителя на этапе предпроектного обследования обсуждают последующие этапы внедрения, т.е. составляют план реализации проекта и уточняют сроки. Безусловно, в любом проекте план является важной составляющей, позволяющей логически продумать последовательность действий и мероприятий.

Таким образом, предпроектное обследование является очень важным этапом в реализации проекта по внедрению СЭД. Во время реализации данного этапа необходимо обратить внимание на следующие моменты: выявление проблем, постановка цели и задач, определение предполагаемых результатов; назначение ответственного лица со стороны клиента за реализацию проекта по внедрению; обсуждение и решение вопросов набора ПО, дополнительных опций и подсистем, необходимых для реализации проекта; составление плана реализации проекта по внедрению.



На данном этапе происходит выявление требований Заказчика к СЭД и процедуре ее внедрения, получение общей информации об объекте внедрения. Этот этап необходим для определения целей, Задач и сложности проекта, комплекса необходимых мер по подготовке компании к автоматизации. Сбор информации проводится на основе анализа документальных источников и путем интервьюирования ключевых сотрудников.

При этом изучается:

- * организационная структура;
- * положения, регламенты структурных подразделений и их взаимоотношения;
- * система документооборота (состав документов, особенности их прохождения и др.);
- * действующая информационная система/системы.

В ходе обследования:

- * составляется перечень и структура основных подразделений учреждения, с выделением удаленных подразделений;

- * определяется общее состояние документооборота и, в целом, делопроизводства в организации, выявляются возможные «узкие» места в организации документооборота;
- * определяется количество потенциальных пользователей системы с разбивкой по подразделениям и выполняемым функциям (ролям);
- * определяются цели и задачи внедрения СЭД;
- * определяются основные участники проекта (формирование рабочей группы);
- * определяются границы проекта.

Результат — «Отчет об обследовании», «Цели проекта».

1а. Предпроектная подготовка компании к этапу автоматизации

Подразумевается:

- * перечень работ по предпроектной подготовке компании к автоматизации определяется после проведения предварительного обследования;
- * назначение этапа — устранить недостатки, выявленные в ходе обследования;
- * - разработка недостающих регламентов, положений и инструкций;
- * - проведение аттестации и обучения (если требуется) сотрудников.

51. Разработка функциональных и технических требований к СЭД;

Основным критерием выбора СЭД для российского пользователя является соответствие системы принятым стандартам и нормам делопроизводства и отсутствие противоречий с законодательством.

Регламентация электронного документооборота на государственном уровне ведется по нескольким направлениям. Это законодательное регулирование (федеральные законы), стандартизация в области делопроизводства и документооборота, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, приказы и распоряжения органов государственной власти и управления. Высшей юридической силой обладают законы Российской Федерации.

Незнание закона не освобождает от ответственности.

Стандарт MoReq-2

Стандарт (спецификация) MMoReq-2 (Model Requirements for the management of electronic records) «Типовые требования к автоматизированным системам электронного документооборота», изданный в 2008 году Европейской Комиссией и переведенный на русский язык, содержит более 700 требований к управлению электронными документами в 12 модулях. Стандарт можно использовать для формирования технического задания для построения программных продуктов автоматизации документооборота.

Таблица 1. Функциональные требования к СЭД по спецификации MOREQ 2

№	Группа требований	Количество требований
1	Схема классификации и организация дел	77
2	Управление доступом и безопасность	40
3	Хранение, отбор и передача	68
4	Ввод и регистрация документов	69
5	Идентификация информационных объектов	33
6	Поиск, извлечение и отображение	54

7	Административные функции	62
8	Опциональные модули	199
9	Нефункциональные требования	124

Требования компании к СЭД

Каждая компания в зависимости от специфики деятельности и организации документооборота формулирует свои требования к системам электронного документооборота. Тем не менее, [ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007](#) «Управление документами. Общие требования», [часть процессов](#) — регистрация документа в системе, классификация доступа и защиты, установление порядка и сроков хранения и др. — идентифицирует как процессы управления документами. Такие процессы будут общими практически для любой компании. Обобщенные требования компаний к СЭД включают в себя также:

- регистрацию, учет и контроль входящих, исходящих, внутренних документов, обращений граждан, организационно-распорядительных документов;
- возможность перевода бумажных документов в электронный вид, потоковое сканирование, распознавание документов;
- жесткость бизнес-процессов и, в то же время, возможность строить их «на лету» и в произвольной форме;
- обмен документами между территориально распределенными подразделениями;
- рубрикацию, категоризацию и классификацию документов;
- поиск по реквизитам и полнотекстовый поиск по содержанию документов с учетом морфологии языка;
- учет и обработку документов, находящихся на архивном хранении;
- формирование отчетности;
- управление правами доступа;
- применение электронно-цифровой подписи.

В части организации рабочих процессов компании формулируют свои требования к СЭД в следующем виде:

- создание проектов документов;
- согласование проектов документов;
- утверждение документов;
- создание резолюций, поручений;
- контроль исполнительской дисциплины;
- контроль версий документов;
- протоколирование действий;
- обсуждение документов;
- делегирование полномочий по исполнению документов и т.д.

Кроме всех этих требований к СЭД, компании ожидают от нее соответствия концепции развития ИТ в компании в целом. Что, в свою очередь, предполагает масштабируемость, возможность создания территориально-распределенных СЭД, а также — расширения функциональных задач. Важное ожидаемое свойство системы — ее открытость, т.е. возможность внесения изменений, в том числе силами собственных специалистов.

Необходима предприятиям и возможность СЭД к интеграции с корпоративной информационной системой, в т.ч. электронной почтой, со стандартными офисными приложениями, корпоративным порталом компании.

Для работы в органах исполнительной власти интеграция позволяет организовать единое информационное пространство для обмена документами с системой межведомственного электронного документооборота, взаимодействовать с сайтом, для загрузки обращений граждан.

Непреложное требование компаний к СЭД — обеспечение информационной безопасности и защита документов и содержащейся в них информации.

52. Проведение аудита внедренной системы электронного документооборота на предмет соответствия установленным требованиям.

Обследование после реализации пилотного проекта является неотъемлемой частью процедуры внедрения и использования СЭД. На этом этапе оценивается эффективность работы системы, выявляются недостатки и необходимые доработки, определяются направления дальнейшего развития системы.

В зависимости от того, будут ли привлечены к проверке сторонние специалисты или же проверка будет организована «своими силами», выделяют внешний и внутренний аудит.

Внешний аудит — проверка деятельности с привлечением внешних специалистов. Данный вид аудита позволит получить действительно независимую оценку, которая возможна только при «взгляде со стороны». Такой вид аудита приемлем в случае внедрения системы электронного документооборота, когда специалисты фирмы-разработчика ПО исследуют объект автоматизации, описывают схемы документооборота, выявляют виды документов, используемых в деятельности организации.

При внешнем аудите в группе аудиторов все же должен присутствовать представитель фирмы-заказчика аудита (желательно специалист службы ДОУ), поскольку некоторые нюансы могут быть скрыты от «внешних глаз». К тому же часто при внешнем аудите приоритеты могут быть отданы процессам документооборота, а не документированию информации. Только специалист службы ДОУ сможет проанализировать документы на соответствие внешним и внутренним нормам.

Внутренний аудит — мероприятие, осуществляемое собственными силами организации. Основная цель внутреннего аудита — контроль соблюдения сотрудниками компании требований законодательства, нормативных актов и стандартов профессиональной деятельности.

Согласно ГОСТ Р ИСО 9001–2008 «Системы менеджмента качества. Требования» (идентичен международному стандарту ISO 9001:2008), в организации, стремящейся к повышению удовлетворенности потребителей (клиентов) путем эффективного применения системы менеджмента качества, должны фигурировать 6 обязательных документированных процедур (стандартов), одна из которых — «Внутренний аудит». В данном внутреннем документе возможно описать цели, принципы и правила проведения мероприятия.

С точки зрения планирования мероприятий возможны плановый и внеплановый аудиты.

Вне зависимости от выбранного вида аудита проверку делопроизводства возможно построить по следующей схеме:

Организационный этап. В данном случае определяется состав аудиторской группы, определяются цели, задачи и сроки проведения аудита.

Определение объекта аудита.

Этап второй возможно объединить с первым, в этом случае решения, принятые по определению объекта и предмета проверки, отражаются в приказе, план мероприятия может служить приложением к приказу и пр.

Сверка документов.

Проверка документации — детальное изучение документов с целью выявления соответствия установленным требованиям, выявление ошибок.

Анализ делопроизводственных процессов.

Оформление отчетов по аудиту.

Подготовка рекомендаций по устранению выявленных нарушений (ошибок).

53. Этап внедрения и реализации СЭД и электронного архива в полном объеме.

По результатам аудита пилотного проекта проводятся комплексные мероприятия по автоматизации документооборота в компании.

Результат — акт ввода СЭД в опытную эксплуатацию.

Описанная комплексная методика по выбору и внедрению СЭД позволяет максимально эффективно и точно осуществить выбор СЭД согласно целям и задачам организации-заказчика, назначению системы, провести грамотную подготовку организации к внедрению и в итоге полноценно автоматизировать документооборот

Предпосылки создания или внедрения СЭД являются:

- Необходимость автоматизации административного управления организации, сложность структуры.
- Наличие бумажного архива большого объема.
- Необходимость управления потоками работ.
- Требования по срокам хранения документов.
- Возможность интеграции с существующими системами.
- Наличие территориально-удаленных подразделений.
- Необходимость поиска информации,
- Обеспечение безопасности данных.
- Соответствие международным, отраслевым и государственным стандартам.

Выделим следующие этапы внедрения СЭД.

1-й этап. Анализ ситуации.

Перед началом процесса внедрения СЭД на предприятии требуется провести обследование с целью:

- получения общей информации об объекте внедрения СЭД;

- определения целей внедрения;
- определения общих ключевых требований к СЭД и границ проекта;
- определения общего состояния организации документооборота и делопроизводства;
- определения основных участников проекта (формирование рабочей группы);
- определения общего уровня сложности потенциального проекта;
- оценки потребностей по миграции данных и интеграции с другим ПО.

Далее проходит информационное обследование. Исследуются и описываются существующие бизнес-процессы (as is – «как есть»). В результате анализа собранных данных предлагаются оптимизированные бизнес-процессы (to be — «как должно быть»), формулируются функциональные требования к СЭД.

Цели информационного обследования:

- изучение и точное описание бизнес-процессов, подлежащих автоматизации;
- разработка рекомендаций по оптимизации документопотоков и организации документооборота и делопроизводства;
- определение и описание модификаций системы, интерфейсов, в том числе интерфейсов с внешними системами и средств переноса данных из существующих программ, которые должны быть разработаны и внедрены в ходе проекта;
- разработка технического задания (ТЗ).

2-й этап. Идентификация проблемы.

Основными целями внедрения СЭД на предприятии являются:

- обеспечение более эффективного управления деятельностью организации на всех уровнях;
- введение более строгой и регламентированной системы учёта;
- накопление информации и управление данными;
- оптимизация бизнес-процессов;
- обеспечение автоматизации процесса продаж и закупок;
- автоматизация составления отчётности бизнес-деятельности;
- разработка средства для обмена и хранения данных в распределённой базе;
- экономия ресурсов за счет сокращения расходов на управление бумажной документацией.

Эти возможности сделают систему главной управляющей программой бизнес-деятельности организации и оградят пользователей от рутинных задач, что повысит производительность и эффективность работы. Функционал программы позволит в конечном итоге добиться:

- повышения скорости и точности работы с клиентами;
- автоматизированного обмена информацией между структурными подразделениями фирмы;
- автоматизации работы с контрагентами;
- минимизации вмешательства человека в задачи, требующие рутинных или сложных вычислений;
- удобства ведения учёта и получения отчётности.

3-й этап. Определение критериев выбора средств программирования. Построение системы управления организацией зависит во многом от специфики её работы. Выбор средства проектирования системы или внедрение уже готовых продуктов автоматизации зависят от таких факторов, как организационно-правовая форма компании, вид деятельности и налогообложения, схема ведения учёта, виды товаров и услуг, виды взаиморасчётов с покупателями и др.

4-й этап. Разработка альтернатив.

5-й этап. Выбор альтернативы.

6-й этап. Реализация проекта внедрения СЭД.

54. Понятие электронного документа. Преимущества и недостатки электронных документов в сравнении с бумажными документами.

149 ФЗ-электронный документ - 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;

Преимущества использования электронных документов:

- выполнение компьютерной обработки электронных документов значительно ускоряется;
- ускоряется и упрощается сбор, обработка, систематизация и поиск любой информации;
- при рассылке документов по электронной почте они оперативно (практически мгновенно) передаются на любые расстояния;
- хранение электронных документов не требует больших площадей для архивов;
- повышается эффективность работы с документами;
- создание электронных архивов документов предоставляет возможность использования полученной информации для подготовки новых;
- наличие базы заготовок документов сокращает время на подготовку новых документов;
- снижается расход бумаги при возможности работы с электронным проектом документа и внесении изменений без вывода на бумагу;
- возникает возможность одновременной рассылки проекта документа сразу нескольким визирующим;
- возникает возможность одновременной рассылки документа по электронной почте сразу нескольким адресатам.

Недостатки электронных документов:

- необходимость наличия технических средств для создания, прочтения и дальнейшего хранения документов;
- необходимость защиты информации от внесения несанкционированных изменений.

Непрерывность. К цифровым данным можно легко получить доступ, но также легко их можно и потерять. Если жесткий диск выйдет из строя, пропадут все документы, хранящиеся на нем. Чтобы не потерять данные нужно использовать внешнюю систему резервного копирования.

Основные мероприятия по обеспечению защиты электронных документов

Безопасность электронных документов должна достигаться применением взаимосвязанного комплекса мер, к числу которых относятся:

- электронная подпись документов;
- шифрование сообщений при передаче по каналам связи;
- управление ключевой системой;
- разграничение полномочий при работе с электронными документами;
- защита на уровне протоколов связи;
- защита архивов от разрушения;
- существование арбитра;
- организационные меры.

Основой комплекса мер по защите информации является электронная подпись, при отсутствии которой трудно достичь приемлемого уровня безопасности в системе. Исключением могут быть ситуации, где существует полное доверие между обменивающимися сторонами. В этом случае меры защиты должны быть направлены на предотвращение возможного проникновения в систему посторонних лиц.

Электронная подпись должна выполнять задачи, которые выполняет подпись, поставленная на документе рукой. Причем, никаких средств для реализации контроля подлинности информации, кроме анализа самой информации, не существует. Решение этой проблемы стало возможным после создания криптографических алгоритмов, позволяющих одной или более сторонам, знающим секретные части информации (ключи), осуществлять операции обработки информации, которые с большой вероятностью не могут быть воспроизведены теми, кто не знает этих секретных ключей.

Помимо угроз, связанных с нарушением целостности, конфиденциальности и подлинности сообщений в системах электронных документов, существуют угрозы, связанные с воздействием на сообщения. К их числу относятся уничтожение, задержка, дублирование, переупорядочивание, переориентация отдельных сообщений, маскировка под другого абонента или другой узел. Угрозы этого типа нейтрализуются использованием в системе защищенных протоколов связи.

Защита на уровне протоколов достигается принятием следующих мер:

- управление соединением;
- квитирование;
- нумерация сообщений;
- поддержание единого времени.

Управление соединением необходимо при использовании коммутируемых линий связи и включает в себя – запрос идентификатора, аутентификацию источника сообщения и разрыв соединения при получении неправильного идентификатора.

Существует несколько схем управления соединением.

Как правило, дается несколько попыток для ввода идентификатора, и если все они оказываются неудачными, связь разрывается.

Более надежным способом управления соединением является автоматический

обратный вызов. При попытке установить соединение приемной стороной запрашивается идентификатор, после чего связь разрывается. Затем в зависимости от результатов проверки либо производится повторное соединение по выбранному из списка номеру, либо связь прекращается. Надежность такого способа зависит от качества каналов связи и правильности заполнения списка доступных номеров.

Квитирование это процедура выдачи подтверждения (квитанции) о получении сообщения узлом или адресатом, позволяющая отслеживать состояние переданного документа. Дополнительной гарантией может быть включение в состав квитанции электронной подписи. Для предотвращения возможности отказа одной из сторон от факта получения сообщения протокол может предусматривать возврат копий полученных документов (по аналогии с бумажным документооборотом) с электронной подписью получателя.

Значительное число умышленных атак и случайных ошибок можно выявить, если ввести нумерацию сообщений. Получение документа с уже использованным номером или номером, значительно превышающим текущий, является событием, указывающим на нарушение правильности работы системы и требующим немедленной реакции со стороны ответственного за безопасность.

Установление и поддержание в системе электронных платежей единого времени для всех абонентов значительно снижает вероятность угроз, связанных с отказом от авторства сообщения, а также уменьшает количество ошибок. При этом передаваемый документ должен содержать неизменяемые дату и время подписания, заносимые в него автоматически.

Защита от несанкционированного доступа (НСД) к терминалам, на которых ведется подготовка и обработка сообщений, должна обеспечиваться применением программных и программно-аппаратных средств и организационной поддержкой. Средства защиты должны обеспечивать идентификацию и надежное опознавание пользователей, разграничение полномочий по доступу к ресурсам, регистрацию работы и учет попыток НСД.

Организационные меры в системах электронных документов, как правило, направлены на четкое распределение ответственности при работе с документами и создание нескольких рубежей контроля.

Разграничение доступа на рабочие места, как административными мерами (напр., разграничение доступа в помещения), так и с использованием различных систем ЗНСД, что особенно актуально для тех же ЦГК и СЦ.

– Выделение на предприятии должностного лица (администратора по безопасности), отвечающего за функционирование систем защиты документооборота. Основные функции администратора по безопасности:

– Разработка и контроль практического осуществления мероприятий по обеспечению безопасного функционирования систем защиты.

– Периодический контроль целостности систем защиты, состояния охранной сигнализации и соблюдения режима охраны помещений, в которых расположены системы защиты.

– Периодический контроль журналов операций, автоматически создаваемых программными модулями, входящими в системы защиты.

– Хранение резервных копий ключевых носителей всех операторов, работающих в системах защиты.

– Предотвращение получения злоумышленниками ключевых носителей и их тиражирования владельцами. Рекомендуется использовать в качестве ключевых носителей микропроцессорные SC.

Обязательным условием существования системы электронных платежей является поддержание архивов электронных документов. Срок хранения архивного документа может составлять несколько лет. Поэтому необходимо принимать меры для защиты архивов от разрушения. Достаточно эффективным способом защиты является помехоустойчивое кодирование.

Таким образом, можно каждому виду угроз поставить в соответствие определенные меры защиты.

Нейтрализуемые угрозы	Меры защиты
Подделка документа. Отказ от авторства. Несанкционированная модификация.	Применение электронной цифровой подписи Ведение электронных архивов
Нарушение конфиденциальности	Криптографическое закрытие
Ошибки при заполнении документов	Контроль правильности ввода документов Прохождение документов по строго определенному маршруту
Ввод ложных данных	Контроль маршрута прохождения документа Персонификация документов
Ошибки в работе системы	Регистрация и учет документов на этапах подготовки
Дублирование документов	Нумерация документов Контроль времени отправки документа Обеспечение единственности исполнения документа
Попытки получения секретного ключа	Управление ключевой системой
Несанкционированная модификация ПО	Верификация ПО
Разрушение данных	Резервное копирование
Несанкционированный доступ к конфиденциальной информации	Физическая защита помещений Разграничение прав участников электронного документооборота Применение средств защиты информации от НСД

Дополнительно необходимо учитывать практические рекомендации по следующим позициям.

Персонификация документов.

Недостаточно просто применить подпись. Необходимо добиваться того, чтобы под документом стояло минимум две ЭЦП, принадлежащих конкретным людям с конкретной ответственностью.

Контроль за выводом документов на печать.

Не следует забывать, что электронный документооборот не отменяет привычные бумажные документы. Чаще происходит наоборот — количество бумаг возрастает. И часто возникает парадоксальная ситуация: пока документ существует в электронном виде, его защищают всеми возможными способами. Затем его выводят на принтере бесчисленное число раз и в конце концов разбрасывают по мусорным корзинкам за ненадобностью.

Обеспечение конфиденциальности документов.

Работники режимно-секретных служб знают, что с приходом компьютерной техники на рабочие места контролировать процесс подготовки документов ограниченного распространения стал намного сложнее. Обычные средства защиты от несанкционированного доступа, безусловно, облегчают жизнь, но не дают возможности автоматизировать процесс учета документов и контроль за их подготовкой. Что же необходимо сделать для обеспечения безопасного процесса вывода документов на печать? В документах Гостехкомиссии России на этот вопрос есть исчерпывающий ответ:

- “...должен быть предусмотрен администратор (служба) защиты информации, ответственный за ведение, нормальное функционирование и контроль работы СЗИ от НСД. Администратор должен иметь свой терминал и необходимые средства оперативного контроля и воздействия на безопасность АС”;
- “...должна осуществляться регистрация выдачи печатных (графических) документов на “твердую” копию. Выдача должна сопровождаться автоматической маркировкой каждого листа (страницы) документа порядковым номером и учетными реквизитами АС с указанием на последнем листе документа общего количества листов (страниц). В параметрах регистрации указываются:
 - дата и время выдачи (обращение к подсистеме вывода);
 - спецификация устройства выдачи (логическое имя (номер) внешнего устройства);
 - краткое содержание (наименование, вид, шифр, код) и уровень конфиденциальности документа;
 - идентификатор субъекта доступа, запросившего документ;
 - объем фактически выданного документа (количество страниц, листов, копий) и результат выдачи: успешный (весь объем), неуспешный”.

Безопасность электронных документов должна достигаться применением взаимосвязанного комплекса мер, к числу которых относятся:

- электронная подпись документов;
- шифрование сообщений при передаче по каналам связи;
- управление ключевой системой;
- разграничение полномочий при работе с электронными документами;
- защита на уровне протоколов связи;
- защита архивов от разрушения;
- существование арбитра;
- организационные меры.

Основой комплекса мер по защите информации является электронная подпись, при отсутствии которой трудно достичь приемлемого уровня безопасности в системе. Исключением могут быть ситуации, где существует полное доверие между обменивающимися сторонами. В этом случае меры защиты должны быть направлены на предотвращение возможного проникновения в систему посторонних лиц.

Электронная подпись должна выполнять задачи, которые выполняет подпись, поставленная на документе рукой. Причем, никаких средств для реализации контроля подлинности информации, кроме анализа самой информации, не существует. Решение этой проблемы стало возможным после создания криптографических алгоритмов, позволяющих одной или более сторонам, знающим секретные части информации (ключи), осуществлять операции обработки информации, которые с большой вероятностью не могут быть воспроизведены теми, кто не знает этих секретных ключей.

Здесь необходимо использовать схемы, основанные на двухключевой криптографии. В таких случаях у передающего абонента сети имеется свой секретный ключ подписи, а у принимающего абонента - несекретный открытый ключ подписи передающего абонента. Этот открытый ключ можно трактовать как набор проверочных соотношений, позволяющих судить об истинности подписи передающего абонента, но не позволяющих восстановить секретный ключ подписи. Передающий абонент несет единоличную ответственность за свой секретный ключ. Никто, кроме него, не в состоянии сгенерировать корректную подпись. Секретный ключ передающего абонента можно рассматривать как личную печать, и владелец должен всячески ограничивать доступ к нему посторонних лиц.

Принцип их действия основан на применении односторонних функций, позволяющих разделить функции шифрования и дешифрования. При этом, не зная ключа шифрования, являющегося секретным, можно лишь прочитать зашифрованный текст.

На практике, как правило, в схемах подписи вместо документа x рассматривают его хеш-функцию $h(x)$, обладающую рядом специальных свойств, важнейшее из которых - отсутствие "коллизий", т.е. практическая невозможность создания двух различных документов с одинаковым значением хеш-функции.

Наиболее известны следующие математические схемы подписи: RSA - названа по первым буквам фамилий авторов (R.L.Rivest, A.Shamir, L.Adleman), OSS (H.Ong, C.P.Schnorr, A.Shamir), Эль-Гамаль (T.ElGamal), Рабина (M.Rabin), Окамото - Сараиси (T.Okamoto, A.Shiraishi), Many-moto - Имаи (T.Matsumoto, H.Imai).

Трудность задач подделки подписи в этих схемах основана на вычислительной

сложности задач факторизации или дискретного логарифмирования. Среди схем, предложенных отечественными учеными, можно отметить оригинальную схему А.А. Грушо (1992 г.). Ее однонаправленная функция, в отличие от вышеперечисленных, основана не на сложности теоретико-числовых задач, а на сложности решения систем нелинейных булевых уравнений.

На сегодняшний день и практических приложениях наибольшее распространение получили две схемы: метод RSA и метод Эль-Гамала.

В стандарте США на цифровую подпись DSS -Digital Signature Standard используются специально созданные алгоритмы. В основу этих алгоритмов положены схемы Эль-Гамала и Шнора.

В России приняты стандарты: ГОСТ Р 34.10-94 "Процедуры выработки и проверки электронной цифровой подписи на базе асимметричного криптографического алгоритма" и ГОСТ Р 34.11-94 "Функция хеширования". В основу ГОСТ Р 34.10-94 положена однонаправленная функция, основанная на дискретном возведении в степень.

Конфиденциальность и целостность передаваемых по каналам связи данных обеспечиваются применением средств криптографической защиты, использующих одноключевые (один и тот же ключ, являющийся секретным, используется и для шифрования и для дешифрования) алгоритмы. Среди множества алгоритмов этого типа наибольшим доверием пользуются криптографические преобразования, соответствующие стандартам.

Наибольшее распространение получил введенный в действие в 1977 году национальный стандарт США DES (Data Encryption Standard), практически повсеместно используемый в банковской сфере. Отечественный стандарт криптографического преобразования информации, - ГОСТ 28147-89, был введен в действие с июля 1990 года. Оба этих стандарта используются российскими коммерческими банками для закрытия сообщения, передаваемых по каналам связи.

Целостность финансовых сообщений при передаче и их защита от различных манипуляций обеспечивается проверкой поля данных, добавляемого к сообщению и являющегося функцией от содержимого сообщения и секретного ключа. Способ формирования этого поля также описывается стандартами: вычисление кода проверки подлинности данных (MAO в ISO 8730 и получение имитовставки в ГОСТ 28147-89).

Использование криптографических средств требует создания надежной ключевой системы, в которой операции генерации, хранения, рассылки и уничтожения ключей удовлетворяли бы требованиям безопасности. Для построения ключевой системы американскими банками в основном используется стандарт на управление ключами финансовых сообщений ANSI X9.17, предполагающий существование в системе Центра распределения ключей (ЦРК), выполняющего все операции по управлению ключами.

В криптосистеме с ЦРК существуют три вида ключей:

- главный ключ,
- ключи шифрования ключей
- сеансовые ключи.

Международный стандарт ISO 8532 (Banking-Key-Management) также описывает иерархическую ключевую систему с центром распределения ключей. Эти стандарты требуют передачи старшего ключа неэлектронным способом

(фельдсвязью), исключая его компрометацию. Иерархические схемы являются достаточно дорогостоящими и требуют полного доверия к ЦРК, генерирующему и рассылающему ключи.

Метод с открытым ключом позволяет значительно упростить ключевую систему. При этом отпадает необходимость использования защищенных каналов связи. Однако возникает необходимость надежной аутентификации абонента, приславшего открытый ключ. Роль администратора в системе сводится к проверке принадлежности открытых ключей, помещению их в справочник и рассылке этого справочника всем абонентам системы. Эти функции выполняются Центром Верификации Ключей (ЦВК).

Основная операция, осуществляемая ЦВК - сертификация ключей. Суть ее заключается в следующем. Абонент, желающий участвовать в обмене сообщениями, посылает ЦВК свой открытый ключ в распечатанном виде, заверив его мастичной печатью своей организации и подписями должностных лиц. Все остальные абоненты получают этот ключ от ЦВК. Основанием для включения нового открытого ключа в каталог является наличие электронной подписи ЦВК. Кроме того, на ЦВК возлагается задача по оповещению всех участников обмена электронными документами в случае компрометации ключей.

Самым слабым звеном в системе электронных документов с точки зрения безопасности является секретный ключ. Поэтому наибольшее внимание следует уделять сохранению его в тайне. С этой точки зрения чрезвычайно важно правильно выбрать тип носителя для хранения секретного ключа. Критериями оценки при выборе носителя являются:

- наличие перезаписываемой памяти необходимого объема;
- сложность копирования информации;
- удобство хранения;
- защищенность от внешних воздействий.

Указанным требованиям в наибольшей степени удовлетворяют электронные карточки. (Один из вариантов - электронные карточки Touch Memory американской фирмы Dallas Semiconductor, размещенные в металлическом корпусе, имеющие уникальный код и до 2-х Кбайт перезаписываемой памяти).

Применяемые организационные меры должны:

- предусматривать периодическую смену секретных ключей,
- определять порядок хранения носителей и схему оповещения о событиях, связанных с компрометацией ключей.

Заявление о компрометации секретного ключа влечет за собой исключение из каталогов всех абонентов соответствующих открытых ключей и прекращение обработки документов, подписанных с помощью данного ключа.

Помимо угроз, связанных с нарушением целостности, конфиденциальности и подлинности сообщений в системах электронных документов, существуют угрозы, связанные с воздействием на сообщения. К их числу относятся уничтожение, задержка, дублирование, переупорядочивание, переориентация отдельных сообщений, маскировка под другого абонента или другой узел. Угрозы этого типа нейтрализуются использованием в системе защищенных протоколов связи.

Защита на уровне протоколов достигается принятием следующих мер:

- управление соединением;
- квитирование;

- нумерация сообщений;
- поддержание единого времени.

Управление соединением необходимо при использовании коммутируемых линий связи и включает в себя – запрос идентификатора, аутентификацию источника сообщения и разрыв соединения при получении неправильного идентификатора.

Существует несколько схем управления соединением.

Как правило, дается несколько попыток для ввода идентификатора, и если все они оказываются неудачными, связь разрывается.

Более надежным способом управления соединением является автоматический обратный вызов. При попытке установить соединение приемной стороной запрашивается идентификатор, после чего связь разрывается. Затем в зависимости от результатов проверки либо производится повторное соединение по выбранному из списка номеру, либо связь прекращается. Надежность такого способа зависит от качества каналов связи и правильности заполнения списка доступных номеров.

Квитирование это процедура выдачи подтверждения (квитанции) о получении сообщения узлом или адресатом, позволяющая отслеживать состояние переданного документа. Дополнительной гарантией может быть включение в состав квитанции электронной подписи. Для предотвращения возможности отказа одной из сторон от факта получения сообщения протокол может предусматривать возврат копий полученных документов (по аналогии с бумажным документооборотом) с электронной подписью получателя.

Значительное число умышленных атак и случайных ошибок можно выявить, если ввести нумерацию сообщений. Получение документа с уже использованным номером или номером, значительно превышающим текущий, является событием, указывающим на нарушение правильности работы системы и требующим немедленной реакции со стороны ответственного за безопасность.

Установление и поддержание в системе электронных платежей единого времени для всех абонентов значительно снижает вероятность угроз, связанных с отказом от авторства сообщения, а также уменьшает количество ошибок. При этом передаваемый документ должен содержать неизменяемые дату и время подписания, заносимые в него автоматически.

Защита от несанкционированного доступа (НСД) к терминалам, на которых ведется подготовка и обработка сообщений, должна обеспечиваться применением программных и программно-аппаратных средств и организационной поддержкой. Средства защиты должны обеспечивать идентификацию и надежное опознавание пользователей, разграничение полномочий по доступу к ресурсам, регистрацию работы и учет попыток НСД.

Организационные меры в системах электронных документов, как правило, направлены на четкое распределение ответственности при работе с документами и создание нескольких рубежей контроля.

Перечень должностных лиц и их обязанностей может выглядеть следующим образом:

- бухгалтер предприятия - ввод документа, подпись, шифрование документа на ключе директора, составление баланса;
- директор предприятия - верификация документа, подпись, шифрование на ключе банка;

- оператор клиента - отправка и прием зашифрованных сообщений;
- оператор банка - отправка и прием зашифрованных документов;
- операционист - расшифрование и проверка получаемых документов, подготовка выписок, подпись, шифрование на ключе клиента;
- менеджер - верификация документов и отражение их в операционном дне банка, подпись;
- администратор - управление ключами, связь с ЦБК, обработка учетных и регистрационных журналов, поддержание системы защиты.

Обязательным условием существования системы электронных платежей является поддержание архивов электронных документов. Срок хранения архивного документа может составлять несколько лет. Поэтому необходимо принимать меры для защиты архивов от разрушения. Достаточно эффективным способом защиты является помехоустойчивое кодирование.

Таким образом, можно каждому виду угроз поставить в соответствие определенные меры защиты.

Нейтрализуемые угрозы	Меры защиты
Подделка документа. Отказ от авторства. Несанкционированная модификация.	Применение электронной цифровой подписи Ведение электронных архивов
Нарушение конфиденциальности	Криптографическое закрытие
Ошибки при заполнении документов	Контроль правильности ввода документов Прохождение документов по строго определенному маршруту
Ввод ложных данных	Контроль маршрута прохождения документа Персонификация документов
Ошибки в работе системы	Регистрация и учет документов на этапах подготовки
Дублирование документов	<ul style="list-style-type: none"> • Нумерация документов • Контроль времени отправки документа • Обеспечение единственности исполнения документа
Попытки получения секретного ключа	Управление ключевой системой
Несанкционированная модификация ПО	Верификация ПО
Разрушение данных	Резервное копирование
Несанкционированный доступ к конфиденциальной информации	<ul style="list-style-type: none"> • Физическая защита помещений

	<ul style="list-style-type: none"> • Разграничение прав участников электронного документооборота • Применение средств защиты информации от НСД
Кражи и утери документов	Контроль за выводом документов на печать

Дополнительно необходимо учитывать практические рекомендации по следующим позициям.

Персонификация документов.

Недостаточно просто применить подпись. Необходимо добиваться того, чтобы под документом стояло минимум две ЭЦП, принадлежащих конкретным людям с конкретной ответственностью.

Контроль за выводом документов на печать.

Не следует забывать, что электронный документооборот не отменяет привычные бумажные документы. Чаще происходит наоборот — количество бумаг возрастает. И часто возникает парадоксальная ситуация: пока документ существует в электронном виде, его защищают всеми возможными способами. Затем его выводят на принтере бесчисленное число раз и в конце концов разбрасывают по мусорным корзинкам за ненадобностью.

Обеспечение конфиденциальности документов.

Работники режимно-секретных служб знают, что с приходом компьютерной техники на рабочие места контролировать процесс подготовки документов ограниченного распространения стал намного сложнее. Обычные средства защиты от несанкционированного доступа, безусловно, облегчают жизнь, но не дают возможности автоматизировать процесс учета документов и контроль за их подготовкой.

56. Понятие системы электронного документооборота. Применение системы электронного документооборота как способ обеспечения защиты электронных документов.

Система электронного документооборота (СЭД) - это система автоматизации работы с информационными документами на протяжении всего их жизненного цикла (создание, изменение, хранение, поиск, классификация и пр.), а также процессов взаимодействия между сотрудниками. При этом под документами в первую очередь подразумеваются неструктурированные электронные документы (файлы Word, Excel и пр.). Как правило, СЭД включает в себя электронный архив документов и систему автоматизации деловых процессов и поддержку функциональности делопроизводства.

В западной терминологии для подобных систем используются термины [EDMS](#), [ECM System](#).

Электронный документооборот (ЭДО) — совокупность автоматизированных процессов по работе с документами, представленными в электронном виде, с реализацией концепции «безбумажного делопроизводства».

Все угрозы для системы электронного документооборота можно разбить на следующие четыре класса:

- угроза целостности — повреждение и уничтожение информации, искажение информации - как ненамеренное в случае ошибок и сбоев, так и злоумышленное;
- угроза конфиденциальности — это любое нарушение конфиденциальности, в том числе кража, перехват информации, изменения маршрутов следования;
- угроза работоспособности системы — всевозможные угрозы, реализация которых приведет к нарушению или прекращению работы системы, сюда входят как умышленные атаки, так и ошибки пользователей, а также сбои в оборудовании и программном обеспечении.

В любой современной системе электронного документооборота должна быть реализована защита от этих угроз, иначе в использовании такой системы нет смысла т.к. от потери информации компания может потерять на порядок выше, чем от неоперативной и несвоевременной обработки информации. Особую роль при построении защищенной системы электронного документооборота играет и упорядочение документооборота, которое позволяет выстроить более качественную систему защиты.

При построении защищенной среды электронного документооборота необходимо четко знать, откуда ждать неприятностей, т.е. очертить круг источников угроз. Можно выделить несколько, основных, групп источников угроз: легальные пользователи системы, административный ИТ-персонал, внешние злоумышленники.

Согласно многочисленным исследованиям, от 70 до 80% потерь от преступлений приходится на атаки изнутри.

Пользователь системы является потенциальным злоумышленником, он может сознательно или несознательно нарушить конфиденциальность информации. Спектр возможных злоумышленных действий легальных пользователей достаточно широк — от скрепок в аппаратных частях системы до кражи информации с корыстной целью. При этом возможна реализация угроз в разных классах: угрозы конфиденциальности, целостности, работоспособности.

Особую группу составляет административный ИТ - персонал, или персонал службы ИТ-безопасности. Эта группа, как правило, имеет не ограниченные полномочия и доступ к хранилищам данных, поэтому к ней нужно относиться с особым вниманием. Они не только имеют большие полномочия, но и наиболее квалифицированы в вопросах безопасности и информационных возможностей.

Состав внешних злоумышленников сугубо индивидуален. Это могут быть и конкуренты, и партнеры, и даже клиенты.

Любая защищенная СЭД должна иметь средства защиты для выполнения следующих функций:

- обеспечение сохранности документов;
- обеспечение безопасного доступа;
- обеспечение конфиденциальности;
- обеспечение подлинности документов;

- протоколирование действий пользователей.

СЭД должна обеспечить сохранность документов от потери и порчи и иметь возможность их быстрого восстановления.

Согласно статистике, потери важной информации в 45 % случаев приходится на физические причины (отказ аппаратуры, стихийные бедствия и т. п.), 35 % обусловлены ошибками пользователей и менее 20 % - действием вредоносных программ и злоумышленников.

Безопасный доступ к данным внутри СЭД обеспечивается аутентификацией и разграничением прав доступа к объектам.

В СЭД могут использоваться различные методы аутентификации. Самый распространенный из них — применение многоразовых паролей. Шифрованные значения паролей обычно хранятся на сервере в специальной базе данных пользователей. Однако надежность данного метода сильно снижает человеческий фактор. Даже если пользователь использует правильно сгенерированный пароль, иногда его можно обнаружить записанным на листке бумаги в столе или под клавиатурой.

Часто полномочия пользователя подтверждаются специальным носителем информации. Существует множество решений для имущественной аутентификации пользователя: это USB-ключи, смарт-карты, магнитные карты, дискеты и компакт-диски. Здесь также не исключено влияние человеческого фактора, но злоумышленнику необходимо не только получить сам ключ, но и узнать PIN-код.

Надежным для проведения идентификации и последующей аутентификации является биометрический метод, при котором пользователь идентифицируется по своим биометрическим данным (это может быть отпечаток пальца, сканирование сетчатки глаза). Однако стоимость решения в этом случае выше, а современные биометрические технологии еще не настолько совершенны, чтобы избежать ложных срабатываний или отказов.

Важным параметром аутентификации является количество учитываемых факторов. Процесс аутентификации может быть однофакторным, двухфакторным и т. д. Возможно также комбинирование различных методов: парольного, имущественного и биометрического. Например, аутентификация может проходить при помощи пароля и отпечатка пальца (двухфакторный способ).

Разграничение прав доступа к объектам. Разграничение прав доступа к объектам системы электронного документооборота, может быть реализовано исходя из различных принципов:

задание пользователей и групп, имеющих право чтения, редактирования или удаления всего документа, включая присоединенные файлы и реквизиты;

мандатный доступ по группам, когда доступ к данным, предоставляется в соответствии с фиксированными уровнями полномочий групп пользователей;

разграничение доступа к различным частям документов, например к разным присоединенным файлам, группам реквизитов, полям регистрационных карточек, поручениям по документу.

Среди методов разграничения доступа можно выделить:

задание доступа на уровне серверной базы данных;

ограничение доступа на интерфейсном уровне, когда ряд действий не может быть выполнен через пользовательский интерфейс, но доступен в случае написания отдельной программы.

Обеспечение конфиденциальности информации осуществляется с помощью криптографических методов защиты данных. Их применение позволяет не нарушить конфиденциальность документа даже в случае его попадания в руки стороннего лица.

Не стоит забывать, что любой криптографический алгоритм обладает таким свойством, как криптостойкость, т. е. и его защите есть предел. Нет шифров, которые нельзя было бы взломать, — это вопрос только времени и средств. Те алгоритмы которые еще несколько лет назад считались надежными сегодня уже успешно взламываются.

Поэтому для обеспечения конфиденциальности следует убедиться, что за время, потраченное на взлом зашифрованной информации, она либо безнадежно устареет, либо средства, потраченные на ее взлом, превзойдут стоимость самой информации.

Кроме того, не следует забывать об организационных мерах защиты. Какой бы эффективной криптография ни была, ничто не мешает третьему лицу прочесть документ, например, стоя за плечом человека, который имеет к нему доступ, или расшифровать информацию, воспользовавшись ключом, лежащим в столе сотрудника.

При организации электронного документооборота необходимо обеспечить юридическую значимость электронных документов в соответствии с российским законодательством. Эту задачу можно решить, используя систему электронной цифровой подписи (ЭЦП) и инфраструктуру управления открытыми ключами РКІ.

Основной принцип работы ЭЦП основан на технологии шифрования с асимметричным ключом, при которой ключи для шифрования и расшифрования данных различны: имеется закрытый ключ, который позволяет зашифровать информацию, и открытый ключ, при помощи которого можно эту информацию расшифровать, но с его помощью невозможно зашифровать эту информацию. Таким образом, владелец цифровой подписи должен владеть закрытым ключом и не допускать его передачу другим лицам, а открытый ключ может распространяться публично для проверки подлинности цифровой подписи, полученной при помощи закрытого ключа.

Подписать электронный документ с использованием ЭЦП может только обладатель закрытого ключа, а проверить наличие ЭЦП способен любой участник электронного документооборота; получивший открытый ключ, парный закрытому ключу отправителя. Успешная проверка ЭЦП показывает, что электронный документ подписан именно тем, от кого он исходит, и что он не был модифицирован после наложения ЭЦП.

Подтверждение принадлежности открытых ключей конкретным лицам осуществляет удостоверяющий центр инфраструктуры управления открытыми ключами РКІ — специальная организация, которой доверяют все участники информационного обмена.

Обращение в удостоверяющий центр позволяет каждому участнику убедиться, что имеющиеся у него копии открытых ключей других участников (для проверки их ЭЦП) действительно принадлежат этим участникам.

Большинство производителей СЭД имеют встроенные в свои системы, собственноручно разработанные или партнерские средства для использования ЭЦП, как, например, в системах Directum или «Евфрат-Документооборот». Такой тесной

интеграции с ЭЦП немало способствовал выход федерального закона об ЭЦП (№ 1-ФЗ от 10.01.2002), в котором электронная цифровая подпись была признана имеющей юридическую силу наряду с собственноручной подписью. Стоит заметить, что согласно законам РФ свою систему электронной цифровой подписи может разрабатывать только компания имеющая на это соответствующую лицензию от ФСБ.

Важным моментом в защите электронного документооборота является протоколирование действий пользователей. Его правильная реализация в системе позволяет отследить все неправомерные действия и найти виновника, а при оперативном вмешательстве даже пресечь попытку неправомерных или наносящих вред действий.

Такая возможность обязательно должна присутствовать в самой СЭД. Кроме того, дополнительно можно воспользоваться решениями сторонних разработчиков и партнеров, чьи продукты интегрированы с СЭД. Прежде всего, следует отметить СУБД и хранилища данных, любой подобный продукт крупных разработчиков таких как «Майкрософт» или Oracle, наделен этими средствами. Так можно использовать возможности операционных систем по протоколированию действий пользователей.

При формировании защиты электронного документооборота необходимо объективно оценить возможные угрозы и риски СЭД и величину возможных потерь от реализованных угроз. Как уже отмечалось, защита СЭД не сводится только лишь к защите документов и разграничению доступа к ним. Необходимо обеспечить защиту аппаратных средств, системы, персональных компьютеров, принтеров и прочих устройств; защиту сетевой среды, в которой функционирует система; защиту каналов передачи данных и сетевого оборудования. На каждом уровне защиты важную роль играет комплекс организационных мер (инструктаж, подготовка персонала к работе с конфиденциальной информацией). Защита системы электронного документооборота должна быть комплексной.

57. Понятие и назначение электронной подписи. Виды электронной подписи согласно закону № 63-ФЗ «Об электронной подписи»

Электронная подпись - информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию. Видами электронной подписи являются *Электронная подпись простая и электронная подпись усиленная*.

Виды электронных подписей

1. Видами электронных подписей, отношения в области использования которых регулируются настоящим Федеральным законом, являются простая электронная подпись и усиленная электронная подпись.

Различаются усиленная неквалифицированная электронная подпись (далее - неквалифицированная электронная подпись) и усиленная квалифицированная электронная подпись (далее - квалифицированная электронная подпись).

2. Простой электронной подписью является электронная подпись, которая посредством использования кодов, паролей или иных средств подтверждает факт формирования электронной подписи определенным лицом.

3. Неквалифицированной электронной подписью является электронная подпись, которая:

- 1) получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи;
- 2) позволяет определить лицо, подписавшее электронный документ;
- 3) позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания;
- 4) создается с использованием средств электронной подписи.

4. Квалифицированной электронной подписью является электронная подпись, которая соответствует всем признакам неквалифицированной электронной подписи и следующим дополнительным признакам:

- 1) ключ проверки электронной подписи указан в квалифицированном сертификате;
- 2) для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, получившие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом.

5. При использовании неквалифицированной электронной подписи сертификат ключа проверки электронной подписи может не создаваться, если соответствие электронной подписи признакам неквалифицированной электронной подписи, установленным настоящим Федеральным законом, может быть обеспечено без использования сертификата ключа проверки электронной подписи.

58. Проблемы перехода к безбумажной технологии управления. Основные концепции перехода к безбумажной технологии

Полный переход к безбумажному или электронному документообороту в настоящий момент в практическом плане ограничен - в России пока нет закона, регламентирующего процедуру придания юридической силы электронным документам на основе механизма электронной цифровой подписи. Несмотря на это, электронный документооборот внутри одной организации возможен, в принципе, уже сегодня. Компонентами безбумажного делопроизводства являются система автоматизации делопроизводства и ведения архива электронных документов, позволяющая создать единую унифицированную среду работы различных категорий персонала с документами; средства электронной цифровой подписи и шифрования для подтверждения авторства, защиты целостности электронных документов и придания юридической силы электронным документам, а также нормативно-методические документы, которые регламентируют использование системы, обеспечивают правомерность операций с электронными документами и способствуют введению обязательности использования персоналом новой технологии.

Полностью от бумаг сейчас отказаться нельзя. И проблема здесь не техническая, в настоящее время все технические проблемы решаемы, а после принятия закона об электронно-цифровой подписи будет и юридическая основа. Проблемы здесь скорее психологические. При переходе на работу с другим

форматом данных человек должен изменить своим годами накопившимся привычкам, поменять свой привычный уклад.

Основные концепции безбумажной технологии управления.

Концепция электронного документа

В отличие от документов на бумажных носителях с их жесткими рамками, статичной формой и ограниченными возможностями, переход к динамичным цифровым электронным документам обеспечивает особые преимущества при создании, совместном использовании, распространении и хранении информации. Электронный документ, по сравнению с бумажным, обладает рядом преимуществ:

- простота внесения изменений;
- использование заранее заготовленных форм документов не только с указанными в них основными реквизитами, но и с напечатанными стандартными фразами в соответствии с видом документа;
- экономия затрат при считывании информации, содержащейся в документе, непосредственно с экрана монитора, без распечатки на бумаге;
- оперативность (от нескольких минут до нескольких часов) при передаче в другое учреждение по электронной почте;
- возможность передачи документа по электронной почте любому количеству адресатов;
- новые современные способы архивации документов и защиты их от несанкционированного доступа;
- могут одновременно использоваться сотрудниками в рамках одной рабочей группы, отдела или всего предприятия;
- доступ к ним осуществляется за несколько секунд, а не минут, часов, дней, а иногда и недель, что случается при использовании документов на бумажных носителях. Ускоренный доступ к стратегической информации наряду со значительной экономией средств может обеспечить и важные конкурентные преимущества.

Концепция Системы Управления Электронными Документами

За несколько лет концепция электронного документа получила свое развитие от обычного графического образа документа до идеи управления документами — совокупность технологий обработки электронных документов, реализованной в рамках так называемых Систем Управления Электронными Документами (СУД), или Document Management Systems (DMS).

Можно выделить следующие основные задачи, которые призвана решать система управления документами:

1. уметь переводить бумажные документы в электронный вид и
2. уметь перехватывать все создаваемые электронные документы из всех источников поступления:
 - из приложений, которые создаются текстовыми процессорами, электронными таблицами, графическими процессорами, пакетами прикладных программ для настольных издательств;
 - факсовые сообщения, пришедшие через факс-сервер предприятия;
 - входящие, исходящие и внутренние сообщения, поступающие из электронной почты;

- отчеты и другие документы, которые готовят функциональные информационные системы, идущие на печать или отправляемые по факсу, но их надо перехватить и отправить в хранилище электронных документов.

Система управления документами обеспечивает:

- интеграцию с приложениями;
- хранение данных на разных устройствах;
- распределенную обработку данных;
- поиск на основе индексации электронных документов;
- коллективную работу с электронными документами.

Концепция Системы Электронного Документооборота

Содержанием третьей концепции является разработка Системы Электронного Документооборота (СЭД), призванной для интеграции всех информационных приложений в единую информационную среду, обеспечивающую оперативное взаимодействие всех пользователей при выполнении ими деловых процедур и функций управления необходимой информацией. СЭД должна позволять:

- планировать и составлять маршруты передвижения документов;
- контролировать это передвижение;
- уметь управлять документооборотом и регулировать его.

Эта концепция имеет две стадии в своем развитии: от воплощения идеи использования технологии «docflow», связанной с планированием и управлением документопотоками, до технологии «workflow», предназначенной для управления деловыми процессами и процедурами, при выполнении которых используются и создаются документы.

Технология «docflow» идет от документа.

Для каждого документа, прошедшего систему, создается задание. Задания размещаются на сервере баз данных. Задания содержат их статус, параметры, маршрут движения документа (doc flow).

Технология «workflow» отталкивается не от документа, а от бизнес-процесса.

Системы, основанные на применении технологии «workflow», имеют в своем составе Систему Автоматизации Деловых Процессов (САДП), которая предназначена для моделирования деловых процессов и процедур, выполняемых на предприятии, контроля их исполнения, оценки и анализа эффективности их выполнения, реструктуризации системы управления фирмы.

В терминах системы АДП бизнес-процесс можно рассматривать как некую задачу, которую надо решить в определенный срок. Задача имеет статус, параметры, маршрут. К задаче прикрепляется документ (документы), необходимый для ее решения (а может и не прикрепляться). Задача выполняется коллективом сотрудников. У нее есть инициатор, исполнители и наблюдатели. Задача разбивается на задания. Задание — это работа, выполняемая одним исполнителем.

Задания также содержат их статус, параметры.

Маршрут содержит описание последовательности выполнения заданий всеми исполнителями задачи и таким образом несет информацию об исполнителях, сроках исполнения заданий и всей задачи в целом. Для описания маршрутов в СЭД имеется графический редактор.

Таким образом, в технологии «workflow» маршрут может быть не только последовательным, и иметь сложную схему.

Модуль преобразования обрабатывает маршруты задач и формирует конкретные АДП-приложения для каждого сотрудника. АДП-приложение моделирует деятельность (деловой процесс) одного сотрудника и ориентировано не на конкретного сотрудника, а на роль, которую он исполняет.

Системы электронного документооборота, основанные на использовании этих концепций, обычно внедряются, чтобы решать определенные задачи, стоящие перед организацией.

59. Этапы документооборота и возможности их автоматизации

60. Возможности автоматизации отдельных этапов документооборота.

59-60 вопросы. Здесь правда указаны функции, думаю можно их отметить как этапы. 60 вопрос автоматизация дана в 3 колонке

Основные функции работы с документами и существующие возможности их автоматизации

Основные функции работы с документами	Краткая характеристика основных функций	Существующие возможности автоматизации
Составление	Подготовка содержания документа на основе имеющейся информации и ее оценки	Подготовка текста на компьютере, использование типовых текстов, компьютерных форм, шаблонов
Оформление	Использование внешних элементов оформления конкретной разновидности документов и расположение реквизитов в соответствии с установленными требованиями (форматы бумаги, бланки, границы полей и т.п.)	Использование типовых компьютерных форм, шаблонов с типовыми элементами оформления
Согласование	Оценка целесообразности создания документа, его обоснованности, соответствия действующему законодательству, нормативным документам и т.п. Проставление собственноручной подписи уполномоченным лицом в соответствии с его компетенцией и	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Использование электронного аналога подписи при согласовании электронной версии документа

	предоставленными правами (реквизиты "визы" или "гриф согласования")	
Подписание (утверждение)	Проставление подписи или грифа утверждения на документе уполномоченным лицом в соответствии с его компетенцией и предоставленными правами. Собственноручная подпись уполномоченного должностного лица	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Использование электронного аналога подписи
Регистрация, учет	Регистрация документа - запись учетных данных о документе по установленной форме, фиксирующая факт его создания или получения: в журнале, картотеке, компьютере	Автоматическое присвоение регистрационных номеров в соответствии с выбранными правилами номеробразования и запись учетных данных документа в компьютерной системе
Передача на исполнение или отправка адресату	Процедура доведения документов (или их копий) до конкретных лиц для ознакомления или совершения действий, указанных в документе. В установленных случаях документируется (отмечается в учетных формах). Варианты: передача непосредственно исполнителю или через курьера; использование различных способов отправки (почта, телеграф, факс и т.п.); электронная почта; корпоративная система документооборота	При наличии электронного документа или электронной копии (использование корпоративной системы документооборота, электронной почты)
Копирование (размножение)	Создание копий документа (на бумажном носителе или электронных) для обеспечения ознакомления с	Использование копировально-множительной или компьютерной техники (распечатка дополнительных

	ним и одновременной работы необходимого круга лиц	копий документа, подготовленного на компьютере; копирование файла; сканирование или копирование бумажного документа)
Получение	Процедура получения документов (или их копий) конкретными лицами для ознакомления или совершения действий, указанных в документе. В установленных случаях передается под расписку получателю. Варианты получения: от работников служб, осуществляющих доставку документов; начальника или коллег; по каналам связи (факсу, электронной почте); посредством корпоративной системы электронного документооборота и т.п.	Получение документа по электронной почте, использование Интернета (Интранета) или системы электронного документооборота
Ознакомление	Оценка информации, содержащейся в документе, для использования в дальнейшей работе	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Документ на бумажном носителе или в электронном виде
Рассмотрение (принятие решений по документу, резолюция)	Оценка информации, содержащейся в документе, и принятие решений о порядке дальнейшей работы с ним, сроках, характере исполнения, конкретных исполнителях. Написание резолюции от руки или подписание подготовленного проекта резолюции	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Документ на бумажном носителе или в электронном виде. Ввод резолюции или редактирование проекта резолюции в корпоративной системе документооборота. Распечатка введенного проекта резолюции для его подписания руководителем

Контроль за прохождением и исполнением документа	Отслеживание установленного порядка прохождения документа и исполнения (сроков и решения вопросов по существу)	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Документ на бумажном носителе или в электронном виде. Формальная сторона может быть автоматизирована (автоматизация процедуры отслеживания фактических сроков исполнения документов)
Хранение документа в процессе исполнения	Обеспечение физической сохранности документа и соблюдение порядка доступа к информации в процессе исполнения	Обеспечение физической сохранности электронных документов и баз данных (в том числе резервное копирование); автоматизация средств поиска бумажного документа в процессе исполнения
Списание в дело	Признание факта, что исполнение документа завершено. Помещение документа на хранение в дело, сформированное по предметно-вопросному, корреспондентскому, хронологическому и другим признакам. Обеспечение физической сохранности, удобства дальнейшего использования документа и его быстрого нахождения по запросу	Для документов на бумажной основе - отметка на документе и внесение в автоматизированную систему информации о списании документа в дело. Для документов, существующих только в электронном виде, требуется дальнейшая проработка комплекса вопросов организации их хранения, обеспечения физической сохранности, аутентификации и т.п.
Поиск	Нахождение самого документа или запрашиваемых сведений о нем	Может быть автоматизирован (необходима формулировка критериев поиска)
Хранение в архиве	Обеспечение физической сохранности документа и соблюдение порядка доступа к информации в процессе архивного	Использование средств автоматизации для контроля за условиями хранения, противопожарной безопасностью,

	хранения	регулирования доступа в помещение архива и защиты информации в компьютерной системе. Создание фонда пользования архивных документов в электронной форме. Хранение документов на машинных носителях. Обеспечение физической сохранности электронных документов и баз данных (в том числе резервное копирование); автоматизация средств учета и поиска бумажного документа в процессе архивного хранения
Экспертиза ценности	Отбор документов на государственное хранение или установление сроков их хранения в архиве организации на основе принятых критериев	Требуется оценка документа, восприятие информации человеком. Документ на бумажном носителе или в электронном виде. Формальная сторона (отбор дел по срокам хранения) может быть автоматизирована
Уничтожение	Физическое уничтожение (разрушение) носителя информации или записи на носителе	Использование оборудования для уничтожения бумажных документов (например, измельчения бумаги) и для уничтожения записи на машинном носителе

- даже традиционный (бумажный) документооборот в настоящее время немислим без автоматизации и использования электронных документов;

- существует необходимость комплексного подхода к использованию информационных ресурсов и систем, так как сейчас недостаточно автоматизации отдельных операций, а необходимо создание целостной, комплексной, непрерывной информационной технологии;

- при работе с любыми документами (как с бумажными, так и с электронными, т.е. независимо от носителя информации) в процессе управления организацией или хозяйственной системой функция оценки информации остается за человеком; автоматизированные технологии призваны облегчить ее выполнение, но полностью заменить не могут.

Вместе с тем, отмечая необходимость увеличения доли электронных документов в процессе управления, важно также реально представлять особенности использования бумажных и электронных документов.

Здесь можно выделить аспекты, связанные с психологической готовностью использовать электронные документы (связанные с ними вопросы внедрения нововведений рассмотрены в специальной гл. 8). Иногда можно встретиться с примерно следующим суждением: "Достоверно ли то, что я вижу на экране монитора?" Высказываются опасения в связи с существованием компьютерных вирусов, хакеров, а также легкостью удаления и копирования электронного файла и т.п. [см. об этом 34].

61. Классификация электронных документов. Проблема придания юридического статуса электронным документам.

Электронный документ - 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-коммуникационным сетям или обработки в информационных системах(ФЗ Об информации, информационных технологиях и о защите информации от 27.07.2006 № 149-ФЗ)

Согласно Федеральному закону «Об электронной цифровой подписи» электронный документ - документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

В соответствии с редакцией 2000 г. Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" электронный документ - сведения, представленные в форме набора состояний элементов электронной вычислительной техники (ЭВТ), иных электронных средств обработки, хранения и передачи информации, могущей быть преобразованной в форму, пригодную для однозначного восприятия человеком, и имеющей атрибуты для идентификации документа.

Также электронный документ может определяться как форма подготовки, отправления, получения или хранения информации с помощью электронных технических средств, зафиксированная на магнитном диске, магнитной ленте, лазерном диске и ином электронном материальном носителе.

Информация, зафиксированная на электронном материальном носителе, признается электронным документом, если она:

- создается, обрабатывается, хранится и передается с помощью электронных технических средств;
- подписана с соблюдением требований, предусмотренных действующим законодательством;
- может быть представлена в форме, пригодной для восприятия человеком, не обладающим специальными техническими навыками;
- если при его составлении, хранении, передаче использован предусмотренный государственными или международными стандартами либо соглашением сторон

способ, позволяющий достоверно идентифицировать составителя электронного документа.

Европейская спецификация MoReq-2 даёт определение электронного официального документа (electronic record) как официального документа, который существует в электронной форме. Причем официальный документ может оказаться представленным в электронной форме в результате того, что он изначально создаётся при помощи прикладного программного обеспечения или в результате оцифровки, например, путём сканирования.

Электронный документ также можно определить как информацию, представленную в форме набора состояний элементов электронной вычислительной техники, иных электронных средств обработки, хранения и передачи информации, которая может быть преобразованной в форму, пригодную для однозначного восприятия человеком, и имеющая атрибуты для идентификации документа.

Многоаспектная фасетно-блочная классификация Наиболее полной и функциональной является классификация электронных документов, методологической основой которой является многоаспектная фасетно-блочная классификация документов (см. Приложение), разрабатываемая на протяжении ряда лет Г. Н. Швецово-Водка [15, с. 19-37; 16, с. 186-202]. Учитывая, что издания являются подклассом документов, в многоаспектной фасетно-блочной классификации названия и определения некоторых видов документов заимствованы из ГОСТа 7.83-2001 для названия и определения видов электронных документов. В классификации Г. Н. Швецово-Водки выделяются четыре основных блока, образованных путем объединения фасетов, созданных по родственным признакам: по особенностям носителя информации; по особенностям знаковых средств фиксации и передачи информации; по особенностям бытования документов во внешней среде; по информационной составляющей.

2.3.1 Классификация по особенностям носителя информации Для классифицирования электронных документов выделяются три фасета, характеризующих документы по особенностям их носителя: по форме носителя информации, по способу документирования, по возможности отторжения носителя.

2.3.1.1 Классификация по форме носителя информации По форме носителя информации электронные документы классифицируются на ленточные, карточные, дисковые и комбинированные. Дисковый документ – носитель записи информации в форме диска, то есть скрученный в спираль последовательный ряд знаков (пластинка, дискета, компакт-диск, CD-ROM, видеодиск). Местом размещения информации являются концентрические дорожки (магнитные, магнитооптические и оптические диски, грампластинки). Ю. Н. Столяров выдвигает дискуссионное мнение, по которому экран монитора так же является носителем электронного документа [13]. Однако экран и периферические устройства не являются носителями информации, они лишь воспроизводят ее. Магнитная лента – носитель магнитной записи, представляющий собой тонкую гибкую ленту, состоящую из основы и магнитного рабочего слоя. Рабочие свойства магнитной ленты характеризуются её чувствительностью при записи и искажениями сигнала в процессе записи и воспроизведения. Ленту можно свернуть в виде свитка или рулона или сложить частями, в форме гармошки. К ленточным документам относят перфоленту, магнитофонную, кино-, видеоленту, принтерную ленту и т.д. Основное предназначение ленточных носителей – это создание резервных копий оперативных данных. На основе ленточных носителей

можно организовать архивное хранение информации. Решения на ленточных носителях предоставляют неоперативный доступ к архивной информации. Поскольку постепенно происходит переход к объемам данных значительно превышающих терабайты и петабайты, использование только дисковых массивов становится просто невозможно по экономическим причинам. Оптимальность использования лент на сегодняшний день и в ближайшие годы становится настолько очевидна, особенно в финансовом плане, что спорить с этим просто не возможно. Надежность, низкая цена, и, к тому же, ленточные технологии, чрезвычайно развившись в последние десятилетия, приобрели многие производственные качества, ранее присущие только дисковым массивам. Карточный документ – документ, состоящий из совокупности карточек или перфокарт установленного формата (каталожная, почтовая, игральная карты, открытка). Комбинированный документ соединяет в себе две или более форм носителей информации. К комбинированной форме носителя информации можно отнести съемный жесткий диск с его сложным строением.

2.3.1.2 Классификация по способу документирования

Электронные документы не привязаны жестко к определенному носителю информации. Они могут быть зафиксированы на носителях разных типов. В зависимости от используемого способа записи и считывания информации различают магнитные, оптические, магнитооптические и другие виды документов. По способу документирования (или закрепления информации на носителе) среди электронных документов выделяют электромагнитный, оптический, магнитный, магнитооптический, голографический, молекулярный (нанопамять), емкостный, криогенный, полупроводниковый, фазоинверсный и электростатический. Электромагнитная запись используется для записи звука. Так же, с появлением электромагнитного способа документирования появилась возможность не только записывать, но и редактировать звук. Оптический - это документ, запись информации на котором осуществляется сфокусированным пучком электромагнитного поля оптического излучения (компакт-диск, CD-ROM). Магнитный - это документ, запись информации на котором осуществляется путем изменения магнитного состояния поверхности носителя под влиянием магнитного поля (магнитные ленты, дискеты, видеодиски и т.д.) В процессе чтения с магнитооптического диска используется эффект Керра. При считывании используется лазерный луч небольшой интенсивности, не приводящий к нагреву считываемого участка, таким образом, при считывании хранимая информация не разрушается. Такой способ в отличие от обычного применяемого в оптических дисках не деформирует поверхность диска и позволяет повторную запись без дополнительного оборудования. Этот способ также имеет преимущество перед традиционной магнитной записью в плане надежности. Так как перемагничивание участков диска возможно только под действием высокой температуры, то вероятность случайного перемагничивания очень низкая, в отличии от традиционной магнитной записи, к потере которой могут привести случайные магнитные поля. Идея голографических носителей заключается в записи информации с помощью лазерного луча на трехмерную подложку, вместо нескольких гигабайт, такая среда могла потенциально сохранять терабайты данных на носителе не больший чем компакт-диск. Голографические данные могут считываться на очень высоких скоростях. Молекулярный (нанопамять) – вид памяти, использующей технологию «атомной туннельной микроскопии», где запись

и считывание информации производятся на молекулярном уровне. Носителями информации являются специальные виды пленок. Емкостный – вид запоминающего устройства, использующий в качестве среды для записи и хранения данных элементы электрической цепи – конденсаторы. Криогенный – в качестве среды для записи и хранения данных используются материалы со сверхпроводимостью. Полупроводниковый – вид памяти, использующий в качестве средств записи и хранения данных микроэлектронные интегральные схемы. Фазоинверсная память – это оптическая память, в которой рабочий (отражающий) слой выполнен из полимерного вещества, способного при нагреве менять фазовое состояние (с кристаллического на аморфное и обратно) и отражающие характеристики в зависимости от режима нагрева. Применяется в перезаписываемых оптических дисках (CD-RW, DVD-RW). Носителями данных при электростатическом способе документирования являются накопленные заряды статического электричества на поверхности диэлектрика.

2.3.1.3 Классификация по возможности отделения носителя от компьютера

К стационарным (внутренним) носителям информации относятся винчестер и встроенная флэш-память. Съёмный носитель информации предназначен для ее автономного хранения и независимого от места записи использования (съёмные винчестеры, флэш-память, оптические лазерные диски (CD, DVD), дискеты. Последние морально устарели, но продолжают использоваться, поскольку на них хранится информация, еще не записанная на более современные носители информации).

2.3.2 Классификация по особенностям доступа и программно-аппаратной среды

Для классифицирования электронных документов по особенностям доступа и программно-аппаратной среды выделяются семь фасетов, характеризующих документы: по технологии доступа, по возможности доступа с конкретного компьютера, по режиму доступа, по характеру взаимодействия пользователя и документа, платформе, для которой создан документ и по структуре документа.

2.3.2.1 Классификация по технологии доступа

По технологии доступа электронные документы разделяют на сетевые и несетевые. Сетевой электронный документ – документ, доступный пользователю через телекоммуникационные сети. Сетевые документы, в свою очередь, делятся на Internet-документы и Intranet-документы. Internet-документы размещены в глобальной сети Интернет и доступны неограниченному кругу пользователей. Intranet-документы – это документы локальных сетей, доступные только пользователям этих сетей (к примеру, корпоративная сеть). Несетевой электронный документ – документ, недоступный пользователю через телекоммуникационные сети. ГОСТ 7.83-2001 «Электронные издания. Основные виды и выходные сведения» кроме сетевых документов выделяет еще локальное электронное издание, под которым подразумевают несетевое тиражирование на внешних носителях информации. Однако в данном случае сетевые и локальные документы разделены по разным признакам, что является неверным при составлении классификации. Поэтому, классификация Г. Н. Швецов-Водки является наиболее точной и полной.

2.3.2.2 Классификация по возможности доступа с конкретного компьютера

По возможности доступа с конкретного компьютера электронные документы делятся на локальные (местные) и удаленные. Мнения специалистов в определении этих терминов разделяются. А. А. Гиржон считает, что локальные – это документы, записанные на физическом носителе, который может быть вставлен в компьютер или периферийное устройство, подключенное к компьютеру. А Г. Н. Швецова-Водка отмечает, что

«локальными (местными) следовало бы назвать электронные документы, физически находящиеся в месте доступа, независимо от того, во внешней или внутренней памяти компьютера они находятся, а удаленные – те, которые физически находятся в других местах». [16, с.191]

2.3.2.3 Классификация по режиму доступа

По степени доступа информация подразделяется на открытую и информацию ограниченного доступа, распространение которой возможно в условиях конфиденциальности или секретности. К открытой информации относятся: Информация как объект гражданских прав (произведения науки и литературы; другие формы информации (карты, фотографии и т.п.); патенты и авторские свидетельства; информация, создаваемая с целью извлечения прибыли); Массовая информация - сообщения информационного характера, подготавливаемая и распространяемая СМИ и (или) через Интернет. Информация о выборах, референдуме. Официальные документы - законы, судебные решения, иные тексты законодательного, административного и судебного характера. Обязательно представляемая документированная информация - обязательные контрольные экземпляры документов, информация в учетных документах, данные документов, представляемых в органы статистики, налоговая, регистрационная и другая такого типа информация. Другая открытая информация. Документы ограниченного доступа и использования подразделяются так же на секретные и несекретные (конфиденциальные).

2.3.2.4 Классификация по характеру взаимодействия пользователя и документа

По характеру взаимодействия пользователя и документа выделяются детерминированные, интерактивные и динамические электронные документы. Детерминированный электронный документ – документ, параметры, содержание и способ взаимодействия с которым определены создателем и не могут быть изменены пользователем. Интерактивный электронный документ – документ, параметры, содержание и способ взаимодействия с которым прямо или косвенно устанавливаются пользователем в соответствии с его интересами, целями, уровнем подготовки на основе информации и с помощью алгоритмов, определенных создателем. Динамический документ не существует в законченной форме, т.е. генерируется лишь как реакция системы на запрос пользователя и исчезает после просмотра документа, если не было произведено операции сохранения. [11].

2.3.2.5 Классификация по платформе, для которой создан документ

Электронные документы классифицируют и по платформе, для (на) которой создан документ. Различают два основных вида документов: платформозависимые и платформонезависимые. Платформозависимые документы рассчитаны на работу в одной операционной системе (к примеру, Linux). Соответственно, платформонезависимые документы рассчитаны на работу в двух и более операционных системах, (к примеру, документы в PDF-формате).

2.3.2.6 Классификация по структуре документа

По структуре электронного документа выделяют плоскостной и пространственный документы. Плоскостной документ характеризуется последовательной линейной связью элементов содержания. Пространственный же документ характеризуется нелинейной связью элементов, что позволяет просматривать документ по множеству различных последовательностей.

2.3.2.7 Классификация по составу документа

По составу документы разделяют на гомогенные и гетерогенные. Гомогенные документы состоят из однородных объектов (к примеру, из текстовых страниц в виде набора графических файлов). Гетерогенные документы состоят из разнородных объектов (к примеру, представлены текстовые и иллюстрированные материалы).

2.3.3 Классификация по

информационной составляющей документа Классифицируя электронные документы по информационной составляющей документа выделяют пять фасетов: по предназначенности для восприятия человеком; по каналу восприятия информации человеком; по знаковой природе информации человеком; по степени свертывания информации; по обновляемости информации.

2.3.3.1 Классификация по предназначенности для восприятия Г. Н. Швецова-Водка по предназначенности для восприятия предлагает выделять документы, рассчитанные на восприятие машиной и человеком. Исходя из этого, электронные документы разделяются на три вида: человековоспринимаемые, которые в свою очередь делятся на непосредственно воспринимаемые и опосредованно воспринимаемые; машиновоспринимаемые и человеко-машиновоспринимаемые. При этом электронный документ может оказаться в каждом из трех видов. Машиновоспринимаемый документ – документ, воспринимаемый только ЭВМ (к примеру, программа). И машиновоспринимаемый отличается от машиночитаемого документа, так как машиночитаемые документы могут быть человековоспринимаемыми. Человековоспринимаемый, опосредованно воспринимаемый – любой документ, который человек может воспринять с применением ЭВМ. Человеко-машиновоспринимаемый – документ, информацию из которого частично воспринимает человек, а частично – машина (к примеру, программа для ЭВМ с комментариями).

2.3.3.2 Классификация по каналу восприятия информации человеком Информация, содержащаяся в документе, может восприниматься с помощью различных органов чувств (зрение, слух, осязание). По каналу восприятия знаков, используемых для записи содержания, различают визуальный, тактильный, аудиальный и аудиовизуальный документы. Визуальный - это документ, содержание которого человек воспринимает зрением (письменные тексты, графики, рисунки, чертежи, фотографии, и т.д. на любом носителе, включая экран диапроектора, телевизора или ЭВМ). Аудиальный - это звуковой или слышимый документ, содержание которого может быть воспринято только слухом (музыкальный компакт-диск). Аудиовизуальный документ - документ, содержание которого воспринимается одновременно зрением и слухом (звуковой кинофильм, видеодиск, компьютерная технология «мультимедиа» и т.д.). Содержание тактильного документа воспринимается через прикосновение – осязание. До появления «экрана Брайля» сложно было говорить о тактильных электронных документах, однако, сейчас эта область активно развивается. Выделяется так же недоступный человеческому восприятию вид электронных документов.

2.3.3.3 Классификация по знаковой природе основной информации Отличительной особенностью документа является то, что содержащаяся в нем информация (содержание) передается посредством тех или иных знаков. По знаковой природе основной информации электронные документы подразделяются на текстовые, музыкальные, шумовые, изобразительные статичные, изобразительные динамичные, картографические, нотные, программные продукты и мультимедийные. В текстовом документе знаком служит алфавит (буквы) естественного языка. Одним из основных видов текстового документа, в котором информация воплощена любым способом письма, является письменный документ — это чаще всего литературный документ, содержание которого выражено словесно в письменно зафиксированной форме. Но понятие «текстовый документ» может применяться не только к письменным, но и к аудиальным документам, содержащим речь, иначе говоря, ко всем текстовым документам. Музыкальным документом можно назвать документ, предназначенный

для прослушивания, но не для печати. Однако, звуки бывают разными, существуют записи звуков живой и неживой природы, поэтому стоит выделить еще и шумовой документ. Изобразительный статичный электронный документ - документ, содержащий преимущественно электронные образы объектов, рассматриваемых как целостные графические сущности и представленных в форме, допускающей просмотр и печатное воспроизведение. Этот вид документов можно разделить на подвиды: фотографический – неподвижное реалистичное изображение объекта; схематический документ – схематическое изображение объекта, графическое или символическое изображение процессов или зависимостей (диаграмма, график, чертеж и т.п.); иллюстрированный документ – электронный образ художественного воспроизведения. К изобразительным статичным электронным документам можно отнести анимационный электронный документ – документ, содержащий цифровое представление анимационной информации (последовательность изменяющихся кадров, изображений) в форме, допускающей ее просмотр, но не предназначенной для печатного воспроизведения. Так же к динамичным документам можно отнести видео-документ. Разновидностью изобразительно-динамичного документа является, наряду с анимационным и видео-документом, трехмерная модель (3D) – изображение объемного предмета, выполненное на плоскости с возможностью изменения его положения в пространстве. Картографический электронный документ – это изображение Земли и других небесных тел, а также космического пространства, выполненное в определенной знаковой системе. Программный продукт – самостоятельное произведение, текст программы или программ на языке программирования. Мультимедийным электронным документом ГОСТ 7.83-2001 называет документ, в котором информация различной природы присутствует равноправно и взаимосвязано для решения определенных разработчиком задач. В классификации электронных документов Г.Н. Швецово-Водки, в отличие от ГОСТа 7.83-2001, присутствует еще и нотный электронный документ. Электронный документ - документ, содержащий преимущественно нотную запись музыкального произведения, представленную в форме, допускающей просмотр, печатное воспроизведение, а погруженные в специальный нотный редактор – еще и прослушивание.

2.3.3.4 Классификация по степени свертывания информации По степени свертывания информации различают первичные и вторичные документы. Определения первичного документа в литературе нет, а определение вторичного документа есть в ГОСТе 7.0-99 «Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения»: «Документ, являющийся результатом аналитико-синтетической переработки одного или нескольких первичных документов». В библиотековедении и библиотечном ведении укоренился подход, при котором произведения, содержание которых не сводится к библиографической информации, относятся к первичным, а библиографическая продукция – к вторичным документам [4].

2.3.3.5 Классификация по обновляемости информации По обновляемости информации электронные документы делятся на интегрируемые и постоянного содержания. К интегрируемым документам можно отнести каталоги, базы данных, чаты, веб-сайты так как они постоянно обновляются не только за счет добавлений, но и за счет изъятия и перемешивания информации. Документы постоянного содержания являются завершенными монографическими документами (изданиями).

2.3.4 Классификация по обстоятельствам бытования документа во внешней среде В данном блоке выделяются три признака классификации: «по

характеру обращения документа», «по происхождению документа» и «по наличию юридического статуса». 2.3.4.1 Классификация по характеру обращения документа Г. Н. Швецова-Водка предлагает называть признак, по которому выделяют два вида документов – опубликованные и неопубликованные, как «по характеру аудитории, на которую рассчитан документ». Однако, аудитория и в том, и в другом случае может быть одной и той же. Поэтому предлагается другое название данному признаку - «по характеру обращения документа». По характеру обращения электронные документы делятся на обнародованные и необнародованные. Обнародованные документы могут быть опубликованы, размещены в Интернете без регистрации как СМИ, размещены в локальных сетях библиотек и органов информации. К необнародованным документам относятся неопубликованные и непубликуемые документы. Неопубликованные документы не рассчитаны на широкое распространение, однако, сейчас все чаще оцифровываются и становятся обнародованными данные исторические документы. Непубликуемые документы – документы локального использования, созданные в ходе работы учреждений, предприятий, организаций, отдельных лиц, отражающие результат их деятельности.

2.3.4.2 Классификация по происхождению документа По данному признаку классификации электронные документы можно разделить на: документы электронного происхождения – документы, изначально рассчитанные на функционирование в электронной среде; оцифрованные – переведенные из аналоговой в электронную форму; трансформированные – получившие к прежнему содержанию добавление (новые связи, сервисы и т.п.).

2.3.4.3 Классификация по наличию юридического статуса По наличию юридического статуса электронные документы делятся на документы, имеющие и не имеющие электронную цифровую подпись.

Еще одной проблемой является необходимость обеспечения юридической силы электронных документов. Но чем дальше, тем чаще эта проблема может решаться как обычная организационно-техническая задача. Благодаря тому, что наконец-то принят закон, регулирующий использование электронной цифровой подписи (ЭЦП), стало возможным придание электронным документам юридического статуса.

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ "Об электронной подписи"

1) электронная подпись - информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию;

2) сертификат ключа проверки электронной подписи - электронный документ или документ на бумажном носителе, выданные удостоверяющим центром либо доверенным лицом удостоверяющего центра и подтверждающие принадлежность ключа проверки электронной подписи владельцу сертификата ключа проверки электронной подписи;

3) квалифицированный сертификат ключа проверки электронной подписи (далее - квалифицированный сертификат) - сертификат ключа проверки электронной подписи, выданный аккредитованным удостоверяющим центром или доверенным лицом аккредитованного удостоверяющего центра либо [федеральным органом исполнительной власти](#), уполномоченным в сфере использования электронной подписи (далее - уполномоченный федеральный орган);

- 4) владелец сертификата ключа проверки электронной подписи - лицо, которому в установленном настоящим Федеральным законом порядке выдан сертификат ключа проверки электронной подписи;
- 5) ключ электронной подписи - уникальная последовательность символов, предназначенная для создания электронной подписи;
- 6) ключ проверки электронной подписи - уникальная последовательность символов, однозначно связанная с ключом электронной подписи и предназначенная для проверки подлинности электронной подписи (далее - проверка электронной подписи);
- 7) удостоверяющий центр - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие функции по созданию и выдаче сертификатов ключей проверки электронных подписей, а также иные функции, предусмотренные настоящим Федеральным законом;
- 8) аккредитация удостоверяющего центра - признание уполномоченным федеральным органом соответствия удостоверяющего центра требованиям настоящего Федерального закона;
- 9) средства электронной подписи - шифровальные (криптографические) средства, используемые для реализации хотя бы одной из следующих функций - создание электронной подписи, проверка электронной подписи, создание ключа электронной подписи и ключа проверки электронной подписи;
- 10) средства удостоверяющего центра - программные и (или) аппаратные средства, используемые для реализации функций удостоверяющего центра;
- 11) участники электронного взаимодействия - осуществляющие обмен информацией в электронной форме государственные органы, органы местного самоуправления, организации, а также граждане;
- 12) корпоративная информационная система - информационная система, участники электронного взаимодействия в которой составляют определенный круг лиц;
- 13) информационная система общего пользования - информационная система, участники электронного взаимодействия в которой составляют неопределенный круг лиц и в использовании которой этим лицам не может быть отказано.

62. Сферы применения документальных информационно-поисковых систем.

Исторически сложилось так, что за системами, ориентированными на работу с текстовыми документами, укоренился термин информационно-поисковые системы (ИПС). Хотя, если быть точнее, их следует называть документальными ИПС (ДИПС), поскольку традиционные СУБД также являются ИПС, только фактографическими (ФИПС). В отличие от традиционных БД, ориентированных на полное и точное представление данных достаточно простой смысловой структуры, документальные БД ориентированы на частичное, приближенное представление данных, имеющих значительно более сложную смысловую структуру, представленных на входе в форме текста.

Основной функцией любой ДИПС является информационное обеспечение потребителей на основе выдачи ответов на их запросы. Осуществление выдачи

системой требуемых данных реализуется с помощью главной операции ДИПС-проведения информационного поиска. Информационный поиск является процедурой отыскания документов, содержащих ответ на заданные потребителем вопросы.

Заметим, что в отличие от ФИПС, которые в ответ на запрос потребителя осуществляют выдачу конкретных сведений (фактов), ДИПС в результате проведения информационного поиска предоставляют потребителю совокупность документов, смысловое содержание которых соответствует его запросу.

Информационный поиск в системе проводится на основе поступившего от потребителя запроса на отыскание необходимой ему информации. Потребность человека в определенной информации в процессе его практической деятельности носит название информационной потребности. Под действием получаемой информации информационная потребность людей постоянно изменяется и трансформируется. Вследствие этого ее невозможно однозначно выразить и описать. Однако информационная потребность может быть представлена в виде некоторой последовательности ее частных значений в фиксированные моменты времени. Такое частное значение информационной потребности потребителя в определенные моменты времени, выраженное на естественном языке (ЕЯ), и представляет собой информационный запрос, с которым пользователь обращается к системе.

Однако запрос может быть неправильно сформулирован потребителем и не отражать его истинной информационной потребности в момент обращения к системе. Таким образом, при проведении информационного поиска в системе фактически рассматривается не информационная потребность пользователя, а только информационный запрос, в ответ на который и выдаются те или иные документы системы. Следовательно, реакцию системы необходимо рассматривать не только по отношению к информационной потребности, но по отношению к информационному запросу.

Для выражения данных отношений в теории ДИПС введены два фундаментальных понятия: пертинентность и релевантность. Под *пертинентностью* понимается соответствие смыслового содержания документа информационной потребности потребителя. Документы, содержание которых удовлетворяет информационной потребности, называют пертинентными.

Релевантность представляет собой соответствие содержания документа информационному запросу в том виде, в каком он сформулирован, а документы, содержание которых отвечает запросу потребителя, носят название релевантных.

Автоматизация процесса информационного поиска потребовала формализации представления основного смыслового содержания информационного запроса и документов в виде соответственно поискового предписания (ПП) и поисковых образов документов (ПОД). Для записи ПП и ПОД применяются специальные языки, называемые информационно-поисковыми (или просто информационными).

В процессе проведения информационного поиска в ДИПС определяется степень соответствия содержания документов и запроса пользователя путем сопоставления ПОД с ПП. А на основе такого сопоставления принимается решение о выдаче документа (он признается релевантным) или его невыдаче (он считается нерелевантным).

Решение о выдаче или невыдаче документа в ответ на запрос принимается на основе некоторого набора правил, по которому данной ДИПС определяется степень смысловой близости между ПОД и ПП. Такой набор правил получил название *критерия смыслового соответствия*(КСС). Критерий может задаваться явно или неявно. На самом деле КСС базируется не на ранее введенном понятии релевантности, а на понятии формальной релевантности - соответствии содержания ПОД и ПП.

Фактическая релевантность, понимаемая как смысловое соответствие содержания документа информационному запросу, может быть установлена только человеком в процессе осмысления содержания документа и запроса.

Документальная ИПС предназначена для отыскания документов (статей, книг, отчетов, описаний к авторским свидетельствам и патентам), содержащих необходимую информацию. Поисковый массив такой ИПС состоит из поисковых образов документов (т.е. элементов, каждый из которых передает основное содержание документа) или из самих документов. В ответ на предъявляемый информационный запрос ИПС выдает некоторое множество документов (или адреса их хранения), содержащих искомую информацию. Документом называют любой осмысленный текст, который обладает определенной логической завершенностью и содержит сведения о его источнике и/или создателе.

Документальная информационная система (ДИС) — единое хранилище документов с инструментарием поиска и выдачи необходимых пользователю документов на естественном языке. Например, книги, статьи, отчеты, труды конференций, патенты, диссертации, авторефераты, архивные материалы.

63. Общие принципы хранения электронных документов.

До настоящего времени фактически отсутствуют нормативные и методические документы, определяющие порядок архивного хранения электронных документов. ВНИИДАД в 2012 г. подготовил проекты двух методических документов: Рекомендации по организации хранения, комплектования, учета электронных документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях и Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах.

Рассмотрим подробнее эти документы в статье

Организация хранения электронных документов

Одной из важнейших проблем современного архивного дела является проблема организации хранения архивных электронных документов. Несмотря на то что эта проблема возникла не сегодня (проблема активно обсуждается специалистами в течение ряда лет) до настоящего времени фактически отсутствуют нормативные и методические документы, определяющие порядок архивного хранения электронных документов. Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук хотя и исходят из посылки, что в состав Архивного фонда Российской Федерации включаются документы

независимо от вида носителя, фактически не содержат положений, определяющих порядок комплектования, обеспечения сохранности, учета и использования архивных электронных документов.

Учитывая, что многие государственные и муниципальные архивы уже практически столкнулись с необходимостью организовывать хранение электронных документов, задача создания нормативной и методической базы организации хранения архивных электронных документов становится более чем актуальной.

Например: постановлениями Правительства Российской Федерации от 14.11.2002 № 824 «О порядке хранения переписных листов и иных документов Всероссийской переписи населения 2002 года», от 26.07.2010 № 554 «Об утверждении Правил хранения переписных листов и иных документов Всероссийской переписи населения 2010 года» и совместным приказом Федеральной службы государственной статистики и Министерства культуры Российской Федерации от 13.07.2010 № 248/395 «О порядке хранения переписных листов и иных документов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года» был установлен порядок хранения переписных листов названных переписей в электронном виде.

В частности, переписные листы Всероссийской переписи населения 2010 года в электронной форме в одном экземпляре хранились в Федеральной службе государственной статистики в течение года со дня официального опубликования предварительных итогов переписи, два экземпляра переписных листов в электронном виде с программным обеспечением поступило в Государственный архив Российской Федерации на постоянное хранение. Фактически аналогичные решения принимались и по переписи населения 2002 г., и сельскохозяйственной переписи 2006 г.

В настоящее время отечественная наука и практика стоят перед выбором стратегии хранения архивных электронных документов, которая бы на последующие годы определила направления развития архивов электронных документов и вместе с тем была бы достаточно гибкой, чтобы в случае изменения видов носителей и технологий обеспечения сохранности документной информации не пришлось бы проводить дорогостоящих мероприятий по модернизации архивного хранения электронных документов.

В рамках решения этой задачи ВНИИ документоведения и архивного дела в 2012 г. подготовил проекты двух методических документов :

- Рекомендации по организации хранения, комплектования, учета электронных документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях.
- Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах .

При подготовке Рекомендаций был проведен анализ современной нормативной и методической базы в области документационного обеспечения управления и архивного дела, направленный на выявление норм и правил организации работы с электронными документами, включая требования по организации их хранения в архивах органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, в государственных и муниципальных архивах. Был изучен зарубежный опыт создания архивов

электронных документов и организации хранения, комплектования, учета и использования архивных электронных документов в архивах.

Проекты Рекомендаций разработаны в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в сфере информации, документационного обеспечения и архивного дела, с учетом положений национальных стандартов Российской Федерации по управлению документами и обеспечению долговременного хранения электронных документов.

Поскольку организация архивного хранения электронных документов требует создания в архиве особых условий - организационных, технических, технологических, - при подготовке рекомендаций были учтены современное состояние и возможности архивов органов власти, государственных и негосударственных организаций, а также государственных и муниципальных архивов.

Рекомендации по организации хранения, комплектования, учета электронных документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях (далее - Рекомендации) распространяются на электронные управленческие документы, которые создаются, обрабатываются и хранятся в информационных системах организаций, входят в состав документального фонда и после завершения работы с ними подлежат хранению в архиве организации в порядке и в течение сроков, установленных для аналогичных документов на бумажном носителе.

Объектом Рекомендаций являются электронные документы, созданные исключительно в электронной форме и не имеющие аналога на бумажном носителе, или поступившие в организацию также исключительно в электронной форме. Соответственно положения Рекомендаций не распространяются на электронные копии документов, созданных на бумажном носителе и имеющих подлинник на бумаге (так называемые электронные образы документов). Рекомендации не распространяются на кино-, фото-, фоно- и видеодокументы (аудиовизуальные) в цифровых форматах, электронные научно-технические, картографические, телеметрические документы, информационные ресурсы официальных сайтов органов власти и организаций в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Правила работы с данными видами электронных (цифровых) документов должны устанавливаться отдельными нормативными правовыми актами организаций.

* ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования»; ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Процессы управления документами. Метаданные для документов»; ГОСТ Р 54989-2012/ISO/TR 18492:2005 «Обеспечение долговременной сохранности электронных документов» (вводится в действие с 01.05.2013); ГОСТ Р 54471-2011 «Системы электронного документооборота. Управление документацией. Информация, сохраняемая в электронном виде. Рекомендации по обеспечению достоверности и надежности».

Рекомендации предназначены для практического использования архивами при осуществлении ими работы по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных электронных документов, а также при организации работы со

структурными подразделениями организации, в деятельности которых создаются электронные документы, подлежащие хранению в архиве организации.

Читайте также:

Регламентация архивного хранения электронных документов

Статья Алексея Чернышева, бизнес-аналитика департамента корпоративных систем компании «Digital Design», в №11 2014 журнала "Современные технологии документооборота и делопроизводства"

В Рекомендациях отражены:

- вопросы организации хранения электронных документов Архивного фонда Российской Федерации и других электронных документов в архиве организации,
- вопросы комплектования архива организации электронными документами, организация учета электронных документов в архиве организации,
- вопросы использования архивных электронных документов и передачи электронных документов из архива организации в государственный или муниципальный архив.

Рекомендациями предусматривается, что в соответствии с возложенными на организацию задачами и функциями, а также в зависимости от состава и формы представления образующихся в ее деятельности документов, в архиве организации выделяется (создается) архив электронных документов.

Рассмотрим основные положения Рекомендаций по организации хранения, комплектования, учета электронных документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях в соответствии с основными функциями архива организации: комплектование, обеспечение сохранности, учет и использование документов.

Экспертиза ценности электронных документов и комплектование архива организации электронными документами

Рекомендациями предусматривается, что экспертиза ценности электронных документов проводится экспертной комиссией организации в том же порядке, какой установлен для проведения экспертизы ценности документов на бумажном носителе, с учетом дополнительных признаков, например таких, как: подлинность электронного документа; наличие электронной подписи; возможность воспроизведения и обработки информации электронных документов без использования оригинального программного обеспечения и др.

Экспертиза ценности электронных документов проводится при разработке номенклатуры дел, при извлечении электронных документов из информационной системы для передачи на хранение в архив и при подготовке электронных документов Архивного фонда Российской Федерации для передачи на хранение в государственный или муниципальный архив.

Электронные документы при включении их в информационную систему на стадии делопроизводства формируются в электронные дела в соответствии с номенклатурой дел организации. В номенклатуре дел в графе «Примечание» к заголовкам электронных дел проставляется отметка «ЭД» («Электронные документы»).

Экспертиза ценности электронных документов проводится по истечении срока их хранения в информационной системе. В ходе экспертизы составляются описи

электронных дел постоянного и временных (свыше 10 лет) сроков хранения, внутренние описи электронных дел (в приложении к Рекомендациям приведены формы описи дел и внутренней описи электронного дела), а также акты о выделении к уничтожению электронных документов, сроки хранения которых истекли.

Электронные документы постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения передаются в архив организации из информационных систем, в том числе информационных систем электронного документооборота, ежегодно, не позднее чем через 3 года после завершения работы с документами в делопроизводстве.

В архив организации электронные дела передаются в упорядоченном состоянии по описям структурных подразделений. При передаче электронных документов Архивного фонда Российской Федерации в архив организации проводится их конвертирование в компьютерные форматы, рекомендованные государственным или муниципальным архивом, источником комплектования которого является организация.

Рекомендациями определена структура электронного дела. Формирование электронных документов в электронные дела осуществляется в структурных подразделениях организации в соответствующих информационных системах.

Электронное дело имеет следующую структуру:

- внутренняя опись электронных документов дела, которая заполняется исполнителем (пользователем информационной системы) в момент помещения электронного документа в электронное дело, с указанием индекса дела и заголовка дела по номенклатуре дел. Внутренняя опись может автоматически формироваться информационной системой как отчет, содержащий последовательное перечисление в хронологическом порядке дат, индексов, заголовков электронных документов, помещенных в электронное дело, с указанием количества листов документа, формата файла и его информационного объема (в байтах);
- файл или файлы электронных документов, имеющие наименования, присвоенные им в момент создания (подписания) электронного документа, расположенные в хронологическом порядке, по алфавиту авторов, корреспондентов или в ином порядке, обеспечиваемом информационной системой.

Для включения электронного документа постоянного или временных (свыше 10 лет) сроков хранения в электронное дело в информационной системе производится конвертирование документа в формат архивного хранения (pdf, pdf/A, tiff или иной), установленный нормативным правовым актом организации и согласованный с государственным или муниципальным архивом, источником комплектования которого является организация;

- файл или файлы метаданных (учетно-регистрационных карточек или иных «входных» форм), с помощью которых электронный документ был включен в информационную систему и с помощью которых он может быть идентифицирован;
- файл или файлы электронных подписей электронных документов или файл, содержащий расположенные в хронологической последовательности отметки о результатах проверок подлинности электронных подписей (может формироваться как отчет из информационной системы).

Рекомендациями установлено, что многостраничные документы, а также документы, имеющие приложения, должны быть конвертированы в формат архивного хранения как один файл.

Хранение документов в электронном виде и поиск электронных документов

При необходимости объемные или представляющие важное самостоятельное значение приложения могут храниться в составе электронного дела как самостоятельные электронные документы, при этом связь основного документа и документа-приложения обеспечивается через описание приложения (оформление отметки о наличии приложений) или через систему ссылок на регистрационно-учетную карточку электронного документа («входную» форму), с помощью которой осуществляется учет и поиск электронных документов в информационной системе («связанные документы» в информационной системе).

Читайте также:

[Поисковые возможности в СЭД](#)

Какие существуют поисковые возможности в системах электронного документооборота?

Рекомендациями предусмотрена следующая процедура подготовки электронных документов к передаче в архив организации:

- отбор в информационной системе организации электронных дел, подлежащих передаче в архив;
- конвертирование электронных документов в формат, установленный для архивного хранения документов (pdf, pdf/A, tiff или иной графический формат), документы Архивного фонда Российской Федерации конвертируются в формат, рекомендованный государственным (муниципальным) архивом, источником комплектования которого является организация;
- проверка правильности формирования и систематизации единиц хранения электронных документов;
- проверка физического и технического состояния электронных носителей, предназначенных для записи электронных документов;
- проверка файлов с электронными документами на наличие вредоносных компьютерных программ;
- запись электронных дел на электронные носители (оптические диски) однократной записи в двух экземплярах - основном и рабочем;
- проверка качества записи и воспроизводимости электронных документов;
- составление в структурном подразделении описи (описей) электронных дел, передаваемых в архив (сдаточных описей).

При записи электронных документов на обособленные материальные носители соблюдается принцип размещения на одном носителе одной единицы хранения электронных документов (одного электронного дела).

Опись электронных документов, подготовленная в структурном подразделении организации, является первичным учетным документом для единиц хранения электронных документов постоянного и временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе для составления описи электронных дел, передаваемых на постоянное хранение в государственный (муниципальный) архив.

При составлении описи электронных дел в структурном подразделении, кроме сведений, установленных формой описи, дополнительно указывается тип носителя

(основного экземпляра и рабочего экземпляра), а также объем информации в байтах. На основной и рабочий экземпляры электронных документов составляются отдельные сдаточные описи.

Документы на обособленных электронных носителях физически перемещаются из структурных подразделений в архив организации. При приеме единиц хранения электронных документов в архиве:

- проверяется соответствие единиц хранения описям дел;
- проводится проверка физического и технического состояния обособленных электронных носителей, в первую очередь проверка на наличие вредоносных компьютерных программ;
- проводится проверка наличия и технического состояния электронных документов (проверка воспроизводимости каждого файла каждого экземпляра - основного и рабочего).

Информационная система архива организации должна поддерживать требования к организации архивного хранения и использования электронных документов и иметь:

- программные средства для преобразования компьютерных форматов (конверторы);
- программные средства для просмотра электронных документов в разнообразных форматах;
- возможность проводить копирование, конвертирование и миграцию электронных документов;
- специализированное программное обеспечение для поиска электронных документов, хранящихся в архиве.

Рассматривая вопрос о значимости электронной подписи при передаче документов на архивное хранение, разработчики Рекомендаций исходили из положения о том, что если электронный документ, подписанный электронной подписью уполномоченного лица, был включен в информационную систему и при проверке электронной подписи был получен положительный результат, электронный документ считается аутентичным, достоверным, целостным и пригодным для использования.

На протяжении всего жизненного цикла электронного документа в информационной системе и при его конвертировании в формат архивного хранения аутентичность, достоверность, целостность и пригодность электронного документа для использования должны поддерживаться программными средствами.

Обеспечение сохранности электронных документов в архиве

Рекомендации выделяют несколько основных направлений в обеспечении сохранности электронных документов в архиве организации:

- создание оптимальных условий хранения носителей электронных документов;
- рациональное размещение электронных носителей в архивохранилище;
- проверки наличия и состояния хранения документов в электронном виде;
- контроль физического и технического состояния носителей и электронных документов;
- копирование электронных документов в целях создания рабочих экземпляров, в том числе для фонда пользования;
- конвертирование электронных документов на новые (в технологическом отношении) электронные носители и в новые форматы записи.

Для проведения многих работ по обеспечению сохранности электронных документов, например, контроля технических параметров электронных носителей (соответствие характеристик электронного носителя сведениям, содержащимся в сдаточной описи структурного подразделения; проверка электронных документов на наличие в них вредоносных компьютерных программ («компьютерных вирусов»); проверка на сбои при считывании информации и др.), а также самих электронных документов архив организации должен располагать специализированным аппаратным и программным обеспечением.

Поскольку Рекомендации предлагают хранить документы в электронном виде в двух идентичных экземплярах, записанных на оптических дисках однократной записи, предусматривается применение специальных средств хранения и перемещения документов, а также раздельное хранение основного и рабочего экземпляров документов.

Рекомендациями предусмотрены мероприятия по проверке наличия и состояния электронных архивных документов в архиве организации, в рамках которых должны проводиться:

- установление фактического наличия единиц хранения электронных документов и единиц учета электронных документов, находящихся на хранении;
- выявление и устранение недостатков в учете единиц хранения электронных документов;
- выявление отсутствующих единиц хранения;
- контроль физического и технического состояния единиц хранения электронных документов;
- контроль технического состояния и воспроизводимости электронных документов программными средствами;
- выявление и учет единиц хранения электронных документов, требующих специальной технической обработки;
- выявление и учет электронных документов, требующих копирования на новые электронные носители и проведения другой технической обработки.

Проверки наличия и состояния электронных документов проводятся раздельно по основным и рабочим экземплярам электронных документов. Обнаруженные в ходе проверок недостатки фиксируются в актах проверки наличия и состояния электронных документов (по каждому экземпляру отдельно). Акты, составленные по окончании проверки, включаются в дело фонда.

Учет электронных документов в архиве

В качестве основной учетной единицы при организации хранения электронных документов в Рекомендациях принята единица хранения электронных документов - электронное дело.

Учет единиц хранения производится путем присвоения им учетных номеров, которые являются составной частью их архивного шифра. Архивный шифр единицы хранения электронных документов включает следующие элементы:

- номер фонда, в состав которого включены электронные документы;
- номер описи электронных дел;
- номер единицы хранения электронных документов (электронного дела) по описи электронных дел.

Учетные номера наносятся на каждый обособленный материальный носитель электронных документов с указанием типа экземпляра: «Осн.» (основной) или «Раб.» (рабочий).

Кроме того, каждый футляр электронного носителя, передаваемого в архив, снабжается фронтальным вкладышем, на котором указывается:

- сокращенное название организации;
- сокращенное название структурного подразделения организации;
- статус электронного носителя: «Осн.» (основной) или «Раб.» (рабочий);
- номера описей, по которым электронные документы передавались в архив;
- дата записи электронных документов на носитель;
- при необходимости отметки об ограничении доступа и др.

Для фиксации учетных данных об электронных документах Рекомендациями (1) предусмотрено ведение в архиве комплекта учетных документов, используемых на разных этапах организации работы с электронными документами:

- книга учета поступления электронных носителей (инвентарная книга в пределах архивохранилища);
- книга учета единиц хранения электронных документов (электронных дел);
- список фондов;
- лист фонда;
- лист учета электронных документов фонда;
- описи электронных дел;
- реестр описей.

В проекте Рекомендаций не уделено достаточного внимания вопросам учета электронных документов в автоматизированном режиме с использованием информационной системы архива, обеспечивающей управление архивными электронными документами. При доработке Рекомендаций этим вопросам будет уделено особое внимание.

Использование электронных документов архива

Рекомендациями предусмотрены различные формы использования электронных документов архива организации, в том числе:

- информационное обеспечение пользователей в читальном зале;
- исполнение запросов пользователей, в том числе социально-правового характера;
- выдача экземпляров архивных электронных документов по запросам физических и юридических лиц;
- выдача архивных электронных документов во временное пользование в структурные подразделения организации и сторонние организации;
- при наличии информационной системы - доступ работников организации к документам архива непосредственно с рабочих мест по локальной сети организации в соответствии с установленными правами доступа к документам.

Архив организации может обеспечивать удаленный доступ к электронным документам архива, при организации удаленного доступа по информационно-телекоммуникационной сети Интернет обеспечивается идентификация пользователей системы и защита от несанкционированного доступа.

При необходимости выдачи электронных документов архива пользователям документы выдаются на обособленных электронных носителях (копия рабочего

экземпляра электронных документов) или копируются сотрудником архива на жесткий диск компьютера, после чего предоставляется доступ к документу (по локальной сети организации или пересылается по электронной почте).

Наряду с проектом Рекомендаций по организации хранения электронных документов в архивах организаций ВНИИДАД подготовил проект Рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах, содержащий более детализированные, чем в Правилах, положения по работе с электронными документами в государственных и муниципальных архивах в рамках сложившихся в архивном деле методов, правил и процедур обеспечения сохранности, комплектования, учета архивных документов.

Рекомендации предназначены для федеральных государственных архивов и государственных архивов субъектов Российской Федерации. Они также могут быть использованы в муниципальных архивах, музеях и библиотеках, хранящих документы Архивного фонда Российской Федерации, с учетом их материально-технических, финансовых и иных возможностей.

В целом Рекомендации основываются на тех же методологических принципах, что и рассмотренные выше Рекомендации по организации хранения электронных документов в архивах организаций: они направлены на упорядочение и регламентацию работ по хранению, комплектованию и учету электронных документов в государственных и муниципальных архивах. Положения рекомендаций нацелены на унификацию работы с электронными документами в государственных и муниципальных архивах, и в перспективе, по мере накопления опыта работы с электронными документами в государственных и муниципальных архивах, может быть обоснована необходимость внесения изменений в нормативные документы, регулирующие вопросы организации архивного хранения документов.

64. Методы ввода документов в электронный архив

Существуют 2 метода ввода документов в электронный архив:

- ручной;
- автоматический.

Сканирование документации является одним из основных методов перевода контента с бумажных носителей в электронный вид. При сканировании используются специальные устройства, важную роль играет и программное обеспечение процесса, с помощью которого выполняется распознавание документа. Ещё одним способом перевода информации в электронный вид является ручной ввод. Этот способ считается довольно трудоёмким, и человек, не имеющий определённых навыков скоростного набора, не сможет быстро и грамотно перевести текст из бумажного вида в электронный. Немаловажное значение при сканировании документов имеют распознавание, обработка и интеграция графических образов в электронный документ.

Одной из задач ввода формализованных документов является индексирование — присвоение каждому документу набора атрибутов с возможностью автоматического ввода индексных полей с помощью распознавания. После контроля данные отправляются в базу данных. Таким образом, результатом ввода форм чаще всего является не сам документ в исходном виде, а определенная запись в некоторой

базе данных. Особенностью ввода форм является необходимость ввода полей, заполненных от руки. Причем обычно на формализованных документах заполняющего просят ввести текст печатными буквами — такой текст называют рукопечатным. Технологии распознавания рукопечатных символов обозначаются термином ICR (Intelligent Character Recognition). Задачи распознавания при вводе форм не обязательно связаны с распознаванием текста. При вводе форм может потребоваться распознавание различных меток и знаков, для которого тоже существует свой термин: OMR (Optical Mark Recognition).

При вводе обычных документов индексирование представляет собой более сложную процедуру. Например, схема индексирования может быть следующей: для того чтобы рассортировать вводимые документы произвольной формы по папкам с учетом тематики документа, производится распознавание текстов всех документов, осуществляется контекстный поиск по ключевым словам, автоматически принимается решение, к какой из заранее выбранных тем относится данный документ, после чего документ помещается в соответствующую папку. При вводе обычных документов важно реализовать возможность экспорта в различные форматы: PDF, HTML, MS Office. Если при вводе формализованного документа размеры его определены заранее, то при вводе документа произвольной формы в ряде случаев требуется специальное оборудование.

65. Проблема достоверности информации, семантические ошибки. Контроль достоверности данных. Понятие целостности данных.

Проблема обеспечения (повышения) достоверности информации при ее обработке в автоматизированных системах заключается главным образом в контроле правильности информационных массивов, обнаружении ошибок и их исправлении на различных этапах обработки информации. Исследование проблемы обеспечения достоверности информации в автоматизированных системах осуществляется на трех уровнях:

Синтаксическом (связан с контролем и защитой элементарных составляющих информационных массивов – знаков или символов);

- Семантическом (связан с обеспечением достоверности смыслового значения информационных массивов, их логичности, непротиворечивости и согласованности);

- Прагматическом (связан с изучением вопросов ценности информации при принятии управленческих решений, ее доступности и своевременности, влияния ошибок на качество и эффективность функционирования автоматизированных систем).

Ошибки, возникающие в процессе обработки информации, связаны с помехами, сбоями и отказами технических и программных средств, ошибками пользователей и обслуживающего персонала, недостаточной точностью или ошибками в исходных, промежуточных и выходных данных, неадекватностью реализованных математических моделей реальным процессам.

Для достижения требуемой или максимальной достоверности обработки информации в автоматизированных системах используются специальные методы, основанные на введении в структуры обработки информационных массивов информационной, временной или структурной избыточности.

Информационная избыточность характеризуется введением дополнительных разрядов в используемые информационные массивы и дополнительных операций в процедуры переработки информационных массивов, имеющих математическую или логическую связь с алгоритмом переработки, обеспечивающих выявление и исправление ошибок определенного типа.

Временная избыточность связана с возможностью неоднократного повторения определенного контролируемого этапа обработки информации.

Структурная избыточность характеризуется введением в состав автоматизированных систем дополнительных элементов.

По виду реализации известные методы обеспечения достоверности обрабатываемой информации в автоматизированных системах можно разделить на две основные группы: организационные (системные и административные) и аппаратно-программные (программные и аппаратные).

Надежность автоматизированных систем – свойство автоматизированных систем выполнять функции, сохраняя во времени значения установленных эксплуатационных показателей в заданных пределах, соответствующих данным режимам и условиям использования, технического обслуживания, ремонта, хранения и транспортирования.

Надежность комплекса аппаратных средств определяется в основном случайными сбоями и отказами, а надежность комплекса программных средств – наличием систематических ошибок, допущенных при его разработке.

Для обеспечения достоверности в автоматизированных системах используются общие типовые методы обеспечения надежности аппаратуры, целью которых служит поддержание характеристик аппаратных средств автоматизированных систем в заданных пределах. Надежность технических (аппаратных) средств достигается на этапах разработки, производства и эксплуатации.

Методы повышения сохранности информации в автоматизированных системах в зависимости от вида их реализации можно разделить на организационные и аппаратно-программные.

I. Организационные методы повышения сохранности состоят в создании и использовании рациональной технологии эксплуатации информационных массивов, предусматривающей профилактические меры по снижению доли искажений информационных массивов до определенного допустимого уровня и по обеспечению своевременного предоставления необходимых аутентичных информационных массивов для автоматизированного решения задач автоматизированных систем. Основными из них являются:

- 1) учет и хранение информационных массивов в базах данных автоматизированных систем;
- 2) контроль за качеством работы операторов и обслуживающего персонала;
- 3) контроль износа и старения технических средств, функционирования автоматических систем, а также правильности их эксплуатации;
- 4) профотбор, обучение и стимулирование персонала автоматизированных систем;
- 5) организация труда персонала автоматизированных систем, обеспечивающая уменьшение возможностей нарушения им требований сохранности информационных массивов;

б) обеспечение противопожарной защиты и температурно-влажностного режима.

II. Аппаратно-программными методами повышения сохранности информации являются:

1) резервирование информации (обеспечивает защиту информации как от случайных угроз, так и от преднамеренных воздействий):

- оперативное резервирование – создание и хранение резервных рабочих копий информационных массивов, используемых для решения функциональных задач автоматизированных систем в реальном масштабе времени;

- восстановительное резервирование – создание и хранение дополнительных копий информационных массивов, используемых только для восстановления разрушенных рабочих копий информационных массивов;

- долговременное резервирование – создание, длительное хранение и обслуживание архивов оригиналов, дубликатов и резервных копий информационных массивов.

2) контроль, обнаружение и исправление ошибок информационных массивов (реализуются как в аппаратном варианте, так и в виде программных модулей):

- получение контрольных сумм – сумма всех символов, полученная циклическим сложением после обновления информационных массивов;

- использование контрольных чисел – цифра, связанная с символами информационных массивов некоторым соотношением;

- использование избыточных кодов – позволяют выявлять и автоматически исправлять имеющиеся в информационных массивах ошибки;

- программная проверка по четности – обеспечивает более качественный контроль по сравнению со схемной проверкой четности;

- контроль верности входных информационных массивов – контроль допустимого диапазона изменения некоторого показателя.

3) контроль верности входных данных и защита от вирусов:

- обнаружение вирусов в автоматизированных системах (сканирование, обнаружение изменений, эвристический анализ, вакцинация программ, аппаратно-программная защита от вирусов);

- блокирование работы программ-вирусов

- устранение последствий воздействия вирусов.

Для решения данных задач используются специальные антивирусные средства.

4) блокировка ошибочных операций (действий) – использует технические и аппаратно-программные средства. Технические средства применяются в основном для предотвращения ошибочных действий людей (блокировочные тумблеры, защитные экраны и ограждения, предохранители, средства блокировки записей на магнитные ленты, дискеты и т.п.). Аппаратно-программные средства позволяют, например, блокировать вычислительный процесс при нарушениях программами адресных пространств оперативной памяти. Все эти методы позволяют повысить достоверность информации и сохранить целостность и готовность информационных массивов в процессе их непосредственного использования или хранения на носителях.

66. Классификация информационных систем: документальные и фактографические системы.

66 По характеру представления и логической организации хранимой информации:

- фактографические информационные системы - накапливают и хранят данные в виде множества экземпляров одного или нескольких типов структурных элементов (информационных объектов), которые отражают сведения по какому-либо факту, событию и пр., отделенному от других сведений.
- документальные информационные системы - единичным элементом информации является документ и информация на вводе (входной документ). При создании информационной базы процесс структуризации не производится или производится в ограниченном виде

геоинформационные информационные системы - данные организованы в виде отдельных информационных объектов, привязанных к общей электронной топографической основе (электронной карте). *Документальные ИС* включают информационно-поисковые системы (ИПС), информационно-логические и информационно-семантические системы.

Фактографические ИС делятся на две категории: 1) системы обработки данных (СОД), 2) автоматизированные информационные системы (АИС) и автоматизированные системы управления (АСУ).

Фактографические информационные системы накапливают и хранят данные в виде множества экземпляров одного или нескольких типов структурных элементов (информационных объектов). Каждый из таких экземпляров или некоторая их совокупность отражают сведения по какому-либо факту, событию отдельно от всех прочих сведений и фактов.

Структура каждого типа информационного объекта состоит из конечного набора реквизитов, отражающих основные аспекты и характеристики объектов данной предметной области. Комплектование информационной базы в фактографических информационных системах включает, как правило, обязательный процесс структуризации входной информации.

Фактографические информационные системы предполагают удовлетворение информационных потребностей непосредственно, т.е. путем представления потребителям самих сведений (данных, фактов, концепций).

В документальных (документированных) информационных системах единичным элементом информации является нерасчлененный на более мелкие элементы документ и информация при вводе (входной документ), как правило, не структурируется, или структурируется в ограниченном виде. Для вводимого документа могут устанавливаться некоторые формализованные позиции (дата изготовления, исполнитель, тематика).

Некоторые виды документальных информационных систем обеспечивают установление логической взаимосвязи вводимых документов – соподчиненность по смысловому содержанию, взаимные отсылки по каким-либо критериям и т.д.

Определение и установление такой взаимосвязи представляет собой сложную многокритериальную и многоаспектную аналитическую задачу, которая не может быть формализована в полной мере.

В геоинформационных системах данные организованы в виде отдельных информационных объектов (с определенным набором реквизитов), привязанных к

общей электронной топографической основе (электронной карте). Геоинформационные системы применяются для информационного обеспечения в тех предметных областях, структура информационных объектов и процессов в которых имеет пространственно-географический компонент (маршруты транспорта, коммунальное хозяйство).

Классификация информационных систем по функциональному признаку



Рис. Классификация информационных систем по функциональному признаку

В хозяйственной практике производственных и коммерческих объектов типовыми видами деятельности, которые определяют функциональный признак классификации информационных систем, являются производственная, маркетинговая, финансовая, кадровая деятельность.

Классификация информационных систем по уровням управления

Выделяют:

- информационные системы оперативного (операционного) уровня – бухгалтерская, банковских депозитов, обработки заказов, регистрации билетов, выплаты зарплаты;
- информационная система специалистов – офисная автоматизация, обработка знаний (включая экспертные системы);
- информационные системы тактического уровня (среднее звено) – мониторинг, администрирование, контроль, принятие решений;
- стратегические информационные системы – формулирование целей, стратегическое планирование.

По способу организации информационные системы подразделяются на следующие классы:

- системы на основе архитектуры файл-сервер;
- системы на основе архитектуры клиент-сервер;
- системы на основе многоуровневой архитектуры;
- системы на основе интернет/интранет-технологий.

67. Роль и место информационных систем в организации документооборота учреждения, органа власти.

В современных экономических условиях информационные технологии в организациях присутствуют как необходимый атрибут технологии управления процессом производства товаров и услуг, экономического анализа и принятия управленческих решений.

В современном менеджменте информационные технологии используются во многих сферах управленческой деятельности:

- планировании ресурсов;
- организации бухгалтерского учёта;
- организации снабжения и сбыта;
- взаимодействии с клиентами;
- регулировании потребительского спроса и т. д.

Управление связано с обменом информацией между подразделениями предприятия, а также предприятия с окружающей (внешней) средой. Информация – важнейшая составляющая как производственного, так и управленческого процесса.

Управленческая информация представляет собой разнообразные сведения экономического, технологического, социального, юридического и другого содержания.

Информация, в отличие от других видов ресурсов, не убывает со временем, а, наоборот, накапливается. Значимость информации как ресурса выявляет новые проблемы ее использования и предъявляет новые требования к управлению ею.

Характеристиками управленческой информации являются:

- большой объем;
- сложность обработки;
- многократное использование;
- обновление и преобразование;
- множество источников и потребителей и др.

Эти характеристики управленческой информации вызывают необходимость применения современных информационных технологий, упрощающих и ускоряющих работу с ней. Использование информационных систем управления предприятием является одним из важнейших рычагов развития бизнеса.

Частные задачи, решаемые при использовании информационных систем управления, во многом определяются областью деятельности, структурой и другими особенностями конкретных предприятий.

Приведем примерный перечень задач, которые должны быть решены при использовании информационных систем управления на различных уровнях управления предприятием и для различных его служб. В настоящее время перечисленные ниже задачи можно считать общепризнанными.

Уровни и службы управления	Решаемые задачи
----------------------------	-----------------

Руководство предприятия	<p>Обеспечение достоверной информацией о финансовом состоянии компании на текущий момент и подготовка прогноза на будущее.</p> <p>Обеспечение контроля за работой служб предприятия.</p> <p>Обеспечение четкой координации работ и ресурсов.</p> <p>Предоставление оперативной информации о негативных тенденциях, их причинах и возможных мерах по исправлению ситуации.</p> <p>Формирование полного представления об основных показателях деятельности организации и др.</p>
Финансово-бухгалтерские службы	<p>Полный контроль за движением средств.</p> <p>Реализация необходимой менеджменту учетной политики.</p> <p>Оперативное определение дебиторской и кредиторской задолженностей.</p> <p>Контроль за выполнением договоров, смет и планов.</p> <p>Контроль за финансовой дисциплиной.</p> <p>Отслеживание движения товарно-материальных потоков.</p> <p>Оперативное получение полного набора документов финансовой отчетности</p>
Управление производством	<p>Контроль за выполнением производственных заказов.</p> <p>Контроль за состоянием производственных мощностей.</p> <p>Контроль за технологической дисциплиной.</p> <p>Ведение документов для сопровождения производственных заказов (заборные карты, маршрутные карты).</p> <p>Оперативное определение фактической себестоимости производственных заказов</p>

Уровни и службы управления	Решаемые задачи
Службы маркетинга	<p>Контроль за продвижением новых товаров на рынок.</p> <p>Анализ рынка сбыта с целью его расширения.</p> <p>Ведение статистики продаж.</p> <p>Информационная поддержка политики цен и скидок.</p> <p>Использование базы стандартных писем для рассылки.</p> <p>Контроль за выполнением поставок заказчику в нужные сроки при оптимизации затрат на транспортировку</p>
Службы сбыта и снабжения	<p>Ведение баз данных товаров, продукции, услуг.</p> <p>Планирование сроков поставки и затрат на транспортировку.</p> <p>Оптимизация транспортных маршрутов и способов транспортировки.</p>

	Компьютерное ведение контрактов
Службы складского учета	Управление многозвенной структурой складов. Оперативный поиск товара (продукции) по складам. Оптимальное размещение на складах с учетом условий хранения. Управление поступлениями с учетом контроля качества. Инвентаризация

К настоящему времени фактическим стандартом современных СЭД являются следующие области деятельности:

- общее делопроизводство - обработка входящей корреспонденции и обращений граждан, подготовка исходящих писем и документов, внутренняя и организационно-распорядительная документация, контроль исполнения поручений;

- кадровое делопроизводство - жестко регламентированная область частного документооборота, позволяющая осуществлять поддержку процедур приема на работу и увольнения работников, направления работников в командировку, предоставления планового отпуска и иных видов отпусков. Такие системы обеспечивают ведение всех утвержденных форм кадрового делопроизводства: приказ о приеме работника на работу (ф. Т-1), приказ о расторжении трудового договора (ф. Т-8, Т-8а), приказ о переводе работника на другую работу (ф. Т-5), личная карточка работника (ф. Т-2, Т-2ГС, Т-2МС), штатное расписание (ф. Т-3), график отпусков (ф. Т-7);

- архивное делопроизводство - область частного делопроизводства, завершающая жизненный цикл документов организации и поддерживающая следующие процедуры: формирование описей по утвержденным формам, передача дел на архивное хранение, экспертиза ценности документов и дел в целом, уничтожение документов и дел, более не представляющих ценности для организации, ее сотрудников, государства и общества, сдача отдельных дел на хранение в структуры федерального архивного агентства (Росархива);

- коллегиальная работа - позволяет автоматизировать документное обеспечение деятельности коллегиальных органов управления - совещаний, заседаний, советов директоров, собраний акционеров. Также позволяет осуществлять подготовку, согласование и утверждение повесток дня (плановой документации) и протоколов (результатирующей документации);

- управление взаимоотношениями с клиентами - функционал CRM (consumer relationship management) сейчас в той или иной степени реализован во всех СЭД, исключая самые старые, у пользователей которых, впрочем, такой функционал не особо востребован

68. Носители информации, применяемые в системах обработки данных, и их особенности.

1. Жесткие диски. Наиболее передовая технология Shigled Magnetic Recording (SMR).

Особенность HDD – магнитная регистрация информации на пластины.

2. Флэш-память (или флеш-память) — разновидность твердотельной полупроводниковой энергонезависимой перезаписываемой памяти. Лидер Solid-State Drive (SSD)

Особенность Флеш – короткий срок службы. Флэш-память может быть прочитана сколько угодно раз, но писать в такую память можно лишь ограниченное число раз. Преимуществом флэш-памяти над обычной является её энергонезависимость — при выключении энергии содержимое памяти сохраняется.

Преимуществом флэш-памяти над жёсткими дисками – твердотельность.

Все остальные типы носителей к процессу обработки данных не имеют никакого отношения поскольку являются просто хранителями информации

69. Нормативно-методические документы, регламентирующие использование информационных технологий в ДОУ и архивном деле.

Основные нормативно-методические документы, регламентирующие использование информационных технологий в ДОУ и архивном деле:

Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"

Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 25.07.2011) "О персональных данных"

Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"

Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ (ред. от 01.07.2011) "Об электронной подписи"

Федеральный закон от 10.01.2002 N 1-ФЗ (ред. от 08.11.2007) "Об электронной цифровой подписи"

Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"

Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 11.07.2011) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"

Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ (ред. от 27.07.2010) "Об архивном деле в Российской Федерации"

Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 N 477 (ред. от 07.09.2011) "Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти"

Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 (ред. от 19.08.2011) "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти"

Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2011 N 176-р "Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности"

Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 18.05.2011) "О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"

Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 N 1555-р (ред. от 08.09.2010) "О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти"

Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 "Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме" (вместе с "Положением об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме")

Распоряжение Правительства РФ от 02.10.2009 N 1403-р "О технических требованиях к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти"

Постановление Правительства РФ от 07.07.2011 N 553 "О порядке оформления и представления заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственных и (или) муниципальных услуг, в форме электронных документов"

Распоряжение Правительства РФ от 17.03.2011 N 442-р "Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде"

Постановление Правительства РФ от 24.05.2010 N 365 "О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов" (вместе с "Правилами подготовки планов информатизации государственных органов", "Правилами проведения экспертной оценки документов, используемых в рамках планирования, создания и использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов")

Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 N 1244-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации"

Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года"

Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"

Правовые нормы по отдельным вопросам электронного документирования в различных сферах управленческой и хозяйственной деятельности содержатся также в Гражданском кодексе Российской Федерации, федеральных законах "Об акционерных обществах", "Об обществах с ограниченной ответственностью", "О бухгалтерском учете".

70. Локальные нормативные акты организации по информационному обеспечению электронного документооборота.

Вне зависимости от размеров организации и объемов ее документооборота рекомендуется разработать:

- Положение о документообороте предприятия (регламентирует классический и электронный документооборот одновременно);
- Регламенты обработки документации в СЭД (решают задачи регулирования отдельных процессов, выступают в качестве инструкций и учебных пособий).

Положение о документообороте предприятия определяет требования как к документообороту организации в целом, так и к документообороту, организуемому посредством СЭД.

При первом подходе производится актуализация уже имеющегося Положения о документообороте путем включения в него разделов, характерных для документооборота электронного, к примеру следующих:

- понятие электронного документа, его действительность;
- электронная цифровая подпись;
- придание документации юридической значимости;
- защита электронного документа;
- подлинность электронного документа;
- оригиналы и копии электронных документов, а также их заверение;
- создание и отправка электронного документа;
- время и место создания и нахождения электронного документа;
- управление информацией и ее носителями.

С разработкой регламентов (нормативных документов, значительно более точных, чем положения или инструкции) дело обстоит сложнее.

Перед началом разработки регламента следует определить и зафиксировать цели, которые мы ставим перед собой, используя этот документ. Это позволит нам в дальнейшем сохранить возможность контроля за общими требованиями к документу.

Перед началом регламентации электронного документооборота также необходимо составить перечень автоматизированных системой электронного документооборота процессов.

Фактические трудозатраты по подготовке проекта регламента процесса электронного документооборота составляют 3-4 рабочих дня, где первые дни идет сбор сведений о процессе, тогда как в поселение два дня происходит подготовка текста проекта нормативного акта.

Регламентация электронного документа в организации является важной основой для полноценной и качественной работы в СЭД, она также позволяет подготовить компанию к дальнейшему внедрению в ней разнообразных систем управления, основанных на процессном подходе (регулярном управлении, при котором регламентируется значительный объем процессов компании), тем самым высвобождая для ее руководства время на принятие более важных управленческих решений. Это также хорошая подготовка к внедрению системы менеджмента качества (СМК), устанавливающей процессный подход к управлению как основной, что необходимо для создания полноценной системы менеджмента организации вне зависимости от ее размеров и области рынка, в которой она работает.

71. Системы электронного документооборота и их основные функции. Классификация систем электронного документооборота

Система электронного документооборота- информационная система обеспечивающая сбор документов(включение документов в систему), их обработку, управление документами и доступ к ним.(п.4 правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 №477)

Система электронного документооборота- информационная система электронного документооборота участника электронного документооборота межведомственного должна обеспечивать подготовку уведомлений о ходе рассмотрения электронных сообщений этим участником(Положение о системе межведомственного электронного документооборота.....)

Система электронного документооборота- система автоматизации делопроизводства и документооборота в федеральном органе исполнительной власти обеспечивающая возможности внутреннего электронного документооборота.

Система электронного документооборота должна обеспечивать возможность:
хранение документов в электронном виде и их реквизитов;

взаимодействие с адаптером системы электронного документооборота при отправке и приеме электронных сообщений (Распоряжение Правительства РФ О технических требованиях к организации взаимодействия СМЭД с СЭД федеральными органами исполнительной власти)

72. Проблемы автоматизации архивного дела. Долгосрочное хранение электронных документов.

В настоящее время в архивном деле процесс внедрения автоматизированных архивных технологий (ААТ) развивается по двум направлениям:

1. Централизованная разработка и внедрение типовых баз данных по основным направлениям работы государственных архивов (от комплектования до использования). Эта работа осуществляется под руководством Росархива согласно программе информатизации отрасли, планов НИР и техническими заданиями на конкретные комплексы баз данных. Головной организацией и разработчиком баз данных является Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД). Цель работы - "развитие перспективных архивных технологий компьютерной поддержки основных функций архивных учреждений". Внедрение типовых баз данных предусматривается исключительно на основе их конкурентоспособности, а не обязательным к исполнению нормативным актом. Рассчитаны базы данных, в основном, на местные архивы, начиная с уровня областного архива.

2. "Стихийная" компьютеризация, осуществляемая самими архивами и находящая свое выражение в разработке баз данных, исходя из нужд архивов, требований потребителей информации, программ компьютеризации, принятых

архивом, экономических и кадровых ресурсов, а также других факторов. В различных архивах эта работа проводится более или менее организованно и целенаправленно. Перспективные программы компьютеризации архива разработаны в Московском городском объединении архивов (МГОВА) (для всех архивов объединения), Российском государственном архиве научно-технической документации (РГАНТД), Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ), Российском государственном военном архиве (РГВА). Остальные ограничиваются по этому направлению работы текущим планированием. Однако реалии рыночной экономики вносят свои коррективы в любые программы, и зачастую, плановая работа отодвигается в сторону для разработки программного обеспечения под конкретного, как правило, иностранного потребителя информации (в виде справочника, БД, публикации и т.д.). Конечно, от этого в какой-то мере страдают научные разработки, вместе с тем, создание НСА к документам ставится в зависимость от частоты обращений к ним. Специально для работы с ААТ во всех архивах созданы самостоятельные организационные структуры.

Организационное оформление этого направления работы в условиях жесткого кадрового дефицита является, на наш взгляд, еще одним свидетельством того, что ААТ стали такой же повседневной реальностью, как экспертиза ценности или комплектование. Кроме того, в области ААТ наблюдается такое интересное явление, как свободная конкуренция в сфере автоматизации областных и бывших республиканских архивов, которые заказывают разработку компьютерных технологий для тех или иных задач своей работы. Автоматизация "сверху" и "снизу" развивается достаточно изолированно друг от друга. В стране нет ни только единого центра компьютеризации архивного дела, но и центра сбора информации в этой области. С другой стороны, нет и монополии на разработку ААТ. Для федеральных архивов преобладает второе ("стихийное") направление компьютеризации.

В настоящее время компьютеризация в большей степени затронула область создания информационно-поисковых справочников. Среди них преобладают БД простейшей структуры на большие и однородные массивы данных - имена, географические названия и т.п. Как правило, они дублируют традиционные указатели к фондам, каталоги и указатели к описям. Основная цель их создания - ускорить поиск по соответствующим массивам. Однако есть случаи создания новых справочников, технология разработки которых была значительно усовершенствована при помощи компьютера. Например, БД по военнопленным и интернированным, где при помощи использования автоматизированных словарей были созданы БД на разных языках, при этом удалось избежать привлечения переводчика для создания предмашинного формата (сведения вносятся непосредственно с именной карты военнопленного или опросного листа интернированного). Таким образом, на плечи машины переложили самую "грубую" техническую работу.

Долгосрочное хранение электронных документов.

На вопрос «как хранить ЭД 50 или более лет с обеспечением их юридической силы?» сегодня существуют только теоретические ответы.

Локальный архив. Это довольно доступный способ хранения. Не имеет значения, с помощью чего вы проводите обмен – через электронную почту или через оператора ЭДО – вы просто складываете все электронные документы к себе в папку компьютера.

Специальный электронный архив. Данный вид хранения полностью решает все возможные проблемы содержания электронного архива: все документы хранятся на ваших серверах, многие СЭД обеспечивают вам средство просмотра, контролируют сроки хранения, позволяют получить данные об электронной подписи.

Хранение в облаке. Это наиболее перспективный и потенциально популярный способ хранения документов. Если вы уже пользуетесь услугами оператора ЭДО, то все переданные с его помощью документы могут храниться прямо в сервисе.

73. Разграничение информации на общедоступную и ограниченного доступа. Каким нормативным актом устанавливается данное разграничение. Понятие режима конфиденциальности информации. Доступ к конфиденциальной информации.

Ст. 5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» устанавливает две группы информационных ресурсов по категориям доступа:

- открытые информационные ресурсы;
- информационные ресурсы, доступ к которым ограничен в соответствии с законом.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и защите информации» защите подлежат сведения ограниченного доступа, а степень защиты определяет их собственник. Ответственность за выполнение мер по защите информации возлагается не только на собственника информации, но и на ее пользователя.

Информация с ограниченным доступом, в свою очередь, подразделяется на сведения, составляющие государственную тайну и конфиденциальную информацию (ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»).

Информация с ограниченным доступом	Нормативные и законодательные акты
Государственная тайна	ФЗ «О государственной тайне», ст. 275, 276, 283, 284 Уголовного кодекса Российской Федерации
Конфиденциальная информация	ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
Персональные данные	ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
Личная и семейная тайна	Ст. 23 Конституции Российской Федерации, ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации
Служебная тайна	ст. 139 Гражданского кодекса Российской Федерации, ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»
Служебная информация	Ст. 31 ФЗ «О рынке ценных бумаг»

Коммерческая тайна	ФЗ «О коммерческой тайне», ст. 139 Гражданского кодекса Российской Федерации
Сведения о сущности изобретения (ноу-хау)	Указ Президента Российской Федерации № 188 от 06.03.1997 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»
Информация с ограниченным доступом	Нормативные и законодательные акты
Тайна следствия и судопроизводства	Указ Президента Российской Федерации № 188 от 06.03.1997 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»
Тайна связи	ФЗ «О связи»
Тайна страхования	Ст. 946 Гражданского кодекса Российской Федерации
Тайна усыновления	Ст. 139 Семейного кодекса Российской Федерации, ст. 155 Уголовного кодекса Российской Федерации
Тайна исповеди	Ст. 3 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»
Банковская тайна	Ст. 857 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 183 Уголовного кодекса Российской Федерации
Нотариальная тайна	Ст. 16, 28 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате
Адвокатская тайна	Ст. 8 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»
Врачебная тайна	Ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан», ст. 14 закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека»

Следует отметить, что из всех многочисленных видов конфиденциальной информации в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» упомянуты коммерческая, служебная, профессиональная, личная и семейная тайны, а также персональные данные. Наличие в п. 4 ст. 9 слов «иную тайну» подразумевает расширение списка конфиденциальной информации.

В Указе Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» была предпринята попытка упорядочить состав конфиденциальной информации. Указом утвержден перечень сведений конфиденциального характера, в котором перечислены шесть видов информации:

1. Сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях.

2. Сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в

соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

4. Сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее).

5. Сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна).

6. Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Наличие в п. 4 перечня, касающегося профессиональной тайны, слов «и так далее» предполагает его продолжение.

Конфиденциальными в соответствии с законом являются, в частности, такие виды информации:

- содержащая государственную тайну (ФЗ «О государственной тайне», ст. 275, 276, 283, 284 УК РФ);

- передаваемая путем переписки, телефонных переговоров, почтовых телеграфных или иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ, ст. 138 УК РФ); касающаяся тайны усыновления (ст. 155 УК РФ);

- содержащая служебную тайну (ст. 139 ГК РФ), коммерческую тайну (ст. 139 ГК РФ и ст. 183 УК РФ), банковскую тайну (ст. 183 УК РФ), личную тайну (ст. 137 УК РФ), семейную тайну (ст. 137 УК РФ), информация, являющаяся объектом авторских и смежных прав (ГК РФ, ч. IV);

- информация, непосредственно затрагивающая права и свободы гражданина или персональные данные (ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ФЗ «О персональных данных», ст. 140 УК РФ) и др.

Любая форма завладения и пользования конфиденциальной информацией без прямо выраженного согласия ее собственника (за исключением случаев, прямо указанных в законе) является нарушением его прав, т. е. неправомерной.

Можно выделить основные признаки информации, составляющей коммерческую и служебную тайну и подлежащей защите:

- действительная или потенциальная ценность информации в силу неизвестности ее третьим лицам,

- доступ к информации закрыт на законном основании,

- обладатель информации принимает надлежащие меры по ее охране.

74. Меры и направления защиты конфиденциальной информации.

Организационная защита информации является организационным началом, так называемым «ядром» в общей системе защиты конфиденциальной информации.

Среди основных направлений защиты информации наряду с организационной выделяют правовую и инженерно-техническую защиту информации.

Однако организационной защите информации среди этих направлений отводится особое место.

Организационная защита информации призвана посредством выбора конкретных сил и средств реализовать на практике спланированные руководством меры по защите информации. Эти меры принимаются в зависимости от конкретной обстановки, связанной с наличием возможных угроз, воздействующих на защищаемую информацию и ведущих к ее утечке.

Система мер по защите информации в широком смысле слова должна строиться исходя из тех начальных условий и факторов, которые, в свою очередь, определяются состоянием устремленности разведок противника либо действиями конкурента на рынке товаров и услуг, направленными на овладение информацией, подлежащей защите.

Основные принципы защиты информации:

- принцип комплексного подхода — эффективное использование сил, средств, способов и методов защиты информации для решения поставленных задач в зависимости от конкретной складывающейся ситуации и наличия факторов, ослабляющих или усиливающих угрозу защищаемой информации;

- принцип оперативности принятия управленческих решений (существенно влияет на эффективность функционирования и гибкость системы защиты информации и отражает нацеленность руководства и персонала предприятия на решение задач защиты информации);

- принцип персональной ответственности — наиболее эффективное распределение задач по защите информации между руководством и персоналом предприятия и определение ответственности за полноту и качество их выполнения.

Среди основных условий защиты информации можно выделить следующие:

- непрерывность всестороннего анализа функционирования системы защиты информации в целях принятия своевременных мер по повышению ее эффективности;

- неукоснительное соблюдение руководством и персоналом предприятия установленных норм и правил защиты конфиденциальной информации.

При соблюдении перечисленных условий обеспечивается наиболее полное и качественное решение задач по защите конфиденциальной информации.

Основные подходы и требования к организации системы защиты информации.

Успешное решение комплекса задач по защите информации не может быть достигнуто без создания единой основы, так называемого «активного кулака» предприятия, способного концентрировать все усилия и имеющиеся ресурсы для исключения утечки конфиденциальной информации и недопущения возможности нанесения ущерба предприятию. Таким «кулаком» призвана стать система защиты информации на предприятии, создаваемая на соответствующей нормативно-методической основе и отражающая все направления и специфику деятельности данного предприятия.

Под системой защиты информации понимают совокупность органов защиты информации (структурных подразделений или должностных лиц предприятия), используемых ими средств и методов защиты информации, а также мероприятий, планируемых и проводимых в этих целях.

Для решения организационных задач по созданию и обеспечению

функционирования системы защиты информации используются несколько основных подходов, которые вырабатываются на основе существующей нормативно-правовой базы и с учетом методических разработок по тем или иным направлениям защиты конфиденциальной информации.

Один из основных подходов к созданию системы защиты информации заключается во всестороннем анализе состояния защищенности информационных ресурсов предприятия с учетом устремленности конкурирующих организаций к овладению конфиденциальной информацией и, тем самым, нанесению ущерба предприятию. Важным элементом анализа является работа по определению перечня защищаемых информационных ресурсов с учетом особенностей их расположения (размещения) и доступа к ним различных категорий сотрудников (работников других предприятий).

Система защиты информации должна быть:

- централизованной — обеспечивающей эффективное управление системой со стороны руководителя и должностных лиц, отвечающих за различные направления деятельности предприятия;

- плановой — объединяющей усилия различных должностных лиц и структурных подразделений для выполнения стоящих перед предприятием задач в области защиты информации;

- конкретной и целенаправленной — рассчитанной на защиту абсолютно конкретных информационных ресурсов, представляющих интерес для конкурирующих организаций;

- активной — обеспечивающей защиту информации с достаточной степенью настойчивости и возможностью концентрации усилий на наиболее важных направлениях деятельности предприятия;

- надежной и универсальной — охватывающей всю деятельность предприятия, связанную с созданием и обменом информацией.

Основные методы, силы и средства, используемые для организации защиты информации.

Один из важнейших факторов, влияющих на эффективность системы защиты конфиденциальной информации, — совокупность сил и средств предприятия, используемых для организации защиты информации.

Силы и средства различных предприятий отличаются по структуре, характеру и порядку использования. Предприятия, работающие с конфиденциальной информацией и решающие задачи по ее защите в рамках повседневной деятельности на постоянной основе, вынуждены с этой целью создавать самостоятельные структурные подразделения и использовать высокоэффективные средства защиты информации. Если предприятия лишь эпизодически работают с конфиденциальной информацией в силу ее небольших объемов, вместо создания подразделений они могут включать в свои штаты отдельные должности специалистов по защите информации. Данные подразделения и должности являются органами защиты информации.

Предприятия, работающие с незначительными объемами конфиденциальной информации, могут на договорной основе использовать потенциал более крупных предприятий, имеющих необходимое количество квалифицированных сотрудников, высокоэффективные средства защиты информации, а также большой опыт практической работы в данной области.

Ведущую роль в организации защиты информации на предприятии играют руководитель предприятия, а также его заместитель, непосредственно возглавляющий эту работу.

Под средствами защиты информации понимают технические, криптографические, программные и другие средства и системы, разработанные и предназначенные для защиты конфиденциальной информации, а также средства, устройства и системы контроля эффективности защиты информации.

75. Информационные системы как основной инструмент информатизации общества.

Информатизация- комплекс мер направленных на обеспечение оперативного доступа к информационным ресурсам (ГОСТ 7.0-99 СИБИД Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения.. Принят межгосударственным Советом по стандартизации метрологии и сертификации(протокол от 26-28.5.1999 №15-99))

информационная система- совокупность содержащихся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств(ФЗ об информации, информационных технологиях и о защите информации от 27.07.2006 № 149 фз.)

Информатизация — направленный процесс системной интеграции компьютерных средств, информационных и коммуникационных технологий с целью получения новых общесистемных свойств, позволяющих более эффективно организовать продуктивную деятельность человека, группы, социума.

Информатизация общества — совокупность взаимосвязанных политических, социально-экономических, научных факторов, которые обеспечивают свободный доступ каждому члену общества к любым источникам информации (кроме составляющих государственную и коммерческую тайну).

Целевая программа Информационное общество 2011-2020 и Электронное правительство.(Раскрыть)

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг(раскрыть кратко)

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления).

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 настоящей статьи государственных и муниципальных услуг.

2.1. Действие настоящего Федерального закона, за исключением главы 4 и статьи 29 настоящего Федерального закона, распространяется на отношения, возникающие в связи с предоставлением Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом" государственных услуг в установленной сфере деятельности.

3. Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе утвердить дополнительный перечень услуг, оказываемых в субъекте Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта Российской Федерации или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления(прочитайте сами!)"

Статья 2. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Если федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Если законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми по предметам ведения субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

4. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации, в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на:

1) отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления;

2) порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан;

3) порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий.