

ATLANTI

Международный обзор современной архивной теории и практики

Том 27 (2017)

№ 1–2



Триест – Марибор – Москва

2018

ATLAN TI

Международный обзор современной архивной теории и практики

Том 27 (2017) № 1–2

Архивная обработка изначально цифровых документов

Архивное образование в XXI веке

Статьи российских авторов



Международный институт архивоведения
в Триесте и Мариборе

Государственный архив г. Триеста

Всероссийский научно-исследовательский институт
документоведения и архивного дела (ВНИИДАД)

Триест – Марибор – Москва

2018



Международный институт архивоведения в Триесте и Мариборе
Alma Mater Europaea – Европейский центр в Мариборе
CEI – Центральная Европейская инициатива
Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения
и архивного дела (ВНИИДАД)

Главные редакторы:

П.П. Класинц, доктор наук (Словения); Н.Н. Куняев, д-р юрид. наук (Россия)

Редакционный совет:

Н.Н. Куняев, д-р юрид. наук (Россия)

Е.А. Романова, канд. ист. наук (Россия)

И.В. Сабенникова, д-р ист. наук (Россия)

П.П. Класинц, доктор наук (Словения)

З.З. Райх, доктор наук (Словения)

Л.Топлак, доктор наук (Словения)

Перевод на русский
язык:

Н.Е. Зверева (Россия)

О.Ю. Калинин
(Россия)

В.Н. Сорокин (Россия)

Е.Н. Бартенева (Россия)

В.И. Глов (Россия)

А.М. Лобанова (Россия)

Технические редакторы:

Издательство не несет ответственности за содержание статей.

Полную ответственность за содержание статей несут авторы.

Все тексты рецензированы экспертами.

Публикация осуществлялась при поддержке:

Министерство культуры и туризма, Италия

Словенское исследовательское агентство, Словения

Alma Mater Europaea – Европейский центр в г. Мариборе, Словения

Опубликовано: Государственный архив г. Триеста

Международный институт архивоведения в Триесте и Мариборе

Авторское право 2017:

Государственный архив г. Триеста и Международный институт архивоведения
в Триесте и Мариборе, via La Marmora n.17, 1-34139

г. Триест, Италия

Отпечатано: Типография Luglioprint, г. Триест, Италия

Тираж 200 экземпляров

Все права защищены:

Воспроизведение любой части этой публикации в какой-либо форме или каким-либо
образом воспрещается без письменного разрешения издателя.

Формат титульного листа:

Организационный секретариат: Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения
и архивного дела (ВНИИДАД), Россия, 117393, г. Москва, Профсоюзная ул., 82; тел.: +7 (495) 334 4646;
факс: 8 (495) 718-78-74; e-mail: secretar@vniidad.ru



QR Code



**Обращение
руководителя Федерального
архивного агентства
доктора исторических наук
А.Н. Артизова
к читателям первого выпуска
русскоязычной версии журнала
«Атланти»**

Дорогие читатели!

Перед вами первый выпуск русскоязычной версии журнала «Атланти» – международного обзора современной архивной теории и практики. Журнал, выпускаемый с 1991 г., содержит статьи ведущих специалистов на словенском, итальянском, немецком и английском языках. Наша версия издания включает как переводы статей зарубежных специалистов на русский язык, так и статьи российских авторов.

Выход русскоязычной версии журнала не только означает признание важной роли российских архивистов – он позволит наладить взаимовыгодное сотрудничество и обмен самым передовым опытом в области развития архивного дела и документоведения.

Актуальными проблемами, требующими широкого обсуждения, являются внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в процессы обработки и хранения архивной информации, управление цифровой информацией, ее обработка и обеспечение долговременной сохранности.

В настоящее время Россия, как и многие зарубежные государства, приступает к практической реализации проекта создания современной архивной инфраструктуры для работы с электронными документами.

Безусловно, публикации ведущих мировых специалистов, освещающих теоретический и практический опыт в данной области, будут способствовать решению этих проблем.



**Обращение
Чрезвычайного и Полномочного Посла
России в Республике Словении
доктора юридических наук Д.Г. Завгаева
к читателям первого выпуска
русскоязычной версии
журнала «Атланти»**

Уважаемые читатели!

Сегодня в условиях стремительного расширения цифрового пространства, развития информационных технологий весь мир сталкивается с общими проблемами управления информацией, ее обработки и хранения, регулирования вопросов информационной безопасности, обеспечения общественного доверия к электронным ресурсам. Эти вопросы рационально и продуктивно решать путем тесного взаимодействия специалистов из разных стран: архивистов, юристов, экспертов в области информационных технологий.

Появление первого номера русскоязычной версии журнала «Атланти» – это важный вклад в развитие международного научного сотрудничества и необходимая часть публичной дипломатии, помогающей установлению взаимовыгодных научных связей между европейским научным сообществом и специалистами из России и стран СНГ.

Мне особенно приятно отметить, что выход русскоязычной версии журнала является частью успешно развивающегося международного сотрудничества между Республикой Словенией и Российской Федерацией.

Разрешите пожелать всем вам – ученым, специалистам – плодотворных исследований и научных открытий, успехов в работе и дальнейшего развития международного научного сотрудничества!

A handwritten signature in black ink, which appears to read "D.G. Zavgayev". The signature is fluid and stylized.



Обращение
главного редактора журнала, директора
Международного института архивоведения
в Триесте и Мариборе (IIAS), декана факультета
архивоведения и управления документами
университета АМЕУ – ЕСМ, архивного
консультанта, доктора наук, доцента
П.П. Класинца
к читателям первого выпуска русскоязычной
версии журнала «Атланти»

Дорогие читатели!

Перед вами «адаптированное» издание международного журнала современной архивной теории и практики «Атланти» (выпуск 27, № 1–2, 2017 г.) на русском языке. Статьи, посвященные вопросам архивного дела и опубликованные в печатных выпусках журнала «Атланти», мы размещаем в цифровом виде, а теперь выпускаем и в новой форме – на русском языке.

Исследования в области архивной теории и практики необходимы для получения новых знаний, обмена опытом на международном уровне. Главная наша цель – объединение архивоведческих знаний из всех стран мира, где архивы являются культурными, научными и учебными центрами и выполняют свою основную миссию хранения и защиты архивных документов как памяти о стране. Для этого и предназначена предлагаемая вашему вниманию публикация журнала «Атланти» на русском языке.

Кроме того, мы не должны забывать о кодексе архивной этики и Декларации об архивах, должны искать и рассматривать другие профессиональные связи и осуществлять международные проекты, связанные с исследованиями в области архивоведения, информатики, новых и актуальных информационных носителей, различных компьютерных программ, международных и национальных стандартов и инструкций, касающихся оцифровки, доступа, использования и долгосрочного хранения архивных материалов.

Современные проблемы международного уровня в области архивоведения касаются прав человека, гражданского общества, доступа к архивам через социальные сети, реставрации старинных и поврежденных архивных материалов, а также образования.

Образование – это основа развития и прогресса (в том числе в области архивоведения), и мы должны уделять ему больше внимания. Дипломированные архивисты, специалисты на уровне магистра и доктора наук по специальности – управление архивами и документами в области архивоведения должны стать подвижниками развития архивной теории и практики. Но этого недостаточно, если мы считаем архивоведение *amor poster*, обращаясь к новой парадигме, и объявляем о том, что *«архивы являются хранителями правды»*. Мы должны активно бороться за правду, потому что иначе мы приходим к «несчастной любви» и различным интерпретациям слова «правда».

Это мои мысли, касающиеся международного сотрудничества между факультетом архивоведения и управления документами университета Alma Mater Europaea (AMEU – ЕСМ), Международным институтом архивоведения в Триесте и Мариборе и Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), расположенным в Москве (Россия), по поводу издания «профессионально адаптированного» 27-го выпуска журнала «Атланти» за 2017 г.

При отборе статей мы старались следовать насущным потребностям и профессиональным интересам русскоязычных специалистов в области архивоведения и управления документами.

Я глубоко благодарен своему благородному коллеге, директору ВНИИДАД д-ру юрид. наук, профессору Николаю Куняеву, который реализовал мою давнюю мечту опубликовать русскоязычную версию журнала «Атланти».

Удачи журналу «Атланти» на русском языке!



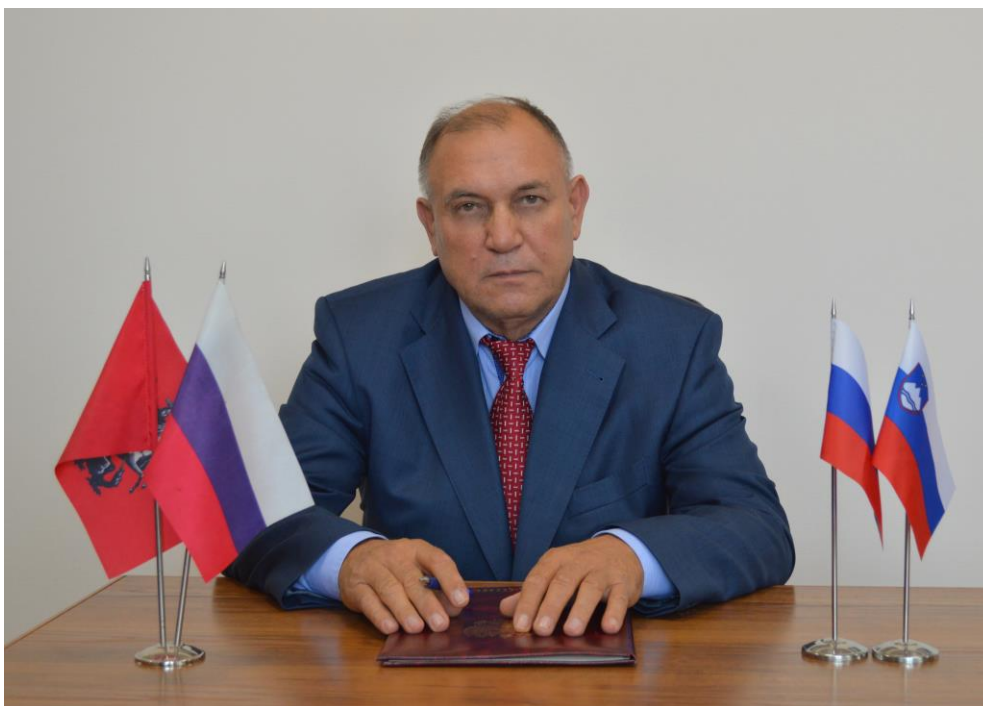


Обращение
президента университета
Alma Mater Europaea в Мариборе,
проректора университета AMEU,
доктора наук, профессора
Людвика Топлака к читателям первого
выпуска русскоязычной версии журнала
«Атланти»

Дорогие читатели!

Представляя первый номер русскоязычной версии журнала «Атланти», я искренне поздравляю представителей российских академических и профессиональных учреждений от имени Alma Mater Europaea – European Center в Мариборе (AMEU – ECM). Я хотел бы выразить свою благодарность доктору исторических наук, профессору Андрею Артизову, доктору юридических наук, профессору Николаю Куняеву, а также доктору, доценту Петеру Павелу Класинцу и Международному институту архивоведения в Триесте и Мариборе.

Российское издание журнала «Атланти» имеет огромное значение. Изучая документальное историческое наследие, европейские страны объединяются для профессионального научного сотрудничества. Лично я хотел бы выразить глубокое удовлетворение тем, что архивная профессия и наука таким образом способствуют сближению европейских народов, особенно словенского и русского.



**Обращение директора ВНИИДАД
доктора юридических наук, профессора Н.Н. Куняева
к читателям первого выпуска русскоязычной версии
журнала «Атланти»**

Уважаемые читатели и коллеги!

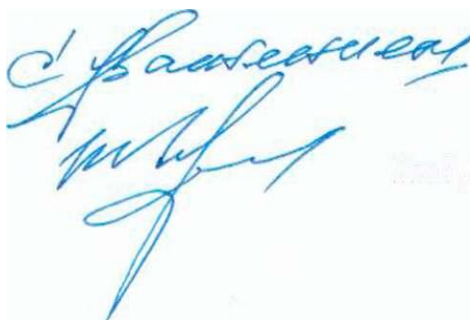
Мы долго готовились к этому событию – выходу первого выпуска русскоязычной версии журнала «Атланти». Вкратце о предыстории. 9 марта 2018 г. ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела» (ВНИИДАД) и Alma Mater Europaea – European Center Maribor (AMEU – ECM) заключили договор о сотрудничестве. Один из его пунктов звучит так: *«...проведение мониторинга выпуска журнала „Атланти“ (том 27) на русском языке, а также публикация и реализация этого издания среди стран СНГ; на*

основании этого договора от каждой стороны назначается один редактор и три члена научного комитета».

Задача нашего журнала – дать возможность квалифицированным, опытным специалистам, ученым архивоведческой отрасли быть услышанными. В то же время российским архивистам, документоведам хочется посмотреть на результаты научной и практической деятельности своих зарубежных коллег. Как и всякая другая наука, архивоведение и документоведение не могут успешно развиваться в изоляции: это не замкнутая сфера. Для расширения связей, обмена опытом, мнениями и, наконец, для получения новых знаний в своей отрасли предназначено это издание.

Современное архивоведение весьма разнообразно, а порой и противоречиво. Поэтому читатель не должен удивляться различным мнениям, взглядам на одну и ту же проблему. Это естественный процесс, ведь иначе никакая наука развиваться не может. И бывает, что только многолетняя практика все расставляет по своим местам. Вот почему для нас важны исследования как теоретиков, так и практиков.

Какова дальнейшая судьба русскоязычной версии «Атланти»? Все очень просто. В нашем мире спрос рождает предложение. Если журнал будет востребован нашими читателями, научным сообществом – будут и новые выпуски. Ждем ваших отзывов и предложений!



СОДЕРЖАНИЕ

Петер Павел Класинц, Словения. Взаимосвязь между методами архивной обработки изначально цифровых документов и подготовкой архивистов в XXI веке (перевод статьи)

Тема 1: Архивная работа с изначально цифровыми документами

Стефано Аллегреца, Италия. Дематериализация административных процессов в отношении документов и не только: проект модификации документооборота в Университете в Удине (перевод статьи)

Ф.Х. Акунья Лламас, Мексика. Обработка электронных документов в INAI: сохранность сообщений электронной почты и информации, содержащейся в постах на аккаунтах организаций в социальных сетях и их роль в обеспечении прозрачности (перевод статьи)

Тхи Хоа Доан, Вьетнам. Современные нормативные положения, регулирующие работу с электронными документами и архивами во Вьетнаме (перевод статьи)

Михаил В. Ларин, Россия. Теория и практика архивного хранения электронных документов (статья)

Кристиан Крузе, Германия. Сотрудничество на федеральном уровне в области архивного хранения электронных документов в Германии (перевод статьи)

Влатка Лемич, Хорватия. Хорватские архивы и электронные документы: текущее состояние и перспективное развитие (перевод статьи)

Зденка Землич Райх, Словения. Проблемы в области описания изначально цифровых и оцифрованных архивных документов (перевод статьи)

Тема 2: Архивное образование в XXI веке

Елена Романова, Россия. Повышение квалификации и профессиональная переподготовка архивистов во ВНИИДАД (статья)

Абдулмохсин Саид Аль Хинай, Султанат Оман. Подготовка архивистов в XXI веке (перевод статьи)

Магдалена Марош, Польша. Профессиональная компетентность архивиста: ожидаемые перемены (перевод статьи)

Светлана Ивович, Сербия. Требования к современному образованию архивистов в области хранения и представления культурного наследия в Сербии (перевод статьи)

Тибор Ш. Рейсш, Венгрия. Образование архивистов в Венгрии в начале XXI века (перевод статьи)

Людмила Н. Варламова, Россия. Образовательные и практические аспекты обучения архивистов на современном этапе (статья)

Статьи специалистов ВНИИДАД и Историко-архивного института РГГУ

Теория и методика документоведения и архивного дела

Наталья Суровцева, Россия. Международные стандарты ИСО серии 30300 по управлению документами как методологическая основа разработки функциональных требований к системам электронного документооборота

Александр Чернявский, Россия. Роль и значение культурно-воспитательной функции государства в современном обществе

Григорий Ланской, Россия. Архивное законодательство Российской Федерации: традиции и новации развития

Александра Лобанова, Россия. Проблемы методологии и практики уточнения критериев выявления уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации

Зарубежная архивная россика

Ирина Сабенникова, Россия. Зарубежная архивная россика – итоги исследования

Алексей Ловцов, Россия. Россика в архивах Великобритании

В фондах российских архивов

Михаил Мельтюхов, Россия. Переговоры Советского Союза с Эстонией и Латвией о поставках вооружения в 1939–1940 гг.

Дематериализация административных процессов в отношении документов и не только: проект модификации документооборота в Университете в г. Удине

Стефано Аллегреца, доктор наук, доцент,
Университет в г. Удине (Италия),
электронный адрес: stefano.allegrezza@uniud.it

Аннотация

В течение нескольких лет одним из наиболее распространенных терминов в правительственном мире является «оцифровка», и понятие это часто используется в качестве синонима слова «дематериализация». Доклад концептуально разделен на две части. В первой исследуются проблемы упрощения и дематериализации административных процессов, показывающих, что не только дематериализация документации приводит к конкретным и ощутимым результатам, как утверждается в примере, представленном во второй части, настолько парадоксально широко распространенном в государственном секторе. Анализируются те ошибки, которые, как правило, происходят на начальном этапе выполнения проекта по упрощению и дематериализации документов в рамках нормативно-правовой базы, которая была введена в практику в августе 2016 г. в Италии с особой ссылкой на выражение «прощай, бумага». Во второй части доклада представлен проект упрощения и дематериализации процессов подготовки и подписания управленческой документации ректора и исполнительных лиц университета в г. Удине (Италия), результаты выполнения которого оказались успешными благодаря использованию системы управления документами, объединенной в управленческую информационную систему документов.

Ключевые слова: архивы, управление документами, оцифровка, административное судопроизводство, система управления технологическим процессом.

1. Уже в течение нескольких лет одним из наиболее распространенных терминов в органах государственного управления (далее – госуправление) является «оцифровка». Это понятие часто используется в качестве синонима слова «дематериализация». В Италии в 2006 г. Национальным центром информационных технологий в органах госуправления (CNIPA)¹ было отмечено, что «дематериализация» – это *«термин, характеризующий постепенное избавление от традиционных бумажных документов архивами государственных администраций с заменой их электронными документами»*. В данном случае рассматривается тенденция, связанная с использованием инструментов информационно-коммуникационных технологий (ICT) для усиления значения автоматизированной обработки информации (CNIPA, 2006b).

На сегодняшний день часто используются два термина: «оцифровка» и «дематериализация». Оцифровка – это процесс, под которым не обязательно подразумевается дематериализация (например, в случае аналогового документа, который «оцифрован» посредством сканирования). «Цифровой» документ, полученный таким

¹ Ранее – Департамент информационных технологий в органах госуправления (AIPA), ныне преобразован в Агентство цифрового развития Италии (AgID).

образом, не «лишен физической целостности», а, наоборот, имеет очень конкретное физическое состояние, поскольку фиксируется на определенном носителе с целью его сохранности. Не затрагивая терминологию, автор отмечает в своих исследованиях, что только дематериализация документов не дает тех преимуществ, которые ожидаются в плане эффективности и достаточности административных действий. Наоборот, часто верно противоположное: если мы продолжаем рассуждать о цифровых документах, используя те же широко известные парадигмы, связанные с аналоговыми документами, можно отметить, что часто процессы усложняются, а не упрощаются, становятся более объемными и требуют больших временных затрат.

2. Парадокс перехода от цифрового документа к аналоговому (и наоборот)

Многие органы госуправления приняли решение перейти к дематериализации, заменив бумажные формы цифровыми, обычно доступными на веб-сайтах. Этот процесс можно схематично представить следующим образом (*рисунок 1*): пользователь загружает форму с веб-сайта органа госуправления, распечатывает ее, заполняет вручную, подписывает, сканирует и затем посылает по электронной почте. В основном такая форма, являющаяся изначально цифровым документом, становится аналоговой после распечатки; далее этот документ остается аналоговым во время его заполнения вручную и подписания, а затем переходит в цифровую форму, когда сканируется. Этот процесс с точки зрения рациональности не является упрощенным; на самом деле он усложняется по сравнению с оригинальным процессом, в основе которого лежит бумажный документ. Единственным преимуществом является то, что пользователю не надо идти в офис органов государственной власти для представления документа, а можно просто переслать его по электронной почте при соответствующих условиях.



Рисунок 1. Парадокс оцифровки

Как видно из этого примера, во многих органах госуправления процесс дематериализации реализуется с принятием парадоксальных и неэффективных решений: отсутствие инструментов, которые нужны для управления цифровыми документами (таких, как электронные подписи, необходимые для подписания цифровых документов), обязывает граждан переводить изначально цифровой документ в аналоговый, который необходимо заполнить и подписать собственноручно, а затем отсканировать и заново создать цифровой документ, чтобы переслать для дальнейших операций в органы госуправления. Но этим парадоксальность ситуации не исчерпывается, поскольку государственные органы, получив документ, решают распечатать его на бумаге, таким образом опять возвращая в аналоговую форму.

3. Модернизация процессов

Подобные примеры (такие, как вышеуказанный) совсем не редки, они неэкономичны с точки зрения временных и финансовых затрат. Это связано с тем, что

обычно органы госуправления при осуществлении процесса дематериализации совершают две типичные ошибки.

1) Переводят на цифровую основу те процедуры, которые осуществляются с бумажными документами, просто заменяя бумажный документ цифровым и не осознавая того факта, что у последнего есть определенные особенности, требующие абсолютно другого подхода. Текущие процедуры *«были разработаны, когда создание документов было связано исключительно с бумагой»*, и *«использование инновационных инструментов, таких как цифровая подпись и электронная почта, в контексте тех процедур, которые во всем остальном остаются неизменными, не является эффективным, а, наоборот, способствует увеличению рабочего времени и внесению хаоса в управление документами»* (Pigliaroso, 2016).

2) При преобразовании процессов – от бумажных до цифровых документов – органы госуправления, как правило, теряют возможность упростить их, позволяющую пересмотреть все процессы и дать оценку с целью подтверждения их возможной оптимизации, устраняя при этом излишние действия с точки зрения их законной юридической и административной силы.

Для получения реальных и эффективных преимуществ от введения информационно-коммуникационных технологий необходимо *«пересмотреть ход административных процессов и процедур, оценивая их реализацию и возможность замены бумажных документов цифровыми с технической, юридической, архивной и экономической точек зрения»* (Pigliaroso, 2016). Важным моментом в данном случае остается *«модернизация процессов и действий с целью совершенствования управления организацией, нацеленного на достижение соответствующих целей»* (Lazzi, 2003).

Важность процесса модернизации была осознана уже в 1998 г. итальянским органом власти – Уполномоченной группой по информационным технологиям в государственном управлении (AIPA); новое название – Агентство цифрового развития Италии (AgID). После изучения опыта других стран в Италии была предложена трехэтапная методология для органов госуправления: а) определение и масштаб; б) диагностика актуальных проблем и приоритетов; в) модернизация административных процедур (AIPA, 1998). В 2004 г. итальянский министр по инновациям и технологиям Лучио Станка на основе министерского декрета от 10 ноября того же года создал Рабочую группу по дематериализации документации через цифровую поддержку. Этот орган состоял из представителей президиума Совета министров, девяти министерств и Национального центра информационных технологий в органах госуправления, его задачей была поддержка и рационализация процессов преобразования и модернизации итальянской бюрократии. У рабочей группы были и превентивные обязанности перед компетентными министерствами по выполнению следующих целей:

а) определение критериев и технических методов хранения постоянно заменяющихся различных типов административных документов для легализации последующего уничтожения бумажных оригиналов;

б) определение правил передачи и демонстрации вышеупомянутых типов документов, гарантирующих их целостность, идентичность и происхождение;

в) внесение предложений по рационализации, модернизации или пополнению действующего законодательства с целью обеспечения более широкой дематериализации документации без пристрастного отношения к интересам государства.

Результаты выполненной работы были в то время включены в «Белую книгу межминистерской Рабочей группы по дематериализации документации через цифровую поддержку» (CNIPA, 2006a). Документация, проанализированная рабочей группой, была собрана полностью и опубликована в № 24 издания Quaderno (CNIPA, 2006b), которое на сегодняшний день, по прошествии более чем десяти лет, даже в контексте современных

нормативных документов является важным источником для любого, кто намеревается начать процесс упрощения и дематериализации документации.

4. Нормативная база Италии

В положениях закона, касающегося электронных административных процедур и процессов упрощения и дематериализации, указан принцип, содержащийся в Законе № 241 от 1990 г., статья 3-bis («Использование телематики (системы, соединяющей средства связи и вычислительную технику)»), в котором предусматривается, что *«для достижения большей эффективности своей деятельности органы госуправления поощряют использование телематики в рамках внутренних отношений, между различными администрациями, а также между администрациями и частными лицами»*. В настоящее время эти положения в основном содержатся в Кодексе цифровой администрации (Закон № 82 от 2005 г.), недавно дополненном законодательным декретом № 179 от 2016 г.

Существует несколько статей, представляющих интерес для данной работы. Например, статья 12 «Общие правила использования информационных технологий и коммуникаций в административных действиях», где в §2 указывается, что *«органы госуправления используют в рамках внутренних отношений с другими администрациями и частными лицами информационные и коммуникационные технологии, гарантируя совместимость систем и интеграцию сервисных процессов между различными администрациями в соответствии с техническими правилами, упомянутыми в статье 71»*.

В §1 статьи 15 «Оцифровка и реорганизация» говорится, что *«структурная и управленческая реорганизация органов госуправления при осуществлении целей, упомянутых в статье 12, §1, также происходит на основе наиболее эффективного и широкого применения информационно-коммуникационных технологий в рамках скоординированной стратегии, которая гарантирует последовательное развитие процесса оцифровки»*. В §2 той же статьи указывается, что *«органы госуправления должны стимулировать процесс рационализации и упрощения административных процедур, управленческих действий, документов, форм, методов доступа и представления запросов граждан и компаний, гарантируя, что использование информационно-коммуникационных технологий обеспечивается в соответствии с технологическими требованиями, определенными в технических правилах, упомянутых в статье 71»*.

В §1 статьи 40 «Формирование электронных документов» устанавливается, что *«органы госуправления формируют оригиналы своих документов, включая те, которые касаются реестров, перечней и общественных регистрационных записей, с помощью электронных инструментов в соответствии с положениями кодекса и технических правил, упомянутых в статье 71»*.

В §1 статьи 41 «Процедура и электронное досье» установлено, что *«органы госуправления регулируют административные процессы, используя информационно-коммуникационные технологии. Для каждой административной процедуры в пределах их компетенции они обеспечивают соответствующую совместимость и приемлемость предоставляемых услуг в соответствии с положениями статьи 12, §2»*. Эта статья, частично дополненная законодательным декретом № 179 от 2016 г., устанавливает одно из самых важных (и неперенных) обязательств органов госуправления с целью обеспечения обратной связи.

В §1 статьи 42 «Дематериализация документов органов государственного управления» говорится, что *«органы государственной власти дают оценку процесса размещения в электронных СМИ документов, являющихся обязательными или предназначенных для хранения, с точки зрения доходов и расходов, а также*

предусматривают подготовку последовательных планов замены бумажных архивов компьютерными файлами в соответствии с техническими правилами, указанными в статье 71».

В 2014 г. для облегчения и рационализации процесса упрощения и дематериализации документации Агентство цифрового развития Италии при участии центральных и местных органов власти определило *«эталонную модель, функциональные и нефункциональные требования к новой системы управления административными процедурами органов государственной власти и сети сохранения культурного наследия (SGPA)»* (AgID, 2014b; AgID, 2014c). Благодаря работе агентства органы госуправления имеют возможность утвердить единую эталонную модель для своих инвестиций в процессе дематериализации *«для создания совместной системы, регулирующей совместимость документооборота между всеми администрациями, а также единообразия процесса управления данными, событиями и неструктурированными электронными документами»* (AgID, 2014a). Оцифровка административных процедур позволяет использовать новые методы связи между государственной администрацией и гражданами/компаниями не только через предоставление услуг, но и посредством создания единой точки доступа.

5. «Прощай, бумага»

В законодательстве Италии до внесения поправок в Кодекс цифровой администрации законодательным декретом № 179 от 2016 г. утверждалось, что начиная с 12 августа 2016 г. итальянские органы госуправления должны создавать оригиналы документов в цифровом формате, отказавшись от бумаги, и управлять соответствующими административными процессами только посредством электронных инструментов. Обязательство по созданию исключительно цифровых документов и управлению ими установлено в §1 статьи 40 Кодекса цифровой администрации и в §2 статьи 9 Декрета председателя Совета министров от 13 ноября 2014 г. Фактически в §2 утверждается, что органы госуправления формируют оригиналы своих документов с помощью электронных инструментов. Этот декрет был опубликован в издании Official Gazette от 12 января 2015 г. и вступил в силу 11 февраля 2015 г. С тех пор на основе §2 статьи 17 того же декрета у администраций было 18 месяцев – до 11 августа 2016 г. – на адаптацию своих систем. Этот крайний срок значительно ускорил процесс оцифровки административных процедур.

Однако на 125-й сессии 10 августа 2016 г. (ровно за день до окончания срока) Совет министров под председательством премьер-министра Маттео Рензи приостановил вступление декрета в силу и отменил крайний срок (до 12 августа 2016 г.), мотивируя свое решение трудностями, с которыми столкнулись разные органы госуправления при выполнении своих обязательств. Было предоставлено дополнительное время для реализации постепенного перехода органов госуправления от бумажных документов к цифровым. Университет в г. Удине был одним из учреждений, выступавших за такой подход.

6. Модернизация процессов в Университете в г. Удине

С 2013 г. в Университете в г. Удине начался процесс прогрессивного упрощения и дематериализации административных процедур. Для достижения этой цели и выполнения сложного проекта было необходимо создать рабочую группу, специалисты которой обладали бы разными профессиональными навыками (архивными, информационными, юридическими, экономическими, организационными и т. д.).

Рабочая группа по упрощению и дематериализации была официально образована в соответствии с положениями декрета № 6 генерального директора от 15 января 2015 г.

Координируемая автором этой статьи группа включала всех профессионалов, непосредственно вовлеченных в процесс преобразования документов: представителя ректора – специалиста в области информационных технологий и сетей, декана факультета управления персоналом, руководителя администрации и финансового факультета, руководителя юридического факультета и отдела внутренних дел университета, руководителя факультета информации, технологий и мультимедийных услуг, а также руководителя факультета управления документами. Перед рабочей группой стояли следующие задачи:

1) представить предложения по рационализации, упрощению и дематериализации административных документов и процедур;

2) представить предложения по поощрению использования цифровых документов и инструментов, предусмотренных Кодексом цифровой администрации (электронные подписи, цифровые формы, санкционированная электронная почта и связанные технологии), для дематериализации документов и процессов;

3) сформулировать действующие предложения по созданию переписи процедур, которые необходимо модернизировать и среди которых надо определить приоритетные;

4) подготовить проект руководства по управлению электронным протоколом, документооборотом и архивами, а также другой документацией, необходимой для поддержки процесса модернизации, включая подготовку проекта рекомендаций, позволяющих четко определить роли, обязанности рабочей группы и оперативные методы управления новыми цифровыми процедурами;

5) представить предложения по созданию цифрового архива университета, совместимого со стандартом OAIS (ISO 14721), и начать процесс получения его сертификации как доверительного цифрового хранилища на основе одного из существующих стандартов;

6) подготовить проект руководства по хранению цифрового архива;

7) подготовить предложения по созданию учебных программ для персонала, участвующего в процессе модернизации.

Первая встреча рабочей группы состоялась 10 июля 2014 г. Со второй половины 2014 г. и до начала 2015 г. группа активно работала над проектом создания системы управления цифровым документооборотом. Согласно планам рабочей группы эта система должна обеспечить управление дематериализованным внутренним документооборотом без создания бумажных документов, как предусмотрено в статье 40 Кодекса цифровой администрации и в статье 9 Декрета председателя Совета министров от 13 ноября 2014 г.

По окончании первого этапа, на котором было подсчитано количество процедур работы центральной администрации, было решено определить приоритеты, то есть процедуры, которые будут подвержены процессам дематериализации и упрощения в первую очередь. На основе этих решений была начата работа по пересмотру процедуры составления и подписания ректорских декретов. Предварительно был проведен используемый анализ процедуры; документооборот можно схематично проследить по следующим шагам (*рисунок 2*):

1) организационный отдел (UOR) составляет текст ректорского декрета; подготовка декрета осуществляется сотрудником, а затем он отправляется в бумажном виде должностному лицу подразделения;

2) должностное лицо подразделения изучает декрет и принимает решение о том, необходима ли его модификация или можно утвердить его в таком виде; в первом случае декрет возвращается в отдел UOR для соответствующих изменений, во втором – передается в административную службу;

3) административная служба изучает декрет и принимает решение о его изменении или одобрении; в первом случае декрет возвращается в отдел UOR для соответствующих модификаций, во втором – передается в секретариат генерального директора;

4) в секретариате генерального директора декрет рассматривается и передается непосредственно генеральному директору;

5) генеральный директор изучает декрет и принимает решение о необходимости его изменения или одобрения; в первом случае декрет возвращается в отдел UOR для соответствующих модификаций, во втором – передается в отдел UOR для подготовки двух оригинальных копий (одна из которых – с визой генерального директора);

6) отдел UOR распечатывает эти два оригинала и передает их на подпись в секретариат генерального директора;

7) генеральный директор подписывает два оригинала декрета и возвращает их в UOR;

8) отдел UOR отправляет два оригинала декрета в секретариат ректора;

9) секретариат ректора изучает два оригинала декрета и представляет их на подпись ректору;

10) ректор подписывает два оригинала декрета и возвращает их в отдел UOR;

11) отдел UOR отправляет эти два оригинала в протокольный отдел;

12) протокольный отдел регистрирует документ в протокольном реестре и в перечне декретов;

13) протокольный отдел хранит один оригинал декрета в своем архиве в файле декретов, а второй оригинал возвращает в отдел UOR;

14) отдел UOR помещает второй оригинал ректорского декрета в соответствующий файл в своем собственном архиве.

Автор изобразил схему действий, допускающих многочисленные изменения в зависимости от конкретного случая в конкретной ситуации. С. Аллегрецца отмечает и его очевидную сложность, а именно запутанность и неэффективность процедуры, требующей многочисленных человеческих вмешательств при передаче печатных документов из одного отдела в другой (см. символ, изображающий курьера, на рисунке 2: в зависимости от конкретного случая получается больше десятка ручных операций по передаче декрета).

Для упрощения этой процедуры было решено использовать прежде всего систему электронной почты для передачи ректорского декрета в цифровом формате из одного отдела в другой. Это позволило бы заменить физические действия при передаче бумажных декретов из одного отдела в другой виртуальными действиями, осуществляемыми через почтовую систему. Однако, по мнению автора, это не обязательно должно привести к упрощению процедуры: фактически использование почтовой системы для передачи сообщений с «нагрузкой» в виде электронных ящиков различных пользователей усложнило бы процедуру. Таким образом, произойдет лишь замена физических передвижений ректорских декретов виртуальной передачей, но все другие проблемы останутся нерешенными, начиная с потребности упростить поток документации и заканчивая инструментами, которые необходимо использовать для подписания декретов.

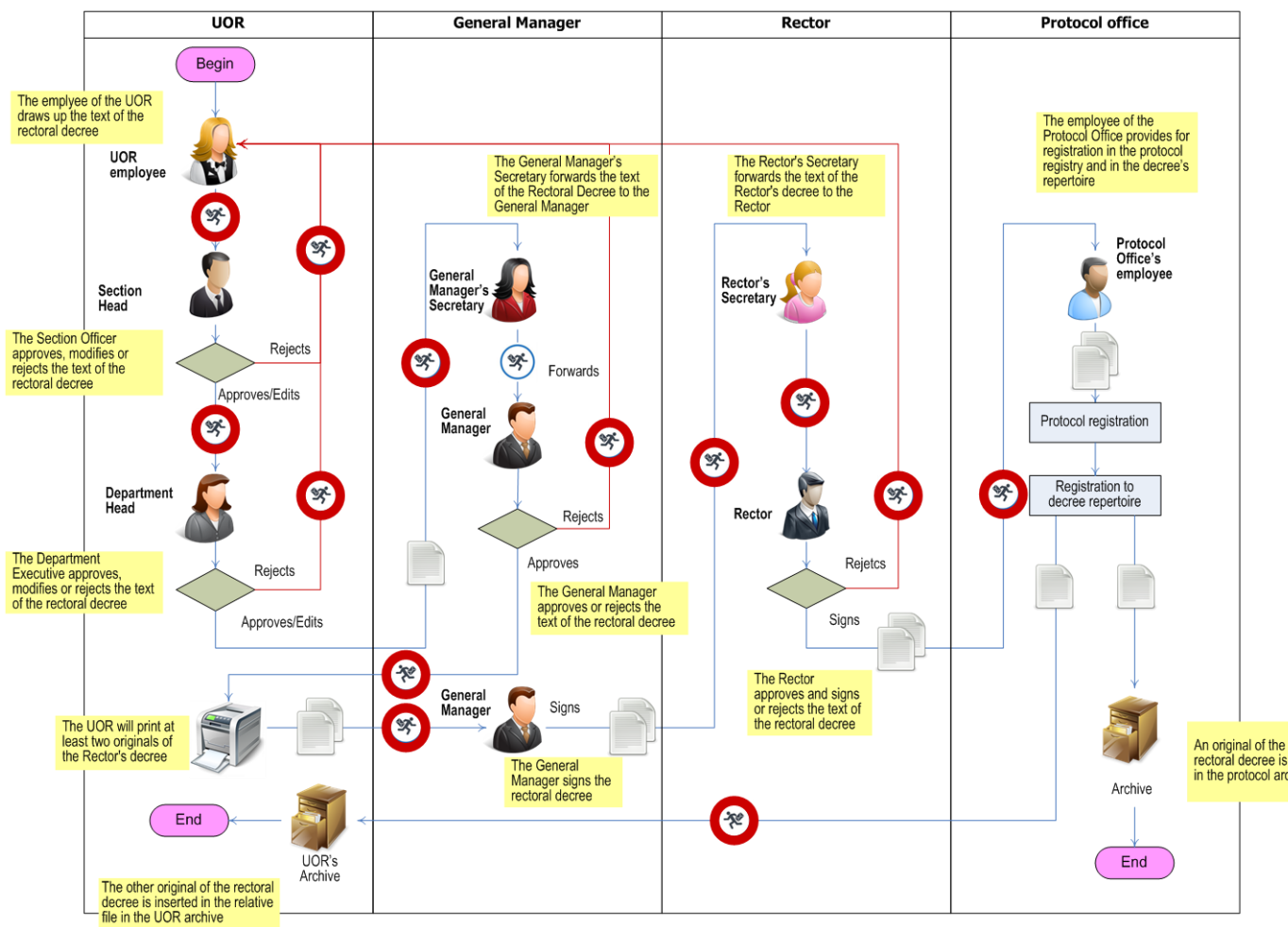


Рисунок 2. Схематичное представление передвижения ректорских декретов

По рекомендации генерального директора с целью достижения эффективности дематериализации рабочая группа приняла решение использовать *систему управления документооборотом* (DFMS), которая обеспечит управление всем жизненным циклом документа – от его создания непосредственно в цифровом формате до подписания на основе одного из типов электронной подписи и передачи из одного отдела в другой дематериализованным способом. После этапа исследования многих решений, доступных на рынке, и ряда консультаций с различными поставщиками в середине 2015 г. было решено поручить внедрение системы управления документооборотом консорциуму CINECA. Этот крупнейший вычислительный центр в Италии, один из наиболее значимых в мире, действуя под эгидой Министерства образования, университетов и научных исследований Италии (MIUR), оказывает поддержку деятельности научного сообщества посредством обработки данных на суперкомпьютерах и их приложениях, создает системы управления для администраций университетов и MIUR, проектирует и разрабатывает информационные системы для государственного управления, здравоохранения и бизнеса. Консорциум, выступая технологическим партнером, уже предоставил Университету в г. Удине компьютерные приложения, с которыми будет взаимодействовать эта система управления. В начале сентября 2015 г. рабочая группа предоставила CINECA соответствующие технические требования. Далее начался этап внедрения системы на основе непрерывного и постоянного сотрудничества между CINECA и отделом управления документооборотом, отделом информации, технологий и мультимедийными услугами, а также другими отделами Университета в г. Удине, временно участвующими в работе.

7. Система управления документооборотом

В конце ноября 2015 г. создание проекта первого полностью дематериализованного документооборота, в данном случае ректорских декретов (рисунк 3), было согласовано с генеральным директором. В этом процессе была задействована система Titulus (система управления электронным документооборотом (EDMS), созданная CINECA, объединенная с системой используемой Университетом в г. Удине. Далее последовал экспериментальный этап в тестовом режиме, в котором первоначально участвовал юридический отдел в период с января по апрель 2016 г. По окончании этого этапа был получен положительный результат, и 16 февраля 2016 г. ректор университета подписал первый полностью дематериализованный цифровой декрет.

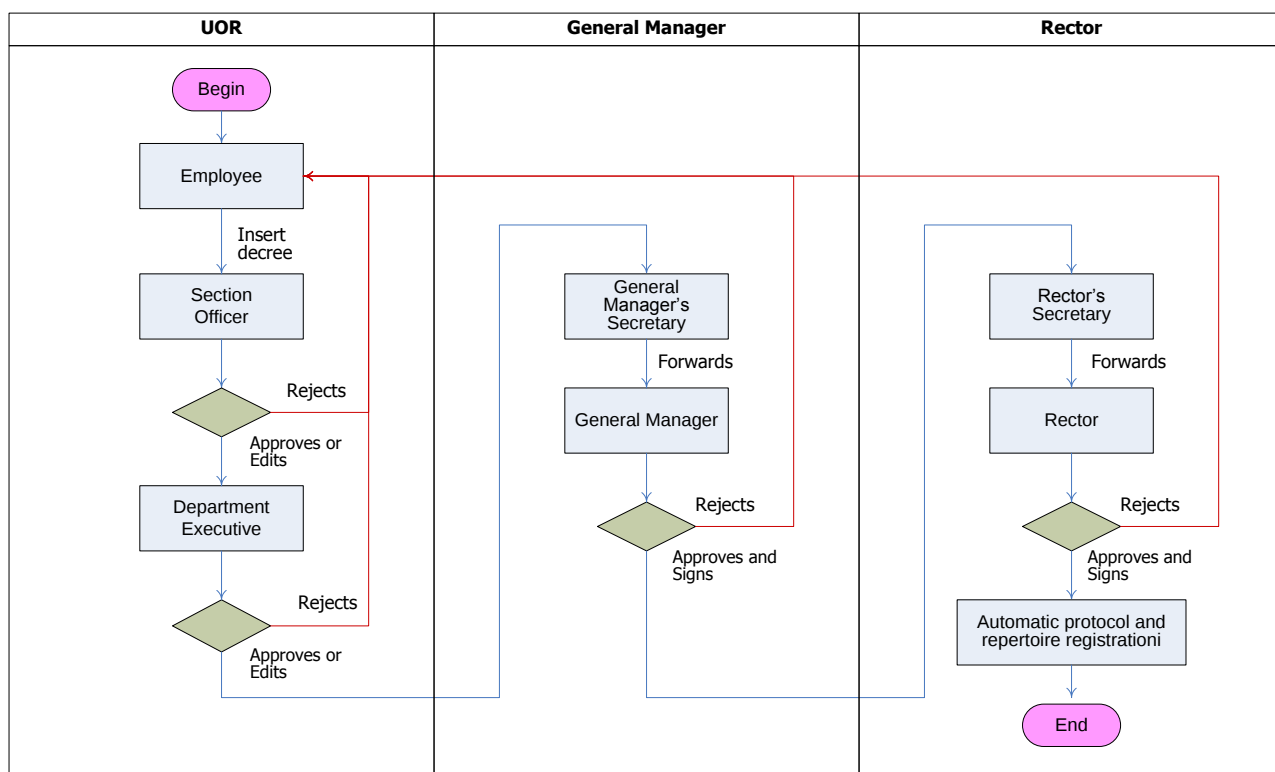


Рисунок 3. Дематериализованный документооборот перепроектирован в систему Titulus

Такой документооборот обеспечивает полностью дематериализованное управление процессами обработки ректорских декретов и положений генерального директора. Другими словами, документ создается в цифровом виде и остается цифровым в течение всего жизненного цикла, перемещаясь из одного компьютера в другой в электронном виде и не требуя распечатывания.

Пользователи, которым время от времени необходимо взаимодействовать с документом (например, для его утверждения, изменения или подписания), получают уведомление по электронной почте и ссылку, которая направляет их в систему управления документооборотом, где находится документ (в данном случае ректорский декрет) с перечнем действий, позволяющих работать с ним. Внедрение этого решения также обеспечило возможность перепроектировать весь процесс для упрощения или оптимизации процедур обработки документа. После первого эффективного экспериментального этапа в рамках расширения документооборота в систему были включены документы других отделов центрального управления университета: сначала – отдела исследований (в апреле-мае 2016 г.), затем – отдела управления персоналом

организации (в июне 2016 г.), далее – отдела услуг в области обучения (в сентябре 2016 г.). Участие оставшихся отделов было завершено к концу 2016 г. Принятое решение привело к ряду следующих преимуществ:

- в первую очередь сократилось использование бумажных документов, что привело к экономии расходов не только на бумагу, но и на физическое хранение архивной бумажной документации;
- уменьшилось рабочее время, поскольку посылные больше не переносят документы из одного отдела в другой, а документы перемещаются в электронном виде в конце каждого этапа процедуры, в итоге не затрачивается время на передачу и прием документов;
- устранена проблема бесконтрольного создания дубликатов одного и того же документа в версиях, трудно отличимых друг от друга, что типично для случая передачи документов по электронной почте, – в системе управления документооборотом разные лица всегда работают над одним и тем же документом;
- обеспечено более эффективное распределение человеческих ресурсов, поскольку протокольные действия и регистрация документов автоматически выполняются системой – таким образом, сотрудники протокольного отдела могут выполнять другие обязанности;
- сократилось время на подготовку всех процедур и, следовательно, на осуществление заключительных операций (ректорские декреты, положения генерального директора и т. д.) всеми заинтересованными пользователями;
- подписание документов ректором, генеральным директором и администратором осуществляется более гибким способом, может происходить в удаленном режиме без физической необходимости находиться на месте, что позволяет более эффективно управлять ситуацией в случае крайней необходимости;
- достигнута высокая степень автоматизации в соответствии с архивными и юридическими требованиями: в конце процедуры создается документ в формате PDF/A, подписанный электронной подписью, который в действительности является единственным цифровым документом – продуктом – и после регистрации может быть автоматически опубликован в реестре и размещен для хранения в цифровом архиве (с использованием формы Conserva, доступной в пакете, предлагаемом CINECA).

Это решение, основанное на системе управления документооборотом, полностью исключает создание бумажных документов и является, по словам автора, самым эффективным.

В начале 2017 г. ректорские декреты, постановления генерального директора и исполнительных органов университета полностью дематериализовались, при этом сократилось использование бумажных документов. В будущем Университет в г. Удине планирует усовершенствовать процесс упрощения и дематериализации для достижения полной оцифровки всех административных процедур. Поэтому университет продолжит свою деятельность по реинжинирингу документооборота и постепенному сокращению использования бумаги, пока не придет к полной ее отмене; в то же время университет должен будет деликатным образом осуществлять управление этапом перехода к дематериализации, когда еще будут сосуществовать бумажные и цифровые документы. По мнению автора статьи, в данном случае необходимо соответствующее обучение всех сотрудников цифровому управлению документооборотом, при этом приоритет должен отдаваться всестороннему изучению инструментов, таких как электронный документ и электронная подпись, которые заменят процедуры, связанные с бумажными документами, цифровыми процессами.

Университет в г. Удине, благодаря твердому решению ректора и генерального директора достичь этих целей, уверенно возглавляет работу по переходу к полной

дематериализации, не теряя из вида важность сохранения документов, которые, даже будучи представлены в цифровом виде, создадут «память» этого учебного заведения. В настоящее время университет переживает кризисный период и не должен забывать о необходимости сохранения (и восстановления несколько лет спустя) цифровых архивов, которые создаются сейчас. На сегодняшний день Университет в г. Удине в состоянии восстановить бумажные документы, являющиеся свидетельствами его образования 40 лет назад, которые хранятся в его общем архиве.

Литература

AgID – Agency for Digital Italy (2014a), *Management of administrative procedures*.
<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/gestione-procedimenti-amministrativi>

AgID – Agency for Digital Italy (2014b), *Requirements (functional, non-functional and project) of the “Management system of administrative procedures” (SGPA)*.
http://media.regesta.com/dm_0/ANAI/anaiCMS//ANAI/000/0422/ANAI.000.0422.0032.pdf

AgID – Agency for Digital Italy (2014c), *Functional, non-functional and project requirements of the management system of administrative procedures, Descriptive sheet of the technological and organizational practice sold in reuse*.
http://www.agid.gov.it/sites/default/files/catalogo_pac/scheda_descrittiva_di_pto_agid_requisiti_sgpa_v1.0.pdf

AIPA – Authority for Information Technology in Public Administration (1998). *The reengineering of processes in the public administration. Operational guide*. Rome.

CNIPA – National Center for Information Technology in Public Administration (2006a). *The dematerialization of administrative documentation. White Paper of the interministerial Working Group for the dematerialization of the documentation through digital support*.
http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf

CNIPA – National Center for Information Technology in Public Administration (2006b). *Notebook n. 24, The dematerialization of administrative documentation*
www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/dematerializzazione_della_documentazione_amministrativa.pdf

Lazzi, G. (2003), *The reengineering of processes*, in Carlo Batini, Barbara Pernici, Gaetano Santucci (ed.) *Information Systems. Vol I: Organization and reengineering*, Franco Angeli, Milan, 2nd edition, 2003. On-line version available at:
<http://si.deis.unical.it/~cuzzocrea/sisinfo/book/14.pdf>

Pigliapoco, S. (2016). *Digital Archive Project*, Civita Editoriale, Lucca.