

Федеральное архивное агентство
(Росархив)
Федеральное бюджетное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения
и архивного дела»
(ВНИИДАД)

Научный доклад
**«Итоги мониторинга документооборота в федеральных органах
исполнительной власти и перехода федеральных органов
исполнительной власти на безбумажный документооборот
за период с 2015 по 2020 гг.»**

Москва 2021

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общие положения.....	3
2. Основные понятия	7
3. Анализ нормативных правовых актов, определивших развитие системы управления документами федеральных органов исполнительной власти в период с 2015 по 2020 гг.	9
4. Методика проведения мониторинга документооборота и перехода на безбумажный документооборот анализа объема документооборота.....	25
5. Анализ изменения структуры и функций федеральных органов исполнительной власти.....	33
6. Формирование репрезентативной (показательной) выборки объектов мониторинга.....	50
7. Анализ изменений штатной численности и структуры федеральных органов исполнительной власти.....	53
8. Анализ динамики объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти.....	67
9. Анализ сведений о созданных в федеральных органах исполнительной власти электронных документах временного (до 10 лет включительно), временного (свыше 10 лет) и постоянного сроков	82
10. Анализ сведений о системах электронного документооборота	93
11. Анализ проблем внедрения электронного документооборота	97
12. Перспективы развития мониторинга документооборота в фоиив и перехода фоиив на безбумажный документооборот	102
Заключение	109
Список использованных источников	115

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Научный доклад «Итоги мониторинга документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за период с 2015 по 2020 гг.» подготовлен в соответствии с п.2.2 Плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства (далее – Росархив) на 2021 год.

Работа проводится во исполнение функции Росархива по мониторингу процесса документообразования и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти (далее – ФОИВ)¹.

Научный доклад «Итоги мониторинга документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за период с 2015 по 2020 гг.» представляет собой исследование, обобщающее результаты работ, проводившихся по указанной теме с 2016 по 2021 год.

Сравнение и обобщение результатов, полученных по годам, позволяет наиболее полно охарактеризовать процесс развития документооборота ФОИВ в 2015 - 2020 годах и сделать выводы об аспектах, требующих оптимизации и нормативного регулирования.

Работы по мониторингу документооборота, проводившиеся в 2016 – 2021 годах, явились продолжением аналогичных работ, проводившихся с 2007 года. Настоящий Научный доклад, рассмотренный вкуче с аналитическим обзором «Анализ изменений структуры и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти при организации информационного взаимодействия (2007 – 2015 гг.)»², позволяет проследить

¹ Положение о Федеральном архивном агентстве, утверждено указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 26, ст. 4034. Ст. 9, п. 1.

² Подготовка аналитического обзора «Анализ изменений структуры и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти при организации информационного взаимодействия (2007–2015 гг.)» Ч. 2: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) / рук. Н.Г. Суровцева. М.: ВНИИДАД, 2017. 129 с.

формирование документационного обеспечения управления ФОИВ в условиях внедрения информационных технологий от постановки задачи перехода на безбумажный документооборот до создания информационного общества.

Исследования такого рода приобретают особенное значение в связи с принятыми нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, которыми была введена национальная программа «Цифровая экономика»³, имеющая целью обеспечение доступа граждан к социально значимой информации, а также оперативное получение субъектами государственного управления данных, необходимых для управления обществом. В развитие положений программы «Цифровая экономика» Правительство Российской Федерации приняло постановление от 10 октября 2020 г. № 1646⁴, определившее конкретные действия ФОИВ по выполнению программы «Цифровая экономика», касающиеся, в основном, аспектов организации и функционирования государственных информационных систем.

Объектом исследования Научного доклада является документооборот в ФОИВ за период 2015 - 2020 гг. Предмет исследования – количественные и качественные показатели структуры и объемов документооборота в ФОИВ в условиях применения и развития систем ведомственного и межведомственного электронного документооборота, а также государственных информационных систем.

³ Указ Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства России, 05.2018, № 20, ст. 2817. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564664077> (дата обращения: 13.09.2021).

⁴ Постановление Правительства России от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 1646.).

Целью исследования является определение (выявление) на основе анализа и обобщения данных об изменении структуры и объемов документооборота в ФОИВ в 2015 – 2020 годах тенденций в развитии документооборота, факторов, влияющих на его развитие, а также проблем, связанных с применением систем электронного документооборота и межведомственного электронного документооборота и государственных информационных систем. Выводы Научного доклада могут учитываться в процессе нормативного правового регулирования деятельности ФОИВ, а также при планировании научно-исследовательских работ ВНИИДАД.

Задачами данного исследования являются:

- анализ нормативных правовых актов (НПА), определивших развитие документационного обеспечения управления и повлиявших на развитие применения систем электронного документооборота с 2015 по 2020 г.;
- анализ состава вопросов, включенных в анкеты по мониторингу документооборота с 2015 по 2020 г.;
- анализ изменения структуры и функций федеральных органов исполнительной власти с 2015 по 2020 гг.;
- анализ динамики объемов документооборота за 2015-2020 гг.;
- систематизация и анализ качественных показателей о состоянии документооборота за 2015-2020 гг., об изменении количества электронных документов постоянного, временных (свыше 10 лет) сроков хранения, о функционировании систем электронного документооборота и организации перехода на безбумажный документооборот;
- систематизация и анализ данных об используемых системах электронного документооборота, их функционировании, особенностях работы с электронными документами, о функционировании государственных информационных систем;
- оценка эффективности способов обмена документированной информацией, применяющихся в федеральных органах исполнительной

власти путем проведения сопоставительного анализа объемов поступающих и отправляемых документов по различным каналам связи;

- определение актуальных проблем организации безбумажного документооборота.

2. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

В настоящем Аналитическом обзоре используются следующие основные понятия:

«гибридное дело» - дело, в котором документы представлены на бумажном носителе и в электронной форме;

«делопроизводство» – деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов;

«документооборот» – движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки;

«межведомственный электронный документооборот» – взаимодействие информационных систем электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов;

«объем документооборота» – количество документов, поступивших в организацию и созданных в организации за определенный период;

«система электронного документооборота» – информационная система, обеспечивающая сбор документов (включение документов в систему), их обработку, управление документами и доступ к ним;

«электронная копия документа» – копия документа, созданная в электронной форме;

«электронная подпись» – информация в электронной форме, присоединенная к электронному документу или иным образом связанная с ним и позволяющая идентифицировать лицо, подписавшее электронный документ;

«электронный документ» – документ, информация которого представлена в электронной форме;

«электронный документооборот» – документооборот с использованием автоматизированной информационной системы (системы электронного документооборота).

Термины и соответствующие им определения установлены следующими документами:

- постановление Правительства России от 22.09.2009 № 754 (ред. от 17.10.2017) «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота»⁵;
- приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления исполнительной власти»⁶;
- ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.⁷

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (ред. от 16.03.2019) (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 39, Ст. 4614).

⁶ Приказ Федерального архивного агентства от 22.05.2019 № 71 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления исполнительной власти».

⁷ ГОСТ 7.0.8-2013 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М., 2014.

3. АНАЛИЗ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ОПРЕДЕЛИВШИХ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД С 2015 по 2020 гг.

Мониторинг документооборота федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) в 2015 – 2020 годах проводился в развитие аналогичных исследований 2007 – 2015 годов⁸. Исследования продолжались в определенных ранее границах: исследование структуры и объемов документооборота ФОИВ и мониторинг внедрения информационных технологий в делопроизводство ФОИВ. Поскольку структура и объем документооборота определяются процессами делопроизводства, причины тех или иных показателей, исследуемых в работе, в большой степени обосновываются требованиями НПА, регламентирующих вопросы документирования деятельности ФОИВ и документооборота, причем требования эти формулировались в соответствии с меняющимися запросами управления. Введенные нормы учитывались авторами работы, и, несмотря на сохраняющиеся общие направления исследования, конкретные поставленные вопросы варьировались. Поэтому прежде, чем приводить результаты мониторинга, необходимо познакомиться с НПА, внедрение которых к этим результатам привело.

НПА, влияющие на организацию делопроизводства, можно отнести к следующим группам:

- НПА организационные, определяющие систему, структуру и функции ФОИВ;
- НПА по вопросам делопроизводства.

НПА, определившие систему, структуру и функции ФОИВ, рассматриваются в разделе 5. Однако ряд таких актов устанавливает порядок

⁸ Подготовка аналитического обзора «Анализ изменений структуры и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти при организации информационного взаимодействия (2007–2015 гг.)» Ч. 2: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) / рук. Н.Г. Суровцева. М.: ВНИИДАД, 2017. 129 с.

реализации полномочий, в том числе порядок издания решений руководства, а также порядок взаимодействия с другими ФОИВ и организациями. Такие НПА будут рассмотрены в данном разделе в части, связанной с делопроизводством.

К 2015 году в нормативном правовом регулировании делопроизводства создалась следующая ситуация:

- нормативно закреплены параметры применения электронной подписи; квалифицированная подпись признана равной собственноручной; определены условия применения других видов ЭП;

- запущен процесс формирования государственных информационных систем (ИС), организована и введена в действие система МЭДО, принят ряд актов, устанавливающих технологический порядок их функционирования;

- четко определена направленность государственной политики на информатизацию общества, отраженной в Государственной программе «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»⁹, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313, и Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (поручение Президента Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212 (признана утратившей силу)).

В 2015-2016 годах процесс внедрения электронного документооборота продолжался и регулировался. Так, в Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» были внесены изменения, направленные на совершенствование использования электронной подписи юридическими и физическими лицами в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также на регулирование деятельности аккредитованных удостоверяющих

⁹ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы «Информационное общество» (2011-2020 годы)» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 313.)

центров (Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 445-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи»)¹⁰. В развитие утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1494 Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия¹¹, распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 апреля 2015 № 583-р был утвержден Перечень видов документов, предусмотренных Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, в котором были установлены вопросы или участки деятельности, по которым допускается вести переписку в электронном виде¹².

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 789¹³ были внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг»¹⁴, конкретизирующие условия использования простой электронной подписи.

В постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»¹⁵, раскрывающее конкретные стороны организации

¹⁰ Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 445-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 января 2016 г. № 1 (часть I) ст. 65.

¹¹ Постановление Правительства России от 25.12.2014. № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 1494.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2.04.2015 г. № 583-р «Об утверждении Перечня видов документов, предусмотренного Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, № 583-р.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 789 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016. № 34, ст. 5247.

¹⁴ Постановление Правительства России от 25.01.2013. № 33. «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» (ред. от 23.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013. № 33.

¹⁵ Постановление Правительства России от 08.09.2010 № 697 «О единой системе

документооборота в процессе электронного взаимодействия, был внесен пункт о необходимости обеспечения учета количества электронных сообщений, передаваемых в системе взаимодействия органами и организациями в рамках процесса предоставления государственной или муниципальной услуги или исполнения государственной или муниципальной функции.

В 2017 году была принята Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы¹⁶, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 (далее – Стратегия), определяющая цели и задачи внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, а также меры по их реализации.

Стратегия, направленная на обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов, включая формирование национальной цифровой экономики, предусматривала в том числе:

- продвижение проектов по внедрению электронного документооборота в организациях,
- создание условий для повышения доверия к электронным документам,
- осуществление в электронной форме идентификации участников правоотношений.

В целях реализации Стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1632-р была утверждена

межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») (ред. от 24.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 697.

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017. № 20 ст. 2901.

национальная Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹⁷.

Важнейшими задачами программы стали:

- создание условий для внедрения информационных технологий при совершении юридически значимых действий;
- разработка предложений по устранению действующих ограничений для применений электронных документов;
- разработка предложений по формированию основных понятий и институтов, определяющих принципы безбумажного взаимодействия, использования электронного документа, электронного дубликата документа, электронного архива.

В русле реализации намеченных программ был издан ряд решений высокого уровня. В 2017 году Правительством России было принято Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный ситуационный центр электронного правительства»¹⁸, предназначенной для повышения качества взаимодействия ИС, входящих в инфраструктуру, обеспечивающую информационно-технологическое взаимодействие ИС, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме. Постановлением были также утверждены изменения в Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, принятые для возможности ее функционирования с учетом требований ФГИС «Федеральный ситуационный центр электронного правительства».

¹⁷ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564664077> (дата обращения: 13.09.2021).

¹⁸ Постановление Правительства России от 14.07.2017 № 839 «О федеральной государственной информационной системе «Федеральный ситуационный центр электронного правительства» и внесении изменений в Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (ред. от 20.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017 № 839.

Правительственная деятельность в сфере информатизации общества, направленная вначале в большей степени на обеспечение взаимодействия органов власти друг с другом и выражавшаяся в создании государственных ИС и внедрении СЭД в ФОИВ, постепенно приобретала более широкую направленность. В 2018 году продолжилась деятельность Правительства Российской Федерации по привлечению граждан к процессу электронного обмена информацией. В этой связи в Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» была введена статья 14.1. «Применение информационных технологий в целях идентификации граждан Российской Федерации» (Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 482)¹⁹, регулирующая ряд вопросов, связанных с регистрацией граждан в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) и использованием биометрических персональных данных.

В 2018 году был принят ряд решений по частным вопросам, связанным с идентификацией и аутентификацией граждан для расширения возможности их участия в этом процессе. Так, например, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2018 года № 772 «Об определении состава сведений, размещаемых в Единой информационной системе персональных данных»²⁰ были установлены требования к процессу проведения идентификации граждан, а позже – утвержден состав сведений, размещаемых в Единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку биометрических персональных данных, включая сбор и хранение,

¹⁹ Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018 г. № 1 (часть I) ст. 66.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2018 г. № 772 «Об определении состава сведений, размещаемых в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, включая вид биометрических персональных данных, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2018. № 772).

их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина Российской Федерации, включая вид биометрических персональных данных.

Направленность на вовлечение граждан в электронный обмен информацией отразилась также в изменениях к Правилам определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 года № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг»²¹. Устанавливалось право заявителя – физического лица, прошедшего идентификацию и аутентификацию с использованием ЕСИА, использовать простую электронную подпись при обращении в электронной форме за получением государственной или муниципальной услуги при условии, что при выдаче ключа простой электронной подписи личность физического лица установлена при личном приеме (постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 года № 996²²).

В 2019 году на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальная программа «Цифровая экономика» была скорректирована в рамках реализации указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²³ для

²¹ Постановление Правительства России от 25.06.2012 № 634 (ред. от 24.05.2021) «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 № 634.

²² Постановление Правительства РФ от 27 августа 2018 г. № 996 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 996).

²³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020).

решения задачи по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере (протокол № 7 от 4 июня 2019 года).

Для исполнения новой редакции этой программы был разработан ряд федеральных проектов.

В рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» были названы обновленные ключевые показатели, которые планируется достигнуть к 2024 году, среди них:

- государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн;
- действуют 25 цифровых «супер-сервисов» по жизненным ситуациям;
- 90% внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано;
- 60% граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью.

На разработку и принятие НПА, предназначенных для снятия первоочередных барьеров, которые препятствуют развитию цифровой экономики, направлен федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды». В рамках проекта планируется также урегулировать сквозные для различных отраслей законодательства вопросы, связанные с идентификацией субъектов правоотношений в цифровой среде, электронным документооборотом, оборотом данных, в том числе персональных. В ходе выполнения этого проекта уже внесены изменения в целый ряд федеральных законов и разработаны проекты новых НПА. Обзор этих изменений подготовлен ответственным за проект Министерством экономического развития Российской Федерации.

В их числе, например, Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной

подписи» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁴, в котором вводится ряд понятий, связанных с использованием в процессе электронного взаимодействия услуг доверенной третьей стороны («доверенная третья сторона», «метка доверенного времени» и др.).

Таким образом, за рассматриваемый период был принят целый ряд НПА высшего уровня, определяющих государственную политику в сфере информатизации общества, а для реализации поставленных задач были разработаны НПА, направленные на поддержку функционирования государственных информационных систем и обеспечение электронного взаимодействия государственных органов власти друг с другом и с гражданами.

В Положении о Федеральном архивном агентстве, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 293²⁵, установлено, что Росархив является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. За ним были закреплены полномочия по утверждению правил делопроизводства в государственных органах и органах местного самоуправления, типовых функциональных требований к СЭД и примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях, а также полномочия по организации мониторинга процессов документообразования и

²⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 476-ФЗ «Об электронной подписи» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ", 2019. № 52 (часть I), ст. 7794.

²⁵ Положение о Федеральном архивном агентстве, (утв. указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293) (ред. от 18.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 26, Ст. 4034.

объемов документооборота. Реализуя эти функции, Росархив руководствуется рассмотренными выше НПА, направленными на развитие информационного общества и внедрение цифровой экономики.

К началу рассматриваемого периода действовали разработанные Росархивом и утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 477 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 07.09.2011 № 751) Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (далее – Правила делопроизводства 2009 года)²⁶. Этот документ определял следующие общие позиции в отношении создания в ФОИВ электронных документов и работы с ними:

- ФОИВ имеют право создавать электронные документы без предварительного документирования на бумаге, контролировать соответствие оформления электронного документа общим правилам делопроизводства и наличие на нем реквизитов, установленных для аналогичного документа на бумажном носителе (за исключением реквизита «Государственный герб Российской Федерации»), включение электронных документов в электронные дела с отображением их заголовков в номенклатуре дел;
- ФОИВ имеют право использовать усиленные квалифицированные электронные подписи, а также, при необходимости, другие виды электронных подписей; службы делопроизводства обязаны осуществлять проверку электронной подписи поступающего документа;
- ФОИВ обязаны разрабатывать перечни документов, создание, хранение и использование которых осуществляются исключительно в форме электронных документов при организации внутренней деятельности ФОИВ;

²⁶ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 "Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102130295>

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 356²⁷ в Правила делопроизводства 2009 года были внесены некоторые изменения, направленные на расширение возможностей осуществления всех процессов по работе с документами, как электронными, так и на бумажном носителе, в СЭД. Так, например, была закреплена возможность установить в инструкции по делопроизводству ФОИВ порядок исполнения документов, при котором для исполнителей обеспечен доступ к электронной копии документа в СЭД, а подлинник документа остается в службе делопроизводства. Устанавливалась обязанность ФОИВ разрабатывать и издавать альбомы шаблонов унифицированных форм документов, утверждаемые руководителями ФОИВ. В определения ряда терминов были внесены уточнения и изменения.

Приказом Росархива от 11 апреля 2018 года № 44 была утверждена Примерная инструкция по делопроизводству²⁸ в государственных организациях (далее – Примерная инструкция). ФОИВ не входят в сферу распространения положений Примерной инструкции. Вместе с тем, данным нормативным правовым актом установлены нормы по ведению делопроизводства на государственные организации, ранее установленные только для ФОИВ, к числу которых относятся и подведомственные организации ФОИВ.

Положения Примерной инструкции распространяются на работу с организационно-распорядительными документами независимо от вида носителя, включая подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения документов, организацию их текущего хранения, осуществляемые с помощью информационно-коммуникационных технологий. Для ФОИВ Примерная

²⁷ Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2016 г. № 356 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 356.

²⁸ Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях». [Электронный ресурс] // URL: https://archives.gov.ru/documents/prik44_2018.shtml.

инструкция является своего рода методическим пособием по руководству и контролю за организацией делопроизводства в подведомственных организациях, поскольку содержит большое количество методических решений по документированию и документообороту с применением СЭД.

Таким образом, Примерная инструкция укрепила единство требований к работе с документами в ФОИВ и их подведомственных государственных организациях.

Приказом Росархива от 22 мая 2019 года № 71 были утверждены Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления²⁹ (далее – Правила 2019 года). Соответственно, были отменены действовавшие ранее Правила делопроизводства 2009 года.

В Правилах 2019 года развиваются принципиальные позиции в отношении организации работы с электронными документами, заложенные в Правилах делопроизводства 2009 года. Требования к организации делопроизводства в новых правилах ориентированы на применение СЭД для работы как с электронными, так и с бумажными документами, внесен раздел, регламентирующий управление документами в СЭД, а особенности работы с электронными документами включены в каждый из разделов правил. Установлен ряд требований к организации работы с применением МЭДО, портала государственных услуг, официального сайта государственного органа (органа местного самоуправления) в сети Интернет. Установлено требование о соответствии СЭД, используемых в ФОИВ, функциональным требованиям, установленным уполномоченным ФОИВ в сфере архивного дела и делопроизводства.

Правила 2019 года содержат указание на разработку бланков документов и оформление реквизитов бланка в соответствии с ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому

²⁹ Приказ Росархива от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» [Электронный ресурс] // URL: https://archives.gov.ru/documents/prik71_2019.shtml

делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»³⁰. Таким образом, стандарт, действие которого согласно статье 4 (п.1) Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ³¹ носит рекомендательный характер, приобрел для государственных органов и органов местного самоуправления статус обязательного документа.

Важным вкладом в нормативное обеспечение отрасли стали Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов (далее – ТФТ), утвержденные приказом Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 года № 69³² (далее – приказ Росархива № 69).

ТФТ, предназначенные для использования при создании СЭД и систем хранения электронных документов (СХЭД) в архивах государственных органов, а также для оценки функциональных возможностей уже применяемых систем в целях их развития, определяют:

- общие функциональные требования к СЭД и СХЭД в архивах государственных органов;
- функциональные требования к СЭД в государственных органах;
- функциональные требования к СХЭД в архивах государственных органов.

В документе рассматриваются только функциональные требования, в отличие от предыдущих нормативных документов. Не рассматриваются

³⁰ГОСТ Р 7.0.97-2016. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. М., 2018.

³¹ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (ред от 30.12.2020) [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/420284277>.

³² Приказ Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 года № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/documents/other/tipovye-funkcionalnye-trebovaniya-sed-shed.shtml>.

системно-технические требования, требования по информационной безопасности, надежности, а также требования к интерфейсу автоматизированных рабочих мест пользователей СЭД и СХЭД. ТФТ не распространяются на работу с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну.

Введение термина «система хранения электронных документов» является принципиальным нововведением. Ранее в нормативных документах отрасли рассматривалась в основном оперативная работа с электронными документами в СЭД. При этом документы длительных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения рекомендовалось создавать на бумаге, однако мониторинг в последние годы показывал, что в ряде ФОИВ на практике такие документы создавались и в электронном виде. Общие требования к обеспечению архивного хранения электронных документов были установлены в действующих Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденных приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 года № 526³³. Однако ТФТ стали первым нормативным документом, глубоко рассматривающим аспекты хранения электронных документов в специализированных ИС.

Общее значение ТФТ заключается в следующем:

- впервые углубленно и всесторонне рассматривается вопрос о СХЭД;
- устанавливаются требования к обеспечению информационной и функциональной совместимости СЭД и СХЭД, возможности передачи на

³³ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/sites/default/files/prikaz-mkrf-526-pravila.pdf>.

хранение электронных документов и их комплексов (электронных дел) в условиях поддержания непрерывности жизненного цикла электронных документов;

- закрепляется интеграция процессов жизненного цикла электронных документов, осуществляемых с применением ИС, с процессами традиционного делопроизводства и архивного хранения документов.

Внедрение ТФТ в практику и анализ используемых в настоящее время в ФОИВ систем на соответствие установленным требованиям рассматривается в отдельном разделе мониторинга.

Таким образом, заложенные в Положении о Федеральном архивном агентстве полномочия по утверждению правил делопроизводства в государственных органах и органах местного самоуправления, типовых функциональных требований к СЭД и примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях за рассматриваемый период были реализованы. При этом разработанные и утвержденные Росархивом НПА направлены на создание условий для реализации государственных задач по созданию информационного общества.

Проведенный краткий обзор демонстрирует, что 2015 – 2020 годы охарактеризовались активной деятельностью по созданию информационного общества, с вовлечением в этот процесс не только органов власти и юридических лиц, но и граждан. Этот процесс выразился в нормативном регулировании:

- правового статуса ИС различного уровня, субъектов безбумажного документооборота и инструментов его реализации;
- технологического обеспечения деятельности ИС и процедур безбумажного документооборота;
- внедрения единого порядка делопроизводства, необходимого для максимально возможного перехода на безбумажный документооборот.

Такая направленность нормативного регулирования отражается на структуре и объемах документооборота в ФОИВ при организации

информационного взаимодействия и определяет тенденции в развитии и организации документооборота ФОИВ, что ежегодно подтверждается результатами мониторинга.

4. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА ДОКУМЕНТООБОРОТА И ПЕРЕХОДА НА БЕЗБУМАЖНЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ АНАЛИЗА ОБЪЕМА ДОКУМЕНТООБОРОТА

В основе проведения мониторинга лежит сравнительно-сопоставительный анализ качественных и количественных параметров документооборота с учетом технико-технологических условий применения систем электронного документооборота и организации межведомственного электронного взаимодействия.

К качественным параметрам документооборота относятся:

- видовой состав документов в рамках каждого документопотока;
- состав корреспондентов для поступающих и отправляемых документов;
- используемые средства доставки, средства создания документов.

К количественным параметрам документооборота относятся:

- объем документооборота в целом;
- объем документов на бумажном носителе;
- объем электронных документов.

Данные по объему оцениваются за каждый год в целом и по отдельным документопотокам.

Также немаловажную роль в качественной оценке документооборота играют организационные и технические аспекты, изменение нормативного регулирования которых влечет последствия, связанные с сохранением свойств документов, в т.ч. электронных, на протяжении их жизненного цикла.

Сбор информации для наблюдения и оценки ежегодно проводится методом анкетирования. Вопросы, включаемые в анкету мониторинга документооборота в ФОИВ, составлены и сформулированы на основании положений НПА, устанавливающих порядок документирования и организацию документооборота в ФОИВ. Поскольку исследование является продолжающимся, ряд вопросов анкеты ежегодно повторяется. Такая преемственность соблюдается с момента начала исследования в 2007 г.

Однако, по мере развития исследования вопросы добавлялись, исключались или уточнялись.

Анкеты направлялись в ФОИВ в начале каждого года, при этом качественные показатели запрашивались за предшествующий год, а количественные данные запрашивались за два предшествующих года. Такой подход позволил обеспечить полноту необходимых для сравнительного анализа количественных данных в тех случаях, когда анкеты поступают от ФОИВ не каждый год, а также обеспечить проверку получаемых данных.

Структура анкеты в рассматриваемый период изменялась. Анкеты за 2015-2016 и за 2016-2017 гг. содержали два раздела:

- мониторинг объемов документооборота на бумажном носителе и электронных документов. Данный раздел содержал вопросы, направленные на выявление количественных данных об объемах документооборота.

- анализ проблем и перспектив внедрения электронного документооборота. В данный раздел были включены вопросы, направленные на получение данных, позволяющих провести исследование тенденций в развитии и организации документооборота ФОИВ в связи с переходом ФОИВ на безбумажный документооборот во внутренней деятельности, применением систем электронного документооборота и межведомственного электронного документооборота.

В анкете за 2017-2018 гг. вопросы второго раздела были распределены по двум тематическим группам и выделены в самостоятельные разделы:

- анализ функциональных возможностей СЭД;
- анализ организации электронного документооборота.

В анкете за 2018-2019 гг. эти разделы вновь были сокращены и объединены в один раздел, т.к. часть вопросов была вынесена в отдельное исследование, включенное в план НИОКР на 2020 г.³⁴, тема 1.3.

³⁴ Приказ Федерального архивного агентства от 28 февраля 2020 г. № 20 «Об утверждении плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2020 год» [Электронный

«Исследование СЭД и СХЭД ФОИВ. Аналитический обзор». Однако, ввиду значимости данных о функциональных возможностях СЭД и состоянии автоматизации документооборота, для качественной оценки перехода на безбумажный документооборот и для подготовки настоящего научного доклада в 2021 г., анкета была вновь дополнена дополнительным разделом, предназначенным для самостоятельной оценки респондентами функциональных возможностей СЭД и предоставления сведений об их модернизации на протяжении рассматриваемого периода. Таким образом, в анкете за 2019-2020 гг. сохранились два раздела, содержащие вопросы о количественных параметрах документооборота и о функциональных возможностях СЭД, а также добавлен третий раздел, направленный на выявление общих тенденций развития электронного документооборота в ФОИВ в период с 2016 по 2020 г.

Неизменными на протяжении периода исследования остаются вопросы, направленные на выявление общих сведений о ФОИВ:

- наименование ФОИВ;
- штатная численность центрального аппарата, количество подведомственных территориальных органов и организаций;
- наименование делопроизводственного подразделения ФОИВ;
- штатная численность работников делопроизводственного подразделения центрального аппарата / ответственных за делопроизводство в структурных подразделениях центрального аппарата.

Вопросы раздела «Мониторинг объемов документооборота на бумажном носителе и электронных документов» подвергались изменениям с целью поиска возможностей выявления структуры документооборота.

Так, в анкете за 2015-2016 гг. запрашивались:

- количество входящих и исходящих документов на бумажном носителе;

- количество входящих и исходящих документов, отсканированных в ФОИВ и прикрепленных к регистрационной карточке в виде электронной копии;
- количество внутренних электронных документов / из них подписанных электронной подписью.

В анкете за 2016-2017 г. данные вопросы были объединены в таблицы, в которых необходимо было указать общее количество документов по каждому документопотоку (входящие, исходящие, внутренние документы), а также их объем в зависимости от вида носителя (на бумажном носителе, электронных копий (отсканированных документов) и электронных подписанных УКЭП).

Многие респонденты при заполнении анкет за 2016-2017 гг. сообщали об отсутствии возможности отдельного подсчета количества электронных копий документов и электронных документов, подписанных УКЭП, но при этом были готовы сообщить общее количество электронных документов. В связи с этим, в анкете за 2017-2018 гг. в таблицы была дополнительно включена графа «всего электронных документов».

Поскольку респонденты продолжали испытывать трудности при заполнении таблиц, было принято решение упростить их. В анкетах за 2018-2019 и 2019-2020 г. запрашивалось только количество документов на бумажном носителе и электронных документов, подписанных УКЭП, с разделением по документопотокам (входящий, исходящий, внутренний). Затруднения при сборе количественных данных с 2016 по 2020 гг. выявили некоторые современные проблемы учета документооборота в ФОИВ, изложенные в ежегодных аналитических обзорах.

В 2017 г. в первый раздел анкеты за 2015-2016 гг. был включен вопрос о количестве электронных документов временных (до 10 лет включительно), созданных и существующих в ФОИВ только в электронном виде (без создания документа на бумажном носителе). В анкете за 2016-2017 гг. вопрос был расширен – добавились показатели о количестве документов временных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения. В анкете за 2017-2018 гг.

формулировка данного вопроса был уточнена фразой: «в соответствии с утвержденной номенклатурой дел», и в таком варианте вопрос включался в анкеты во все последующие годы. Ответы свидетельствуют о качестве информационного обеспечения работы с электронными документами в течение сроков их хранения, посредством установления соотношения между данными, полученными в ответ на указанный вопрос, и данными об объемах документов по документопотокам, что позволяет подтвердить выводы, связанные с возможностью раздельного, в зависимости от вида носителя, учета документов, образующихся в процессе деятельности ФОИВ, создание, хранение и использование которых должны осуществляться в форме электронных документов.

В анкету за 2017-2018 гг. и далее вошел вопрос о наличии «гибридных дел» - дел, объединенных по номенклатуре одним заголовком и индексом дела, содержащих документы на бумажном носителе и в форме электронных документов. В оперативной работе этот аспект формирования дел урегулирован Правилами делопроизводства, поэтому получаемые ответы позволяют оценить необходимость правовой и методической поддержки процессов комплектования архивных фондов ФОИВ в части оформления таких дел для передачи в архив.

Неизменными на протяжении всего рассматриваемого периода в первом разделе анкеты оставались вопросы об объемах документооборота, осуществляемого по МЭДО, через Интернет-сайт ФОИВ, Информационный портал государственных услуг и официальный адрес электронной почты.

Наибольшим изменениям подвергались вопросы, связанные с анализом проблем и перспектив внедрения электронного документооборота, но часть из них включалась в анкету на постоянной основе.

Так, каждый год собирались данные о наименовании СЭД ФОИВ, которые позволяют проследить изменения, происходившие в техническом обеспечении электронного документооборота в течение времени. Дополнительно в анкету 2021 г. также включен вопрос о замене СЭД, который

позволяет сопоставить и дополнить, полученные в ходе предыдущих опросов данные.

Ответы на ежегодно включаемые в анкету вопросы о взаимодействии СЭД и других ИС, таких как МЭДО, СМЭВ и СЭД территориальных органов и подведомственных организаций (при наличии), позволяют представить данные о выполнении правительственной политики, направленной на внедрение и развитие электронного документооборота. Вопрос о взаимодействии с иными ИС также присутствовал в анкете ежегодно. Ответы на него иллюстрируют актуальные подходы к реализации методологии управления документами в ФОИВ. В 2019 и в 2021 г. ввиду возложения на Росархив полномочий по разработке ТФТ, в разных формах также включался вопрос о взаимодействии СЭД с системой хранения электронных документов (далее – СХЭД), для оценки готовности ФОИВ к созданию документов постоянного и длительного (свыше 10 лет) сроков хранения исключительно в электронной форме.

Вопрос о количестве автоматизированных рабочих мест СЭД (далее – АРМ СЭД) был включен в анкету в 2017-2019 и в 2021 гг. Учитывая, что большая часть государственных служащих задействована в подготовке документов в рамках выполнения должностных обязанностей, данные о количестве АРМ позволяют определить тенденцию масштабирования и развития СЭД.

Ряд вопросов затрагивал систему локального нормативного регулирования аспектов электронного документооборота. Так в 2017-2019 гг. включался вопрос о наличии в ФОИВ утвержденных электронных шаблонов и унифицированных форм документов, затем норма о необходимости их наличия стала неактуальной. В 2019-2021 гг. в анкету были включены вопросы о регламентации форматов файлов, используемых на этапах жизненного цикла документов, и об их применяемых видах.

На протяжении всего рассматриваемого периода в анкету включались вопросы, направленные на выявление способов реализации различных

нормативных требований посредством оценки функционала СЭД. До 2020 г. с целью выявления сложившейся в ФОИВ практики работы с документами включались вопросы об электронном согласовании проектов документов и проектов НПА, о создании документов в СЭД с помощью электронного шаблона, о способах использования электронных шаблонов для создания документов.

Включение вопросов о применении различных видов электронных подписей (2019 г.), о возможности отображении результатов их проверки (содержались в анкете в 2017 и 2018 гг.) и возможности направления уведомлений о регистрации документов (и об отказе в их регистрации) (2017-2019 гг.) было обусловлено исполнением постановления Правительства Российской Федерации «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи»³⁵ и «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»³⁶, а также новой редакцией Правил делопроизводства в ФОИВ, устанавливающей обязательность проверки УКЭП.

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 111 г. «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2012/02/21/dokumentooborot-site-dok.html>

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 852 г. «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2012/08/31/pravila-dok.html>

В 2021 г. подобные вопросы не включались ввиду их непосредственной связи с вопросом о выполнении СЭД требований ТФТ, включенным в отдельный вопрос для самостоятельной оценки специалистами.

Часть вопросов указанного раздела также связана с реализацией возможностей учетных функций СЭД, которые необходимы для полноценного обеспечения процессов управления документами в делопроизводстве, для информационного сопровождения экспертизы ценности документов и обеспечения процессов передачи электронных дел, документов, в архив. Так, в 2019 и в 2021 гг. в анкету включался вопрос о номенклатуре дел как о системном справочнике СЭД; с 2017 по 2020 г. - о возможности отбора дел, документов в соответствии со сроками хранения посредством СЭД. В 2019 и в 2021 г. также собирались данные о наличии регистрационно-учетных форм дел в СЭД, но в 2019 г. анкета содержала вопросы о возможности установления связи между ними и электронными регистрационными карточками документов и о возможности выявления электронных дел, заведенных в ФОИВ. Сведения, содержащиеся в ответах на эти вопросы, позволяют обосновать направления развития в системе учета документов и дел для обеспечения целостности документального и архивного фондов ФОИВ.

Таким образом, следует констатировать неоднородность ряда показателей, получаемых посредством анкетирования, что, в свою очередь было вызвано текущими потребностями для определения направлений дальнейших научно-исследовательских работ, выполняемых ВНИИДАД. Постоянные и сопоставимые показатели о качественных и количественных параметрах объемов документооборота, предусмотренные анкетами, были направлены на представление комплексного описания ситуации в сфере документационного обеспечения управления в ФОИВ.

5. АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Объектами мониторинга являются ФОИВ. Начало формированию современной системы ФОИВ было положено Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) (далее – Указ № 314)³⁷, согласно которому в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти было установлено, что в систему ФОИВ входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства³⁸.

Указом № 314 утверждена следующая структура ФОИВ:

федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (5 министерств, 12 федеральных служб и 2 федеральных агентства);

федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (9 министерств, 20 федеральных служб и 25 федеральных агентств);

ФОИВ, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации (2 федеральные службы).

³⁷ Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102085677>

³⁸ Указом «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 24 сентября 2007 № 1274 введен противоречащий Указу № 314 тип органа исполнительной власти – государственные комитеты (Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству, Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи), также установлено, что федеральные органы исполнительной власти, которым переданы функции преобразуемых федеральных органов исполнительной власти, являются правопреемниками по их обязательствам, в том числе возникшим в результате исполнения судебных решений. Государственные комитеты были окончательно упразднены Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724.

Значение Указа № 314 для дальнейшего развития системы ФОИВ заключается в том, что данным нормативным правовым актом Президента Российской Федерации были даны определения основных функций ФОИВ, а именно:

- под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- под функциями по контролю и надзору понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими НПА общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

- под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным

федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- под **функциями по оказанию государственных услуг** понимается предоставление ФОИВ непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Указанные выше типовые функции были нормативно закреплены за определенным видом ФОИВ.

Так, *федеральное министерство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. При этом федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральная служба (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 Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности, в пределах своей компетенции издает индивидуальные

правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, НПА федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

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, в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Во всех этих описаниях типовых функций следует обратить внимание на фразу «кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.» поскольку есть такие случаи, когда федеральное министерство в соответствии с указом Президента Российской Федерации, а федеральное агентство в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации выполняет контрольно-надзорные функции.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия ФОИВ, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства России от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 01.02.2020)³⁹.

Указом № 314 определен порядок назначения на должности руководителей и заместителей руководителей ФОИВ, порядок утверждения положений о ФОИВ.

Следует также обратить внимание, что отнесение руководства тех или иных ФОИВ к ведению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации обусловлено полномочиями Главы государства и Правительства Российской Федерации, закрепленными в статье 112 Конституции Российской Федерации⁴⁰ и Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴¹.

³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 31. - ст. 3233; 2017. - № 29. - ст. 4374. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090726>

⁴⁰ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Российская газета URL: <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html>

⁴¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102050542&rdk=&backlink=1>

В период с мая 2004 г. по ноябрь 2020 г. в Указ № 314 было внесено 18 изменений, но только четыре указа Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649⁴², Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 295⁴³, Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274⁴⁴, Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2016 г. № 224) касались содержательной части, затрагивающей вопросы функций ФОИВ, а не непосредственно их структуры.⁴⁵

Дальнейшее развитие системы и структуры ФОИВ происходило на основании указов Президента Российской Федерации. Можно выделить две группы данных НПА:

указы Президента Российской Федерации, утверждающие структуру ФОИВ;

указы Президента Российской Федерации о внесении изменений в структуру ФОИВ.

Как правило, указы Президента Российской Федерации, относящиеся к первой группе, принимались в момент вступления в должность Президента Российской Федерации или утверждения нового состава Правительства Российской Федерации.

За период после издания Указа № 314 было издано 4 таких акта:

⁴² Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 12.04.2019) // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102085677>

⁴³ Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2005 № 295 "Вопросы Федеральной налоговой службы" (ред. от 22.06.2009) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22138>

⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации от 24.09.2007. № 1274 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 05.12.2014) // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102085677&backlink=1&&nd=102116856>

⁴⁵ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201605120018>

Указ Президента России от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (вступление в должность Президента Российской Федерации Д.А. Медведева)⁴⁶,

Указ Президента России от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (вступление в должность Президента Российской Федерации В.В. Путина)⁴⁷,

Указом Президента России от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (вступление в должность Президента Российской Федерации В.В. Путина)⁴⁸,

Указ Президента России от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (утверждение нового состава Правительства Российской Федерации под председательством М.В. Мишустина)⁴⁹.

Таким образом, в рассматриваемый в Научном докладе период, было принято два указа Президента России, утверждающих полную структуру ФОИВ.

Динамика изменения количества ФОИВ с 2012 года по 2020 год, установленного указами Президента России о структуре ФОИВ представлена на рисунке 1.

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27395>.

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205220027>

⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805150038>.

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001210023>



Рисунок 1 - Динамика изменения количества федеральных органов исполнительной власти

За период с января 2015 года по сентябрь 2021 года было издано 15 указов Президента Российской Федерации второй группы, то есть о внесении изменений в структуру ФОИВ.

За 2015-2017 гг. было внесено 14 изменений в структуру ФОИВ, а также перераспределены функции исполнительных органов власти. Всего в Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 № 636 до 2018 года было внесено 29 изменений.⁵⁰

В Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 с мая 2018 по январь 2020 внесено 3 изменения. В период с января (после выхода Указа Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21) по декабрь 2020 г. внесено 3 изменения⁵¹.

⁵⁰ Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205220027>

⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805150038>.

В результате вносимых изменений в структуру ФОИВ с начала 2015 года по конец 2020 года упразднено 3 министерства, 4 федеральные службы и 6 федеральных агентств (см. таблицу 1)

Таблица 1 - Сведения об упраздненных ФОИВ

Год	Количество упраздненных ФОИВ	Наименования ФОИВ
2015	1 министерство	Министерство по делам Крыма
	1 служба	Федеральная служба по тарифам
	1 агентство	Федеральное космическое агентство
2016	3 службы	ФСКН, ФМС, Росфиннадзор
	2 агентства	Росграница, Спецстрой
2017	-	
2018	1 министерство	Министерство науки и образования
	1 агентство	ФАНО
2019	-	
2020	1 министерство	Министерство по делам Северного Кавказа
	2 агентства	Роспечать и Россвязь

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24.09.2007 № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁵² «...п. 9 Федеральные органы исполнительной власти, которым переданы функции преобразуемых ФОИВ, являются правопреемниками по их обязательствам, в том числе возникшим в результате исполнения судебных решений.». Данная норма находила и в дальнейшем свое закрепление в указах об упразднении ФОИВ, в ходе реализации которых происходили процессы передачи функций ликвидированного ФОИВ правопреемнику.

Данные о передаче функций от упраздненного ФОИВ одному или нескольким ФОИВ представлены в виде таблицы 2.

Таблица 2 - Сведения о передаче функций, упраздненных ФОИВ

⁵² Указ Президента Российской Федерации от 24.09.2007 № 1274 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 05.12.2014) // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102116856>

<p align="center">Упраздняемый ФОИВ (наименование Указа Президента Российской Федерации, которым упраздняется федеральный орган исполнительной власти)</p>	<p align="center">ФОИВ, которому переданы функции преобразуемого федерального органа исполнительной власти, являющиеся правопреемником(ами) по его обязательствам, в том числе возникшим в результате исполнения судебных решений</p>
<p>Министерство Российской Федерации по делам Крыма (Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя»)</p>	<p>Функции упраздненного Министерства Российской Федерации по делам Крыма переданы Министерству экономического развития Российской Федерации</p>
<p>Федеральная служба по тарифам (Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования»)</p>	<p>Функции упраздненной Федеральной службы по тарифам переданы Федеральной антимонопольной службе</p>
<p>Федеральное космическое агентство (Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2015 г. № 666 «Об упразднении Федерального космического агентства»)</p>	<p>Акты Президента Российской Федерации, определяющие полномочия Федерального космического агентства в установленной сфере деятельности, применяются в отношении Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации</p>
<p>Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации «Об упразднении Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации» от 2 февраля 2016 года № 40)</p>	<p>Функции упраздненного Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации переданы Министерству транспорта Российской Федерации</p>
<p>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Указ Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 2 февраля 2016 года № 41)</p>	<p>Функции переданы: Федеральному казначейству - по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 308-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе - органа валютного контроля</p>
<p>Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборот наркотиков</p>	<p>Функции упраздненных служб переданы МВД России.</p>

<p align="center">Упраздняемый ФОИВ (наименование Указа Президента Российской Федерации, которым упраздняется федеральный орган исполнительной власти)</p>	<p align="center">ФОИВ, которому переданы функции преобразуемого федерального органа исполнительной власти, являющиеся правопреемником(ами) по его обязательствам, в том числе возникшим в результате исполнения судебных решений</p>
<p>ФМС России (Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции » от 5 апреля 2016 года № 156)</p>	
<p>Федеральное агентство специального строительства (Указ Президента Российской Федерации «Об упразднении Федерального агентства специального строительства» от 29 декабря 2016 года № 727)</p>	<p>Функции упраздненного Федерального агентства переданы Минобороны России</p>
<p>Министерство образования и науки Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15 мая 2018 года № 215</p>	<p>Функции упраздненного Министерства образования и науки Российской Федерации переданы Министерству просвещения, Министерству науки и высшего образования и Правительству Российской Федерации в части, касающейся руководства Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и Федеральным агентством по делам молодежи</p>
<p>Федеральное агентство научных организаций (Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15 мая 2018 года № 215)</p>	<p>Функции упраздненного Федерального агентства научных организаций переданы Министерству науки и высшего образования</p>
<p>Министерство по делам Северного Кавказа (Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 января 2020 года № 21)</p>	<p>Функции упраздненного Министерства по делам Северного Кавказа переданы Министерству экономического развития Российской Федерации</p>
<p>Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям и Федеральное агентство связи (Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций» от 20 ноября 2020 года № 719)</p>	<p>Функции переданы Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций</p>

За этот же период **образовано 2 министерства, 2 федеральные службы, 1 федеральное агентство:**

2015 г. – Федеральное агентство по делам национальностей;

2016 г. - Федеральная служба войск национальной гвардии;

2018 г. - Министерство науки и высшего образования и Министерство просвещения (на основе упраздненного Министерства образования и науки);

2019 г. - Федеральная пробирная палата (федеральная служба).

При образовании нового ФОИВ на него, безусловно, возлагались новые функции, характеризующие возникшие потребности государственного регулирования того или иного аспекта социально-экономического развития государства, например: при образовании Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН)⁵³ ему были переданы функции:

Минкультуры России - по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям, по обеспечению эффективного использования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями средств государственной поддержки, предусмотренных на этнокультурное развитие народов Российской Федерации, а также иные функции в указанной сфере деятельности;

Минюст России - по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере взаимодействия с казачьими обществами.

Вместе с тем, на ФАДН были возложены также такие функции, которые прежде не выполнялись ни одним федеральным органом, как например:

⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201504010001>

выработка и реализация государственной национальной политики, государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также нормативно-правовое регулирование и оказание государственных услуг в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации;

контроль за реализацией государственной национальной политики;

осуществление государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;

профилактика любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

предупреждение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды и др.

Но в подавляющем большинстве при создании нового ФОИВ ему передавались функции либо упраздненного органа или часть функций действующего, что можно расценить как положительный факт, так как подобное перераспределение функций может способствовать, во-первых, исключению дублирования и параллелизма в работе ФОИВ, а во-вторых, приданию переданных функций более объемного звучания, что способствует расширению сферы действия государства в той или иной сфере деятельности.

Примером здесь могут служить создание Федеральной службы войск национальной гвардии (Росгвардия) и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации на основе упраздненного Министерства образования и науки Российской Федерации.

В первом случае решение о создании Росгвардии было продиктовано, в первую очередь, необходимостью поставить под контроль оборот оружия в стране, обеспечить более целенаправленную политику в деле охраны общественного порядка и борьбы с терроризмом и экстремизмом. В связи с этим в структуру Росгвардии были включены:

а) органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны МВД России;

б) специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов МВД России;

в) отряды мобильные особого назначения территориальных органов МВД России;

г) Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации МВД России и авиационные подразделения МВД России. Также Росгвардии передано ФГБУ «Охрана» МВД России.

Разделение Министерства образования и науки Российской Федерации на Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации было целесообразно и считалось давно назревшей задачей. Поэтому было принято решение, что первое займется научной и инновационной деятельностью, второе — государственной политикой в сфере общего и среднего профессионального образования.

В исследуемый период произошли также преобразование одного ФОИВ в государственную корпорацию (Роскосмос) и создание на базе федерального казенного учреждения «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» Федеральной пробирной

палаты, придав ей статус федеральной службы и передав функции указанного учреждения.

В течение 2016-2020 гг. **переименованы:**

2018 г. - Министерство связи и массовых коммуникаций в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций (Минцифра);

2019 г. - Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Переименование в первом случае в 2018 году произошло без добавления дополнительных функций министерству; они появились только в 2020 году при упразднении Роспечати и Россвязи.

В то же время переименование Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики сопровождалось добавлением функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации.

В указанный период происходило также переподчинение ФОИВ (без существенного изменения функций ФОИВ, переходящих из одного подчинения в другое, но с изменением функций того органа, которому передавались в подчинение ФОИВ).

Переподчинено 6 федеральных служб (Росздравнадзор – дважды) и 5 федеральных агентства (Ростуризм – дважды). Динамика изменения подчиненности представлена в таблице 3.

Таблица 3 - Сведения о переподчинении ФОИВ

Год	Наименования ФОИВ, в отношении которых произошло переподчинение	Наименования органа власти, в ведение которого находился ФОИВ → наименование органа власти, в подчинение которого передан ФОИВ
2016	Росалкогольрегулирование ФТС	Правительство Российской Федерации → Минфин России
	Росархив	Минкультуры России → Президент Российской Федерации

	Росрезерв	Минэкономразвития России → Правительство Российской Федерации
2017	Росстат	Правительство Российской Федерации → Минэкономразвития России
2018	Рособрнадзор ФАДМ	Минобрнауки России → Правительство Российской Федерации
	Ростуризм	Минкультуры России → Минэкономразвития России
2019	Изменений не было	
2020	Росреестр	Минэкономразвития России → Правительство Российской Федерации
	Росздравнадзор ФМБА	Минздрав России → Правительство Российской Федерации
	Росздравнадзор	Правительство Российской Федерации → Минздрав России
	Ростуризм	Минэкономразвития → Правительство Российской Федерации

В результате происходивших изменений при проведении мониторинга в течение 2016-2020 гг. списки объектов мониторинга корректировались в соответствии с произошедшими изменениями, например: анкета обследования не направлялась в упраздненные ФОИВ. Из общего числа ФОИВ не подвергались изменениям (не изменялись, не дополнялись функции и тп.) – 43 ФОИВ.

Несмотря на некоторую динамику в структуре ФОИВ, можно было бы сделать вывод, что происходит сокращение изменений в структуре ФОИВ, которое свидетельствует об определенной ее стабилизации и системы органов исполнительной власти в целом. Данная тенденция дает возможность проводить мониторинг в более устойчивых условиях, позволяющих сделать заключение о том, что в результате сопоставительного анализа объемов документооборота ФОИВ по различным параметрам и динамике изменений могут быть получены достаточно полные и объективные данные для достижения целей исследования.

Но важно при этом учитывать, что корректность и репрезентативность исследований за определенный период должна подтверждаться также данными о участниках мониторинга.

Таблица 4 - Сведения о количестве участников анкетирования

	Период представления данных мониторинга (количество за год/ год представления)					
	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021
Направлена анкета для участия в мониторинге	73	73	67 ⁵⁴	72	72	72
Приняли участие в мониторинге	51	58	56	61	49	57
Общее число ФОИВ	73	73	72	72	72	72

Как видно из представленных в таблице 4 данных, анкета мониторинга рассылалась ежегодно почти во все ФОИВ; количество ответов колебалось от 49 до 61 ФОИВ (от 68 % до 84 %). Вместе с тем, более подробный анализ количества ответов на анкету мониторинга за определенный в Научном докладе период в целом на предмет репрезентативности данных об объемах документооборота свидетельствует о том, что выводы могут быть недостаточно достоверными поскольку в разные годы в анкетировании могли принимать не все ФОИВ. За период с 2015 по 2020 гг. только 25 ФОИВ принимали ежегодно участие в мониторинге, что составляет 25 %⁵⁵; за период с 2016 по 2020 гг. – 31 ФОИВ, что составляет 43 %. Из этого числа только в 24 ФОИВ не изменялись или добавлялись дополнительные функции.

⁵⁴ Из списка объектов мониторинга заказчиком (Росархив) был исключен ряд ФОИВ: Министерство обороны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральное архивное агентство

⁵⁵ Данные сопоставимы с показателем «получены анкеты за каждый год – «да»» таблицы №5.

6. ФОРМИРОВАНИЕ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОЙ (ПОКАЗАТЕЛЬНОЙ) ВЫБОРКИ ОБЪЕКТОВ МОНИТОРИНГА

Формирование репрезентативной выборки объектов мониторинга за 2015 –2020 г. обусловлено изменением состава ФОИВ в исследуемый период, а также составом ФОИВ, ежегодно предоставляющих корректно заполненные анкеты. Для выполнения целей и задач исследования была сформирована репрезентативная выборка объектов исследования.

В репрезентативную выборку для проведения анализа количественных данных об объеме документооборота в ФОИВ с 2015 по 2021 год вошли ФОИВ, предоставляющие корректно заполненные анкеты ежегодно с 2015 по 2021 год, пропустив предоставление анкеты не более одного раза за рассматриваемый период. Ежегодно предоставляли анкету 25 ФОИВ, пропустили предоставление анкеты один год 11 ФОИВ, при этом сбор количественных данных ежегодно за два года в одной анкете позволяет восстановить данные за пропущенный год при условии пропуска не более чем одного года. В выборку не вошли ФОИВ, ликвидированные или образованные в этот период.

В выборку вошли ФОИВ, представленные в таблице 5.

Таблица - 5 - ФОИВ, вошедшие в выборку

№	Наименование ФОИВ	Получены анкеты за каждый год	Пропущены годы
Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам			
1.	Министерство иностранных дел	Да	
2.	Министерство обороны	Нет	2016-2017
3.	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	Да	
4.	Министерство юстиции	Да	
5.	Федеральная служба исполнения наказаний	Да	
6.	Федеральная служба судебных приставов	Да	
7.	Государственная фельдъегерская служба (ГФС)	Да	

8.	Федеральная служба по финансовому мониторингу	Да	
9.	Управление делами Президента	Да	
II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам			
10.	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	Да	
11.	Министерство культуры	Да	
12.	Министерство природных ресурсов и экологии	Нет	2015-2016
13.	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Да	
14.	Федеральное агентство по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)	Да	
15.	Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)	Нет	2015-2016
16.	Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)	Да	
17.	Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)	Да	
18.	Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития)	Нет	2020 (за 2018-2019)
19.	Министерство спорта (Минспорт)	Да	
20.	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой)	Нет	2019 (за 2017-2018)
21.	Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)	Нет	2018 (за 2016-2017)
22.	Министерство труда и социальной защиты (Минтруд)	Нет	2018 (за 2016-2017)
23.	Министерство финансов (Минфин)	Да	
24.	Федеральная налоговая служба (ФНС)	Да	
25.	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)	Да	
26.	Федеральная таможенная служба (ФТС)	Да	
27.	Федеральное казначейство	Нет	2020 (за 2018-2019)
28.	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)	Нет	2020 (за 2018-2019)
29.	Министерство экономического развития (Минэконом)	Нет	(2018 (за 2016 – 2017)
30.	Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация)	Да	
31.	Федеральная служба государственной статистики (Росстат)	Нет	2020 (за 2018-2019)
32.	Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)	Да	
33.	Министерство энергетики (Минэнерго)	Да	
III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации			

34.	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)	Да	
35.	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)	Да	
36.	Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)	Да	

В отличие от данных об объеме документооборота, данные о штатной численности ФОИВ, количестве территориальных органов и организаций, подведомственных ФОИВ, а также сведения о СЭД запрашивались в анкетах только за один исследуемый год (например, в анкете, заполняемой респондентами в 2021 г. указываются сведения только за 2020 г.). В связи с этим выборка для анализа этих сведений сокращена, так как такие данные нет возможности восстановить, используя анкеты за другие годы.

Для анализа динамики изменения количества документов, созданных в ФОИВ электронных документах временного (до 10 лет включительно), временного (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения, а также анализа ряда других сведений, таких как наименования СЭД, используемые форматы документов и др. были использованы данные всех ФОИВ, которые предоставляли их в течение исследуемого периода.

7. АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Для целей мониторинга в анкете введены показатели:

- штатная численность центрального аппарата;
- количество подведомственных и территориальных органов и организаций;
- наименование делопроизводственного подразделения федерального органа исполнительной власти;
- штатная численность работников делопроизводственного подразделения центрального аппарата / ответственных за делопроизводство в структурных подразделениях центрального аппарата (не входящих в штат делопроизводственного подразделения).

Что дают эти данные для мониторинга? Исходя из конечной цели любого мониторинга (определить механизмы для принятия эффективных управленческих решений), указанные выше данные могут использоваться для определения функционирования систем управления документами в ФОИВ в многоаспектном рассмотрении, начиная с анализа объемов документооборота и заканчивая эффективностью функционирования служб управления этим документооборотом.

Штатная численность каждого ФОИВ устанавливается нормативным правовым актом (указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации) при создании или реорганизации органа.

При этом ежегодно в Федеральном законе о федеральном бюджете вводится статья 7 «Особенности использования бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности федеральных государственных органов и федеральных государственных учреждений». До 2018 года указанной статьей устанавливалось, что Правительство Российской Федерации не вправе принимать решения, приводящие к увеличению в течение года численности

федеральных государственных служащих, а также работников федеральных казенных учреждений, за исключением решений в отношении работников федеральных казенных учреждений, создаваемых Правительством Российской Федерации в целях реализации мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя. С 2018 года в статью было добавлено ограничение на увеличение численности работников ФОИВ, то есть тех работников, которые замещают в ФОИВ должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы.

Правительство Российской Федерации во исполнение федерального закона о федеральном бюджете на определенный год или период в отдельных случаях может устанавливать предельную численность работников и фонд оплаты труда ФОИВ, подведомственных Правительству Российской Федерации. В исследуемый период издано два постановления Правительства:

постановление Правительства России от 11 декабря 2015 г. № 1353 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление № 1353)⁵⁶;

постановление Правительства России от 30 декабря 2017 г. № 1724 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не

⁵⁶ Постановление Правительства России от 11.12.2015 № 1353 "О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (ред. от 30.12.2017) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201512210036>.

являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁵⁷.

В обоих постановлениях все содержательные пункты с пометкой «для служебного пользования». В связи с этим провести открытый сравнительный анализ достоверности представленных ФОИВ данных о штатной численности и установленной нормативно не представляется возможным.

Некоторое представление о содержании указанных актов дает комментарий на официальном сайте Правительства Российской Федерации на постановление № 1353: «Предусмотрено сокращение на 10% численности гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство России, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам.»⁵⁸.

Анализ данных мониторинга за 2015-2016 гг. действительно может свидетельствовать о сокращении штатной численности ФОИВ, но не всех. Как мы уже упоминали выше, сокращение не коснулось ФОИВ, подведомственных Президенту Российской Федерации. Оно не коснулось также ряда ФОИВ, подведомственных Правительству Российской Федерации.

Помимо этого, штатная численность ФОИВ может регулироваться также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации при принятии решения об оптимизации

⁵⁷ Постановление Правительства России от 30 декабря 2017 г. № 1724 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201801090001>

⁵⁸ <http://government.ru/docs/21181/>

численности работников ФОИВ. За весь период проведения мониторинга (с 2007 по 2020 гг.) такие решения принимались дважды: в 2010 и 2020 годах.

31 декабря 2010 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов»⁵⁹.

16 ноября 2020 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» (далее – постановление № 1830)⁶⁰.

Указом Президента Российской Федерации было предусмотрено сокращение в 2011 - 2013 годах предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32450>

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011160036>

служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, установленной по состоянию на дату вступления в силу настоящего Указа, не менее чем на 20 процентов. При этом размер указанного сокращения должен составлять:

- а) не менее 5 процентов - до 31 марта 2011 г.;
- б) не менее 10 процентов - до 31 марта 2012 г.;
- в) не менее 20 процентов - до 31 марта 2013 г.

Постановлением № 1830 предусмотрено сокращение с 1 января 2021 г. предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющихся должностями федеральной государственной гражданской службы (далее соответственно - гражданские служащие и работники), федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, установленную по состоянию на дату вступления в силу постановления:

- на 5 процентов - центральных аппаратов ФОИВ;
- на 10 процентов - территориальных органов ФОИВ.

Все организационно-штатные мероприятия должны были быть завершены до 1 апреля 2021 года.

Обращает на себя внимание тот факт, что если в первом случае в 2010 году сокращение касалось всех без исключения ФОИВ, то во втором случае сокращение не затрагивает те ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Имеется также разница в подходах по использованию высвободившихся в результате сокращения численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов бюджетных ассигнований, предусмотренных на оплату их труда и на

начисления на выплаты по оплате труда. Если в первом случае только 50 % бюджетных ассигнований должны были быть направлены на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих и работников, то во втором – все высвободившиеся бюджетные ассигнования сохраняются в соответствующих ФОИВ в целях совершенствования системы материальной мотивации гражданских служащих. Можно предположить, что в первом случае целью сокращения была экономия бюджетных средств, то во втором – правительство, реально оценивая насколько низок уровень оплаты труда в ФОИВ, целью сокращения определило увеличение оплаты труда федеральных госслужащих.

Особенностью постановления № 1830 также является то, что данным актом предусмотрена возможность отклонения от установленных параметров сокращения в случае дополнительного сокращения предельной численности гражданских служащих и работников территориальных органов в размере, позволяющем достигнуть объем бюджетных ассигнований, высвобождаемых в результате сокращения численности гражданских служащих и работников центрального аппарата. То есть постановлением № 1830 предусмотрена некая «гибкость» в процедуре сокращения.

В целях упорядочения структуры центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, правительство издало еще один нормативный правовой акт, который предшествовал постановлению № 1830, постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных

агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»⁶¹ (далее – постановление № 1829), которым установило нормативы штатной численности структурных подразделений центральных аппаратов ФОИВ, применяемые для определения максимального количества департаментов (управлений) в структуре ФОИВ (далее – нормативы 2020 года).

Таблица 6 - Сведения о нормативах штатной численности ФОИВ

Предельная численность центрального аппарата федерального органа исполнительной власти	Штатная численность структурного подразделения			
	департамент	управление	самостоятельный отдел ⁶²	отдел в составе департамента (управления)
Федеральное министерство				
<i>Обязательный норматив</i>				
независимо от численности	не менее 40		не менее 10	не менее 5
<i>Рекомендуемые нормативы</i>				
от 1000 до 1500	не менее 45		не менее 10	не менее 5
более 1500	не менее 50		не менее 10	не менее 5
Федеральная служба, федеральное агентство				
<i>Обязательный норматив</i>				
независимо от численности		не менее 25	не менее 10	не менее 5
<i>Рекомендуемые нормативы</i>				
от 200 до 500		не менее 30	не менее 10	не менее 5
более 500		не менее 35	не менее 10	не менее 5

⁶¹ Постановление Правительства России от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 19.12.2020) "О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации" (ред. от 19.12.2020) (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 1829.) // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011160035>.

⁶² Структурное подразделение федерального органа исполнительной власти по вопросам государственной службы и кадров, по осуществлению внутреннего финансового аудита, по защите государственной тайны, а также по организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации.

Нормативы 2020 года установлены на смену нормативам просуществовавшим более 25 лет и определенным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов государственной власти»⁶³, согласно которому штатная численность департамента не могла быть менее 35 единиц, управления – менее 20 единиц, отдела – менее 10 единиц, отдела в составе департамента (управления) – менее 5 единиц. В структуру департамента и управления не могли входить менее 3 отделов. Как видно, действующие нормативы определены в зависимости от численности ФОИВ, изменился обязательный норматив численности департамента или управления. Остальные нормативы (численность самостоятельного отдела и отдела в составе структурного подразделения) не изменилась.

Определяя количество заместителей руководителей ФОИВ, структурных подразделений, Правительство Российской Федерации в постановлении № 1829 также заложило «гибкий» механизм по установлению иных требований, который позволил принять постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 2293 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁶⁴, которым в 43 ФОИВ (81 % ФОИВ, деятельностью которых руководит правительство и подведомственные ему министерства) установлены число заместителей руководителя ФОИВ и количество структурных подразделений по основным направлениям деятельности. Согласно постановлению № 1829 вопросы об изменении нормативов рассматривала подкомиссия по вопросам оптимизации

⁶³ Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1094 "О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти". Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1094).

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2293 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"(Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 2293). // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290093>

структуры и численности федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Упомянутые выше НПА не относятся к периоду исследования Научного доклада: начало исследования совпадает с периодом установившейся после двадцатипроцентного сокращения численности работников ФОИВ, а окончание – с периодом, когда сокращение численности еще не началось.

В то же время нельзя сказать, что в исследуемый период Правительство России не обращалось к теме оптимизации численности федеральных госслужащих в ФОИВ.

Если проследить как менялась штатная численность в этот относительно стабильный период, то можно отметить, что штатная численность:

сократилась в 14 ФОИВ (при этом сокращено от 2 единиц до 346 единиц в разных ФОИВ);

увеличилась в 25 ФОИВ (от введения 2 единиц до 304 единиц в разных ФОИВ);

осталась неизменной в 16 ФОИВ.

При сокращении численности ФОИВ, как правило, одной из мотиваций является сокращение бюджетных расходов на государственный аппарат или повышение уровня оплаты труда госслужащих.

Наблюдалась также такая тенденция – в 2015-2016 гг. штатная численность ФОИВ сокращается, но в течение периода исследования снова увеличивается.

Одним из показателей анкеты мониторинга является численность служб документационного обеспечения.

Вопрос о количестве работников служб делопроизводства был включен в анкеты, начиная с 2009 г, а о количестве ответственных за делопроизводство в структурных подразделениях с 2012 года⁶⁵. По результатам анализ данных

⁶⁵ Подготовка аналитического обзора «Анализ изменений структуры и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти при организации

анкет мониторинга можно было бы сказать, что в ФОИВ, вошедших в выборку (25 ФОИВ), скорее всего преобладает смешанная форма ведения делопроизводства, то есть при наличии подразделения, выполняющего функции службы ДОУ, в структурных подразделениях также назначены ответственные за ведение делопроизводства. Исключение составляют три ФОИВ, в которых ответственные за ведение делопроизводства в структурных подразделениях отсутствуют. Однако с полной уверенностью это утверждать нельзя, поскольку нам не известно какие обязанности исполняют ответственные за делопроизводство в структурных подразделениях, и есть ли у этих подразделений право самостоятельной регистрации входящих и исходящих документов.

Непосредственно численность работников служб документационного обеспечения управления для целей научного доклада анализировалась на предмет соответствия установленным нормативам. Также проанализированы тенденции изменения численности работников служб документационного обеспечения управления при изменении общей штатной численности ФОИВ и изменении объема документооборота.

Методика расчета численности службы делопроизводства регламентирована Межотраслевыми укрупненными нормами времени на работы по документационному обеспечению управления, утвержденными постановлением Минтруда России от 25 ноября 1994 г. № 72⁶⁶ (далее – Межотраслевые нормы), а также Нормами времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти, утвержденными постановлением Минтруда России от 26 марта 2002 г. № 23 (далее – Нормы ФОИВ)⁶⁷.

информационного взаимодействия (2007–2015 гг.)» Ч. 2: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) / рук. Н.Г. Суровцева. М.: ВНИИДАД, 2017. 129 с.

⁶⁶ Постановление Минтруда России от 25.11.1994 № 72 «Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по документационному обеспечению управления» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/902304770>.

⁶⁷ Постановление Минтруда России от 26.03.2002 № 23 «Об утверждении Норм времени на

Для государственной службы помимо Норм ФОИВ, до недавнего времени применялись Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти (в настоящее время размещены на сайте Минтруда России).

Рекомендуемое количество отделов в составе департамента – не менее 4, в составе управления – не менее 3.

Рекомендуемая штатная численность отдела в составе департамента (управления) – не менее 5 единиц (включая должность начальника отдела).

Рекомендуемые нормативы штатной численности по направлениям деятельности типовых подразделений центрального аппарата Органа или его территориального органа по документационному обеспечению (делопроизводство, контроль, архив) - 10 процентов от общей штатной численности.

Однако постановление № 1829⁶⁸ внесло коррективы в требования к формированию численности типовых подразделений центрального аппарата ФОИВ, установив, что численность гражданских служащих и работников в этих подразделениях должна составлять не более 30 процентов предельной численности гражданских служащих и работников центрального аппарата ФОИВ.

Под типовыми подразделениями ФОИВ предложено понимать те подразделения, на которые возложено исполнение типовых функций по обеспечению деятельности ФОИВ в сфере кадровой работы и организации прохождения федеральной государственной гражданской службы в органе,

работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901816605> (дата обращения: 13.09.2021).

⁶⁸ Постановление № 1829 (ред. от 19.12.2020) [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011160035>.

профилактики коррупционных и иных правонарушений, юридического (правового), бухгалтерского (финансового), документационного (делопроизводство, контроль, архив), информационно-технологического, организационно-технического и хозяйственного обеспечения органа, закупочной деятельности, а также защиты государственной тайны, мобилизационной подготовки и мобилизации. Учитывая количество перечисленных типовых подразделений и 30-процентный лимит на их общую численность, то можно предположить, что с 2021 года, по нашему представлению, численность служб документационного обеспечения должна быть примерно 3-4 % от предельной численности ФОИВ. И для расчета их численности, объем документооборота, даже при очень высоких показателях, учитываться не будет.

Тем не менее, в настоящем докладе проведен анализ соответствия нормативам по методике, построенной на учете объема документооборота, общей численности служащих ФОИВ и постоянного коэффициента среднего уровня производительности труда работников службы ДООУ. Данная методика расчета численности персонала исходя из объема документооборота на предприятии была предложена в начале 1970-х годов (на основе Единой номенклатуры должностей служащих, утвержденной постановлением Госкомтруда СССР от 09.09.1967 № 443⁶⁹) и на сегодняшний день несколько архаична, но рассчитать по методике, предложенной Межотраслевыми нормами и Нормами ФОИВ не представляется возможным ввиду отсутствия необходимых данных для расчетов.

Используя указанную ниже формулу, мы понимаем, что полученные в результате расчетов показатели условны, поэтому используем формулировки

⁶⁹ Постановление Госкомтруда СССР от 09.09.1967 № 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/law/podborki/edinaya_nomenklatura_dolzhnostej_sluzhaschih/

«скорее соответствует» или «скорее не соответствует» при оценке показателей в той или иной степени соответствующей расчетным нормативам.

ФОРМУЛА:

Численность = $0,00016 \cdot ОДО$ (в степени 0,98) • $ШЧ$ (в степени 0,1),

где 0,00016 — постоянный коэффициент среднего уровня производительности труда (рассчитан НИИ труда опытным путем);

ОДО — объем документооборота;

ШЧ — численность работников аппарата управления.

Таблица 7 - Сведения о соответствии показателей численности служб ДОУ нормативам численности

Уровень соответствия нормативу	2015 (кол-во ФОИВ)	2020 (кол-во ФОИВ)
соответствует нормативу (от 81 до 100 %)	5	5
скорее соответствует нормативу (от 61 до 80 %)	3	1
скорее не соответствует нормативу (от 51 до 60 %)	5	5
не соответствует нормативу (до 50 %)	5	12
превышает норматив	6	1
затруднились оценить	1	1

При сопоставлении нормативов и численности работников, занимающихся делопроизводством в ФОИВ, мы учитывали только численность работников служб ДОУ, без учета ответственных за делопроизводство в структурных подразделениях. Как указано выше, нам не известно есть ли права на самостоятельную регистрацию документов в этих подразделениях.

Данные мониторинга могут также дать представление об организации работы с документами в ФОИВ поскольку анкета мониторинга содержит графу «Наименование делопроизводственного подразделения федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ)». Полученные данные свидетельствуют, что в различных ФОИВ в зависимости от организационной структуры органа может создаваться самостоятельное структурное подразделение, самостоятельное подразделение в составе структурного

подразделения или несколько человек в подразделении, занимающимся помимо документационного обеспечения, например, кадровым.

В результате формирования базы данных были получены сводные количественные данные о территориальных органах и организациях, подведомственных ФОИВ за 2015-2020 годы.

Сравнительный анализ количества территориальных органов и подведомственных организаций проводился для тех ФОИВ (27 объектов), которые представляли данные за 2015 и за 2020 гг. (согласно репрезентативной выборке).

Количество территориальных органов ФОИВ по 27 объектам в 2015 году составило 2533 органа, а в 2020 году – 2232. Количество территориальных органов ФОИВ за период с 2015-2020 гг. уменьшилось почти на 12 %.

При этом в двух ФОИВ произошло увеличение количества территориальных органов.

Количество организаций, подведомственных ФОИВ по 27 объектам в 2015 году составило 928 организаций, в 2020 году - 859. Количество организаций, подведомственных ФОИВ за период с 2015-2020 гг. уменьшилось на 7,4 %.

Увеличение количества подведомственных организаций ФОИВ произошло в 8 ФОИВ.

Сокращение количества подведомственных организаций ФОИВ произошло в 18 ФОИВ.

Таким образом, по данным мониторинга имеет место снижение количества и территориальных органов ФОИВ и подведомственных им организаций. При этом стоит отметить, что в период с 2007 по 2015 по данным соответствующего Аналитического обзора отмечалось увеличение количества территориальных органов (на 17 %) и уменьшение числа подведомственных организаций (на 11, 63%).

8. АНАЛИЗ ДИНАМИКИ ОБЪЕМОВ ДОКУМЕНТООБОРОТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

До 2017 года в анкетах запрашивалось количество документов на бумажном носителе и количество отсканированных документов по потокам: входящие, исходящие, внутренние. В 2018 году этот вопрос был расширен, в анкете запрашивались количество документов на бумажном носителе, количество отсканированных документов, количество электронных документов, подписанных УКЭП и общее количество документов на всех носителях по потокам: входящие, исходящие, внутренние.

Не все ФОИВ смогли предоставить полные данные по всем видам носителей, объясняя это отсутствием технической возможности такого подсчета. В ряде случаев СЭД не позволяет произвести подсчет документов по носителям по одному из потоков, при этом по остальным потокам подсчет возможен. Данные особенности говорят о значительных различиях функциональных возможностей СЭД. Существенное значение также имеют особенности организации технической поддержки СЭД.

При наличии качественной технической поддержки со стороны разработчиков или при наличии квалифицированных ИТ-специалистов в штате ФОИВ, сбор данных для заполнения анкеты не представляет затруднений, так как указанные специалисты могут составить необходимый запрос, даже если он не предусмотрен среди стандартных форм отчетности в СЭД.

При отсутствии таких специалистов или при отсутствии постоянной технической поддержки со стороны разработчиков, у специалистов служб документационного обеспечения возникают затруднения при заполнении анкеты, связанные с отсутствием возможности получения всех необходимых данных. Такое положение позволяет сделать вывод о высокой степени зависимости организации процессов работы с документами от технических аспектов, причем работе не только с электронными, но и с бумажными документами.

Рассмотрим результаты, которые удалось получить в ходе анкетирования.

Наиболее полные и достоверные количественные данные были получены о документах, поступающих и отправляемых по МЭДО. Эти данные предоставляются ежегодно практически всеми участниками мониторинга, данные демонстрируют четкую динамику как по отдельно взятым ФОИВ, так и в целом по выборке.

Вопрос об общем объеме документов в ФОИВ появился в анкетах в 2018 году⁷⁰, соответственно, возможно проследить динамику изменения документооборота по этому параметру за период с 2016 по 2020 годы.

В таблице 8 представлен общий объем документов в ФОИВ по всем потокам (входящие, исходящие, внутренние) по 36 объектам исследования.

Таблица 8 - Сведения об объеме документов ФОИВ

Год получения анкеты	2018		2019		2020		2021	
	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
Год, в котором созданы (получены) документы	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
Количество документов по 36 ФОИВ	9908175	12728573	10919275	11117327	10974851	11950347	11972787	11709330

В таблице заметна разница между количеством документов за один и тот же год, указанное представителями ФОИВ в анкетах, заполненных в разные годы. Например, только 18 из 36 ФОИВ при заполнении анкеты в 2020 и в 2021 годах указали одинаковое количество входящих, исходящих и

⁷⁰ Анализ (мониторинг) документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот в 2017 году : отчет о НИР по Государственному контракту № 010 от 09.06.2018 на выполнение работ по ФЦП «Культура России (2012-2018)» на 2018 г., п.44 / ВНИИДАД; рук. коллект. Н.Н. Куняев; рук. темы, отв. исполн. О.Н. Букреева; исполн. М.В. Ганин, А.Н Попенко, О.В. Каплина, Н.И. Ивановский, А.Ю. Барсуков, М.А. Дмитриева.– М., 2018.– 198 с.

внутренних документов за 2019 год. У ряда ФОИВ цифры отличаются незначительно, у других разница существенная.

Такие же различия наблюдаются при анализе показателей количества документов на бумажных носителях, электронных документов, а также документов, поступивших и отправленных через интернет-сайт ФОИВ, информационный портал государственных услуг, официальный адрес электронной почты.

Однако различия отсутствуют в показателях количества документов, поступивших и отправленных посредством МЭДО – например, при заполнении анкеты в 2020 и в 2021 году 34 из 36 ФОИВ указали одинаковое количество входящих, исходящих документов за 2019 год.

Таким образом, методика подсчета одного и того же показателя в разные годы в одном и том же ФОИВ может различаться. Это объясняется тем, что подсчет в разные годы могут производить разные сотрудники.

Кроме того, составление запросов в СЭД производится вручную и составленный сотрудником запрос может, например, не учитывать всех корреспондентов или все виды внутренних документов, учтенные в запросе в предыдущий год. В отличие от СЭД подсчет документов в системе МЭДО ведется по одинаковой методике и дает одинаковый результат при сборе информации в разные годы.

Разработать единую методику для всех ФОИВ не представляется возможным ввиду особенностей организации документооборота в каждом ФОИВ, разнородности используемых СЭД и других индивидуальных характеристик. Однако создание нормативно утвержденных типовых форм отчетов и внедрение единого стандарта описания данных позволило бы обеспечить единообразие и гарантировать достоверность получаемой информации.

Тем не менее, полученные данные все же позволяют провести анализ изменения общего количества документов по 36 ФОИВ в рассматриваемый период. Сравнение проводится по данным, указанным в анкете

единовременно, например – для сравнения изменений в 2020 г. по сравнению с 2019, данные за оба года берутся из анкеты, полученной от респондента в 2021 году (см. таблицу 9). Во все годы наблюдается рост общего объема документооборота, за исключением незначительного снижения в 2020 г. по сравнению с 2019.

Таблица 9 – Сведения об изменении общего количества документов

Период	Изменение общего количества документов (%)				
	в 2017 по сравнению с 2016	в 2018 по сравнению с 2017	в 2019 по сравнению с 2018	в 2020 по сравнению с 2019	В 2020 по сравнению с 2016
Всего	28%	2%	9%	-2%	18%

Рассмотрим динамику изменения общего объема документооборота по потокам входящих, исходящих и внутренних документов, на основании данных, представленных в таблицах 10 и 11.

Таблица 10 – Сведения об общем объеме документов в ФОИВ по потокам (входящие, исходящие, внутренние)

Год получения анкеты	2018		2019		2020		2021	
	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
Входящие	5045067	6282350	6277155	6297244	6169467	6657996	6450937	6489449
Исходящие	3632867	5551393	3640365	3841947	3802883	4256740	4289418	4248085
Внутренние	1230241	894830	1001755	978136	1002501	1035611	1232432	971796
Всего	9908175	12728573	10919275	11117327	10974851	11950347	11972787	11709330

Таблица 11 – Динамика изменений объема документов в ФОИВ по потокам (входящие, исходящие, внутренние)

Поток документов	Изменения объема документов по потокам				
	в 2017 по сравнению с 2016	в 2018 по сравнению с 2017	в 2019 по сравнению с 2018	в 2020 по сравнению с 2019	В 2020 по сравнению с 2016
Входящие	25%	1%	8%	0%	29%
Исходящие	53%	-1%	12%	6%	17%
Внутренние	-27%	-21%	3%	-2%	-21%
Всего	28%	-2%	9%	2%	18%

Как показывает анализ динамики изменений объема документов в ФОИВ по потокам (см. рисунок 2), на протяжении всего рассматриваемого периода, за исключением 2019 года, наблюдается регулярное снижение количества внутренних документов. Значительный рост количества входящих и исходящих документов наблюдается в 2017 году по сравнению с 2016 годом, затем динамика сглаживается.

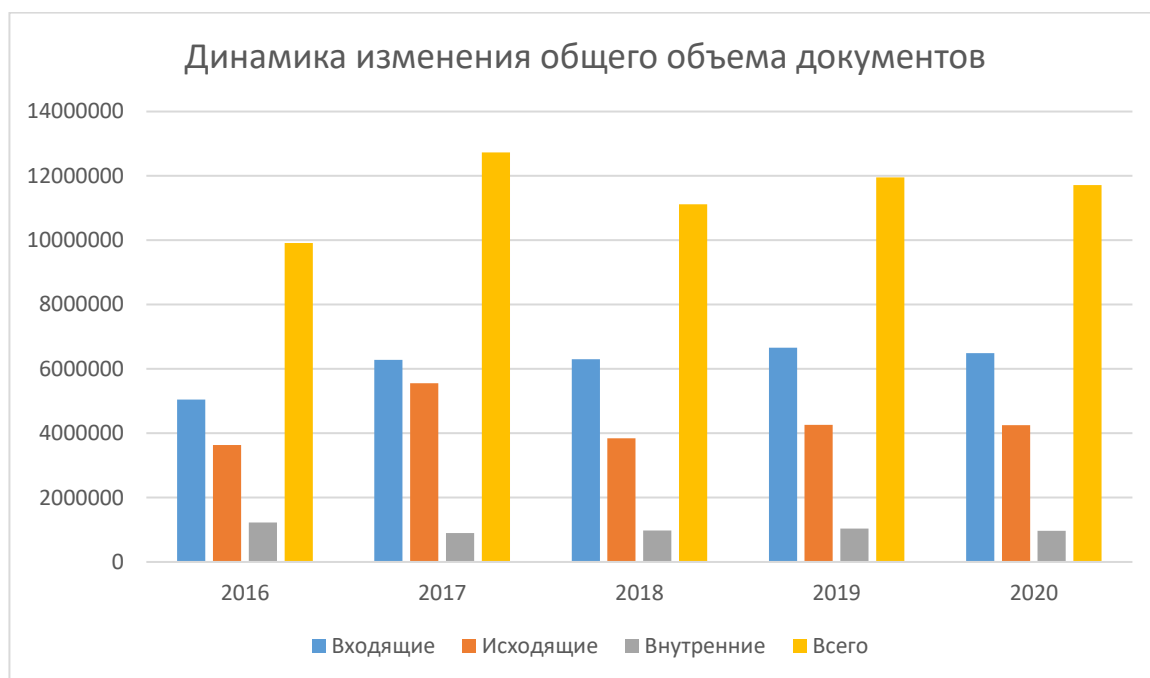


Рисунок 2 - Динамика изменений общего объема документов

Собранные количественные данные также позволяют провести ориентировочную оценку объема документов постоянного срока хранения. Если от общего объема документов, образованных и полученных в ФОИВ в течение года, документы с постоянным сроком хранения составляют около 5%, то можно рассчитать их количество за период с 2015 по 2020 г. (см. таблицу 12).

Таблица 12 - Количество документов постоянного срока хранения на бумажном носителе

Год создания (получения)	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Количество документов	495409	636429	555866	597517	585467

Данные об объеме документооборота на бумажном носителе предоставлялись ФОИВ за весь период исследования. В таблице 13 приведен объем документов на бумажном носителе в сумме по всем потокам (исходящие, входящие, внутренние) по 36 ФОИВ.

Таблица 13 – Количество документов на бумажном носителе в ФОИВ по всем потокам (входящие, исходящие, внутренние)

Год получения анкеты	2017		2018		2019		2020		2021	
	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
Год, в котором созданы (получены) документы										
Количество документов по 36 ФОИВ	5960428	6558251	6078256	5482694	5614811	5469448	6432247	6868893	6851195	6061690

В этой таблице также заметна разница между количеством документов за один и тот же год, указанное представителями ФОИВ в анкетах, заполненных в разные годы. Например, только 17 из 36 ФОИВ при заполнении анкеты в 2020 и в 2021 году указали одинаковое количество входящих, исходящих и внутренних документов за 2019 год.

Рассмотрим динамику изменения количества документов на бумажном носителе.

Таблица 14 – Ежегодное изменение количества документов на бумажном носителе

Период	Изменение количества документов на бумажном носителе					
	в 2016 по сравнению с 2015	в 2017 по сравнению с 2016	в 2018 по сравнению с 2017	в 2019 по сравнению с 2018	в 2020 по сравнению с 2019	В 2020 по сравнению в 2015
Всего	10%	-10%	-3%	7%	2%	2%

В выборке из 36 ФОИВ в 2020 году по сравнению с 2015 годом в среднем увеличилось количество документов на 2%, однако изменения по каждому ФОИВ существенно отличаются от этого усредненного показателя. Так, максимальный рост составил 147% в одном из ФОИВ, максимальное

снижение – 83% в одном из ФОИВ. Рост на 50-80% наблюдается в 6 ФОИВ, на 20-50% в 5 ФОИВ, на 1-20% в 4 ФОИВ. Снижение объема на 1-20% наблюдается в 5 ФОИВ, на 20-50% в 7 ФОИВ, на 50-80% в 7 ФОИВ.

Таким образом, данные мониторинга показывают значительные изменения объема бумажного документооборота в большинстве из ФОИВ в 2020 году по сравнению с 2015 годом. При проведении исследования была предпринята попытка сравнения данных по группам внутри выборки. Первый вариант группировки: по видам органов (министерства, службы, агентства), второй – по объему документооборота. В обоих случаях в выборках также была существенная разница в изменениях количества документов в 2020 г. по сравнению с 2015 г. Сравнение данных 2020 г. с 2016 г. (см. таблицу 15) показало приблизительно такие же результаты в процентах (за исключением двух ФОИВ, у которых результаты различаются значительно). Из этого следует, что такие данные целесообразно рассматривать по каждому из ФОИВ, а не в среднем по выборке, что необходимо учесть при дальнейшем проведении мониторинга.

Таблица 15 – Динамика изменения количества документов на бумажном носителе в ФОИВ по потокам (входящие, исходящие, внутренние)

Изменение количества документов на бумажном носителе						
Период	в 2016 по сравнению с 2015	в 2017 по сравнению с 2016	в 2018 по сравнению с 2017	в 2019 по сравнению с 2018	в 2020 по сравнению с 2019	В 2020 по сравнению в 2015
Входящие	8%	-3%	-4%	2%	-13%	5%
Исходящие	11%	-9%	0%	7%	3%	17%
Внутренние	15%	-36%	-5%	30%	-45%	-46%
Всего	10%	-10%	-3%	7%	2%	2%

Рассматривая динамику изменения количества документов на бумажном носителе по потокам (см. рисунок 3) за период с 2015 по 2020 г., следует отметить относительную стабильность объема входящих и исходящих документов и снижение объема внутренних документов.

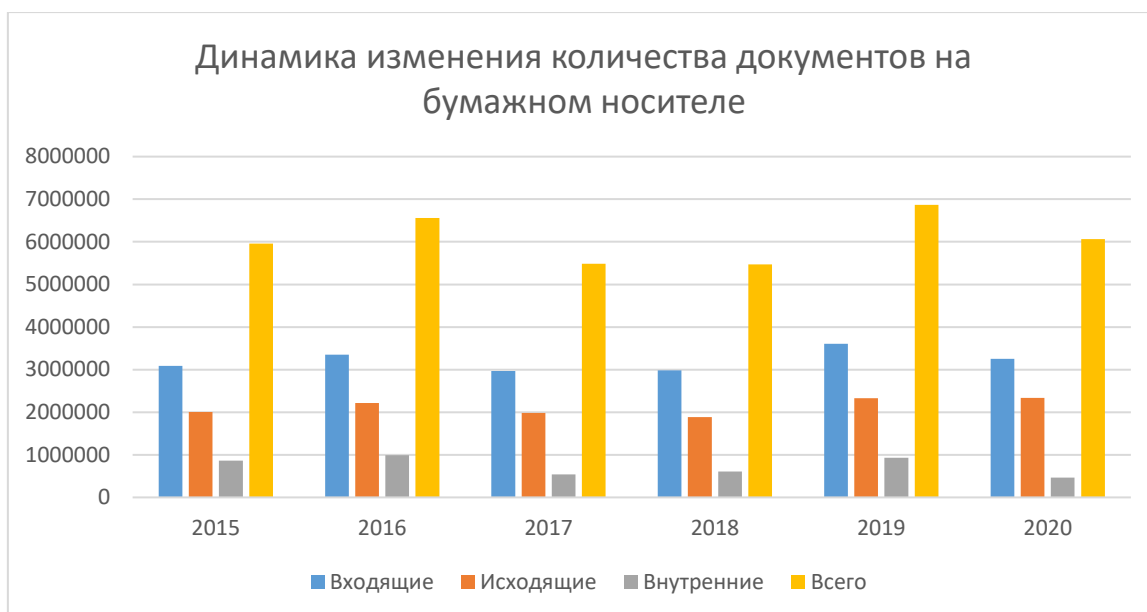


Рисунок 3 - Динамика изменения количества документов на бумажном носителе

Если от общего объема документов, образованных и полученных в ФОИВ в течение года, около 5% составляют документы с постоянным сроком хранения, можно рассчитать их примерный объем (см. таблицу 16 и рисунок 4).

Таблица 16 - Количество документов постоянного срока хранения на бумажном носителе

Год создания (получения)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество документов	298021	303913	280741	321612	343445	303085

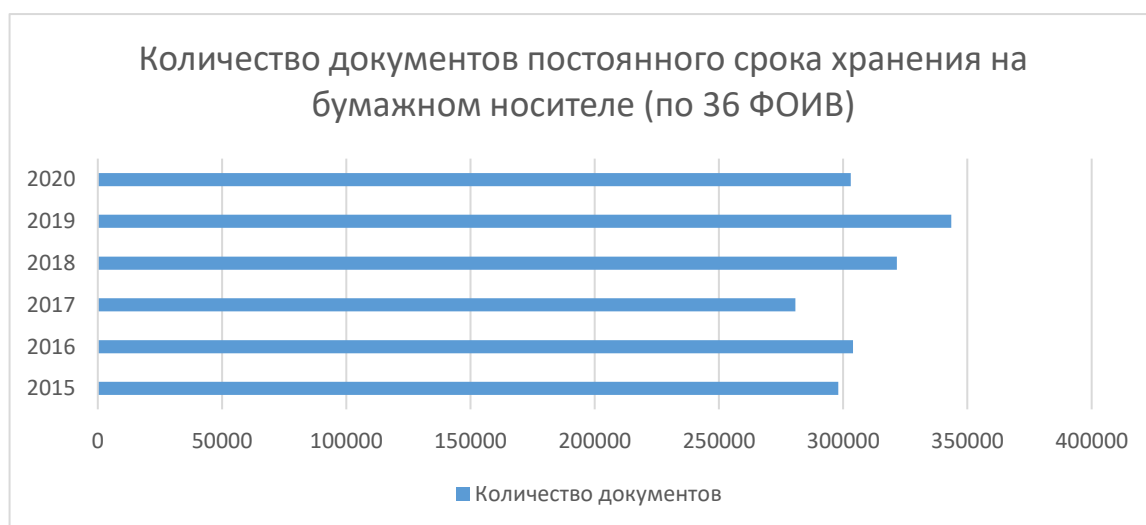


Рисунок 4 - Количество документов постоянного срока хранения на бумажном носителе

Полученные анкеты позволяют провести сравнительный **анализ данных об объеме электронного документооборота в ФОИВ за 2015 – 2020 годы**. На протяжении рассматриваемого периода изменялся подход к запросу данных о количестве электронных документов в ФОИВ в анкете мониторинга.

Были заданы вопросы в анкете:

2017 года (за период 2015-2016 гг.) - о количестве отсканированных бумажных, количество электронных документов и количестве электронных документов, подписанных электронной подписью;

2018 года (за период 2016-2017 гг.) – о количестве электронных копий документов (отсканированных бумажных документов) и количестве электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью (УКЭП);

2019 года (за период 2017-2018) – общее количество электронных документов и из них количество электронных копий (отсканированных бумажных документов), количество подписанных УКЭП электронных документов;

2020 года (за период 2018-2019 гг.) и 2021 года (за период 2019-2020 гг.) - количество электронных документов, подписанных УКЭП.

Изменения обусловлены потребностями исследования и анализом полученных результатов.

Так, для начального периода проведения мониторинга имели высокое значение данные о количестве документов, доступ к которым обеспечен посредством их введения в СЭД в виде электронной копии. Ежегодные исследования показали, что такой доступ обеспечивается к большинству документов, за исключением тех документов, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации. Уже в 2016 году ряд ФОИВ сообщал о вводе в СЭД копий 100% от всего объема документов⁷¹.

⁷¹ Анализ (мониторинг) документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот в 2016 году: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) по Государственному

В последние годы практика сканирования и ввода данных о бумажных документах уже распространена повсеместно и более актуальным становится изучение динамики изменения количества электронных документов, подписанных УКЭП. Поскольку этот вопрос сохранялся в анкетах с 2015 по 2020 год, проследить такую динамику возможно. Рассмотрим полученные данные (см. таблицы 17 и 18, рисунок 5) по выборке из 36 ФОИВ, ежегодно предоставлявших заполненные анкеты.

Таблица 17 – Количество документов, подписанных УКЭП (сумма потоков входящих, исходящих, внутренних документов)

Год	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество документов	130122	1413088	1844345	2399868	2324734	3718698



Рисунок 5 - Количество документов, подписанных УКЭП

Таблица 18 – Изменение количества документов, подписанных УКЭП

Период	В 2016 по сравнению с 2015	В 2017 по сравнению с 2016	В 2018 по сравнению с 2017	В 2019 по сравнению с 2018	В 2020 по сравнению с 2019
Изменение количества документов (%)	255%	25%	30%	7%	28%

За 2015 год большинство ФОИВ указывало нулевые значения этого показателя, однако ежегодно количество ФОИВ, указывающих отличные от нуля значения возрастало. Количество документов, подписанных электронной подписью в 2020 году по сравнению с 2015 годом выросло в 29 раз или на 2758%. Следует выразить сомнение в таком значительном фактическом увеличении количества документов, подписанных электронной подписью, однако, эти данные говорят о значительном расширении возможностей и практики учета таких документов. Рост в 2020 году по сравнению с 2016 годом составил 164%, то есть, произошло увеличение в 2,6 раза. Такой результат представляется более реалистичным, поэтому в выводах к исследованию целесообразно ориентироваться на эти значения.

Как следует из таблицы 18, в 2016 году по сравнению с 2015 годом наблюдался резкий рост количества документов, подписанных УКЭП, однако в абсолютных значениях этот рост не так значителен, как в процентном соотношении. Рассмотрим количество документов в тех ФОИВ, которые показали наиболее значительное увеличение этого показателя.

Рассматривая количество электронных документов, подписанных УКЭП, можно отметить наиболее значительное увеличение в двух ФОИВ. Как следует из данных анкеты, абсолютное большинство электронных документов подписанных электронной подписью в одном из этих ФОИВ в 2016 г. – это документы, полученные и отправленные в территориальные органы и подведомственные организации.

Увеличение количества документов, подписанных УКЭП, следует расценивать в сравнении с общим объемом документов в них. Так, в двух ФОИВ, указавших в анкетах наиболее значительное количество электронных документов, подписанных УКЭП, их объем составил всего 2% от общего количества документов в одном из ФОИВ и 4% от общего количества документов во втором ФОИВ. Оба этих ФОИВ участвовали в пилотном проекте по обмену электронными документами, подписанными электронной

подписью. В остальных ФОИВ фактически произошло незначительное количественное увеличение.

С 2015 по 2020 год накапливались **количественные данные о входящих и исходящих электронных сообщениях, передаваемых по системе МЭДО.**

Сравнительный анализ количества документов, входящих и исходящих по системе МЭДО по 36 объектам, представлен в таблицах 19 и 20 и на рисунке 6.

Таблица 19 – Сравнительный анализ количества документов, входящих и исходящих по системе МЭДО

Наименование документопотока	Количество документов					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Входящие	459879	523661	616464	684721	764057	1035473
Исходящие	163370	194410	278575	307300	412411	395845
Итого	623249	718071	895039	992021	1176468	1431318

Наблюдается постоянный рост количества документов, входящих и исходящих по системе МЭДО.

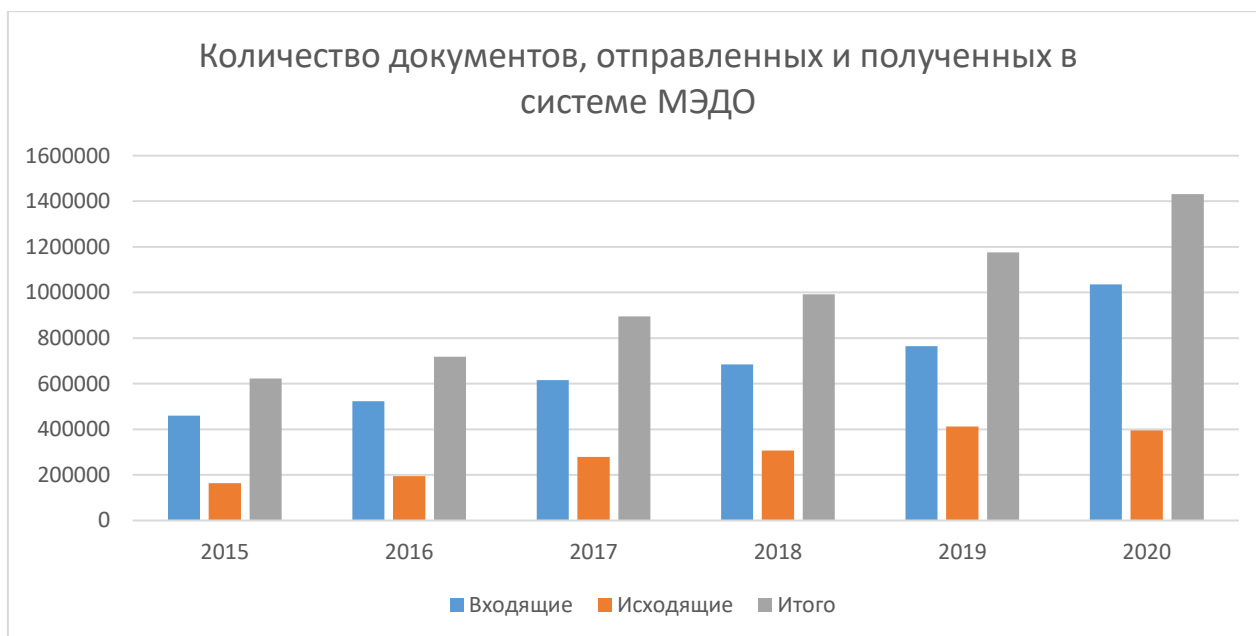


Рисунок 6 Количество документов, отправленных и полученных по системе МЭДО

Таблица 20 – Изменение количества документов, полученных и отправленных по системе МЭДО по 36 объектам исследования

Наименование документопотока	Изменение количества документов полученных и отправленных по МЭДО				
	в 2016 по сравнению с 2015	в 2017 по сравнению с 2016	в 2018 по сравнению с 2017	в 2019 по сравнению с 2018	в 2020 по сравнению с 2019
Входящие	14%	18%	12%	11%	36%
Исходящие	19%	43%	34%	10%	-4%
Всего	15%	25%	19%	11%	22%

В 2020 г. количество документов, полученных и отправленных по системе МЭДО по сравнению с 2015 г. увеличилось на 130%. Можно предположить, что незначительное снижение объема отправленных по МЭДО документов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. связано с пандемией COVID-2019, повлекшей переход на дистанционную работу.

Анализ количественных данных о документах, входящих и исходящих через интернет-сайт ФОИВ, информационный портал государственных услуг, официальный адрес электронной почты.

С 2015 по 2020 год ежегодно поступали количественные данные о входящих и исходящих электронных документах, обмен которыми реализуется по электронным адресам ФОИВ, включая обращения граждан, поступающие через сайт ФОИВ в сети «Интернет», Единый портал государственных и муниципальных услуг в сети «Интернет» (см. таблицы 21 и 22, рисунки 7 и 8).

Таблица 21 – Документы, полученные и отправленные по официальному адресу электронной почты

Наименование документопотока	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Входящие	688545	519731	833786	681648	289876	365664
Исходящие	207118	427639	645798	615833	246117	303330
Итого	895663	947370	1479584	1297481	535993	668994

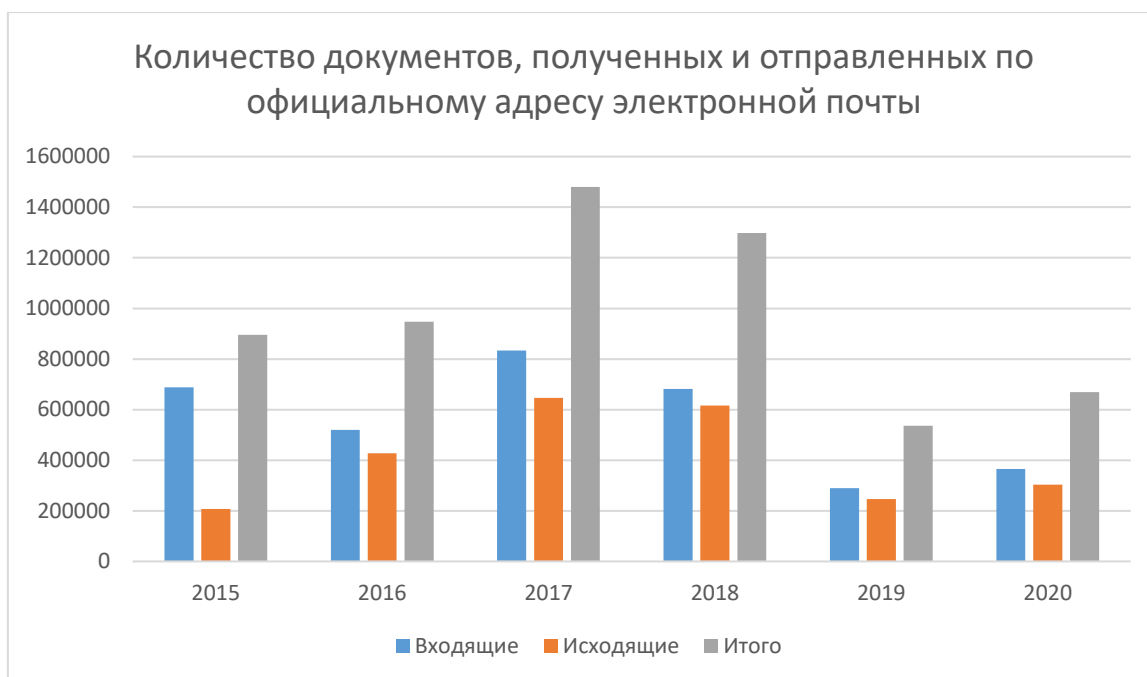


Рисунок 7 - Количество документов, полученных и отправленных по
официальному адресу электронной почты

Таблица 22 – Количество документов, полученных через интернет-сайт,
портал

Наименование документопотока	Количество документов, полученных через интернет-сайт, портал					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Входящие	688545	397403	370409	340345	1131495	285009



Рисунок 8 - Количество документов, полученных через интернет-сайт,
портал

Значительное увеличение количества документов, полученных через интернет-сайт, портал в 2019 году произошло за счет роста количества документов в одном из ФОИВ. Это резкое изменение может свидетельствовать как о фактическом росте объема документов, получаемых через интернет-сайт

при вводе в использование такой технологии, так и об изменении возможностей учета или методики подсчета количества документов, получаемых в этом ФОИВ. Если исключить из выборки этот ФОИВ, то динамика в целом по выборке имеет тенденцию к незначительному снижению.

Сравнивая изменения количества документов, поступающих и отправляемых по различным информационно-телекоммуникационным каналам, отметим, что в этот период сокращается использование средств электронной почты, официального сайта и портала, при этом возрастает объем документов, поступающих и отправляемых по каналу МЭДО.

9. АНАЛИЗ СВЕДЕНИЙ О СОЗДАННЫХ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКУМЕНТАХ ВРЕМЕННОГО (ДО 10 ЛЕТ ВКЛЮЧИТЕЛЬНО), ВРЕМЕННОГО (СВЫШЕ 10 ЛЕТ) И ПОСТОЯННОГО СРОКОВ ХРАНЕНИЯ

С 2018 года в анкету мониторинга был включен вопрос о количестве документов различных сроков хранения, созданных и существующих в ФОИВ только в электронном виде (без создания документа на бумажном носителе) в соответствии с утвержденной в ФОИВ номенклатурой дел. Представителям ФОИВ было предложено указать отдельно количество электронных документов временных (до 10 лет включительно), временных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения, созданных (полученных) в ФОИВ за год.

Подсчет таких документов у ряда ФОИВ вызвал затруднения, о чем свидетельствует малое количество ежегодно получаемых на этот вопрос ответов, а также комментарии специалистов ФОИВ к заполненным анкетам. С 2018 по 2021 г. в мониторинге принимало участие от 49 до 61 ФОИВ. При этом данные о количестве созданных и существующих в ФОИВ электронных документов временного (до 10 лет включительно) срока хранения предоставляли в разные годы от 18 до 23 из всех опрошенных ФОИВ, документов временного (свыше 10 лет) срока хранения – от 0 до 2 ФОИВ, документов постоянного срока хранения – от 0 до 7 ФОИВ (см. таблицу 23).

Таблица 23 – Количество ФОИВ, предоставивших количественные данные об электронных документах различных сроков хранения

Год получения анкеты Срок хранения	Количество ФОИВ			
	2018	2019	2020	2021
Временный (до 10 лет включительно)	20	21	16	23
Временный (свыше 10 лет)	0	2	1	2
Постоянный	1	4	4	7

Таким образом, на протяжении всего периода исследования часть анкеты с данными о документах различных сроков хранения не заполняли

больше половины ФОИВ. При этом многие из них в ответах на другие вопросы анкеты указывали количество поступивших, отправленных и внутренних электронных документов, подписанных УКЭП, а также количество документов, направленных или полученных посредством МЭДО. Из этого следует, что электронные документы в ряде ФОИВ создавались, однако сроки их хранения либо не были определены, либо в СЭД ФОИВ отсутствует возможность их учета.

Тем не менее, ряд ФОИВ активно используют в своей практике электронные документы; ИС этих ФОИВ позволяют вести учет таких документов и устанавливать для них определенные сроки хранения. При этом, как показано выше в таблице 23, количество таких ФОИВ ежегодно увеличивается. Также наблюдается рост количества электронных документов в каждом из ФОИВ, которые предоставляют такие данные. Количественные данные об электронных документах временных (менее 10 лет), временных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения по каждому из ФОИВ приведены в приложениях № 9, 10, 11. В таблице 24 приводится общее количество документов по всем ФОИВ, приведенные данные наглядно демонстрируют ежегодное увеличение их объема.

Таблица 24 – Общее количество электронных документов с указанием сроков хранения созданных и существующих в ФОИВ

Срок хранения \ Год	2016	2017	2018	2019	2020
Временный (менее 10 лет включительно)	410216	549222	609752	745219	985414
Временный (свыше 10 лет)	0	4	4	538	672
Постоянный	204	276	274	2583	3211
Временный (свыше 10 лет) + постоянный	204	280	278	3121	3883

При проведении мониторинга за 2015-2016 гг. (в 2017 году) в анкете вопрос был сформулирован следующим образом: «Укажите количество электронных документов временных (свыше 10 лет) сроков хранения,

созданных и существующих в ФОИВ только в электронном виде (без создания документа на бумажном носителе)»).

Количественные данные о создании в ФОИВ электронных документов временного (свыше 10 лет) сроков хранения были получены от 5 ФОИВ:

Эти данные несопоставимы с данными за 2017-2020 гг. Эти 5 ФОИВ в последующие годы указывали нулевое значение документов временного (свыше 10 лет) сроков хранения. Возможно, это связано с внесенным в вопрос уточнением о том, что количество необходимо указывать в соответствии с утвержденной в ФОИВ номенклатурой дел, так как не все ФОИВ практикуют формирование электронных документов в электронные дела или не указывают в номенклатуре дел, что дело ведется в электронном виде.

С вопросом включения в номенклатуру дел электронных дел, тесно связана проблема формирования «гибридных» дел, включающих электронные и бумажные документы. Данные мониторинга подтверждают, что включенное в Правила делопроизводства понятие «гибридных» дел⁷², позволяет описать наблюдающуюся уже в течение нескольких лет проблему работы с ними. В 2019 г. положительно на вопрос о наличии гибридных дел ответили 9 респондентов, в 2020 - 16. Обобщая комментарии к указанному вопросу, можно констатировать, что в «гибридные дела» чаще всего включаются документы, содержащие объемные приложения, распечатка которых не производится в целях экономии бумаги.

При этом большинство из ответивших на вопрос специалистов отметили, что в основном «гибридными» являются дела, содержащие переписку. В ответе одного из ФОИВ указано, что гибридные дела содержат протоколы, еще у одного ФОИВ – приказы. Учитывая, что как переписка, так приказы и протоколы имеют в соответствии с Перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и

⁷² п.6.26 Правил делопроизводства... [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/documents/rules/office-work-rules-gos.shtml>

организаций, с указанием сроков их хранения⁷³, не только временные (до 10 лет) сроки хранения, то оформление дел, обладающих одним индексом и заголовком дела по номенклатуре, для передачи их в архив должно быть нормативно урегулировано. Отдельного нормативного или методического освещения требует и проблема учета и хранения физически обособленных носителей, являющихся приложениями к основному документу⁷⁴.

Рассмотрим подробнее данные о документах с указанием сроков хранения, полученные в ходе проведения мониторинга в 2021 г. В анкетировании приняли участие 56 ФОИВ, полученные анкеты содержат количественные и качественные показатели, характеризующие документооборот в ФОИВ в 2020 и 2019 годах.

Из 56 участников анкетирования 23 ФОИВ указали количество электронных документов временных (до 10 лет) сроков хранения, созданных в 2019 и 2020 гг. Количество таких документов в разных ФОИВ варьируется от нескольких единиц до нескольких десятков тысяч в год. При этом не наблюдается зависимости от штатной численности ФОИВ или его уровня (министерство, служба, агентство).

О наличии электронных документов временных (свыше 10 лет) сроков хранения сообщили только два ФОИВ. Количество документов, имеющих такие сроки хранения, на протяжении всего исследования значительно меньше, чем количество документов временных (менее 10 лет включительно) и постоянного сроков хранения. С 2018 по 2020 г. количество документов этой

⁷³ Приказ Федерального архивного агентства от 20 декабря 2019 г. № 236 «Об утверждении перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения» [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/documents/2019-perechen-typdocs-organization.shtml>

⁷⁴ Проблемы, связанные с формированием, хранением, учетом «гибридных» дел, а также физически обособленных носителей, являющихся приложением к основному документу, в определенной мере будут разрешены с принятием новых Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и государственных и муниципальных организациях, разработка которых ведется ВНИИДАД в соответствии с Планом НИОКР на 2021 год.

группы не превышало нескольких единиц в каждом из предоставивших данные ФОИВ (от 4 до 32 документов в год). Только в 2021 г. один из респондентов впервые сообщил о наличии 672 таких документов. Один из ФОИВ, как и в предыдущие годы, сообщает о наличии всего 4 электронных документов с временными (свыше 10 лет) сроками хранения.

Данные о количестве электронных документов постоянного срока хранения поступили от 7 ФОИВ. Наибольший полученный показатель составил 1804 документа, наименьший 4 документа.

При этом один из ФОИВ уточняет, что в их случае электронные документы реализованы в виде программного обеспечения, а также сообщает, что среди «гибридных дел» имеются дела постоянного хранения и с пометкой ЭПК, из которых электронные документы впоследствии также будут отбираться на постоянное хранение. В составе гибридных дел этот ФОИВ указал поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переписку с министерствами и ведомствами по основным вопросам, документы межведомственных комиссий, относящихся к деятельности ФОИВ. В данный ФОИВ часть таких документов поступает по МЭДО, а ответ готовится на бумаге за подписью руководства и отправляется по МЭДО в отсканированном виде.

От нескольких респондентов, не предоставивших количественные данные, были получены комментарии, объясняющие их отсутствие:

3 ФОИВ сообщают, что их СЭД не предполагают возможности учета таких показателей;

1 ФОИВ сообщает, что номенклатура дел не содержит таких документов;

1 ФОИВ сообщает, что такие документы не создавались;

1 ФОИВ сообщает о том, что в их практике все документы постоянного срока хранения создаются на бумажном носителе или распечатываются из СЭД на бумажный носитель.

Для углубления исследования проблемы хранения электронных документов в 2021 г. в анкету был включено еще несколько взаимосвязанных вопросов. Первый из них – о способе хранения электронных документов в ФОИВ. Респондентам было предложено 4 варианта ответа:

используется специальная архивная подсистема СЭД;

используется система хранения электронных документов (СХЭД);

электронные документы формируются в электронные дела и хранятся в СЭД;

электронные документы не формируются в электронные дела, но хранятся в СЭД;

другое.

О наличии специальной архивной подсистемы СЭД, предназначенной для хранения электронных документов, сообщило 4 ФОИВ. Из них два ФОИВ сообщили о наличии электронных документов временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения.

О наличии СХЭД как отдельной системы сообщают 7 ФОИВ. Из них 2 ФОИВ сообщили о наличии количество электронных документов временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения, остальные ФОИВ не предоставили данных о количестве электронных документов с установленными сроками хранения. Один из ФОИВ уточняет, что в настоящий момент имеющаяся система не используется в полной мере в виду отсутствия полной нормативно-правовой базы по передаче, обеспечению хранения, использованию и уничтожению электронных документов, и передаче их при необходимости на государственное хранение.

Из 7 ФОИВ, сообщивших о наличии СХЭД как отдельной системы, 4 сообщают об обеспечении возможности взаимодействия СХЭД и СЭД ФОИВ, 2 – об отсутствии такой возможности. Один из ФОИВ в этом вопросе сообщает об отсутствии СХЭД, что противоречит ответу на предыдущий вопрос. По всей видимости, такой ответ дан исходя из того, что СХЭД фактически не

используется в полной мере, как было указано этим респондентом в комментарии к предыдущему вопросу.

11 ФОИВ сообщили о том, что электронные документы формируются в электронные дела и хранятся в СЭД, из них 4 сообщают о наличии электронных документов временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения, 2 – о наличии документов постоянного срока хранения.

В 27 ФОИВ электронные документы не формируются в электронные дела, но хранятся в СЭД. Среди них сообщивших о наличии электронных документов временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения – 14 ФОИВ, временных (свыше 10 лет) сроков хранения – 1 ФОИВ, постоянного срока хранения – 4 ФОИВ.

В следующем вопросе анкеты необходимо было указать количество переданных по описям электронных дел в архив ФОИВ в период с 2016 по 2020 гг. (при наличии таких дел). Помимо количества переданных дел, необходимо было также указать способ передачи, при этом предлагались следующие варианты ответов:

на физически обособленных носителях (оптические диски, флэш-накопители, съемные жесткие диски);

посредством информационно-телекоммуникационной сети;

использовались оба указанных способа.

Данные варианты передачи предусмотрены действующими Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях (утверждены приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526)⁷⁵.

⁷⁵ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/documents/ministry->

Количественные данные были получены только от 1 ФОИВ из 56, принявших участие в мониторинге в 2021 г. Этот ФОИВ сообщает о передаче в архив ФОИВ 2 документов постоянного срока хранения на физически обособленных носителях ежегодно (с 2016 по 2020 г.).

Ряд ФОИВ не указывает количество переданных документов, но сообщает о способе их передачи. Об использовании для передачи физически обособленных носителей сообщают четыре ФОИВ, о передаче при помощи информационно-телекоммуникационной сети один ФОИВ, об использовании сразу двух способов – два ФОИВ. При этом один из ФОИВ уточняет, что фактически документы еще не передавались в архив, поскольку не истекло трех лет с момента их создания в структурных подразделениях.

Также ежегодно в анкету включается вопрос о наличии проблем в работе с электронными документами, затрудняющих переход на безбумажный документооборот. Кроме того, ряд вопросов в анкете имеет специальное поле для комментирования. Анализ ответов и комментариев специалистов, касающихся определения сроков хранения электронных документов, формирования электронных дел и подготовки их к передаче на архивное хранение, позволяет выделить две группы проблем:

1. Отсутствие ряда функций в СЭД, отсутствие СХЭД как отдельной системы. Специалисты сообщают об отсутствии возможности формирования электронных дел, формирования проектов описей дел электронных документов, перемещения документов из СЭД в другую систему и других функций в части подготовки документов к архивному хранению и взаимодействия СЭД и СХЭД;

2. Недостаточная проработанность нормативных документов по работе с электронными документами в части архивного хранения. Специалисты отмечают неопределенность правовой возможности создания документов постоянного срока хранения исключительно в электронном виде.

Обобщая полученные в ходе анкетирования данные необходимо обратить внимание на следующее:

- ежегодно около 40% ФОИВ представляет данные о количестве документов временных (менее 10 лет включительно), временных (свыше 10 лет) и постоянного сроков хранения, созданных и существующих в ФОИВ только в электронном виде (без создания документа на бумажном носителе) в соответствии с утвержденной в ФОИВ номенклатурой дел;

- большинство этих ФОИВ сообщает о документах временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения, однако в деятельности ряда ФОИВ систематически образуются электронные документы постоянного срока хранения. Самая малочисленная группа образующихся электронных документов с установленными в номенклатуре дел сроками хранения по данным анкетирования – документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения;

- в большинстве ФОИВ отсутствует специальная информационная система, предназначенная для обеспечения долговременного хранения электронных документов. Среди участников мониторинга наиболее распространена практика хранения документов непосредственно в СЭД, при этом большинство СЭД не позволяют группировать документы в дела;

- подавляющее большинство ФОИВ не практикуют передачу электронных документов в архив ФОИВ или не имеют возможности указать количество переданных в архив электронных дел.

Проведенные с 2015 по 2020 год исследования также показывали, что в СЭД ФОИВ наименее развиты функции, связанные с этапами жизненного цикла документа, следующими после завершения оперативной работы с ним в делопроизводстве, а также было выявлено малое количество ФОИВ, имеющих СХЭД как отдельные информационные системы.

Можно предположить, что в настоящее время имеется несколько взаимосвязанных причин, по которым задерживается развитие и внедрение в практику ФОИВ соответствующих технических решений. Условием

активного использования электронных документов без предварительного создания бумажных подлинников является возможность свободного взаимодействия с другими органами, организациями и гражданами в «цифровой среде». На текущем этапе развития «цифровой среды» в нашей стране возможности такого взаимодействия еще ограничены. Несмотря на то, что законодательство формально приравнивает электронный документ к бумажному, сфера фактического применения электронных документов пока ограничена. Этим обусловлен отказ многих ФОИВ от использования электронных документов в качестве основных экземпляров.

Соответственно, если в деятельности ФОИВ имеются только электронные копии бумажных документов, они не рассматриваются как объекты архивного хранения, в связи с чем функции СЭД, предназначенные для отбора на хранение и СХЭД как отдельная система не развиваются. Если же электронные документы составляют лишь небольшой процент от общего объема документооборота, перед ФОИВ встает вопрос о целесообразности создания и поддержки работы дорогостоящей инфраструктуры, позволяющей обеспечить отбор на хранение и обеспечение архивного хранения электронных документов.

Одной из особенностей работы с электронными документами является то, что она требует создания в организации соответствующей инфраструктуры, наличия и постоянного обновления информационных технологий, высококвалифицированного персонала. В связи с этим можно предположить, что задачи архивного хранения электронных документов целесообразно будет передавать на принципах аутсорсинга государственным (муниципальным) архивам. Подобный опыт уже имеется в зарубежной практике, при этом распространен вариант с организацией работы одного государственного архива, специализирующегося на хранении электронных документов⁷⁶.

⁷⁶ Суровцева, Н. Г. Хранение электронных документов: зарубежный опыт / Н. Г. Суровцева // Вестник культуры и искусств. – 2017. – № 4 (52). – С. 17–23.

Государственные (муниципальные) архивы пока не имеют возможности оказывать такие услуги, однако это направление видится перспективным для развития. Для некоторых ФОИВ такое решение может стать экономически более выгодным, чем создание собственных полнофункциональных электронных архивов.

Тем не менее, если функции СХЭД можно реализовать в режиме аутсорсинга, то функции, связанные с отбором и подготовкой к архивному хранению электронных документов, а также уничтожением не подлежащих хранению документов, должны быть реализованы непосредственно в той системе, в которой электронные документы существуют до завершения их в делопроизводстве. Требования к наличию и составу таких функций введены на государственном уровне в ТФТ.

10. АНАЛИЗ СВЕДЕНИЙ О СИСТЕМАХ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА

В период с 2015 по 2018 год в ФОИВ реализовывали проекты по внедрению новых СЭД. Суммарно, внедрение новых СЭД в указанный период произошло в 22 ФОИВ, причем в 10 из них это происходило с изменением компании-поставщика. В одном ФОИВ СЭД по-прежнему не установлена, о чем свидетельствуют данные с 2015 до 2020 года.

Популярность различных СЭД и основные компании-разработчики в период с 2015 по 2019 год не подверглись значительным изменениям. При этом, по сравнению с 2015 годом, к 2019 году доля поддерживаемых СЭД, осуществляемых первой тройкой поставщиков увеличилась на 20 процентов, что свидетельствует о сокращении разнообразия внедренных в ФОИВ СЭД и повышении однородности опыта их внедрения и эксплуатации.

В ФОИВ, в которых в период с 2015 по 2020 год было издано более 200 тысяч электронных документов, подписанных УКЭП, установлены разные СЭД, в двух из этих ФОИВ разработана и внедрена уникальная СЭД, предназначенная для конкретного ФОИВ.

Результаты ответа на вопросы, посвящённые взаимодействию ФОИВ с их территориальными органами и организациями в электронном виде не позволяет сделать вывода об увеличении данной практики, пропорция положительных и отрицательных ответов сохраняется в период с 2015 по 2019 год и всегда равняется примерно 80 процентам ФОИВ, от общего количества ФОИВ, ответивших на данные вопросы, которые такое взаимодействие осуществляют, что позволяет, в свою очередь, предположить, что в большинстве ФОИВ взаимодействие в территориальными органами и организациями обеспечено в электронном виде.

На вопрос о взаимодействии ФОИВ с различными ИС ежегодно, на протяжении периода с 2015 по 2020 год, поступало не менее 70% положительных ответов, при этом максимальное количество ФОИВ (7 ФОИВ), впервые обеспечивших взаимодействие с какой-либо ИС,

наблюдалось в 2019 году. На протяжении всего периода исследования в качестве ИС, с которыми обеспечено взаимодействие, ФОИВ указывали единую информационную систему оказания государственных услуг, порталы по приему обращений граждан и из Администрации Президента Российской Федерации, собственные официальные сайты, государственные информационные системы, информационные системы, обеспечивающие кадровый и бухгалтерский учет. В большинстве случаев речь идет о внутренних информационных системах, обеспечивающих основную деятельность ФОИВ.

Вопросы, посвященные взаимодействию СЭД ФОИВ с системами МЭДО и СМЭВ не показывают положительной или отрицательной динамики в период с 2015 по 2020 год. О взаимодействии с МЭДО каждый год сообщает большая часть ФОИВ, а о взаимодействии со СМЭВ - только половина из опрошенных. Также, большинство ФОИВ перешли на версию МЭДО 2.7, и лишь часть одновременно используют версии 2.2 и 2.7. Только с 2021 года ожидается тестовое внедрение версии 3.0, а с 2022 года массовый переход на эту версию, из чего можно сделать вывод, что по состоянию на 2019-2020 годы большинство ФОИВ пользовались актуальной версией МЭДО.

Вопрос о количестве рабочих мест СЭД иллюстрирует рост количества работников, обеспеченных рабочим местом в СЭД. Так, рост количества рабочих мест СЭД составлял: 47% - в 2015 году, 112% - в 2016 году, 51% - в 2017 году, 65% - в 2018 году. В итоге рост количества рабочих мест СЭД в ФОИВ по данным мониторингов с 2015 до 2018 года составил 251% (с 329 тыс. рабочих мест СЭД до 828 тыс. рабочих мест СЭД).

Вопрос о применяемых в ФОИВ форматах электронных документов, который задавался в 2021- 2018 годах и представляет результаты за период с 2017 по 2020 годы иллюстрирует наибольшую востребованность одних и тех же форматов, а именно PDF(PDF/A), DOC(DOCX), XLS(XLSX). При этом, на протяжении описываемого периода, не наблюдается появление новых форматов или значительного изменения форматов, используемых ФОИВ при

создании, обмене, сканировании и хранении документов, что подтверждается отсутствием значительных изменений в применении форматов электронного документооборота в целом для любых организаций. Также не наблюдается значительного увеличения популярности открытых форматов, например, ODF и ODT в рамках рассматриваемого периода.

В 2021 году в анкету был включен вопрос о соответствии СЭД ФОИВ требованиям, предусмотренным ТФТ.

Были предложены следующие варианты ответов: соответствует полностью; соответствует частично, реализована большая часть функций; соответствует частично, не реализована большая часть функций; затрудняюсь ответить (требуется проведение независимого обследования).

От ФОИВ были получены ответы, количественные данные о которых представлены в таблице 25.

Таблица 25 – количество ФОИВ, сообщивших о степени соответствия ТФТ

Варианты ответов	Количество ФОИВ выбравших вариант ответа
Соответствует полностью	7
Соответствует частично, реализована большая часть функций	20
Соответствует частично, не реализована большая часть функций	4
Затрудняюсь ответить (требуется проведение независимого обследования)	20

О том, что в связи с вступлением в действие приказа Росархива № 69⁷⁷ в ФОИВ планируется замена или модернизация СЭД, сообщили 24 ФОИВ.

Следует отметить, что работы по модернизации СЭД в большинстве ФОИВ проводятся регулярно, о чем свидетельствуют данные анкетирования. Только в 5 ФОИВ замена или модернизация в рассматриваемый период не

⁷⁷ Приказ Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 года № 69 «Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» [Электронный ресурс] // URL: <https://archives.gov.ru/documents/other/tipovye-funkcionalnye-trebovaniya-sed-shed.shtml>

проводились. Замена СЭД была проведена в 9 ФОИВ. О модернизации используемой СЭД (обновление версии, изменение функций) сообщает 41 ФОИВ.

11. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА

Ежегодно в Анкету обследования организации документооборота включается вопрос, предусматривающий выявление мнений ФОИВ о проблемах, затрудняющих переход на безбумажный документооборот. Вопрос формулируется в открытой форме, возможные варианты ответов не предлагаются. Рассмотрим основные проблемы, о которых сообщалось в анкетах, заполненных в ФОИВ.

Ответы на данный вопрос, поступившие в 2015-2020 гг., были проанализированы и сгруппированы по проблемам следующим образом:

организационные,
правовые,
технические,
финансовые,
проблемы, связанные с функциями СЭД.

Для подведения итогов за рассматриваемый период, в анкету была включена таблица, в которую респондентам было предложено внести проблемы, относящиеся к указанным группам. При этом было предложено распределить проблемы по времени наблюдения:

проблема продолжает наблюдаться с 2016 по 2020 гг.;

проблема появилась в 2020 г.;

проблема имела, но была устранена в период с 2016 по 2020 гг.

Ответы ФОИВ на данный вопрос приводятся в приложении № 16.

В каждой группе было названо 9-10 проблем, продолжающих наблюдаться на протяжении всего периода исследования, от 1 до 7 проблем, возникших в 2020 г. и от 1 до 8 проблем, устраненных к 2020 году. Наибольшее количество возникших в 2020 году и устраненных к этому году проблем относятся к группе технических.

Среди **организационных проблем**, которые продолжают наблюдаться с 2016 по 2020 годы, наибольшее количество относится к человеческому

фактору: отмечается привычность работы с бумажными документами, некомпетентность персонала при работе с электронными документами, в том числе в части понимания юридической значимости электронных документов. Также сообщается об отсутствии нормативного регулирования по работе в СЭД с документами, содержащими гриф ограничения доступа «ДСП» (далее – документ «ДСП»), проблемах при организации межведомственного взаимодействия в связи с работой СЭД сторонних организаций в технической части, а также трудности при совмещении работы с электронными документами и привычной работой с традиционными бумажными документами.

1 ФОИВ отмечает появление в 2020 г. проблемы с использованием грифа утверждения для электронных документов: проставление электронной подписи ориентировано на шаблон "подпись под документом", для проставления электронной подписи в другом месте документа появляется проблема.

1 ФОИВ сообщает о том, что к 2020 году были устранены проблемы неготовности специалистов к переходу на создание документов исключительно в электронном виде и отсутствия необходимых навыков. Еще 1 ФОИВ – об устранении проблем, связанных с привычностью работы с бумажными документами.

В группе **правовых проблем** достаточно четко выделяются два основных блока комментариев. Первый блок касается недостаточной проработанности нормативных документов по работе с электронными документами, особенно для архивного хранения. Второй блок составляют комментарии об отсутствии методических документов, описывающих детальные требования и порядок проведения работ по передаче на архивное хранение в архивы ФОИВ и государственные архивы, долговременному хранению и порядку уничтожения электронных документов.

Например, отмечены такие проблемы как:

Отсутствие регулирования вопросов работы с документами, содержащими информацию ограниченного распространения (с грифом «для служебного пользования»), и определением соответствующих технических и организационных требований к функционированию ведомственных СЭД, реализующих такую возможность».

Отсутствие единого требования к форме направления ответов на обращения граждан в электронной форме (сканированный файл или файл, подписанный УКЭП).

Отсутствие единых требований к оформлению реквизитов (заполнению карточек документов) при обмене электронными документами.

Отсутствию четкого описания схемы взаимодействия с «непрямыми» участниками МЭДО, то есть организациями, которые для взаимодействия (обмена документами) посредством МЭДО используют шлюз вышестоящего органа власти - регионального правительства или вышестоящей организации. При этом отмечается, что с переходом к версии МЭДО 2.7.1 в 2021 году проблема только усугубилась.

Проблема проверки подлинности электронной подписи на поступающих документах, если документы поступают со всей территории России и из-за рубежа.

О преодолении проблем этой группы сообщает один из ФОИВ, отмечается, что устранена проблема отсутствия нормативного правового регулирования, методических документов по работе с электронными документами, а также по ведению смешанного делопроизводства.

Большинство комментариев, отнесенных к группе проблем, связанных с **функциями СЭД**, носят частный характер, отражающий особенности используемой СЭД, однако их анализ позволяет утверждать, что наибольшее количество этих проблем касаются ограниченных возможностей СЭД в части подготовки документов к архивному хранению: работы с номенклатурой, формированию электронных дел, формирования проектов описей дел.

Следует отметить, что практически все комментарии касаются отсутствия в СЭД ФОИВ функций, наличие которых предусмотрено ТФТ.

В группе **технических проблем** большинство комментариев связано с недостаточной производительностью и несвоевременным обновлением технического и программного обеспечения, а также с некорректной организацией взаимодействия с технической поддержкой.

Отмечаются проблемы с провайдером, зависимость от качества интернета. Кроме того, необходимо обратить внимание на указанные респондентами проблемы, связанные с взаимодействием с порталом ССТУ.рф: «отсутствует автоматическая выгрузка ССТУ», «отсутствие папки в ЕОСЭД, в которую поступает документы (обращения граждан), с портала ССТУ и с сайта ФОИВ». Также сообщается о том, что не урегулирован обмен документами в два и более ЭП, в том числе при формировании совместных документов.

Среди возникших в 2020 году отмечаются проблемы, связанные с переходом на новую версию МЭДО (2.7).

Сообщается также и о том, что ряд проблем был устранен в течение рассматриваемого периода. Так, ФОИВ указывают, что в этот период устранялись проблемы, связанные с производительностью технического и программного обеспечения, взаимодействием с разработчиками и технической поддержкой, устранялись несоответствия ТФТ, а Росфинмониторинг сообщает о том, что были проработаны технические условия для прикрепления образа документа «ДСП» в РК в СЭД с возможностями разграничения доступа к просмотру содержания (файла) документа.

О наличии **финансовых проблем** на протяжении 2016-2020 гг. сообщают 9 ФОИВ, еще 4 ФОИВ сообщают о появлении этих проблем в 2020 г. при этом отмечается как общая недостаточность материально-технического обеспечения разработки и модернизации СЭД, так и недостаток финансовых средств на конкретные задачи, такие как разработка новой СЭД в рамках

импортозамещения, обновление оборудования. 4 ФОИВ сообщают о преодолении финансовых проблем к 2020 году.

В анкете также был предусмотрен раздел «**иные проблемы**». В этом разделе было оставлено три комментария.

Один из ФОИВ отмечает, что в работе мешает устойчивый миф о том, что требования к оформлению и правила учета документов не относятся к электронным документам.

Второй ФОИВ указывает на отсутствие обратной связи с участниками системы МЭДО: так, отсутствует обязанность участников по направлению уведомлений о прохождении документа, поэтому отправка документа не гарантирует его получения.

Третий ФОИВ сообщает, что все имеющиеся проблемы устраняются по мере выявления.

12. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МОНИТОРИНГА ДОКУМЕНТООБОРОТА В ФОИВ И ПЕРЕХОДА ФОИВ НА БЕЗБУМАЖНЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ

Результаты анализа данных мониторинга за весь период его проведения дают повод сделать вывод, что мониторинг может быть существенным инструментом при реализации доказательного подхода в сфере архивного дела и делопроизводства.

Доказательный подход к принятию управленческих решений позволяет на основе накопленных знаний о предмете совершенствования применить более эффективные методы и методики реализации принимаемых решений. То есть, если говорить о нашем предмете исследования, то мониторинг должен быть организован таким образом, чтобы его данные могли дать ответы на вопросы, возникающие при переходе с бумажного на электронный документооборот, и помочь принять своевременные управленческие решения по преодолению сопутствующих проблем.

Согласно определению мониторинга, данного в различной литературе, это – систематический сбор информации о достижении целевых значений заранее выбранных индикаторов. Осуществляется для обеспечения руководителей сведениями о том, как реализуется проект, достигаются ли результаты в запланированные сроки⁷⁸.

Таким образом, можно определить мониторинг как инструмент доказательной политики, поскольку именно в процессе его проведения идет накопление основного «сырья» для анализа, в дальнейшем позволяющего принять эффективное управленческое решение. Мониторинг по существу является информационно-аналитической подсистемой управления, использование которой имеет три основных преимущества:

⁷⁸ Игнатова Т.В., Слинков А.М. Мониторинг как управленческий процесс: сущностно-категориальная характеристика. Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016, 1(68), С.26-31; Слинков А.М. Мониторинг как управленческий процесс: принципы, методы, функции. Научные ведомости/ Серия Экономика. Информатика. 2016, № 2 (223). Выпуск 37. С.63-70.

1. Своевременное обнаружение возможных проблем управления – дает возможность оперативной корректировки управляемых процессов путем принятия и реализации управленческих решений еще до того, как проблема встанет «в полный рост».

2. Качественно иной уровень принимаемых на основе данных мониторинга управленческих решений. Отсутствие достаточной объективной информации порождает в управлении так называемую практику «латания дыр», когда управленческие решения принимаются без комплексного учета всех факторов, обуславливающих наличие проблемы. Обширная база мониторинговых данных позволяет свести к минимуму ошибки при принятии управленческих решений.

3. Своевременная фиксация позитивных изменений в организации – дает возможность распространения передового опыта на основе его изучения и обобщения⁷⁹.

Важность проведения мониторинга подчеркнута и в ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» (далее – ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019)⁸⁰:

- должны быть установлены критерии для мониторинга и оценки документной политики, систем процедур и процессов;
- регулярность проведения мониторинга;
- данные мониторинга должны быть сопоставимы с установленными нормативами;
- данные мониторинга должны быть применимы для разработки и совершенствования систем управления документами.

⁷⁹ Слинков А.М. Мониторинг как управленческий процесс: принципы, методы, функции. Научные ведомости/ Серия Экономика. Информатика. 2016, № 2 (223). Выпуск 37. С.68-69.

⁸⁰ ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200163564>.

Мониторинг может быть реализован при условии разработки программы его проведения, включающей:

- распределение обязанностей при проведении мониторинга и анализе данных по его результатам;
- определение объектов мониторинга;
- разработку методики его проведения;
- установление сроков проведения и анализа данных, полученных в результате мониторинга;
- определение итоговых документов по результатам проведения и анализа мониторинга.

Эти положения ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 применимы как к мониторингу документооборота, так и к любой другой оценочной процедуре, например, к оценке (мониторингу) применения ТФТ.

Еще одним решающим фактором для признания результата мониторинга документооборота эффективным, является использование цифровых технологий при его проведении. С 2007 года и по сегодняшний день, мониторинг документооборота проводится вручную, то есть в ФОИВ рассылаются анкеты в формате Excel (анкета также размещена на сайте ВНИИДАД); сводные таблицы формируются путем ручного ввода данных, предоставленных ФОИВ, сотрудниками ВНИИДАД. На двух этапах ввода данных приходится сталкиваться с неточностями, ошибками, вызванными человеческим фактором.

Первое решение – создание самостоятельной информационной системы мониторинга документооборота ФОИВ, которая бы пополнялась данными непосредственно из СЭД ФОИВ и имела бы все аналитические возможности, которые необходимы для эффективного мониторинга. Однако, создание самостоятельной ИС дело крайне затратное. Исходя из этого, можно предложить другой вариант решения.

Другой вариант совершенствования процесса проведения мониторинга документооборота лежит в плоскости решения по созданию, эксплуатации и

развитию государственной информационной системы «Реестр видов документов» (далее – ГИС «Реестр»).

В рамках реализации Плана НИОКР ВНИИДАД на 2021 год подготовлены проект предложения по интеграции мониторинга и ГИС «Реестр», заслуживающие внимания. Тем более, что данное предложение уже было озвучено в докладе статс-секретаря – заместителя Руководителя Росархива О.В. Наумова на Совете по архивному делу при Федеральном архивном агентстве 8 октября 2019 года, в котором было сказано, что «Реестр видов документов представляет собой государственную информационную систему федерального уровня и должен стать элементом информационной инфраструктуры Российской Федерации, реализующим государственную функцию Росархива (контроль за делопроизводством и мониторинг документообразования) и положений постановлений Правительства Российской Федерации о формировании единого информационного пространства и поддержки принятия соответствующих управленческих решений»⁸¹.

Исходя из этого, предлагаем для сбора данных, получаемых в ходе проведения мониторинга документооборота ФОИВ, встраивание в ГИС «Реестр» соответствующей подсистемы «Мониторинг документообразования». Для этого потребуется определенная переработка проектов концепции ГИС «Реестр» и соответствующих нормативных правовых актов для расширения целей и задач ГИС, включения положений о планируемой новой подсистеме для мониторинга документообразования.

Использование ГИС «Реестр», его классификаторов и справочников для целей мониторинга документообразования, может способствовать:

⁸¹ Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов власти и организаций на электронный документооборот. Доклад статс-секретаря – заместителя Руководителя Федерального архивного агентства О. В. Наумова (г. Ялта (Республика Крым) на Совете по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, г. Ялта, 8 октября, 2019 г. [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: <http://archives.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml>

- определению плановых показателей объема передаваемых на постоянное хранение электронных дел, документов. Подобные показатели могут также быть востребованы в рамках паспортизации источников комплектования федеральных государственных архивов;
- определению наиболее информационно (документно) «загруженных» отраслей экономической деятельности;
- оптимизации видового состава документов в результате выявления повторяющейся информации и, в конечном итоге, сокращению объема документооборота;
- совершенствованию нормативного регулирования и методического обеспечения рациональной организации документооборота в ФОИВ.

В ходе интеграции помимо экономии бюджетных средств (совместная разработка и внедрение, использование общих модулей (авторизации, обеспечения безопасности и др.), справочников и классификаторов), может решиться проблема с терминологией, поскольку ГИС «Реестр» нацелена прежде всего на систематизацию и оптимизацию процесса образования документов или документообразования. Тогда и проводимый в рамках указанной ИС мониторинг будет соответствовать своему нормативному наименованию.

Данные в указанной подсистеме, могут состоять из обновляемых сведений о:

- штатной численности ФОИВ, численности работников делопроизводственных подразделений центрального аппарата (ответственных за делопроизводство в структурных подразделениях центрального аппарата ФОИВ), количестве территориальных органов ФОИВ (ежегодно);
- объеме документооборота по документопотокам (ежеквартально);
- количестве бумажных и электронных документов и дел временных (до 10 лет включительно), временных (свыше 10 лет) сроков

хранения и постоянного срока хранения, образованных в ФОИВ в соответствии с утвержденной номенклатурой дел (ежеквартально);

- системах электронного документооборота и системах хранения электронных документов (ежегодно);
- регламентации в локальных нормативных актах работы с электронными документами, в том числе работы с электронными архивными документами (ежегодно);
- реализации применения современных технологий для работы с документами, обеспечения юридической достоверности электронных документов и др. (ежегодно);
- о видовом составе документов в рамках документопотоков (ежеквартально);
- наличии проблем, возникающих при организации электронного документооборота и обеспечении сохранности электронных документов в ФОИВ в целом (ежегодно).

Как показал анализ опыта проведения мониторинга, используемые в настоящее время в мониторинге единицы измерения объема документооборота (количество документов и количество дел) недостаточно полно отвечают целям и задачам исследования. При проведении мониторинга в дальнейшем необходимо использовать следующие единицы измерения: количество документов, объем документов в листах и/или мегабайтах, количество дел, объем дел в листах и/или мегабайтах.

Следует также отметить, что в настоящее время мониторинг, являясь функцией Росархива, не имеет нормативной базы: отсутствует положение о проведении мониторинга, не закреплена нормативно методика его проведения. Проект «Положения о проведении мониторинга процесса документообразования и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти» был направлен в Росархив в 2021 г. на рассмотрение. Методика проведения мониторинга в настоящее время ежегодно представляется в виде раздела аналитического обзора по итогам проведения

мониторинга документооборота в ФОИВ и перехода ФОИВ на безбумажный документооборот, однако для проведения мониторингов государственными органами характерно закрепление методики в виде отдельного документа. Применяемая в настоящее время методика требует адаптации к возможности проведения мониторинга в рамках работы ГИС «Реестр» и более тщательной проработки.

В заключение следует обозначить возможные пути совершенствования процедуры проведения мониторинга документооборота:

- 1) разработка нормативной основы для проведения мониторинга документооборота;
- 2) цифровизация сбора и оценочных процедур мониторинга документооборота;
- 3) объекты мониторинга должны иметь обязательства по участию в мониторинге документооборота;
- 4) разработка гибкой методики проведения мониторинга документооборота, позволяющей менять отдельные показатели в зависимости от потребностей политики управления документами;
- 5) определение порядка перевода итогов анализа мониторинга документооборота в общедоступные данные.

При условии соблюдения этих положений можно будет с большей уверенностью говорить о том, что данные мониторинга документооборота применимы при реализации доказательного подхода к формированию государственной политики в сфере управления документами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ и обобщение количественных и иных данных, характеризующих документооборот в ФОИВ, полученных при проведении научно-исследовательских работ по теме «Мониторинг документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот», проводившихся в 2015-2020 гг., позволил определить изменения структуры и объемов документооборота в ФОИВ при организации информационного взаимодействия в указанные годы, определить тенденции в развитии и организации документооборота ФОИВ в связи с переходом на безбумажный документооборот во внутренней деятельности и применение МЭДО.

Анализ нормативных правовых актов, определивших развитие документационного обеспечения управления, в том числе повлиявших на развитие применения СЭД с 2015 по 2020 г. демонстрирует, что 2015 – 2020 годы охарактеризовались активной деятельностью по созданию информационного общества, с вовлечением в этот процесс не только органов власти и юридических лиц, но и граждан. Этот процесс выразился в нормативном регулировании:

- правового статуса ИС различного уровня, субъектов безбумажного документооборота и инструментов его реализации;
- технологического обеспечения деятельности ИС и процедур безбумажного документооборота;
- внедрения единого порядка делопроизводства, необходимого для максимально возможного перехода на безбумажный документооборот.

Заложенные в Положении о Росархиве полномочия по утверждению правил делопроизводства в государственных органах и органах местного самоуправления, типовых функциональных требований к СЭД и примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях за рассматриваемый период были реализованы. При этом разработанные и

утвержденные Росархивом НПА направлены на создание условий для реализации государственных задач по созданию информационного общества.

Анализ состава вопросов, включенных в анкеты по мониторингу документооборота с 2015 по 2020 г. позволил выявить показатели для проведения сравнительного анализа в указанный период, а также определить направления развития и совершенствования методики проведения мониторинга.

Анализ изменения структуры и функций ФОИВ с 2015 по 2020 гг. позволил выявить динамику изменения количества ФОИВ, позволяет говорить о сокращении изменений в структуре ФОИВ, свидетельствующее об определенной стабилизации системы органов исполнительной власти в целом. Данная тенденция дает возможность проводить мониторинг в более устойчивых условиях, позволяющих сделать заключение о том, что в результате сопоставительного анализа объемов документооборота ФОИВ по различным параметрам и динамике изменений могут быть получены достаточно полные и объективные данные для достижения целей исследования.

Для анализа количественных данных об объемах документооборота была сформирована репрезентативная (показательная) выборка объектов исследования, в которую вошло 36 ФОИВ, ежегодно предоставляющих корректно заполненные анкеты. В то же время, была выявлена проблема, заключающаяся в недостаточной полноте данных, предоставляемых респондентами, в первую очередь обусловленная тем, что целый ряд ФОИВ не принимает регулярного участия в мониторинге.

В ходе подготовки научного доклада проведена систематизация и анализ данных об объемах документооборота за 2015-2020 гг., о функционировании СЭД и организации перехода на безбумажный документооборот, полученных по результатам анкетирования. Анализ динамики объемов документооборота за 2015-2020 гг. по выборке из 36 ФОИВ выявил:

Увеличение общего количества документов на 18% (с 9908175 в 2016 г. до 11709330 в 2020 г.).

Увеличение количества документов на бумажном носителе на 2% (с 5960428 в 2015 г. до 6061690 в 2020 г.).

Количество документов, подписанных электронной подписью в 2020 году по сравнению с 2015 годом выросло в 29 раз или на 2758% (с 130122 в 2015 г. до 3718698 в 2020 г.). Следует высказать сомнение в таком значительном увеличении количества документов, подписанных электронной подписью, однако, эти данные говорят о значительном расширении возможностей и практики учета таких документов. Рост в 2020 году по сравнению с 2016 годом составил 164% (с 1413088 в 2016 г. до 3718698 в 2020 г.), то есть, произошло увеличение в 2,6 раза. Такой результат представляется более реалистичным.

Увеличение количества документов, отправленных и полученных посредством МЭДО на 130% (с 623249 в 2015 г. до 1431318 в 2020 г.).

Уменьшение количества документов, полученных и отправленных по официальному адресу электронной почты на 25% (с 895663 в 2015 г. до 668994 в 2020 г.).

Уменьшение количества документов, полученных через интернет-сайт, портал ФОИВ на 59% (с 688545 в 2015 г. до 285009 в 2020 г.). При этом сравнение количества документов, полученных в 2020 г. с количеством документов, полученных в 2016 г., также показывает тенденцию к снижению, уменьшение составило 28 % (с 397403 в 2016 г. до 285009 в 2020 г.).

При можно предположить, что снижение количества таких документов в анкетах с большой долей отражает изменения (или выработку) методики их учета в ФОИВ, а не фактическое сокращение использование средств электронной почты, официального сайта и портала. В пользу этого предположения говорят результаты анализа инструкций по делопроизводству ряда ФОИВ, в которых имеются указания о регистрации таких документов.

Систематизация и анализ данных о динамике изменения количества электронных документов постоянного, временных (свыше 10 лет), временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения позволили выявить тенденцию к расширению практики создания электронных документов постоянного срока хранения, а также роста документов временных (менее 10 лет включительно) сроков хранения. При этом отмечается тенденция увеличения количества ФОИВ, которые способны произвести подсчет количества таких документов: ежегодно все большее число ФОИВ сообщает о включении в номенклатуру дел, содержащих электронные документы.

Систематизация и анализ данных об используемых СЭД, их функционировании, особенностях работы с электронными документами позволила выявить основных производителей СЭД и наиболее часто используемые наименования продуктов, а также выявить функциональные возможности используемых систем.

На протяжении всего периода исследования среди производителей СЭД для ФОИВ наблюдается три лидера.

Анализ функциональных возможностей выявил, что на протяжении всего периода исследования наименее развитой группой функций СЭД, используемых в ФОИВ, являются функции, обеспечивающие подготовку электронных документов к хранению, формированию их в дела, передачу на хранение в специализированную ИС. В 2021 году в анкету мониторинга был включен вопрос о степени соответствия СЭД ФОИВ утвержденным Росархивом ТФТ. 7 ФОИВ сообщили, что используемая СЭД полностью соответствует установленным требованиям; 20 ФОИВ сообщили, что в СЭД реализована большая часть предусмотренных требованиями функций, 4 ФОИВ сообщили о том, что большая часть функций не реализована и 20 ФОИВ затрудняются ответить на данный вопрос до проведения независимого обследования системы.

Исследование позволило выявить актуальных проблемы организации безбумажного документооборота, которые можно разделить на следующие

группы: организационные, правовые, технические, финансовые проблемы и проблемы, связанные с функциональными возможностями СЭД. Выявленные в ходе мониторинга за весь период наблюдения проблемы подчеркивают актуальность следующих направлений теоретических и практических исследований в сфере работы с документами в ФОИВ:

- изучение практики применения МЭДО, выявление технологических, организационных и иных проблем и выработка предложений по их решению;
- изучение проблем применения различных видов электронной подписи в деятельности ФОИВ;
- изучение современных форматов документов, выработка рекомендаций по их выбору и использованию;
- изучение практики работы с гибридными делами, анализ проблем и выработка предложений по их решению;
- разработка вопросов учета электронных документов;
- актуализация нормативной правовой и методической базы нормирования труда в сфере документационного обеспечения управления государственных органов и организаций;
- развитие нормативной правовой и методической базы хранения электронных документов в архивах государственных органов и организаций.

В целом период с 2015 по 2020 годы характеризуется активным развитием безбумажного документооборота в ФОИВ. Этому способствует как создание нормативных условий, так и бурное развитие технических и программных средств, цифровых технологий.

За рассматриваемый период был накоплен значительный опыт применения в ФОИВ специализированных ИС для организации работы как с бумажными, так и электронными документами. С опорой на развивающуюся нормативную базу и на практический опыт, постепенно развиваются системы

локальных нормативных документов ФОИВ, направленных на регулирование работы в условиях применения СЭД и применения электронных документов.

Мониторинг позволяет не только зафиксировать количественные изменения объемов тех или иных групп документов и получить ответы на прямые вопросы анкеты, но и проследить процессы изменения подходов к организации работы с электронными документами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты
Российской Федерации

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты
Российской Федерации

1. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004, № 43, Ст. 4169.
2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 31, Ст. 3448.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010, № 31, Ст. 4179.
4. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 15, Ст. 2036.
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008, № 294.
6. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации" (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 162.
7. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2.

8. Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 385.

9. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 314.

10. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 12.04.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 649.

11. Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2005 № 295 "Вопросы Федеральной налоговой службы" (ред. от 22.06.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 295

12. Указ Президента Российской Федерации от 24.09.2007. № 1274 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 05.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1274.

13. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008 № 724.

14. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 21.01.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 № 636

15. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 21

16. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 № 1657 "Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 1657.

17. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017, № 203, ст. 2901.

18. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 21.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018, № 20, Ст. 2817.

19. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018, № 21, Ст. 2981.

20. Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (ред. от 02.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 26, Ст. 4034.

21. Распоряжение Администрации Президента Российской Федерации № 943, Аппарата Правительства России № 788 от 16.07.2008 (ред. от 23.09.2010) «О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти» [электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации URL: <http://docs.cntd.ru/document/902112389> (дата обращения 13.09.2021).

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2.04.2015 г. № 583-р «Об утверждении Перечня видов документов, предусмотренного Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, № 583-р.

23. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" [Электронный ресурс] // Консультант Плюс URL:

24. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/942772d (дата обращения 13.09.2021).

25. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017 № 203.

26. Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293 "Вопросы Федерального архивного агентства" (ред. от 02.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 293.

27. Постановление Минтруда России от 25.11.1994 № 72 "Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по документационному обеспечению управления" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 72.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2017 № 839 "О федеральной государственной информационной системе "Федеральный ситуационный центр электронного правительства" и внесении изменений в Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия" (ред. от 20.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017 № 839.

29. Постановление Правительства РФ от 27 августа 2018 г. № 996 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 996.

30. Постановление Правительства России от 25.06.2012 № 634 (ред. от 24.05.2021) "О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 № 634.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (ред. от 01.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 25, Ст. 3060.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1094 "О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1094.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 г. № 71 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" [Электронный ресурс] // Гарант URL: <https://base.garant.ru/73501653/> (дата обращения 13.09.2021).

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (ред. от 16.03.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 39, Ст. 4614

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество" (ред. от 31.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 313.

36. Постановление Правительства РФ от 25.12.2014. № 1494 "Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 1494.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2013. № 33. "Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг" (ред. от 23.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013. № 33.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" (вместе с "Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия") (ред. от 24.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 697.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.2015 № 1353 "О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (ред. от 30.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015. № 1353.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 356 "О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти") // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 356.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 № 1724 "О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017. № 1724.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2018 г. № 772 "Об определении состава сведений, размещаемых в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, включая вид биометрических персональных данных, а также о внесении изменений в

некоторые акты Правительства Российской Федерации"// Собрание законодательства Российской Федерации, 2018. № 772.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 19.12.2020) "О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации" (ред. от 19.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 1829.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830 "Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 1830

45. Постановление Минтруда Российской Федерации от 26.03.2002 № 23 «Об утверждении Норм времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901816605> (дата обращения: 13.09.2021).

46. Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 "Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 44.

47. Приказ Федерального архивного агентства от 28 февраля 2020 г. № 20 «Об утверждении плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2020 год» [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: <https://archives.gov.ru/documents/prik202020.shtml> (дата обращения: 13.09.2021).

48. Приказ Федерального архивного агентства от 20 декабря 2019 г. № 236 «Об утверждении перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения» [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: https://archives.gov.ru/documents/prik236_2019.shtml (дата обращения: 13.09.2021).

49. Приказ Минкомсвязи Российской Федерации от 27.05.2015 № 186/258, ФСО России «Об утверждении Требований к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420282269> (дата обращения: 13.09.2021).

50. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201509100001> (дата обращения: 13.09.2021).

51. Положение о Федеральном архивном агентстве, (утв. указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293) (ред. от 18.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 26, Ст. 4034.

52. Приказ Федерального архивного агентства от 29.04.2011 № 32 «Об утверждении рекомендаций по подготовке федеральными органами власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности» [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: http://archives.ru/documents/prik32_11.shtml (дата обращения: 13.09.2021).

53. Приказ Федерального архивного агентства от 22.05.2019 № 71 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления исполнительной власти» [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: http://archives.ru/documents/prik71_2019.shtml (дата обращения: 13.09.2021).

54. Приказ Федерального архивного агентства от 28.02.2020 № 20 «Об утверждении плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2020 год» (в ред. 16.07.2020) [Электронный ресурс] // Федеральное архивное агентство. URL: http://archives.ru/documents/prik20_2020.shtml (дата обращения: 13.09.2021).

55. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564664077> (дата обращения: 13.09.2021).

56. ГОСТ 7.0.8-2013 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М., 2014.

57. ГОСТ Р 7.0.97-2016. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. М., 2016.

58. МГС ГОСТ 7.32-2017 «СИБИД. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления». М., 2018.

59. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования». М., 2019.

Литература

60. Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов: отчет о НИР по плану НИОКР, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2017 год по теме 2.2.3 (заключительный) / ВНИИДАД; рук. темы Н.Г. Суровцева; отв. исполн. М.П. Бобылева; исполн. А.П. Дмитриева, А.М. Лобанова, М.В. Бельдова, О.Н. Букреева, А.Г. Бороздина, Н.И. Ивановский. – М., 2017. – 126 с.

61. Мониторинг документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за 2014 г.: отчет о НИР по государственному контракту № 017 от 05 мая 2015 г / рук. темы М.В. Ларин; отв. исполн. В.Ф. Янковая; исполн. Н.Г. Суровцева, А.П. Дмитриева, М.В. Бельдова; ВНИИДАД. – М., 2015. – 107 с.

62. Подготовка аналитического обзора «Анализ изменений структуры и объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти при организации информационного взаимодействия (2007–2015 гг.)» Ч. 2: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) / рук. Н.Г. Суровцева. М.: ВНИИДАД, 2017. 129 с.

63. Анализ (мониторинг) документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот в 2016 году: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) по Государственному контракту №009 от 02.05.2017 на выполнение работ по ФЦП "Культура России" (2012-2018) / ВНИИДАД; рук. темы Н.Г. Суровцева; отв. исполн. А.П. Дмитриева; исполн. М.В. Бельдова, М.В. Ганин, О.Н. Букреева, А.Н. Попенко, А.Г. Бороздина, Н.И. Ивановский, О.В. Каплина.– М., 2017.– 155 с .

64. Анализ (мониторинг) документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот в 2017 году: отчет о НИР по Государственному контракту № 010 от 09.06.2018 на выполнение работ по ФЦП «Культура России (2012-2018)» на 2018 г., п.44 / ВНИИДАД; рук. коллект. Н.Н. Куняев; рук. темы, отв. исполн. О.Н. Букреева; исполн. М.В. Ганин, А.Н. Попенко, О.В. Каплина, Н.И. Ивановский, А.Ю. Барсуков, М.А. Дмитриева. – М., 2018.– 198 с.

65. Мониторинг документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за 2018 год: аналитический обзор: проект отчета о НИР по теме 2.1 Плана научно-исследовательских и опытно конструкторских работ (НИОКР), выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2019 г / ВНИИДАД; рук. коллект. Н.Н. Куняев; рук. темы Л.Н. Варламова; отв. исполн. О.Н. Букреева, А.Г. Бороздина; исполн. М.В. Бельдова, М.В. Ганин, Л.В. Кузевич, А.А. Попенко, Н.И. Ивановский, Д.Д. Коновалов. – М., 2019. – 264 с. - прил.: проект отчета о НИР на 47 с.

66. Мониторинг документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за 2018 год: аналитический обзор: отчет о НИР по теме 2.1 Плана научно-исследовательских и опытно

конструкторских работ (НИОКР), выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2019 г. / ВНИИДАД; рук. темы Н.Н. Куняев, Л.Н. Варламова; отв. исполн. О.Н. Букреева, А.Г. Бороздина; исполн. М.В. Бельдова, М.В. Ганин, Л.В. Кузевич, А.А. Попенко, Н.И. Ивановский, Д.Д. Коновалов. – М., 2019. – 199 с: + 1 CD-ROM; прил.: отчет о НИР на 16 с.

67. Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов власти и организаций на электронный документооборот. Доклад статс-секретаря – заместителя Руководителя Федерального архивного агентства О. В. Наумова (г. Ялта (Республика Крым) на Совете по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, г. Ялта, 8 октября, 2019 г. // Федеральное архивное агентство. URL: <https://archives.gov.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml>.