

УДК 352/354:35.07:651.5

ББК 65.05

Лобанова Александра Михайловна, к. э. н., доцент, старший научный сотрудник Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела
e-mail: al.vniidad@yandex.ru

ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ УНИФИЦИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ (УСЭУД)

Аннотация: в статье анализируется исторический и современный опыт по формированию унифицированных систем электронной документации, и комплекс стандартов ИСО, направленной на совместимость с целью обеспечения электронного взаимодействия и определяется направление, которое может позволить интенсифицировать электронное взаимодействие в едином пространстве доверия.

Ключевые слова: документоведение, документная систематика, унификация, метаданные, метамодель, управление документами, электронное взаимодействие, электронный документ.

DEVELOPMENT OF UNIFIED DIGITAL ADMINISTRATIVE DOCUMENTATION SYSTEM. BACKGROUND AND CHALLENGERS

Lobanova Aleksandra Mikhailovna, candidate of Sciences in Economics, associate Professor, Senior Research Fellow All-Russian Scientific and Research Institute for Records and Archives Management
e-mail: al.vniidad@yandex.ru

Annotation: the article represents the analysis of historic and modern experience of unified digital documentation system development and ISO standards for interchange and interoperability. The author considers the main directions of activities that can allow intensifying digital interchange in trust environment.

Key words: document science, document systematics, unification, metadata, metamodel, records management, electronic interchange, digital document, digital record.

Необходимость развития нормативной правовой базы, инфраструктуры, технологий и инструментов взаимодействия в едином пространстве доверия декларируется на различных уровнях. Среди приоритетов развития информационных технологий, предусмотренных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, указано «повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и коммерческих организаций с органами государственной власти» [1] за счет совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных технологий. Соответственно, и Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [2] направлена на максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий, обеспечивающих, в том числе формирование электронного правительства и перевод в электронную форму большинства услуг, оказываемых населению. Для достижения указанных целей в рамках подпрограммы 4 "Информационное государство" Государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" [3] установлено, что доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме межведомственного документооборота начиная с 2014 года должна составлять 70%; а доля органов государственной власти и местного самоуправления, использовавших в отчетном году средства электронной подписи в 2016 году должна составлять 91% и увеличиваться ежегодно на 1 % до 95 % в 2020 году. По данным Отчета о ходе реализации и об оценке эффективности государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)" в 2013 году, доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме ведомственного документооборота составила 35% [4] (в обосновании отклонений указано, что приведена оценка, а официальные данные будут представлены в сроки, установленные Федеральным планом статистических работ), а в 2012 году, по данным этого же отчета этот показатель составлял 20%. Соизмеримые результаты были получены в рамках мониторинга документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот за 2014 год и анализа нормативного и методического обеспечения электронного документооборота и управления электронными документами в органах государственной власти, Всероссийским научно

исследовательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), так в 2014 году увеличился общий объем поступающих и отправляемых электронных сообщений по системе МЭДО, выросло количество документов подписанных электронной подписью, общее количество документов, созданных в электронной форме (по 61 объекту) в 2014 г. составило 28,47% от общего объема поступающих, отправляемых и внутренних документов [5]. Приведенные значения в два раза ниже целевых, что говорит об отсутствии комплексного, интегрирующего различные аспекты подхода.

Несмотря на увеличение количества правовых актов направленных на создание доверенного пространства электронного документооборота и интенсификацию государственного регулирования информационно-документационных отношений [6], создание элементов инфраструктуры, подход, системно увязывающий правовые нормы, техническую и программную инфраструктуру, технологии и, прежде всего, суть, роль, и назначение объекта - документа, который, собственно, обеспечивает взаимодействие, специфику его жизненного цикла, а также особенности процессов, поддерживаемых документами, реализуется не достаточно.

В связи с этим очень актуально звучат как определение Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ) «совокупность принципов и правил, устанавливающих единые требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами», так и цель ее разработки и внедрения: «упорядочение документооборота, сокращение количества и повышение качества документов, создание условий для эффективного применения прогрессивных технических средств и технологий сбора, обработки и анализа информации, совершенствование работы аппарата управления» [7]. Одним из инструментов управления, введенных ГСДОУ был комплекс унифицированных систем документации (УСД). Понятие унифицированной системы документации было дано в отмененном в настоящий момент ГОСТе Р 51141-98: «комплекс взаимоувязанных документов, созданных по единым правилам и требованиям, содержащих информацию, необходимую для управления в определенной сфере деятельности» [8]. Теоретической базой послужили разработки советского периода по документной систематике [9], нашедшей развитие в методологии информационного менеджмента в управлении документацией [10].

ГОСТ Р 7.0.8-2013 вводит понятия «унифицированная форма документа», «табель унифицированных форм документов» и «альбом унифицированных форм документов» [11], при этом понятие УСД в нем отсутствует. Такое положение можно расценить как возможность с целью

решения актуальных задач на современном уровне исследовать и определить данное понятие с учетом не только требований и правил к созданию документа, но и требований и правил к этапам его жизненного цикла, а также требований (в том числе технических и технологических), и правил к процессам, которые данный документ обеспечивает или в рамках которых создается.

По этому пути пошла Евразийская экономическая комиссия при формировании Евразийской открытой модели информационной интеграции, разработав Методику анализа, оптимизации, гармонизации и описания общих процессов в рамках Евразийского экономического союза (утв. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 9 июня 2015 г. № 63) [12], и реестр структур электронных документов и сведений (Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 сентября 2014 г. №180 «О Порядке ведения и применения реестра структур электронных документов и сведений, используемых при реализации информационного взаимодействия в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли Таможенного союза»). Разработанная модель данных электронного документа включает два уровня: базисный уровень и уровень предметных областей. Базисная модель данных содержит типовые повторно используемые на всех уровнях моделирования объекты (типы и элементы данных), которые являются семантически нейтральными и не отражают специфику предметных областей, то есть сфер деятельности. Каждая модель данных предметной области содержит повторно используемые для построения структур электронных документов объекты, которые отражают специфику предметной области – сферы деятельности. Модель данных является основой для проектирования структур электронных документов и сведений. С использованием объектов (элементов) модели данных осуществляется построение структур электронных документов. Сводный перечень и детализированные описания структур электронных документов и сведений, используемых при информационном взаимодействии, приводятся в разделе «Структуры электронных документов и сведений» [12] описания форматов и структур электронных документов и сведений, используемых для реализации средствами интегрированной системы общего процесса, и группируются по моделям данных.

В 2015 году Международная организация по стандартизации приняла ряд стандартов двух серий: ИСО/МЭК 11179 «Информационная технология. Регистры метаданных (РМД)» (Часть 1. Структура, Часть 5. Принципы наименования и идентификации, Часть 6. Регистрация); и ИСО/МЭК 19763 «Информационная технология. Структура метамодели для функциональной совместимости (MFI)» (Часть 1. Структура, Часть 5. Метамодель для

регистрации моделей процесса, Часть 6. Аннотация реестра, Часть 7. Мета модель для регистрации моделей сервисов, Часть 8. Мета модель для регистрации моделей ролей и целей, Часть 9. Выбор модели по запросу, Часть 10. Основная модель и базовое представление, Часть 12. Мета модель для регистрации информационной модели). В разнообразных областях существуют стандарты на метаданные (в области географии - ISO 19139 и ISO 19115 Географическая информация. Метаданные; управления документами - ISO 23081 Информация и документация. Процесс управления документами. Метаданные на документы; образования ISO/IEC 19788-1:2011 Информационные технологии. Обучение, образование и подготовка. Метаданные на образовательные ресурсы и другие), то есть определены системы метаданных, однако они не совместимы между собой, не унифицированы. Такое разнообразие существенно затрудняет взаимодействие и совместимость. Принятие вышеупомянутых стандартов серий ИСО/МЭК 11179 и ИСО/МЭК 19763 направлено на создание системы совместимости моделей данных различных областей, в основе которой лежит унификация. Также стоит обратить внимание на ISO/TR 17068:2012 Информация и документация. Хранилище доверительной третьей стороны для электронных документов, который дает определение третьей стороны для организации хранения электронных документов и устанавливает основные требования к нему.

Данный комплекс, наряду с другими принципами и подходами, такими как максимальное повторное использование типов и элементов данных, и самих структур электронных документов; использование единой модели данных в качестве первоосновы для построения структур электронных документов; семантическая независимость модели данных и структур электронных документов, построенных на ее основе, от способа их технической реализации, лег в основу разработки структур электронных документов Евразийской открытой модели информационной интеграции

Одной из причин, существенно тормозящих переход на безбумажный документооборот или смешанный с существенной долей электронного документооборот, является отсутствие единого понимания используемой терминологии. Так, элемент схемы модели данных в терминотерминологии документоведения называются реквизитами документа, а в современном более широком понимании управления документами - метаданными. Реестр структур электронных документов по сути является табелем и альбомом форм электронных документов, принятых в данной унифицированной системе.

Очевидно, что решение задач совместимости и интеграции через создание унифицированных систем электронных документов на различных уровнях и в

разных областях на основе передового международного опыта позволит отладить взаимодействие в едином пространстве доверия. Унифицированная система электронной документации также должна определять требования к системам: мощность, надежность, масштабируемость, возможность интеграции, совместимость, безопасность, и другие функциональные характеристики, требования к формам (шаблонам, моделям) электронных документов, единые реестры форм (шаблонов, моделей) электронных документов и требования к ним, комплекс методического обеспечения организации работы с унифицированными электронными документами, а также система формирования компетенций по работе с унифицированными электронными документами у сотрудников различных уровней и, возможно, языка разметки документа на основе XML (к примеру, DocML- DocumentMarkupLanguage).

Реализация комплексного, системного подхода через разработку и внедрение унифицированных систем электронной документации позволит продвинуться в достижении результатов подпрограммы 4: существенное сокращение транзакционных издержек в экономике за счет стандартизации процессов, среды взаимодействия и внедрения информационных технологий; обеспечение высокого качества предоставления государственных услуг в электронном виде, осуществление большинства юридически значимых действий в электронном виде, а также сокращение "цифрового неравенства" субъектов Российской Федерации до пределов, предупреждающих изолированность отдельных граждан и социальных групп.

Список литературы:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция) утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года №1662-р. – [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения: 08.05.2016)
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года Распоряжение от 8 декабря 2011 года №2227-р. – [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/docs/9282/> (дата обращения: 08.05.2016)
3. Утверждена Постановлением РФ от 15 апреля 2014 г. N 313 – [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/70644220/#block_10000#ixzz4A1AVkX3d (дата обращения: 08.05.2016)
4. Отчет о ходе реализации и об оценке эффективности государственной программы Российской Федерации “Информационное

общество (2011-2020 годы)» в 2013 году – [Электронный ресурс] URL:http://minsvyaz.ru/uploaded/files/Svedeniya_o_dostizhenii_znacheniy_pokazateley_indikatorov.pdf (дата обращения: 08.05.2016)

5. Обзор секционного заседания «Электронный документооборот и электронное взаимодействие в открытом государстве» 18-го Национального форума информационной безопасности "Инфофорум-2016". Сост. Лобанова А.М. – [Электронный ресурс] URL: http://www.vniidad.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2159:2013-11-22-11-41-55&catid=96:sample-news&Itemid=453 (дата обращения: 08.05.2016).

6. О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти: Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 890., Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности: Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 176-р и проч.

7. Государственная Система Документационного Обеспечения Управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобрена коллегией Главархива СССР 27 апреля 1988 г. приказ Главархива СССР от 25 мая 1988 г. N 33)- [Электронный ресурс] -URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=94185> (дата обращения: 08.05.2016)

8. ГОСТ Р 51141-98 "Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения" (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 27 февраля 1998 г. N 28) (отменен). – [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/181655/#ixzz4A4DyTttl> (дата обращения: 08.05.2016)

9. Сокова А.Н. К вопросу о документной систематике. // Советские архивы. - 1976. - № 4. – с.31-32.

10. Ларин М.В. Управление документацией в организациях. – М.: Научная книга, 2002. – 288с.

11. ГОСТ Р 7.0.8-2013 СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 года N 1185-ст) [Электронный ресурс] URL:<http://docs.cntd.ru/document/1200108447> (дата обращения: 08.05.2016)

12. [Электронный ресурс] URL: <https://eomi.eaeunion.org/ru/viewer?fileId=378&type=common-methodology> (дата обращения: 08.05.2016)

