

УДК 930.25; 651

Суровцева Наталия Геннадиевна, доцент кафедры автоматизированных систем документационного обеспечения управления, канд. ист. наук, доцент, Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ), г. Москва, Россия

e-mail: nataliyasurovceva@yandex.ru

ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМАМ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА: К ИСТОРИИ ВОПРОСА

Аннотация. В статье рассматривается изучение вопроса о функциональных требованиях к системам электронного документооборота на протяжении более чем полувековой истории их развития и применения в Российской Федерации. Автор отмечает важный фактор трансформации значения функциональных требований от простого сравнения СЭД к осознанию необходимости формирования необходимых типовых функциональных требований, на основе которых могут оцениваться действующие СЭД.

Ключевые слова: электронный документ, система электронного документооборота, документная система, управление документами.

Surovtseva Natalia Gennadievna PhD of the Department of electronic records management systems, Historical and Archival Institute of the Russian State University for Humanities (RGGU), Moscow Russia

e-mail: nataliyasurovceva@yandex.ru

REQUIREMENTS FOR ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT SYSTEMS: TO THE HISTORY OF THE ISSUE

Abstract. The article examines the issue of functional requirements for electronic records management systems for more than half a century of their development and application in the Russian Federation. The author notes an important factor in the transformation of the value of functional requirements from a simple comparison of electronic records management systems to the awareness of the need to form the necessary standard functional requirements, on the basis of which the existing ERMS can be evaluated.

Keywords: electronic record, electronic records management systems, records system, records management.

Информационные системы, обеспечивающие автоматизацию документооборота, стали предметом внимательного изучения специалистов в области делопроизводства с момента их появления на российском рынке в 1990-х годах. Целью их создания и внедрения была автоматизация основных функций службы делопроизводства, или службы документационного обеспечения управления (ДОУ), как ее часто называли в то время. Не случайно подобные информационные системы сначала назывались автоматизированными системами документационного обеспечения управления (АС ДОУ). На данном этапе они главным образом обеспечивали работу специалистов службы ДОУ по работе с традиционными бумажными документами.

В условиях внедрения рыночной экономики количество программных продуктов, объединенных под условным названием АС ДОУ, быстро росло, и перед специалистами встал вопрос о необходимости произвести их оценку с точки зрения эффективности автоматизации делопроизводства и сформулировать рекомендации по выбору такой системы. В качестве одного из основных критериев для анализа и оценки были определены их функциональные характеристики.

Уже в 1998 году при сравнительном анализе систем в качестве их функциональных параметров для сравнения рассматривались:

- возможность ведения справочников-классификаторов;
- возможность отнести документ к конкретному документопотоку;
- состав реквизитов регистрационной карточки документа;
- возможность создания резолюций и ведения контроля исполнения документов;
- параметры поиска документов, а также
- возможность формирования отчетов [Сравнительный анализ, 1998: 42-47].

Оценка существующих систем с точки зрения их функциональных характеристик стала первым этапом на пути формирования типовых функциональных требований. Своеобразным итогом данного этапа была подготовка ВНИИДАД в 2003 году Рекомендаций по выбору автоматизированных систем документационного обеспечения управления (АС ДОУ) в организациях. Разработчики Рекомендаций предложили пользователям систем при их самостоятельной оценке и выборе руководствоваться рядом параметров, как функциональных, так и эксплуатационных. В качестве функциональных было предложено оценить следующие параметры:

- состав справочников-классификаторов;
- состав видов документов, используемых в системе (входящие, исходящие, внутренние, письма и обращения граждан);
- соответствие требованиям к оформлению документов;
- возможность регистрации документов;
- организация документооборота (прием и отправка документов; внутренний документооборот);
- ведение резолюции по документу;
- контроль исполнения документов;
- возможность поиска документов;
- возможность формирования отчетов;
- возможность списания документов в дело, передача в архив [Рекомендаций по выбору, 2003: 40-42].

Создание Рекомендаций стало хорошим ориентиром при выборе систем электронного документооборота (СЭД) в условиях их многообразия, важным фактором, обеспечивающим эффективное внедрение информационных систем делопроизводства.

Вместе с тем их многообразие в условиях отсутствия федерального органа исполнительной власти уполномоченного в сфере делопроизводства, обусловившее невозможность разработки и внедрения информационной системы единой для всех федеральных органов власти, привело к неконтролируемому процессу внедрения этих систем и их частой смене. По данным мониторинга документооборота, в 2007 году 36 ФОИВ, представивших сведения, использовали свыше 30 различных информационных систем [Документационное обеспечение, 2007: 104-109]. С годами ситуация принципиально не изменилась: многообразие применяемых СЭД отмечено и Минкомсвязью при изучении этого вопроса в 2013 г. [Сведения о результатах, 2013] и по результатам мониторинга документооборота за 2016 год.

В сложившихся условиях было важно изучить международный опыт по обеспечению единства информационного пространства в условиях многообразия применения информационных систем, поэтому специалисты обратились к его активному освоению. Наиболее значимыми факторами здесь следует считать работу ВНИИДАД по изучению международных стандартов по управлению документами, разработанных ИСО ТК 46 «Информация и документация». В результате этой работы один за другим были приняты основные национальные стандарты по управлению документами, которые послужили методологической основой для проектирования и внедрения информационных систем в сфере делопроизводства.

Параллельно РОО «Гильдия управляющих документацией» был подготовлен официальный перевод Европейской спецификации MoReq2 «Типовые требования к управлению электронными официальными документами». В разработке этого европейского стандарта приняли участие большое количество профессиональных сообществ и специалистов в области

разработки программного обеспечения и документооборота. Его русскоязычный перевод был призван, с одной стороны стать инструментом для разработки технического задания, выбора, сравнения и оценки систем электронного документооборота [Князева, 2011], с другой – мог быть использован для сертификации представленных на рынке СЭД на предмет соответствия требованиям данной спецификации [Афанасьев, 2015] при наличии такого запроса со стороны вендоров.

Следует отметить, что работа по освоению международного опыта разработки, внедрения и применения информационных систем автоматизации делопроизводства и документооборота вылилась не столько в практические, сколько в методические результаты. Именно работа в данном направлении позволила четко определить, что задачу формирования единого информационного пространства можно реализовать не только путем внедрения единой СЭД, одинаковой для всех, но и путем формирования единых требований к таким системам, которые должны быть закреплены на уровне нормативных правовых документов.

С 2010 года начинается новый этап в развитии информационных систем делопроизводства и документооборота и формировании функциональных требований к ним. Он связан со значительными изменениями в законодательстве, призванными снять барьеры для повсеместного использования электронных документов. В этот период начинается реализация проектов межведомственного электронного документооборота и оказания государственных услуг в электронной форме, построение системы межведомственного электронного взаимодействия, принимаются Правила делопроизводства, содержащие раздел об особенностях работы с электронными документами, новый закон «Об электронной подписи», наконец, государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)». Все эти мероприятия создали условия для перехода к работе с электронными документами, созданными без предварительного документирования на бумаге [Баласанян, 2011]. Конкретные мероприятия, необходимые для этого перехода

были намечены в «Плане мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности», утвержденном распоряжением Правительства РФ от 12.02.2011 № 176-р. Определение требований к информационным системам электронного документооборота в данном плане стало одной из задач Минкомсвязи, как регулятора в сфере межведомственного электронного документооборота, которое издало широко известный приказ № 221 об утверждении требований к информационным системам электронного документооборота [Приказ Министерства, 2011]. Так появился первый нормативный правовой акт, закрепляющий в том числе функциональные требования к СЭД, которые сосредоточены во втором разделе этих Требований.

Специалисты в сфере работы с документами внимательно изучили этот приказ, главным образом на предмет его соответствия Правилам делопроизводства и возможности СЭД обеспечивать основные делопроизводственные функции. В целом документ был оценен, как нужный и важный, хоть и недостаточно полный, который целесообразно использовать для совершенствования СЭД ФОИВ [Иритикова, 2012; Кузнецов С.Л., 2014; Храмцовская, 2012].

В условиях перехода на безбумажный документооборот одним из важнейших вопросов стал вопрос обеспечения долговременного хранения электронных документов. В связи с этим в 2013 году ВНИИДАД провел исследование по определению документоведческих и архивоведческих требований к информационным системам [Архивоведческие и документоведческие, 2013]. Целью работы было определить единые архивоведческие и документоведческие функциональные требования к информационным системам, обеспечивающим юридически значимый электронный документооборот федеральных органов исполнительной власти и управление электронными документами на протяжении их жизненного цикла в делопроизводстве и их долговременное хранение в архивах организаций, государственных, муниципальных архивах.

При разработке архивоведческих и документоведческих функциональных требований к СЭД разработчики исходили из того принципиального положения, что любая СЭД должна обеспечивать управление жизненным циклом документа, к какой бы категории (группе) документов он не относился. По этой причине разработчиками определены основные этапы (стадии) жизненных циклов входящих, исходящих, внутренних документов, а также основные стадии текущего (оперативного) хранения документов и основные стадии хранения документов в архиве организации [Основные направления, 2016: 91–92]. Первая глава этой работы полностью посвящена описанию требований к информационной системе электронного документооборота, которые содержатся в нормативных правовых актов российской федерации, международных стандартах ИСО, спецификации MoReq. Несмотря на подробное изложение функциональных требований каждого из обозначенных документов, в работе не был проведен их сравнительный анализ. В качестве конструктивной модели при определении функциональных требований были выбраны основные этапы жизненного цикла документа в рамках каждого документопотока.

Функциональные требования авторами разделены на две группы: основные и прикладные. В качестве основных в Приложении к работе представлены перечни полей регистрационно-контрольных карточек (РКК) в СЭД с описанием функционального назначения и указанием источника, откуда данная информация должна поступить. Прикладные функциональные требования образуют функциональную модель СЭД, которая представлена перечнем автоматизируемых операций и требованиями к их выполнению. Таким образом, несмотря на впечатляющий масштаб работы, проделанный авторами исследования, функциональные требования в ней четко не были сформулированы, а оказались контекстно включены в описание полей регистрационных карточек, заполняемых при реализации соответствующих делопроизводственных функций.

В целом работа имеет большое значение, поскольку представляет полное описание системы электронного документооборота. Однако содержание материала выходит за рамки задач, обозначенных в названии работы, и соответствует уровню конкретной системы. Тем не менее, именно эта работа действительно способствовала решению одной из задач, связанных с подготовкой предложений и рекомендаций по изменению нормативно-правовой базы организации делопроизводства [Ларин, Романченко, Юмашева, 2014: 213]. Не случайно в 2016 году при разработке нового Положения о Федеральном архивном агентстве, в условиях возвращения ему функции регулятора в сфере делопроизводства, среди полномочий Росархива обозначена функция по разработке и утверждению Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов (СХЭД) в архивах государственных органов (далее – ТФТ).

При работе над содержанием требований в первую очередь необходимо определить, то именно понимается под типовыми функциональными требованиями. Очевидно, что речь идет не обо всем комплексе требований к СЭД, а только о некоторой их части, необходимо определить о какой именно части требований должна идти речь.

В сфере проектирования информационных систем существуют различные варианты классификации требований. Одним из наиболее распространенных вариантов классификации является разделение требований на следующие группы:

функциональные требования;

системно-технические требования;

требования по информационной безопасности, надежности, управлению доступом;

требования к интерфейсу, наличию специализированных АРМ для основных групп пользователей;

требования по интеграции со смежными системами и технологиями, используемыми в организации;

требования по готовности к информационному взаимодействию с другими СЭД, интернет-технологиями взаимодействия с организациями и гражданами.

Функциональные требования определяют, “что” должна делать система. Но и ответ на этот вопрос предполагает несколько групп требований.

Первая группа – определяет цели организации или клиента (потребителя) – заказчика разрабатываемого программного обеспечения. Целевые установки разработки определены в разделе 1 «Основные положения» ТФТ.

Вторая группа представляет собой пользовательские требования. Они определяют задачи пользователей системы, которые должны достигаться/выполняться пользователями при помощи создаваемой программной системы. На этом уровне пользователь определяет задачи (на уровне технического задания) для разработчика системы.

Наконец, третья группа представляет собой требования предназначенные разработчику конкретной информационной системы, где учитывают не только пользовательские, но и системные требования. На их основе разрабатывается спецификация к разработке системы.

Таким образом, мы можем сформулировать требования пользователей к соответствующим информационным системам по решению конкретных задач. Функция связана с задачей и не предполагает конкретный набор действий. Кроме того, функциональные требования не отвечают на вопрос «как», не предполагают способ (или способы) реализации конкретной задачи. Поэтому функциональными требованиями не должны задаваться ограничения на способ или техническое решение данных функций.

Основываясь на сравнении и анализе различных подходов к классификации требований к программному обеспечению в целом, и к системам электронного документооборота в частности, разработчики ТФТ остановились на следующем понимании функциональных требований.

Функциональные требования к СЭД представляют собой перечень требований, выполнение которых должна обеспечивать система для

предоставления возможности выполнения пользователями своих задач (функций, обязанностей) в соответствии с установленными нормативными документами. Кроме того, мы не должны забывать, что речь идет о подготовке проекта нормативного правового акта, требования которого являются обязательными для выполнения (типовые функциональные требования). Фактически это означает, что в документе должен быть представлен минимально необходимый набор функций СЭД установленный в соответствии с существующими нормативными правовыми документами, регламентирующими вопросы делопроизводства и архивного хранения документов в органах государственной власти.

В основу проекта Типовых функциональных требований легли следующие основные принципы:

- поддержание непрерывности этапов работы с электронными документами в процессе документооборота и хранения в архивах государственных органов;
- поддержание аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования электронных документов в СЭД и СХЭД, обеспечение преемственности метаданных электронных документов в СЭД и СХЭД;
- обеспечение информационной и функциональной совместимости СЭД и СХЭД в архивах государственных органов, включая передачу на хранение электронных документов и электронных дел;
- определение базовых требований к процессам и процедурам управления документами в СЭД и СХЭД, которые должны обеспечивать соблюдение установленных для государственных органов правил делопроизводства, правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, а также правил хранения документов.

Таким образом, разработка ТФТ, утвержденных приказом Росархива в 2020 году, является результатом многолетнего пути, который пройден разработчиками СЭД и специалистами в области делопроизводства по созданию, внедрению и использованию информационных систем,

обеспечивающих делопроизводство и документооборот [Ларин, Янковая, Суровцева, Терентьева, 2021]. На данном этапе этот нормативный правовой акт должен обеспечить создание условий для архивного хранения электронных документов, что является необходимым фактором для дальнейшего развития безбумажного документооборота и реализации основных задач по повышению доверия к электронному документу в условиях цифровой экономики.

Список литературы

1. Архивоведческие и документоведческие требования к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти / Росархив, ВНИИДАД, М., 2013. 206 с. СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД № 13729.
2. Афанасьев С.И. О требованиях к системам управления электронными документами и контроле их качества // Делопроизводство, 2015, № 1. С. 37–41.
3. Баласанян В.Э. СЭД на пути к безбумажному документообороту и электронному правительству // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2011. № 9. С. 6-13.
4. Документационное обеспечение управления в федеральных органах исполнительной власти в условиях административной реформы. Научный доклад. Деп. в ОЦНТИ ВНИИДАД, ДР 246 / ВНИИДАД, М., 2007. 135 с.
5. Иритикова В.С. Требования к информационным системам электронного документооборота ФОИВ // Делопроизводство и документооборот на предприятии, 2012, № 5. С. 62-80.
6. Князева Т.В. Функциональный анализ СЭД по требованиям спецификации MoReq // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2011. № 4-8.
7. Кузнецов С.Л. Требования к системам электронного документооборота // Делопроизводство, 2014, № 3. С. 3-7;

8. Ларин М.В., Романченко Е.В., Юмашева Ю.Ю. Разработка комплексных архивоведческих и документоведческих функциональных требований к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник архивиста. 2014. № 3. С. 209-224.
9. Ларин М.В., Янковая В.Ф., Суровцева Н.Г., Терентьева Е.В. Управление документами в цифровой экономике. М.: РГГУ, 2021. 242 с.
10. Основные направления, результаты и перспективы научных исследований по проблемам документоведения и архивоведения в российской Федерации (1991-2015 гг.). Аналитический обзор / Росархив, ВНИИДАД, М., 2016. 416 с.
11. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 2 сентября 2011 г. № 221 «Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ от 15.11. 2011, № 22304) // «Российская газета», № 261, 21.11.2011.
12. Рекомендации по выбору автоматизированных систем документационного обеспечения управления (АС ДОУ) в организациях /ВНИИДАД, М., 2003. 84 с. СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД № 10985.
13. Сведения о результатах исследования внедренных систем электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти 2013 г. [Электронный ресурс] // URL: https://digital.gov.ru/ru/documents/3837/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f (дата обращения 15.05.2023).
14. Сравнительный анализ программных систем делопроизводства и документооборота для автоматизации российских органов государственной власти, предприятий и учреждений: Метод. пособие / Составитель А.А. Пестрецов. М., 1998. 73 с. СИФ ВНИИДАД. № ДР 190-98.

15. Храмцовская Н.А. «Требования к информационным системам электронного документооборота» приняты! // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2012, № 2. С. 13-21.