

Актуальные вопросы взаимодействия в сфере управления документами
в цифровой экономике

Михаил В. Ларин

Российский государственный гуманитарный университет

Москва, Российская Федерация, e-mail: larin.m@rggu.ru

Аннотация. В докладе освещаются актуальные вопросы взаимодействия в сфере управления документами в цифровой экономике на методологической основе положений государственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Предполагается внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг населению и представителям бизнеса. Проблема взаимодействия в рамках государственного управления рассматривается на разных его уровнях. Выделены различные формы взаимодействия: соответствие современного законодательства практическим задачам цифровой экономики; терминологическое единство в сфере законодательства, нормативного и методического обеспечения по вопросам управления документами; взаимодействие систем электронного документооборота и информационных систем архивов организаций; взаимодействие информационных систем архивов организаций и информационных систем государственных архивов; взаимодействие СЭД в органах государственного управления и государственных организациях; взаимодействие традиционной системы ДОУ с информационными системами электронного документооборота, системами управления на основе данных, роботизированными информационными системами; взаимодействие ГИС между собой в процессе оказания государственных услуг и реализации функций управления; взаимодействие систем искусственного интеллекта и человеко-ориентированных информационных систем; взаимодействие граждан и органов государственной власти; взаимодействие работодателей, высших учебных заведений, научных организаций и органов государственного управления в организации подготовки квалифицированных кадров цифровой экономики.

Ключевые слова: взаимодействие, управление документами, архив, делопроизводство, архивное законодательство, архивный фонд, документальный фонд, информационное общество, цифровая экономика

Для цитирования: Ларин М. В., Актуальные вопросы взаимодействия в сфере управления документами в цифровой экономике // Управление документами в цифровой экономике:

проблемы взаимодействия: Материалы II Международной научно-практич. конф. 6 ноября 2019 г. М.: РГГУ, 2019. С. 48-55.

Actual issues of interaction in the field of records management
in the digital economy

Mikhail V. Larin

Russian State University for the Humanities

Moscow, Russian Federation, e-mail: larin.m@rggu.ru

Abstract. The report highlights topical issues of interaction in the field of records management in the digital economy on the methodological basis of the provisions of the state program “Digital Economy of the Russian Federation”. It is planned to introduce digital technologies and platform solutions in the areas of public administration and the provision of public services to the public and business representatives. The report examines the problem of interaction within public administration at different levels. Various forms of interaction have been distinguished: compliance of modern legislation with the practical tasks of the digital economy; terminological unity in the field of legislation, regulatory and methodological support on issues of records management; interaction of electronic records management systems and information systems of archives of organizations; interaction of information systems of archives of organizations and information systems of state archives; interaction of EDMS in government bodies and state organizations; interaction of the traditional system with electronic records management systems, data-based control systems, robotic information systems; GIS interaction among themselves in the process of providing public services and implementing management functions; the interaction of artificial intelligence systems and human-oriented information systems; interaction of citizens and public authorities; the interaction of employers, universities, research organizations and government in organizing the training of qualified personnel in the digital economy.

Keywords: interaction, records management, archive, paperwork, archival legislation, archive fund, documentary fund, information society, digital economy

For citation: Larin MV. Actual issues of interaction in the field of records management // Records management in the digital economy: interaction challenges: Materials of the II International scientific and practical conference. November 2019. Moscow: RSUH Publ.; 2019; 48-55.

Понятие «взаимодействие», положенное в основу основных проблем, предложенных к рассмотрению на данной конференции, является базовой философской

категорией. Она отражает процессы воздействия объектов друг на друга, их изменения, взаимную обусловленность и порождение одним объектом других. Иначе говоря, в процессе своей деятельности человек должен отдавать себе отчет в том, что любые значимые действия в разных сферах жизни общества неизбежно порождают цепочки последующих действий, приводящих к обусловленным ими изменениям среды, в которой эти действия проистекают. Особенно важно данное утверждение по отношению к системам разного типа, прежде всего к системам управления и их разновидностям – информационным системам. Устойчивость системы, ее способность к развитию, без которой она не может эффективно функционировать, обусловлена тем обстоятельством, насколько эффективно ее элементы, части системы взаимодействуют друг с другом. Безусловно, эти положения являются существенными и для сферы управления документами, особенно сейчас, когда возникла задача перехода к так называемой цифровой экономике.

Содержание мероприятий Национального проекта «Цифровое государственное управление»¹ предполагает внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг населению и представителям бизнеса. Если внимательно провести анализ планируемых на ближайшие годы мероприятий, то можно увидеть, какое большое значение придается проблеме взаимодействия в рамках государственного управления на разных его уровнях. В этих целях предполагается создание и внедрение национальной системы управления данными на базе единых функциональных и технических требований к информационным системам национальной системы управления данными, единых требований к управлению данными и их жизненным циклом, и взаимного соответствия и нормализации данных в информационных ресурсах государственных органов власти. Для этих целей, согласно паспорту проекта, необходимо организовать межведомственное взаимодействие и обмен данными, в том числе нормативной справочной информацией, на базе системы межведомственного электронного взаимодействия и единой системы нормативной справочной информации.

Остро стоит задача внедрить межведомственный юридически значимый электронный документооборот с применением электронной подписи, базирующийся на единых инфраструктурных, технологических и методологических решениях. Для этого предполагается решить задачу соответствия данных, используемых при

¹ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) [Электронный ресурс]. // URL: // <https://digital.gov.ru> (дата обращения 01.11.2019).

межведомственном электронном взаимодействии в государственных информационных системах, обеспечить единство форматов и состава метаданных, автоматизировать процессы межведомственного взаимодействия при оказании государственных услуг и исполнения функций федеральными органами исполнительной власти. При этом должна быть обеспечена возможность долгосрочного архивного хранения электронных документов с сохранением их юридической значимости для федеральных и региональных органов государственной власти.

Особое внимание проект уделяет вопросам взаимодействия граждан и организаций с государством. Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде, в 2024 г. составит, согласно прогнозу, 70%.

Данные положения далеко не полностью охватывают содержание всех разделов паспорта национального проекта. Однако даже на основе проведенного анализа можно осознать исключительное значение вопросов взаимодействия органов государственного управления в процессе реализации основных функций. С учетом того, что в настоящее время главным инструментом такого взаимодействия является документ, следует обратить особое внимание на вопросы управления документацией как неотъемлемой части мер по реализации проекта. При этом следует отметить два направления работы по цифровизации управления документами: а) переход на электронный документооборот; б) управление на основе данных. Очевидно, что эти два направления также призваны взаимодействовать между собой, причем по логике вещей, расширение сферы применения управления на основе данных должно привести к уменьшению объемов документооборота. Однако не только эта задача является актуальной при рассмотрении вопросов взаимодействия в сфере управления документами.

По нашему мнению, в число этих задач должны быть включены и другие немаловажные проблемы. Среди них:

- соответствие современного законодательства практическим задачам цифровой экономики;
- терминологическое единство в сфере законодательства, нормативного и методического обеспечения по вопросам управления документами;
- взаимодействие систем электронного документооборота и информационных систем архивов организаций;
- взаимодействие информационных систем архивов организаций и информационных систем государственных архивов;

- взаимодействие СЭД в органах государственного управления и государственных организациях;
- взаимодействие традиционной системы ДОУ с информационными системами электронного документооборота, системами управления на основе данных, роботизированными информационными системами;
- взаимодействие ГИС между собой в процессе оказания государственных услуг и реализации функций управления;
- взаимодействие систем искусственного интеллекта и человеко-ориентированных информационных систем;
- взаимодействие граждан и органов государственной власти;
- взаимодействие работодателей, высших учебных заведений, научных организаций и органов государственного управления в организации подготовки квалифицированных кадров цифровой экономики.

Безусловно, список областей взаимодействия в сфере управления документами не может быть исчерпан данным перечнем. Благодаря цифровизации перед учеными и специалистами открывается поистине безграничное, абсолютно новое поле научно-исследовательской деятельности. Причем в рамках проектов цифровой экономики эти исследования имеют шанс стать теми самыми «прорывными решениями», о которых сегодня приходится говорить только в будущем времени.

Рассмотрим отдельные аспекты рассматриваемой проблемы более подробно. Прежде всего, обратимся к вопросам взаимодействия в управлении документацией в российском законодательстве. Сегодня законодательные и иные правовые нормативные акты Российской Федерации пока лишь в общих чертах регулируют вопросы управления документацией. Действующие федеральные законы «Об архивном деле в Российской Федерации», «Об обязательном экземпляре документов», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и иные нормативные правовые акты лишь частично содержат нормы, касающиеся управления документами. Нами уже не раз поднимался вопрос о несоответствии ряда норм закона «Об архивном деле в Российской Федерации» реалиям сегодняшнего дня [1].

Снова обратим внимание на то, что после перехода Федерального архивного агентства в ведение Президента Российской Федерации и включения в состав его основных задач нормативно-правового регулирования, а также контрольных функций в области делопроизводства, произошедшие изменения, по нашему мнению, должны быть закреплены на законодательном уровне. Для этого в закон «Об архивном деле в Российской Федерации» следует включить нормативные положения о формировании и

реализации государственной политики в сфере делопроизводства и изменить его название. Как вариант, можно рассмотреть такое название закона как «Об архивном деле и организации делопроизводства в Российской Федерации».

При изменении закона целесообразно включить в него понятие «Документальный фонд Российской Федерации» как совокупность документов, образующихся в процессе деятельности органов государственного управления и подведомственных им организаций. Введение в закон этого понятия, наряду с понятием Архивного фонда Российской Федерации, даст возможность законодательно регулировать весь жизненный цикл управления документами от момента их создания в делопроизводстве до выделения к уничтожению или перехода в категорию архивных документов на единой правовой основе и более четко обозначить границы ответственности архивистов и специалистов служб делопроизводства за свои сферы деятельности, за свои комплексы документации.

Другое направление совершенствования архивного закона связано с устранением терминологических неточностей и обновлением терминологии закона. Согласно закону, архивный документ – это «материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства». Однако трудно понять, какую значимость, какую ценность, кроме стоимости в денежном выражении, представляет лист обычной писчей бумаги, на которой фиксируется информация документа? Массовое распространение электронных документов также диктует необходимость обновления термина «архивный документ». Вряд ли можно применить к современным хранилищам данных эквивалент «материального носителя». Поэтому неслучайно в программе «Цифровая экономика» указывается на необходимость законодательного решения проблем, связанных с уточнением понятия электронного документа, определением процедур хранения этих документов, использования и хранения «электронного дубликата (электронного образа) документа».

Отметим, что в докладе заместителя руководителя Росархива О.В. Наумова на заседании Совета по архивному делу в Ялте сделана попытка дать определение электронного архивного документа для включения в упомянутый закон: «электронный архивный документ – документированная информация, представленная в электронной форме на материальном носителе (материальных носителях) с возможностью его (их) изменения или замены, которая имеет метаданные (реквизиты), позволяющие ее

идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанной информации для граждан, общества и государства»¹.

По мнению О.В. Наумова, ключевое отличие электронного архивного документа от «традиционного» – отказ от неразрывной связи между содержащейся в нем информацией и конкретным физическим носителем. Однако возможность замены носителя информации, которая, согласно позиции О.В. Наумова, отличает электронный архивный документ от традиционного документа, связана не столько с его свойствами, сколько с технологией обеспечения сохранности электронных документов в архиве и вряд ли нуждается в закреплении на уровне понятийного аппарата. Да и в целом не вполне ясно, чем вызвана необходимость в таком определении и как оно поможет избежать трудностей при работе с электронными документами. Думается, что методологически правильной была бы модернизация понятия «архивный документ» в направлении его универсальности.

В любом случае, следует рассматривать электронный архивный документ как частный случай, видовое понятие от «архивного документа». Только в этом случае мы поставим электронный архивный документ в рамки действующего архивного законодательства и других нормативных актов, что является важнейшим требованием теории и практики архивного дела. Таким образом, очевидно, что закон в целом не содержит необходимого и достаточного объема норм, регулирующих функционирование электронных документов в делопроизводстве и архивном деле. Фактически это означает необходимость решительного обновления закона об архивном деле, поскольку в современном виде он не соответствует курсу государства на всестороннее применение цифровых технологий и обеспечения взаимодействия различных информационных систем, поддерживающий жизненный цикл документа.

В данном докладе нам удалось рассмотреть лишь два аспекта взаимодействия в системе управления документами. Очевидно, что другие формы взаимодействия нуждаются в серьезных научных исследованиях, которые, как мы надеемся, будут предприняты научным сообществом.

¹ Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов власти и организаций на электронный документооборот. Доклад статсекретаря – заместителя Руководителя Федерального Архивного агентства О.В. Наумова. Совет по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, г. Ялта, 8 октября 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росархива. – URL: [http://www. http://archives.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml](http://www.archives.ru/reporting/report-naumov-2019-yalta.shtml) (дата обращения: 12.10.2019).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ларин М.В.* Актуальные вопросы развития и совершенствования архивного законодательства // Отечественные архивы. 2018. № 2. С.30–37.

Информация об авторе

Михаил В. Ларин, доктор исторических наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125993, Россия, Москва, Миусская пл., 6;
larin.m@rggu.ru

Information about the author

Mikhail V. Larin, Dr. of Sci. (History), Prof., Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miuskaya Square, Moscow, Russia, 125993; *larin.m@rggu.ru*