

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.46.11.021

**Разработка систем электронного документооборота  
в деятельности органов исполнительной  
власти Красноярского края**

**Пузанов Александр Алексеевич**

Кандидат технических наук,  
старший научный сотрудник,  
профессор кафедры международного бизнеса,  
Сибирский государственный университет  
науки и технологий им. академика М.Ф. Решетнева,  
660037, Российская Федерация, Красноярск, просп. имени газеты  
«Красноярский рабочий», 31;  
e-mail: puz-anov@yandex.ru

**Онтужева Галина Александровна**

Ассистент кафедры информационных технологий в креативных и культурных индустриях,  
Гуманитарный институт,  
Сибирский федеральный университет,  
660041, Российская Федерация, Красноярск, просп. Свободный, 82;  
e-mail: galya679@mail.ru

**Полутов Анатолий Александрович**

Кандидат химических наук,  
старший научный сотрудник,  
Сибирский федеральный университет,  
660041, Российская Федерация, Красноярск, просп. Свободный, 79;  
e-mail: 19640610@mail.ru

**Аннотация**

В условиях потребности в высокой скорости обмена информацией и документами создаются информационные системы. Современные тенденции требуют от государственных органов власти адекватных мер в сфере работы с документацией. Однако на данный момент нет существенных сдвигов в оптимизации деятельности органов исполнительной государственной власти. Проведенное исследование показало, что базовыми нормативно-правовыми актами для внедрения электронного документооборота являются Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и федеральная целевая программа «Электронная Россия». Согласно выработанной государственной стратегии, электронный документооборот является составляющей инфраструктуры электронного правительства. Реализация внедрения системы «Енисей-СЭД» началась на территории Красноярского края в 2012 г. Позднее

была разработана информационная система электронного документооборота государственных органов региона с применением территориально-распределенного подхода. На сегодняшний день участниками системы «Енисей-СЭД» являются органы государственной исполнительной власти и Администрация губернатора Красноярского края, которые подписали специализированное соглашение с «Енисей-СЭД» или были определены заказчиком и являются подключенными пользователями системы. Целью разработки и внедрения «Енисей-СЭД» стал переход на юридически значимый электронный документооборот с последовательным подключением к системе всех органов государственной исполнительной власти Красноярского региона. Цель не реализована, так как в регионе отмечается ряд проблем. Эффективность использования «Енисей-СЭД» представляется возможной при разрешении рассмотренных в статье проблем, в частности, посредством разработки необходимых региональных нормативно-правовых актов.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Пузанов А.А., Онтушева Г.А., Полюттов А.А. Разработка систем электронного документооборота в деятельности органов исполнительной власти Красноярского края // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 2А. С. 171-178. DOI: 10.34670/AR.2021.46.11.021

#### **Ключевые слова**

Целевая программа, электронный документооборот, информационное общество, информационные системы, органы исполнительной власти.

## **Введение**

На данный момент современное общество нуждается в высокой скорости при совершении обмена различного рода документами и информацией, как результат, создаются и развиваются сложные информационные системы. Вследствие это изменения вносятся и в государственные программы, нормативно-правовую базу, действующее государственное законодательство. Реалии и тенденции сегодняшнего дня диктуют новые требования – необходимость принятия адекватных и эффективных мер на государственном уровне для оптимизации работы с документацией и информацией.

В 2002 г. была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)». В рамках данной программы в 2005 и 2006 гг. стартовал ряд проектов, направленных на разработку и формирование основных инфраструктурных компонентов электронного правительства [Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65, [www](#)]. При этом центральный приоритет был отведен формированию и развитию электронного правительства.

В 2010 г. была утверждена новая программа «Информационное общество (2011-2020 годы)», в которой также основной упор делался на развитие информационных технологий с их последующим внедрением во все области и сферы деятельности [Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р, [www](#)].

Позднее, в 2012 г., была запущена еще одна программа уже регионального уровня – «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Красноярском крае» [Постановление Правительства Красноярского края от 25.10.2011 № 649-п, [www](#)]. На основании данной программы был реализован проект по внедрению

специализированной информационной системы территориально-распределенного электронного документооборота государственных органов власти, который назывался «Енисей-СЭД». Разработка данной информационной системы и ее внедрение состоялись в 2015 г. [Постановление Правительства Красноярского края от 22.05.2015 № 257-п, www]. На данный момент система обслуживает свыше 5 000 специалистов, работающих в Администрации губернатора и Правительстве Красноярского края, а также других региональных организациях государственной власти.

### Основная часть

В 2017 г. был реализован ряд работ, направленных на оптимизацию функционирования пользователей в разработанной системе, появилась возможность выгрузки информации о всех обращениях граждан. Было выявлено, что за 2017 г. системой «Енисей-СЭД» было обработано 423 016 документов и гражданских обращений, а совокупное количество документов, которые находятся в системе, превысило 5 млн.

В 2018 г. был реализован переход на документооборот в безбумажной форме для участников «Енисей-СЭД». Также в 2018 г. в системе была реализована опция электронного согласования между ведомствами проектов региональных нормативно-правовых актов [Отчет об основных направлениях деятельности агентства информатизации и связи Красноярского края в 2018 году, www].

Таким образом, на данный момент в Красноярском крае есть предпосылки и условия для дальнейшего развития и совершенствования информационных технологий для документационного обеспечения процессов управления. Однако нет существенных сдвигов в оптимизации деятельности органов исполнительной государственной власти. Отмечается межведомственный уровень проблем, которые препятствуют повышению эффективности применения технологий в области телекоммуникаций и информации. Разрешение имеющихся проблем требует значительных ресурсов для согласования действий государственных органов.

Формирование и развитие межведомственной инфраструктуры для эффективного информационного обмена представляется возможным посредством программно-целевого подхода.

Если говорить об уровне формирования и внедрения электронного правительства на территории Красноярского края, необходимо обратиться к его основным этапам. В регионе внедрение системы «Енисей-СЭД» стартовало в 2012 г. в рамках целевой программы. А уже в 2016 г. доля органов исполнительной власти региона, которые выполняли обмен данными посредством «Енисей-СЭД», составила 100%.

Дальнейшая оптимизация документооборота и внедрение «Енисей-СЭД» напрямую зависят от наличия функционала для внедрения электронного документооборота, имеющего полноценную юридическую значимость, в противном случае вся реализация проекта лишается смысла и представляет собой копию бумажного документооборота. Необходимо отметить, что на данный момент нет такого официального термина, как юридически значимый документооборот, что объясняет возникновение ряда трудностей при применении данного понятия.

Физический документ на бумаге представляет собой физический объект, который можно контролировать в процессе перемещения, подготовки и реализации. Готовый бумажный документ может издаваться или переходить в иную систему документооборота, дело или архив.

Но бумажный документ всегда остается контролируемым визуально воспринимаемым физическим объектом [Лисицин, 2015].

Электронный документ создается, передается, хранится и существует в рамках информационной системы. Его визуальное восприятие осуществляется посредством монитора или бумажной распечатки. Контроль в течение всего жизненного цикла выполняется внутри системы электронного документооборота. В связи с этим возникает ряд вопросов, которые необходимо разрешить для позиционирования электронных документов в современной коммуникационной системе. Наиболее важным вопросом является признание статуса официального документа и обеспечение возможности использования электронных документов в качестве доказательной базы [Летягин, Зуев, www; Коновалова, Жуликова, 2011].

Таким образом, под юридически значимым документом необходимо понимать документ, обладающий возможностью использования в качестве доказательной базы, то есть это документ, содержание которого признается подлинным. В связи с этим к юридически значимым документам относятся те электронные документы, которые отвечают следующим критериям: целостность, аутентичность, пригодность для применения, достоверность.

В соответствии с программой «Развитие информационного общества» был реализован обмен сведениями посредством системы электронного документооборота, при этом не был реализован юридически значимый электронный документооборот. В соответствии с программой «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Красноярском крае на 2012–2015 годы» была сформирована специализированная система для обмена информацией посредством электронного документооборота территориально-распределенного типа, но опять же не был реализован юридически значимый электронный документооборот.

Если возвращаться к «Енисей-СЭД», основной задачей ее разработки была автоматизация и оптимизация использования общего документооборота, которые включали в себя подготовку; согласование; регистрацию; передачу адресатам; передачу на исполнение; контроль за исполнением; составление отчетности.

Внедрение «Енисей-СЭД» в работу государственных органов Красноярского края происходило при наличии ряда проблем:

- 1) Отсутствие нормативно-правовой базы для регламентации операции с электронным документооборотом.
- 2) Отсутствие установленных стандартом, норм, требований для работы с системами электронного документооборота. Из этого вытекает необходимость принятия самостоятельного решения об используемых региональных программных продуктах. Данный факт диктует необходимость решения вопроса интеграции программ, так как для этого нужны существенные финансовые ресурсы.
- 3) Сопrotивление со стороны сотрудников, так как работники опасаются осложнения ежедневных процессов или увольнения вследствие полной автоматизации процессов.

Решение последней проблемы представляется возможным посредством обучения персонала и формирования у них установки, что автоматизация способствует повышению качества реализуемых процессов, а не сокращению численности штата. В рамках обучения необходимо знакомить сотрудников с преимуществами и перспективами использования электронного документооборота, с техническими возможностями и опциями современных систем.

Таким образом, базовыми нормативно-правовыми актами для внедрения электронного документооборота являются Федеральный закон «Об информации, информационных

технологиях и о защите информации» и программа «Электронная Россия» [Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ, www]. Согласно выработанной государственной стратегии, электронный документооборот является составляющей инфраструктуры электронного правительства. Реализация внедрения системы «Енисей-СЭД» началась на территории Красноярского края в 2012 г. Позднее была разработана информационная система электронного документооборота государственных органов региона с применением территориально-распределенного подхода. На сегодняшний день участниками системы «Енисей-СЭД» являются органы государственной исполнительной власти и Администрация губернатора Красноярского края, которые подписали специализированное соглашение с «Енисей-СЭД» или были определены заказчиком и являются подключенными пользователями системы. Целью разработки и внедрения «Енисей-СЭД» был переход на юридически значимый электронный документооборот с последовательным подключением к системе всех органов государственной исполнительной власти Красноярского региона. Однако данная цель до сих пор не реализована, так как в регионе отмечаются следующие проблемы:

- отсутствие нормативно-правовой базы для нормального формирования и работы юридически значимого электронного документооборота;
- отсутствие понимания и интерпретации понятия (на сегодняшний день под электронным документом понимается электронная копия бумажного документа, как результат, современные документооборот и делопроизводство ориентированы на физические документы на бумажных носителях);
- проблема подтверждения подлинности электронных документов;
- проблема архивирования электронных документов, так как их хранение требует организации сложной инфраструктуры, при этом нужно учитывать, что информационные технологии регулярно обновляются и развиваются (переход с одной информационной технологии на другую сопровождается переносом колоссальных объемов информации и хранящихся данных);
- «человеческий фактор».

Перспективой развития электронного документооборота станет расширение пользователей «Енисей-СЭД», к системе необходимо подключить органы местного самоуправления, учреждения, которые подчиняются органам исполнительной государственной власти.

Эффективность использования «Енисей-СЭД» представляется возможной при разрешении перечисленных проблем, в частности, посредством разработки необходимых региональных нормативно-правовых актов.

## **Заключение**

Процесс создания электронных документов запущен, движется лавинообразно, его уже невозможно остановить. И как бы мы ни старались прислушаться к просьбам специалистов Росархива не торопиться с переходом на электронный документооборот, современный мир требует двигаться только вперед. Таким образом, необходимо на законодательном уровне закрепить ведущие практики работы в системах электронного документооборота. Задачи, которые сегодня стоят перед региональными органами государственной исполнительной власти, требуют отказа от применения бумажных документов, так как электронный документооборот и цифровые технологии оптимизируют реализуемые процессы.

## Библиография

1. Коновалова Е.С., Жуликова О.В. Электронный документ в информационном обществе // Вестник ТГУ. 2011. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnyy-dokument-v-informatsionnom-obschestve>.
2. Летягин М.Ю., Зуев М.С. Защита электронных документов // Гаудеамус. 2012. № 20. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-elektronnyh-dokumentov-1>.
3. Лисицин А.Л. Программный комплекс оцифровки документов на бумажной основе // Computational nanotechnology. 2015. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmnyy-kompleks-otsifrovki-dokumentov-na-bumazhnoy-osnove>.
4. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы): распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р (ред. от 26.12.2013) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_106767ю](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106767ю)
5. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200>.
6. О создании государственной межведомственной информационной системы электронного документооборота Правительства Красноярского края и иных органов исполнительной власти Красноярского края «Енисей-СЭД»: постановление Правительства Красноярского края от 22.05.2015 № 257-п // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW123&n=136756>.
7. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы): постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/184120>.
8. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/)
9. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Красноярском крае» на 2012 – 2015 годы: постановление Правительства Красноярского края от 25.10.2011 № 649-п // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW123;n=88824#07825672855301716>.
10. Отчет об основных направлениях деятельности агентства информатизации и связи Красноярского края в 2018 году. URL: <http://www.it.krskstate.ru/press/otchety/0/print/yes>.

## Development of electronic document circulation systems in the activities of executive authorities of the Krasnoyarsk region

**Aleksandr A. Puzanov**

PhD in Technical Sciences, Senior Researcher,  
Professor at the Department of international business,  
Siberian State University of Science and Technology  
named after Academician M.F. Reshetnev,  
660037, 31 imeni gazety "Krasnoyarskii rabochii" av., Krasnoyarsk,  
Russian Federation;  
e-mail: puz-anov@yandex.ru

**Galina A. Ontuzheva**

Assistant of the Department of information technology in the creative  
and cultural industries,  
Humanitarian Institute of the Siberian Federal University,  
660041, 82 Svobodnyi av., Krasnoyarsk, Russian Federation;  
e-mail: galya679@mail.ru

**Anatolii A. Polyutov**

PhD in Chemistry, Senior Researcher,  
Siberian Federal University,  
660041, 79 Svobodnyi av., Krasnoyarsk, Russian Federation;  
e-mail: 19640610@mail.ru

**Abstract**

In the context of the need for a high speed of exchange of information and documents, information systems are created. Modern trends require government authorities to take adequate measures in the field of work with documentation. However, at the moment there are no significant shifts and optimization of the activities of executive government bodies. The study shows that the basic regulatory legal acts for the introduction of electronic document management are the Federal Law "On Information, Information Technologies and Information Protection" and the federal target program "Electronic Russia". According to the developed state strategy, electronic document management is a component of the e-government infrastructure. Implementation of the Yenisei system began on the Krasnoyarsk region in 2012. Later, an information system for electronic document management of state bodies of the region was developed using a geographically distributed approach. Today, the participants of the Yenisei system are the state executive authorities and the Administration of the Governor of the Krasnoyarsk Territory, which have signed a specialized agreement with Yenisei system or were determined by the customer and are connected users of the system. The purpose of the development and implementation of "Yenisei system" was the transition to a legally significant electronic document flow with a serial connection to the system of all state executive bodies of the Krasnoyarsk region. The goal was not realized, as a number of problems are noted in the region. The effectiveness of the use of "Yenisei system" appears to be possible when resolving the problems discussed in the article, in particular, through the development of the necessary regional regulations.

**For citation**

Puzanov A.A., Ontuzheva G.A., Polyutov A.A. (2021) Razrabotka sistem elektronnoy dokumentooborota v deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti Krasnoyarskogo kraya [Development of electronic document circulation systems in the activities of executive authorities of the Krasnoyarsk region]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (2A), pp. 171-178. DOI: 10.34670/AR.2021.46.11.021

**Keywords**

Target program, electronic document circulation, information society, information systems, executive authorities.

**References**

1. Konovalova E.S., Zhulikova O.V. (2011) Elektronnyy dokument v informatsionnom obshchestve [Electronic document in the information society]. *Vestnik TGU* [Bulletin of Tomsk State University], 7. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnyy-dokument-v-informatsionnom-obshchestve> [Accessed 12/04/2020].
2. Letyagin M.Yu., Zuev M.S. (2012) Zashchita elektronnykh dokumentov [Protection of electronic documents]. *Gaudeamus*, 20. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/zashchita-elektronnykh-dokumentov-1> [Accessed 11/04/2020].

3. Lisitsin A.L. (2015) Programmnyi kompleks otsifrovki dokumentov na bumazhnoi osnove [Software complex for digitizing documents on a paper basis]. *Computational nanotechnology*, 3. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmnyy-kompleks-otsifrovki-dokumentov-na-bumazhnoy-osnove> [Accessed 18/04/2020].
4. O federal'noi tselevoi programme "Elektronnaya Rossiya (2002 – 2010 gody)": postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.01.2002 № 65 [On the federal target program "Electronic Russia (2002 – 2010)": Decree of the Government of the Russian Federation No. 65 of January 28, 2002]. *SPS "Garant"* [SPS Garant]. Available at: <https://base.garant.ru/184120>.
5. O gosudarstvennoi programme Rossiiskoi Federatsii «Informatsion-noe obshchestvo (2011 – 2020 gody): rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 20.10.2010 № 1815-r (red. ot 26.12.2013) [On the state program of the Russian Federation "Information Society (2011 – 2020): Order of the Government of the Russian Federation No. 1815-r of October 20, 2010 (as amended on December 26, 2013)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_106767yu](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106767yu) [Accessed 11/04/2020].
6. O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda: ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204 (red. ot 19.07.2018) [On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024: Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 07, 2018 (as amended on July 19, 2018)]. *SPS "Garant"* [SPS Garant]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200> [Accessed 18/04/2020].
7. O sozdanii gosudarstvennoi mezhvedomstvennoi informatsionnoi si-stemy elektronnogo dokumentooborota Pravitel'stva Krasnoyarskogo kraia i inykh organov ispolnitel'noi vlasti Krasnoyarskogo kraia "Enisei-SED": postanovlenie Pravitel'stva Krasnoyarskogo kraia ot 22.05.2015 № 257-p [On the creation of the state interdepartmental information system of electronic document management of the Government of the Krasnoyarsk Territory and other executive bodies of the Krasnoyarsk Territory "Yenisei-SED": Resolution of the Government of the Krasnoyarsk Territory No. 257-p of May 22, 2015]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW123&n=136756> [Accessed 03/04/2020].
8. Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informa-tsii: feder. zakon ot 27.07.2006 № 149-FZ [On information, information technologies and information protection: Federal Law No. 149-FZ of July 27, 2006]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798) [Accessed 14/04/2020]
9. Ob utverzhdenii dolgosrochnoi tselevoi programmy «Razvitie infor-matsionnogo obshchestva i formirovanie elektronnogo pravitel'stva v Krasnoyarskom krae» na 2012 – 2015 gody: postanovlenie Pravitel'stva Krasnoyarskogo kraia ot 25.10.2011 № 649-p [On the approval of the long-term target program "Development of the information society and the formation of electronic government in the Krasnoyarsk Territory" for 2012 – 2015: Resolution of the Government of the Krasnoyarsk Territory No. 649-p of October 25, 2011]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW123;n=88824#07825672855301716> [Accessed 12/04/2020].
10. *Otchet ob osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti agentstva informatiza-tsii i svyazi Krasnoyarskogo kraia v 2018 godu* [Report on the main activities of the agency of informatization and communications of the Krasnoyarsk Territory in 2018]. Available at: <http://www.it.krskstate.ru/press/otchety/0/print/yes> [Accessed 12/04/2020].