

УДК 005.92

Ларин Михаил Васильевич, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой автоматизированных систем документационного обеспечения управления, Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ), г. Москва, Россия

e-mail: larin.m@rggu.ru

УПРАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТАМИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ: РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ХРАНЕНИЯ АРХИВНЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКУМЕНТОВ

Аннотация. Проблема организации архивного хранения электронных документов в нашей стране уже целое десятилетие является актуальной. Следует отметить, что в мире накоплен опыт в этом направлении, охватывающий разные тенденции, концепции и решения. В ряде стран задача архивного хранения электронных документов возлагается на национальные архивы, которые формируют массивы электронных документов. Среди этих стран можно назвать США, Австралию, ФРГ, Великобританию, ряд других европейских архивов. Анализ ситуации показывает, что в каждом отдельном случае реализуется та или иная стратегия работы с электронными документами. В докладе рассматривается российский опыт нормативного регулирования архивного хранения электронных документов.

Ключевые слова: архив, архивное дело, электронные документы, нормативное регулирование, правила.

DOCUMENT MANAGEMENT IN DIGITAL EPOCH: DEVELOPING LEGAL REGULATION OF ORGANIZATION OF STORAGE OF ARCHIVE ELECTRONIC DOCUMENTS

Mikhail Larin, Head of the Department of electronic records management systems,

doctor of Historical Sciences, Professor, Historical and Archival Institute of the Russian State University for the Humanities (RGGU)

e-mail: larin.m@rggu.ru

Abstract. The problem of organizing archival storage of electronic documents in our country has been relevant for a decade. It should be noted that the world has accumulated experience in this direction, covering various trends, concepts and solutions. In a number of countries, the task of archiving electronic documents is assigned to national archives, which form arrays of electronic documents. Among these countries can be called the USA, Australia, Germany, Great Britain, and a number of other European archives. An analysis of the situation shows that in each individual case one or another strategy for working with electronic documents is implemented. The report examines the Russian experience in regulatory regulation of archival storage of electronic documents.

Key words: archiving, archives, electronic documents, regulations, rules

Проблема организации архивного хранения электронных документов в нашей стране уже целое десятилетие является актуальной. Следует отметить, что в мире накоплен опыт в этом направлении, охватывающий разные тенденции, концепции и решения. В ряде стран задача архивного хранения электронных документов возлагается на национальные архивы, которые формируют массивы электронных документов. Среди этих стран можно назвать США, Австралию, ФРГ, Великобританию, ряд других европейских архивов. Анализ ситуации показывает, что в каждом отдельном случае реализуется та или иная стратегия работы с электронными документами. Как правило, стратегические документы приняты руководством архивов и доступны для ознакомления на сайтах соответствующих национальных архивов [Суровцева, 2017; Ларин, 2018]. В ряде стран (Украина, Белоруссия и др.) созданы

специальные архивы электронных документов, действующие на основе соответствующих нормативных актов.

В Российской Федерации пока не установлены специальные нормы по организации хранения электронных архивных документов. В свое время делались попытки организации архивов электронных документов в ряде субъектов Российской Федерации: в Москве, в Чувашии и Калмыкии. В Московском городском объединении архивов эксперимент достаточно быстро был прекращен, о работе других архивов электронных документов актуальной информации практически нет. На сайте Управления по делам архивов Чувашской Республики представлена информация о Государственном архиве электронной документации, из которой можно заключить, что архив осуществляет государственное хранение и ведет учет электронных документов, баз данных и обеспечивающих их функционирование программных средств, хранящихся в архиве; ведет список организаций-источников комплектования архива, организацию проведения экспертизы ценности и отбор электронных документов, а также баз данных для передачи их на государственное хранение; комплектуется электронными документами, базами данных, создаваемыми в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, организациях и предприятиях; организует изучение и использование электронных документов и баз данных; формирует базы данных и другие информационно-поисковые системы по документам Архивного фонда Чувашской Республики; создает электронный страховой фонд и фонд пользования на уникальные и особо ценные документы Архивного фонда Чувашской Республики; ведет научно-исследовательскую и методическую работу в области архивоведения, документоведения и археографии [Чувашская республика]. К сожалению, опыт чувашских архивистов недостаточно освещен в специальных изданиях, поэтому его трудно объективно оценить.

Можно высказать предположение, что общая политика Росархива направлена на то, чтобы государственные архивы на федеральном,

региональном и муниципальном уровне самостоятельно решали задачи организации работы с электронными документами в рамках действующего законодательства и правил работы. При этом возникает вопрос, насколько соответствует выбранная стратегия требованиям времени? Известно, что Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривает, в том числе, разработку изменений в нормативные правовые акты в целях формирования как базовых понятий («электронный документ», «электронный архив» и другие, обеспечивающие формирование единой цифровой среды доверия), так и других институтов цифровой экономики. Предусматривается ускоренный переход государственного управления к электронному документообороту, к отказу от документов на бумажной основе. Эта тенденция четко прослеживается и в мировой практике. В США, например, Национальный архив (NARA) объявил о том, что будет принимать на хранение только электронные документы [Каплина, 2019]. В этом же направлении строят планы и британские архивисты [Стратегия].

Накопленный опыт говорит о том, что традиционные архивы не готовы осуществлять полноценное хранение электронных и цифровых документов. В соответствии с Программой информатизации Федерального архивного агентства в нашей стране принято решение (и начата его реализация) по созданию Центра хранения электронных документов (ЦХЭД) при Государственном архиве Российской Федерации. В настоящее время известно, что этот Центр будет размещен в Калужской области в городе Обнинске. Ведется проектирование здания ЦХЭД и одновременно НИИ «Восход» разрабатывает Концепцию хранения электронных документов в ЦХЭД и техническое задание на соответствующую информационную систему. При этом возникает значительное число теоретических, методических и практических вопросов, на которые нужно давать оперативные ответы.

Кажется очевидным, что в первую очередь этот проект должен соответствовать правовым нормам хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, в том числе электронных. Поэтому

вполне ожидаемым является решение, что все процессы архивной работы с электронными документами должны быть регламентированы правилами. Первый этап регламентации был выполнен специалистами ВНИИДАД в 2011-2014 гг., когда были разработаны методические рекомендации по работе с электронными документами на всех стадиях их жизненного цикла [Ларин, Янковая]. Предусматривалось, что методика работы с электронными документами будет опробована в Федеральном архиве электронной документации, который специалисты ВНИИДАД предлагали создать еще более десяти лет назад. Однако создание такого архива в то время было признано преждевременным.

Логическим завершением этого этапа исследования электронных документов стало включение положений об электронных архивных документах в «Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях». В Правилах было впервые сформулировано современное понимание электронных документов и изложены требования по их хранению, комплектованию, учету и использованию. Согласно правилам, в архиве должны быть созданы соответствующие условия для хранения и работы с электронными документами. Установлен формат хранения текстовых электронных документов – PDF/A. Правила закрепили установленный международным стандартом и утвержденный постановлением правительства контейнерный метод передачи электронных документов на архивное хранение. Согласно Правилам, в контейнер включается сам электронный документ в оригинальном формате, его копия в формате PDF/A и файлы метаданных, в том числе файлы электронных подписей, которые сопровождали данный документ в течение его жизненного цикла [Ларин, Наумов]. Такой контейнер при поступлении в архив легко мог быть преобразован из транспортного в контейнер хранения электронного документа. Таким образом, на уровне архива организации правилами была закреплена процедура формирования единицы

хранения – электронного дела по номенклатуре дел в виде или совокупности контейнеров документов или одного контейнера (документа). При этом, в момент передачи дел на хранение в государственный архив архивисты могли оперировать контейнерами электронных документов, передавая их в установленном порядке на государственное хранение уже в форматах архивного хранения, применив требуемые процедуры конвертирования и миграции электронных документов. Следует добавить, что это положение закреплено Правилами делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления [Янковая]. В соответствии с п. 7.13., при подготовке электронных документов, отобранных к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления, выполняются основные процедуры работы с документами, предусмотренные Правилами 2015 г. Таким образом, при разработке новой редакции Правил делопроизводства была обеспечена их преемственность и совместимость с положениями Правил 2015 г.

В мае 2020 года Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрирован приказ Федерального архивного агентства «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» [Приказ]. Рассмотрим вопрос о том, обеспечена ли преемственность положений Правил 2015 года новыми Правилами, регулирующими работу государственных и муниципальных архивов.

В пункте 37.13. Правил 2020 года указывается, что архив ведет прием на хранение электронных документов в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства по описям электронных дел, документов. Основанием для такого решения составители Правил назвали п.7 Положения о Росархиве, где записано, что этот орган издает нормативные правовые акты, определяющие порядок использования архивных документов в государственных и

муниципальных архивах, а также иные нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением нормативных правовых актов по вопросам, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Поскольку до настоящего времени вышеназванный Порядок не разработан, можно сделать вывод о том, что в новых основополагающих Правилах работы государственных архивов 2020 года кардинальный вопрос о формах и методах приема на хранение электронных документов просто обойден разработчиками. Остается предположить, что нормы, касающиеся приема на хранение в государственные и муниципальные архивы электронных документов, в ближайшее время будут разработаны.

В то же время, в других разделах правил вопросы работы с электронными архивными документами, хотя бы фрагментарно, отражены. Обратимся к анализу этих положений. Из текста Правил 2020 года можно заключить, что основной способ хранения электронных документов предполагает использование «физически обособленных носителей» в упаковке, рекомендованной их производителем. К сожалению, правила не указывают, какие носители входят в это понятие и какие из них (дискета, жесткий диск, компакт-диск, флеш-память и др.) являются предпочтительными как более надежные. Такая неопределенность может привести к тому, что по разным причинам возникнут сложности с воспроизведением информации, зафиксированной на такого рода носителях спустя какое-то не очень продолжительное время. В Рекомендациях ВНИИДАД по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах 2013 года указывалось, что моральное и физическое устаревание устройств считывания и записи информации составляет 10-15 лет, после чего следует их быстрое вытеснение из производства. Моральное устаревание носителей информации

представляется неизбежным, поскольку достижения в технологиях хранения постоянно изменяют способы физического хранения электронных документов (происходят, например, изменения в технологии записи, в интерфейсах оборудования/программного обеспечения дисковых приводов), изменяются способ физического представления потока битов, лежащего в основе документированной информации (например, использование кодов с коррекцией ошибок) и конструктивные параметры носителей. Как следствие, со временем более старые носители информации становятся несовместимыми с появившимися позднее носителями и оборудованием. Эти технологические изменения нужно учитывать при организации долговременного хранения электронных документов.

Такие выводы были сделаны семь лет назад, когда информационно-техническая база архивов не была достаточно развитой. В настоящее время, по нашему убеждению, более правильной была бы ориентация архивов на использование в целях хранения электронных документов, поступающих на постоянное хранение из источников комплектования, в информационной системе архива (серверное хранение), разработанной с учетом Типовых функциональных требований к ним [Суровцева, 2019].

В пункте 7.1. Правил 2020 года изложены нормы, которые включают в себя возможность хранения электронных документов в информационной системе архива – на собственном оборудовании архива или *в федеральном и (или) региональном хранилище электронных документов*. Поскольку в тексте правил и в других нормативных актах Росархива не определено понятие федерального и (или) регионального хранилища электронных документов, а также не дано правовой основы внеархивного хранения документов АФ РФ, такое решение представляется по меньшей мере преждевременным и необоснованным. Больше того, в тексте правил далее упоминается возможность применения облачных технологий: «7.3. Нормативные условия хранения электронных документов в информационной системе архива обеспечиваются: резервным копированием электронных документов, в том числе при

применении *облачных технологий*, и их конвертацией в современные форматы». Логически очень сложно объяснить основания появления этой записи в правилах, еще труднее выполнить ее на практике.

Исходя из вышесказанного, можно сделать заключение, что вопросы хранения электронных документов в правилах представлены фрагментарно и не системно, часть из них нуждается в дополнительных разъяснениях. Например, в разделе «Особенности учета электронных документов» предписывается учитывать основной и рабочий экземпляры в описи под одним порядковым номером. Как это сделать практически, непонятно. Не вполне обоснованной представляется и норма о том, что «к описи электронных дел, документов прилагаются реестры документов электронного дела, в которых указываются файлы, составляющие электронные документы, даты и время их последнего изменения, объем в байтах, форматы файлов». При существующем порядке описи и реестры к ним следует утверждать в бумажном виде в трех экземплярах, дополнительно требуется электронная копия описи в формате, согласованном с архивом. При среднем объеме одного дела в сто документов, можно представить, что количество страниц описи с реестрами значительно увеличится. Вероятно, было бы уместно сделать примечание о том, что эти реестры прилагаются к описи в электронном виде или включаются в ее электронную копию.

В целом, сравнивая полноту освещения работы с электронными документами в действующих нормативных актах Росархива, следует сделать вывод о том, что новые Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях не закрепили сложившуюся тенденцию на создание полноценной нормативной базы по организации архивного хранения электронных документов, которая прослеживалась в 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 2015 года и в Правилах делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления 2019 года.

Вероятно, решение этой задачи связывается с реализацией проекта создания Центра хранения электронных документов на программной платформе и в соответствии с концепцией, разрабатываемой НИИ «Восход» в рамках Федеральной программы «Цифровая экономика». Однако это решение еще далеко от своей практической реализации. Как показывает практика, совместить интересы специалистов в сфере информатизации и интересы архивистов зачастую бывает чрезвычайно сложно. Поэтому грамотное и всеобъемлющее формулирование норм Правил не только имеет важное значение для построения ЦХЭД. Оно принципиально необходимо архивам регионального и муниципального уровня, с надеждой ожидающих от федерального органа исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства центра разработки и реализации государственной политики по управлению электронными документами.

Список источников:

Каплина О.В. Вопросы комплектования электронными документами Национального архива США (NARA) // Управление документами в цифровой экономике: проблемы взаимодействия: Материалы II Международной научно-практич. конф. Москва, 6 ноября 2019 г. / Под общ. ред. А.Б. Безбородова. М.: РГГУ, 2019. С. 244–251.

Ларин М.В. Организация работы с электронными документами в Федеральном архиве Германии // Документ. Архив. Информационное общество: сборник материалов III-й научно-практической конференции. М.; «Термика.Ру», 2018. С. 371-378.

Ларин М.В., Наумов О.В. О Правилах работы с архивными документами в органах государственной власти, местного самоуправления и организациях // Отечественные архивы. 2015. № 5. С. 3–8.

Ларин М.В., Янковая В.Ф. Электронные документы и научно-методическое обеспечение управления ими в делопроизводстве и архиве // Отечественные архивы. 2014. № 3. С. 43–49.

Приказ Федерального архивного агентства от 02.03.2020 № 24 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.05.2020 N 58396) // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 21.05.2020.

Стратегия Национального архива Великобритании «Archives for Everyone» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/plans-policies-performance-and-projects/our-plans/archives-for-everyone>.

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

Суровцева Н.Г. Требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов: проблемы и решения // Вестник архивиста. 2019. № 1. С. 102–113.

Чувашская республика. Управление по делам архивов. Государственный архив электронной документации Чувашской Республики. [Электронный ресурс] // URL: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=1&id=15287 (дата обращения 29.05.2020)

Янковая В.Ф. Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления: к введению в действие // Отечественные архивы. 2020. № 2. С. 3–12.