

УДК 004.75+025.4.036

АРХИВЫ БУДУЩЕГО НАЧИНАЮТСЯ СЕГОДНЯ

Ю. Ю. Юмашева

Рассматриваются перспективы развития архивного дела Российской Федерации в связи с процессом перехода на электронный документооборот.

Ключевые слова: архивы, электронный документ, электронный документооборот.

Историк – профессия «зависимая». Ни для кого не секрет, что наши знания о прошлом во многом зависят от того, какие исторические источники – документы и артефакты – сохранились, дошли до наших дней, доступны для исследователя, от его мастерства, выражающегося в умении выбрать и применить наиболее адекватные корпусу источников методы изучения, а затем дать такую трактовку полученных результатов, которая бы максимально точно и полно вписывалась в исторический контекст.

В соответствии с этим историка лишь отчасти занимают современные ему процессы, в ходе которых возникают новые виды и типы документов, развиваются новые процедуры работы с ними в течение «активной фазы» их жизненного цикла. Интерес пробуждается после передачи этих документов в архив и связан исключительно с возможностью их дальнейшего изучения. При этом инструментарий историка – основные методы изучения письменных источников (документов) – мало чем отличается от методов работы с ними в период «активной фазы» жизненного цикла.

Однако в начале третьего тысячелетия, ознаменованного переходом к информационному обществу, привычный и отточенный тысячелетиями процесс терпеливого ожидания момента передачи документа из области «текущего делопроизводства» в область архивного хранения должен быть видоизменен и дополнен мониторингом и внимательным изучением современных тенденций в области делопроизводства и документооборота. Это связано со стремительно изменяющимся информационным пространством, влияющим на возникновение новых, не типичных и не привычных, форм фиксации информации, требующих выработки инструментов ее верификации и установления аутентичности, влекущих за собой трансформацию стереотипных форм работы с ней и ее последующего хранения и, как следствие, изменение организационных основ архивной отрасли.

Все эти обстоятельства уже сейчас сказываются на состоянии архивной сферы Российской Федерации, которая имеет несколько основных особенностей.

Первая обусловлена юридическим статусом Федерального архивного агентства (Росархива), которое в результате административной реформы 2004 г. утратило часть своих функций и полномочий. Это положение закреплено в тексте Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» (№ 125 от 01.10.2004 г.) и Положении о Федеральном архивном агентстве (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 290 от 17.06.2004 г.). В частности, Росархив, как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный выступать от лица Российской Федерации, непосредственно руководит организацией хранения, комплектования, учета и использования архивных документов и архивных фондов не во всех организациях, имеющих право хранить и хранящих документы Архивного фонда РФ, а только в федеральных государственных архивах, федеральных музеях и библиотеках, федеральных органах государственной власти, государственных внебюджетных фондах, академиях наук Российской Федерации, имеющих государственный статус, а также в федеральных государственных унитарных предприятиях [ФЗ № 125, 2004, ст. 4, п. 1]. Чтобы понять смысл кроющихся за этой формулировкой проблем, стоит обратиться к статистике.

Как было отмечено в отчетном докладе руководителя Федерального архивного агентства А. Н. Артизова на заседании расширенной коллегии агентства 15 марта 2011 г., «общие объемы архивных документов по данным последней паспортизации на 1 января 2010 г. с разбивкой по федеральным, региональным и муниципальным архивам, а также государственным музеям и библиотекам, организациям Российской академии наук (РАН) и ведомственным архивам, которые по закону имеют право постоянно или депозитарно (т.е. долговременно) хранить документы, ... составляют 494 млн. дел». Из них на «федеральные архивы приходится примерно 9%, государственные

архивы субъектов Российской Федерации – 29%, муниципальные архивы – 13%, музеи и библиотеки, а также архивы РАН – 3%, наконец, ведомственные архивы государственных и муниципальных органов и организаций – 46%» [Артизов, 2011]. Из этой цитаты становится очевидным, что под непосредственным контролем Федерального архивного агентства находится только 12% от всего объема документов Архивного фонда, весь остальной объем распределяется между архивными органами субъектов Российской Федерации, муниципальными образованиями и органами местного самоуправления.

Возникшую дискретность в вопросах архивного дела (а значит, и сохранности документов для будущих исследований!) на практике не могут преодолеть ни закрепленный в законодательстве функционал Росархива в виде «разработки и проведения единой государственной политики в области архивного дела, а также установление единых правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов и контроль за соблюдением указанных правил» [ФЗ № 125, 2004, ст. 4, п. 1–2], ни требование к «государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и гражданам... руководствоваться в работе с архивными документами законодательством Российской Федерации (в том числе правилами, установленными специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти)...» [ФЗ № 125, 2004, ст. 14, п. 5].

Очевидно, что нынешнее положение в организации архивной сферы страны нуждается в серьезном переосмыслении и трансформации. Как было отмечено в уже упомянутом выступлении А. Н. Артизова, «проект соответствующего постановления подготовлен, прошел согласование в Минэкономразвития России, в Минфине России и в настоящее время внесен в Правительство Российской Федерации. Его продвижение осложняет лишь один вопрос: необходимость дополнительных штатов для выполнения новых полномочий в условиях принятых решений о сокращении численности чиновников» [Артизов, 2011].

Вторая особенность заключается в активно развивающемся процессе формирования «негосударственного архивного сектора» экономики, де-факто обеспечивающего уже сегодня сохранность документов временного срока хранения частных юридических лиц. Только в Москве в настоящее время работает около 100 архивных компаний и частных предпринимателей, и среди них есть крупные с численностью более 150 человек. В денежном выражении оборот только четырех ведущих компаний (ООО «Делис-архив»¹, «Тэлос Групп» – Объединенный архив и Архивная служба²; «Iron Mountain Incorporated»³, ОСГ «Рекордз Менеджмент»⁴) за 2010 г. почти равен бюджету всей государственной архивной отрасли страны.

Функционал этих компаний довольно широк: они обеспечивают все виды услуг по формированию, хранению и ведению архива организаций, осуществляют экспертизу ценности и перевод документов в цифровые форматы с последующим хранением. Этот вид бизнеса – не типичный для России в силу специфики ее развития в XX в.⁵ – широко развит в США и странах Западной Европы. Не случайно первые фирмы, начавшие «частноархивную» деятельность в Российской Федерации, являются отделениями соответствующих западных корпораций.

Учитывая рыночные изменения, происходящие в отрасли и являющиеся отражением изменений общего характера в стране и обществе в целом, и выполняя задачу проведения единой государственной политики в области архивного дела, Росархив выступил инициатором нескольких встреч с руководителями этих компаний. Результатом этой работы станет создание в недалеком будущем некоммерческого партнерства «Национальное архивное объединение», которое в дальнейшем может трансформироваться в саморегулируемую организацию. Формирование такой структуры и утверждение современных стандартов работы с архивными документами в частном секторе позволят в перспективе решить вопрос об архивном аутсорсинге для государственных и муниципальных органов и организаций.

Третья особенность затрагивает не только Росархив, но и всю систему функционирования государственной власти в России.

Широко известно то, что одним из механизмов административной реформы, начатой в нашей стране в середине 2000-х гг., является реализация планов развития информационного общества. Этой сверхзадаче подчинены многие уже принятые и готовящиеся к принятию правовые акты: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»; федеральные законы № 149

от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», № 210 от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)»; Распоряжение Правительства РФ № 632-р от 06.05.2008 г. «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»; Постановление Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г. «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота», Постановление Правительства Российской Федерации № 697 от 08.09.2010 г. «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» и др.

На практике основными мероприятиями являются организация оказания государственных услуг в электронной форме и переход федеральных органов исполнительной власти к электронному делопроизводству и документообороту (СЭД), внедрение систем межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Все четыре составляющие этого процесса (государственные услуги в электронной форме, электронное делопроизводство и документооборот, МЭДО и СМЭВ) имеют далеко идущие последствия как для организаций и учреждений, участвующих в этом процессе, так и для архивного дела.

Не является секретом, что отсутствие в течение долгого времени общепринятых и законодательно зафиксированных дефиниций термина «электронный документ» приводит к смешению понятий. Под «электронным документом» зачастую понимают и документ, появившийся и существующий только в электронной среде и имеющий в качестве атрибута электронную цифровую подпись [ФЗ № 1, 2002]⁷, и электронную копию (электронный образ) бумажного документа, и даже электронное сообщение, регистрирующее документ в системе [Постановление Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г.; «Положение...», п. 17].

Тем не менее термин «электронный документ» – «документ в электронной форме (в электронном виде)» – стал общеупотребительным. Некоторая ясность в понимании того, что же кроется за этим термином, появилась в связи с принятием Федерального закона № 227 от 27.07.2010 г., который внес изменения в 26 (!) федеральных законов, в том числе в ФЗ № 149 от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В новой редакции этого закона появились такие нужные дефиниции:

«Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах» [ФЗ № 149, 2006, ст. 2, п. 11].

(Сравним:

1. Классическое определение: Документ (от лат. documentum – образец, свидетельство, доказательство) – материальный объект, содержащий информацию в зафиксированном виде и специально предназначенный для ее передачи во времени и пространстве.

2. «Архивный документ – 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» [ФЗ № 125, 2004, ст. 2]).

Электронный документ, электронное сообщение, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признаются равнозначными документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если иное не установлено федеральными законами: «В целях заключения гражданско-правовых договоров или оформления иных правоотношений ... обмен электронными сообщениями, каждое из которых подписано электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи отправителя такого сообщения, в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или соглашением сторон, рассматривается как обмен документами» [ФЗ № 149, 2006, ст. 11].

Эти же условия признания правового статуса электронного документа, подписанного электронной подписью (ЭП), равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, зафиксированы в статье 6 Федерального закона № 63 от 06.04.2011 г. «Об электронной подписи»: «1. Информация в электронной форме, подписанная квалифицированной ЭП, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, под-

писанному собственноручной подписью, кроме случая, когда законодательством установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе; 2. Информация в электронной форме, подписанная простой ЭП или неквалифицированной ЭП, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, в случаях, установленных законодательством или соглашением между участниками электронного взаимодействия». При этом нелишне напомнить, что согласно ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования» электронные документы должны «содержать или постоянно быть связанными с метаданными, отражающими операции, совершаемые с документами в процессе деловой деятельности», т.е. могут существовать только в специализированных системах, являющихся гарантом их целостности, достоверности и аутентичности.

Очевидно, что в первую очередь речь идет о государственных информационных системах. Информация, содержащаяся в них, является официальной, и «государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, а также защиту указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий» [ФЗ № 149, 2006, ст. 2, п. 11].

Все перечисленные законодательные нормы дали импульс возникновению целого ряда постановлений и распоряжений Правительства, регламентирующих организацию работы с электронными документами в органах власти:

- Постановление Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 г. «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»;
- Постановление Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г. «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота»;
- распоряжение Правительства РФ № 1403-р от 02.10.2009 г. «Технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства Российской Федерации № 697 от 08.09.2010 г. «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»;
- распоряжение Правительства РФ № 176-р от 12.02.2011 «План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности»;
- распоряжение Правительства РФ № 442-р от 17.03.2011 «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде»;
- распоряжение Правительства РФ № 654-р от 15.04.2011 г. «О базовых государственных информационных ресурсах».

Первым из названных постановлений вводятся в действие единые «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти». В этом документе устанавливаются базовые положения относительно организации работы с электронными документами в федеральных органах исполнительной власти [Постановление Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 г.; «Правила...», разд. 4, 6], в том числе «Правилами» определен состав обязательных регистрационных сведений (метаданных)⁸ о документах, включаемых в систему электронного документооборота (СЭД) федерального органа исполнительной власти⁹.

Особенностям работы с электронными документами посвящены сразу несколько пунктов «Правил». К примеру, в пункте 37 в соответствии с требованиями ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 подчеркивается, что «электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти». В пункте 38 отмечается, что используемые для подписания электронных документов федерального органа исполнительной власти ЭЦП должны быть сертифицированы. В пунктах 38 и 39 специально оговаривается, что «при рассмотрении и согласовании электронных документов в СЭД могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых ЭЦП не используется».

Кроме того, предполагается, что при получении электронных документов служба делопроиз-

водства должна осуществлять проверку подлинности электронной цифровой подписи¹⁰, а при передаче электронных документов на рассмотрение руководителю федерального органа исполнительной власти, в структурные подразделения и ответственным исполнителям должны передаваться (храниться) их регистрационные данные [Постановление Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 г.; «Правила...», п. 42].

Исполненные электронные документы систематизируются в дела в соответствии с номенклатурой дел федерального органа исполнительной власти. При составлении номенклатуры дел указывается, что дело ведется в электронном виде. Электронные документы подлежат хранению в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе.

После истечения срока хранения электронные документы подлежат уничтожению на основании акта о выделении их к уничтожению, утверждаемого руководителем федерального органа исполнительной власти [Постановление Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 г.; «Правила...», п. 44–47].

Внимательно изучая перечисленные законы, подзаконные акты и нормативно-методические документы, рассматривая их с точки зрения грядущей «архивной» перспективы, любой профессиональный историк-архивист с легкостью назовет отличительную черту электронного документа – отсутствие материального носителя, к информационному функционалу которого относились те самые «внешние характеристики» исторического источника (бумага, штампы, почерк/шрифт, цвет чернил и т.п.), придающие документу «индивидуальность». Эта особенность, в свою очередь, позволяет сократить число применяемых методов анализа исторических источников, существующих в форме электронных документов, а в сфере изучения субъективных факторов, например, долю авторского присутствия в том или ином документе. Будущим историкам придется выработать специальные методы для преодоления полной электронной «обезличенности» подобной документации!

Документ перестает быть «полноценным» источником, превращаясь в способ передачи «документированной информации». С этим можно смириться, если речь идет о документации мало-значимой, существующей в текущем оперативном делопроизводстве; документации, которая по истечении сроков временного хранения, установленных в соответствующих актах, будет уничтожена, документации, которая не имеет шансов пройти экспертизу ценности и быть передана в государственные архивы на постоянное хранение. Именно такой вариант завершения жизненного цикла электронных документов и предполагался, когда создавались «Правила...»

Однако в настоящее время эта ситуация существенно изменилась в связи с принятием Постановления Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г. «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота». Согласно Положению межведомственный электронный документооборот (МЭДО) представляет собой взаимодействие федеральных информационных систем электронного документооборота. Участниками МЭДО являются федеральные органы государственной власти, Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации.

МЭДО дает участникам возможность

- а) направлять и получать в электронной форме решения и поручения Президента РФ и Правительства РФ;
- б) получать информацию о ходе рассмотрения федеральными органами исполнительной власти электронных сообщений, в том числе поручений Президента РФ и Правительства РФ;
- в) направлять в электронной форме доклады Президенту РФ и Правительству РФ;
- г) вносить в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, в том числе в электронной форме;
- д) осуществлять согласительные процедуры по проектам нормативных правовых актов в электронной форме.

Перечисленные в перечне материалы, которые должны представляться в электронной форме, явно не относятся к числу документов временного хранения, что создает определенную правовую коллизию и ставит целый ряд вопросов по организации приема на постоянное архивное хранение и дальнейшее использование электронных документов.

Межведомственный электронный документооборот осуществляется посредством обмена электронными сообщениями, которые состоят из двух частей:

1. Сопроводительная (адресная) часть.

2. Содержательная часть: текст сообщения или текст сообщения с присоединенными файлами.

Присоединенные файлы – это электронная копия (электронный образ) документа или электронный документ и реквизиты, описанные с помощью языка XML. Формат файлов должен соответствовать национальным или международным стандартам либо иметь открытый исходный код и открытую структуру [Постановление Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г.; «Положение...», п. 17].

Отправитель электронного сообщения, содержащего электронную копию документа, несет ответственность за соответствие содержания электронной копии содержанию подлинника документа на бумажном носителе.

Регистрация (учет) в федеральной информационной системе электронного документооборота электронных сообщений участника межведомственного электронного документооборота осуществляется в соответствии с ведомственной инструкцией по делопроизводству этого участника.

Эти принципы функционирования МЭДО нашли признание и развитие в системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая создается в целях реализации положений Федерального закона № 210 от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Согласно «Положению о единой системе межведомственного электронного взаимодействия», утвержденному Постановлением Правительства РФ № 697 от 08.09.2010 г., СМЭВ – «федеральная государственная информационная система, включающая информационные базы данных, ...обеспечивающие возможность доступа через систему взаимодействия к их информационным системам, сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций, используемых при предоставлении в электронной форме государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций» [Постановление Правительства РФ № 697 от 08.09.2010 г.; «Положение...», ст. 2]. При этом предполагается, что архитектура системы будет представлять собой «совокупность электронных сервисов, построенных по общепринятым стандартам». На практике это означает, что СМЭВ есть некий «коммуникатор», позволяющий общаться между собой разным системам электронного документооборота, созданным и функционирующим в различных ведомствах. Для этого «коммуникатор» должен быть построен на основе единых технологических решений, стандартов, единых классификаторов и описаний структур данных, а используемые в ведомствах СЭД должны быть приведены в соответствие с этими зафиксированными технологическими позициями¹¹.

Согласно «Положению» подключению к СМЭВ подлежат все федеральные государственные информационные системы; региональные системы межведомственного электронного взаимодействия, создаваемые в субъектах Российской Федерации, и отдельные информационные системы иных органов и организаций [Постановление Правительства РФ № 697 от 08.09.2010 г.; «Положение...», ст. 10].

Таким образом, вводится положение, согласно которому, предоставление документа, как результат оказания услуги, все чаще будет осуществляться в электронной форме. С целью закрепления этой нормы распоряжением Правительства РФ № 442-р от 17.03.2011 г. был утвержден «Перечень документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде». В него включены 42 государственные услуги, обеспеченные 264 видами документов, многие из которых относятся к документам долговременного или постоянного срока хранения.

Распоряжение распространяется на все федеральные органы исполнительной власти и их подведомственные учреждения в субъектах Федерации. Оно предусматривает необходимость согласования «состава и структуры информации, содержащейся в документах (сведениях), указанных в перечне, а также форматов обмена данными» [Распоряжение Правительства РФ № 4422-р, п. 2, а]; разработки «предложений о внесении изменений в федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, направленные на исключение обязательного предоставления заявителем документов (сведений), указанных в перечне, а также обмена между органами и организациями такими докумен-

тами (сведениями) на бумажных носителях» [Распоряжение Правительства РФ № 4422-р, п. 3, а]¹².

Очевидно, что количество «бумажных» документов сократится во много раз, а на их место придут их электронные аналоги.

Все это – «внутренняя механика», скрытая от глаз и призванная обеспечить функционирование единого портала государственных услуг, полноценный доступ к которому [ФЗ № 210, 2010 г., гл. 7, ст. 29, п. 3] граждане России и зарубежные заявители должны получить 1 июля 2011 г. Но уже в настоящее время понятно, что электронные услуги в полном объеме к указанному сроку россияне получать не смогут. Причин тому несколько:

– недостаточно полная регламентация процедур формирования, использования и архивного хранения документальных фондов, необходимых для предоставления государственных услуг;

– разнообразие используемых информационных систем – различные форматы представления, методы индексации, трудности при межсистемном взаимодействии и т.п.;

– удаленное подключение нижестоящих и подведомственных организаций (муниципалитеты, ГУП, МУП) для обеспечения обмена документами и доступа к информации и т.п.

Однако самая главная причина кроется в комплексности и неоднородности информационных ресурсов, которые должны присутствовать в системах для их полномасштабного функционирования. С одной стороны – это огромный объем ретроспективной информации, представленной как в виде уже созданных электронных ресурсов (например, имеющихся электронных документов/сообщений/электронных копий (образов) документов, баз данных), так и в виде «бумажных» массивов документации (архивов)¹³, с другой – необходимость организации оперативного ввода в электронные системы документов, возникающих в текущей деятельности организаций и компаний.

Казалось бы, все перечисленные нововведения и проблемы очень далеки от архивного дела. Отнюдь! В связи с ними перед архивной сферой возникает несколько ключевых проблем, обусловленных необходимостью модернизации основной деятельности архивов и выполнения новых функций и задач.

Первая проблема связана с теми существенными изменениями, которые внес в Федеральный закон № 125 от 22.10.2004 г. «Об архивном деле в Российской Федерации» Федеральный закон № 227 от 27.07.2010 г. Они, в частности, касаются статей 24 «Доступ к архивным документам» и 26 «Использование архивных документов», которые теперь существуют в следующей редакции:

«Статья 24.

1.1. Доступ к архивным документам обеспечивается:

1) путем предоставления пользователю архивными документами справочно-поисковых средств и информации об этих средствах, в том числе в форме электронного документа;

2) путем предоставления подлинников и (или) копий необходимых ему документов, в том числе в форме электронных документов;

3) путем использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, с возможностью их копирования».

«Статья 26.

Государственные и муниципальные архивы, музеи, библиотеки, организации Российской академии наук, архивы государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций предоставляют государственным органам и органам местного самоуправления необходимые для осуществления ими своих полномочий архивную информацию и копии архивных документов, в том числе в форме электронных документов, публикуют и экспонируют архивные документы, готовят справочно-информационные издания о составе и содержании хранящихся в них документов».

За этими новыми редакциями кроются несколько первоочередных задач, без решения которых невозможно реализовать положения закона. Среди них

– ввод в полномасштабную эксплуатацию и наполнение цифровым контентом автоматизированной системы учета документов Архивного фонда, состоящей из трех программных комплексов: «Архивный фонд», «Фондовый каталог» и «Центральный фондовый каталог»;

– организация процесса поточного сканирования документов Архивного фонда и интеграции электронных образов в систему учета. Эта задача многоаспектна и чрезвычайно сложна, поэтому требует серьезной проработки и подготовки. В частности, для ее решения необходимо выполнить научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по определению технических требо-

ваний к сканирующему оборудованию с точки зрения его безопасности по отношению к оригиналам архивных документов; разработать стандарты качества и процесса оцифровки, а также стандарты качества и технические требования к результирующим файлам, стандарты хранения электронной информации; определить процедуры приема на постоянное хранение и обеспечить условия (создать и укомплектовать необходимым оборудованием хранилища) для хранения массивов ретроспективной информации, переведенной в цифровой формат;

– развитие справочно-поисковых средств в форме тематических баз данных, электронных каталогов, путеводителей и представление их на портале «Архивы России»;

– создание, внедрение справочно-информационных систем, ориентированных на получение, регистрацию, учет и отражение процессов выполнения электронных заявок на оказание государственных услуг (для архивной отрасли это прежде всего выполнение социально-правовых запросов); формирование, регистрацию и последующее хранение ответов в форме электронных документов (электронных копий архивных документов) на данные запросы. Эти системы должны быть интегрированы в систему межведомственного электронного документооборота.

Вторая группа проблем связана с необходимостью подготовки архивной сферы к приему на постоянное хранение и организации условий для дальнейшего использования электронных документов, возникающих в настоящее время в текущем делопроизводстве. Это, пожалуй, одна из самых сложных задач в силу максимальной неопределенности исходных условий для ее решения.

Перечисленные проблемы представляют лишь малую часть тех задач, которые встали перед архивистами и от решения которых во многом зависит будущий облик архивной отрасли. Тем не менее уже сегодня очевидно, что главной чертой архива будущего станет использование информационных технологий, информационных систем и цифрового контента, а основным видом документов – электронный документ. А вот адекватные методы работы историков с этими новыми видами исторических источников еще только предстоит выработать (или найти), апробировать и ввести в научный оборот. Очевидно одно – эти поиски необходимо начинать уже сейчас, отслеживая и изучая происходящие процессы в области формирования новой информационной среды, анализируя методы работы с новой документацией в процессе ее жизненного цикла, поскольку не за горами то время, когда современные электронные документы будут переданы на постоянное хранение в архив.

Понимание этих реалий нашло отражение в специальной ведомственной программе информатизации, разработанной Федеральным архивным агентством в начале 2011 г. Программа предусматривает комплекс мероприятий по внедрению современных информационных технологий в деятельность архивных учреждений, созданию и модернизации инфраструктуры отрасли, развитию автоматизированных информационно-поисковых систем, переводу документов Архивного фонда в цифровой формат, активизации роли Росархива во внедрении электронного документооборота и реализации общегосударственных проектов межведомственного электронного взаимодействия и оказания государственных услуг.

Основные положения программы тесно связаны с действующей государственной программой «Информационное общество. 1911–1920 гг.», основными целями которой являются получение гражданами и организациями преимуществ благодаря обеспечению равного доступа к информационным ресурсам в результате применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет развития цифрового контента, применение инновационных технологий, радикальное повышение эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Примечания

¹ Делис-архив – российская компания, предоставляющая услуги по архивной обработке, хранению документов, разработке и внедрению систем «Электронный архив» и «Электронный документооборот», сканированию документов, осуществлению экспертизы ценности, уничтожению документов, переплетным работам (URL: <http://www.archiv.ru/>).

² «Тэлос Групп» – российская компания, работающая на рынке с апреля 1997 г. Компания предоставляет широкий спектр услуг в области управления документами, администрирования бизнес-процессов и обеспечения сохранности документов (URL: <http://www.telos-archiv.ru/history.htm>).

³ Российское отделение американской архивной компании (URL: <http://www.iron-mountain.ru/index.asp>).

⁴ Российское отделение американской архивной компании (URL: <http://www.osgrm.ru/glavnaya>)

⁵ Исторически сложилось так, что основу состава Архивного фонда Российской Федерации составляют на-

ционализированные в 1917–1918 гг. архивы Российской империи и огромный объем документов советского периода, когда отсутствовала частная собственность и вся экономика была огосударствлена. Эти документы не могут быть отчуждены и приватизированы.

⁶ Дополнением к этому документу является Федеральный закон № 227 от 27.07.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”» (с изменениями и дополнениями).

⁷ В период подготовки данной статьи ФЗ № 1 «Об электронной цифровой подписи» утратил силу. С 08.04.2011 г. в правовом поле действует Федеральный закон Российской Федерации № 63 от 06.04.2011 г. «Об электронной подписи», в котором определение электронного документа отсутствует.

⁸ В соответствии с ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 регистрационные данные составляют часть метаданных электронного документа.

⁹ В настоящий момент список обязательных сведений о документе, содержащихся в системах электронного делопроизводства, перерабатывается в рамках разработки «Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти».

¹⁰ Данное положение соответствовало нормам Федерального закона № 1 от 01.01.2002 г. «Об электронной цифровой подписи». В связи с тем что ФЗ № 1 отменен, данное положение неактуально.

¹¹ 17.12.2010 г. было подписано распоряжение Правительства РФ № 2299-р «Об утверждении плана перехода федеральных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения (2010–2015 годы)», в котором предполагается в течение 2011 г. осуществить «формирование пакета базового свободного программного обеспечения для решения типовых задач деятельности федеральных органов исполнительной власти с учетом потребностей федеральных органов исполнительной власти в видах программного обеспечения», а также «разработку и утверждение перечня спецификаций форматов хранения данных и интерфейсов обмена данными, которые должны поддерживаться программным обеспечением, разрабатываемым и приобретаемым для целей его использования в федеральных органах исполнительной власти, в частности для использования свободного программного обеспечения».

В развитие данного распоряжения 21.12.2011 г. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) утвердило национальный стандарт ГОСТ Р ИСО/МЭК 26300 – 2010 «Информационная технология. Формат Open Document для офисных приложений (OpenDocument) v.1.0». В соответствии с приказом стандарт вступает в действие с 01.06.2011 г. Новый российский ГОСТ идентичен международному стандарту ИСО/МЭК 26300:2006 и утвержден «для добровольного применения».

¹² Реакция общественности на это распоряжение не заставила себя ждать: депутаты Государственной думы Александр Москалец, Владимир Плигин и Андрей Кокوشин внесли в Госдуму законопроект, устанавливающий крайне важные для граждан принципы сосуществования «электронного» и «бумажного» государства. Общие принципы законопроекта таковы: гражданин вправе предъявить бумажные справки и документы, имеющие де-факто приоритет перед электронными, государство начинает поиск внутри себя «электронных документов» только в случае, если гражданин решил ему это поручить, гражданин вправе не предъявлять бумажную версию справки, если государство имеет у себя электронную... [Бутрин, 2011].

¹³ В этой связи напомним, что Архивный фонд РФ на 01.01.2011 г. насчитывал 494 млн. дел. Безусловно, не все эти материалы должны быть переведены в электронный вид. В первую очередь оцифровке, т.е. сканированию и интеграции в информационные системы, используемые при оказании государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должны быть подвергнуты документы по личному составу, комплексы документов организаций и учреждений, существовавших в последние 75 лет, документы личного происхождения.

Библиографический список

Артизов А. Н. Об итогах работы Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений за 2010 г. и задачах на 2011 г.: докл. руководителя Федерального архивного агентства, д-ра ист. наук А. Н. Артизова на расширенном заседании коллегии Росархива 15 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/coordination/koll/doclad150311.shtml>

Бутрин Дм. «Написанному верить больше» // Коммерсантъ. 2011. № 73 (4614), 26 апр.

ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ifap.ru/library/gost/1548912007.pdf>

ГОСТ Р ИСО/МЭК 26300-2010 «Информационная технология. Формат Open Document для офисных приложений (OpenDocument) v.1.0» [Электронный ресурс]. URL: <http://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&id=177075>

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1815-р от 20.10.2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.telecomlaw.ru/legislation/is1.doc>

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

Постановление Правительства Российской Федерации № 697 от 08.09.2010 г. «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

Постановление Правительства Российской Федерации № 290 от 17.06.2004 г. «Положение о Федеральном архивном агентстве».

Постановление Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 г. «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ № 754 от 22.09.2009 г. «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота».

Проект «Программа информатизации Федерального архивного агентства на 2011–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: http://archives.ru/press/220211_1.shtml

Распоряжение Правительства РФ № 1403-р от 02.10.2009 г. «Технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти».

Распоряжение Правительства РФ № 632-р от 06.05.2008 г. «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

Распоряжение Правительства РФ № 176-р от 12.02.2011 г. «План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности».

Распоряжение Правительства РФ № 654-р от 15.04.2011 «О базовых государственных информационных ресурсах».

Распоряжение Правительства РФ № 442-р от 17.03.2011 г. «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде».

Распоряжение Правительства РФ № 2299-р от 17.12.2010 г. «Об утверждении плана перехода федеральных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения (2010–2015 годы)».

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации № Пр-212 от 07.02.2008 г.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации № 65 от 28.01.2002 г.

Федеральный закон № 125 от 01.10.2004 г. «Об архивном деле в Российской Федерации».

Федеральный Закон № 1 от 01.01.2002 г. «Об электронной цифровой подписи».

Федеральный закон № 63 от 06.04.2011 г. «Об электронной подписи».

Федеральный закон № 210 от 27.02.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Федеральный закон № 149 от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Федеральный закон № 227 от 27.07.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”».

Дата поступления рукописи в редакцию: 15.06.2011