

УДК 35.077:930.251

ЮМАШЕВА Юлия Юрьевна — к.и.н.; заместитель директора Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (117939, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 82; Juliayu@yandex.ru, Yumasheva@vniid.ru)

АРХИВЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКУМЕНТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Информатизация государственного управления – одно из приоритетных направлений развития российского общества. Важнейшими проблемами современного этапа этого процесса являются внедрение и использование систем электронного документооборота в государственном управлении и создание архивов электронных документов. Статья представляет собой краткое изложение результатов научно-исследовательской работы, посвященной разработке методологических и методических подходов к решению задачи создания и функционирования информационной системы архива электронных документов.

Ключевые слова: архив электронных документов, система электронного документооборота

Начало XXI в. ознаменовалось процессами перехода от постиндустриального к информационному обществу. Главными чертами этого периода являются высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивное использование гражданами, бизнесом, общественными организациями и органами государственной власти; внедрение в государственном масштабе систем электронного документооборота, перевод в электронный вид государственной учетной деятельности; а также создание и развитие специальных информационных систем обслуживания запросов населения и организаций.

За последние несколько лет в Российской Федерации принят целый ряд документов, определяющих меры по информатизации государственного управления. Базовыми документами в этом вопросе являются государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹, Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года², План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий»³ и др.

Эти документы определяют стратегические цели и задачи внедрения и активного использования систем электронного документооборота (межведомственного электронного документооборота – МЭДО⁴ и межведомственного электронного взаимодействия – СМЭВ⁵), оказания государственных услуг в электронной форме. Результатом перехода на обмен электронными документами при взаимодействии федеральных органов власти между собой и с правительством должно стать со-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» (с изм. и доп. от 18.05.02.12., 30.12.2011, 05.05.15.08, 10.12.20.12, 27.12.2012, 20.07.22.11, 25.12.26.12.2013, 15.04.2014 № 313). – *Правительство РФ*. Доступ: <http://government.ru/media/files/41d47c465b2b53f82bb1.pdf> (проверено 07.01.2015).

² Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 N 2036-р «Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года». – *Правительство РФ*. Доступ: <http://government.ru/media/files/41d49f3cb61f7b636df2.pdf> (проверено 07.01.2015).

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2602-р «План мероприятий (“дорожная карта”) “Развитие отрасли информационных технологий”». – *Правительство РФ*. Доступ: <http://government.ru/media/files/41d4b29db7c74fb9ad46.pdf>. (проверено 07.01.2015).

⁴ Положение о системе межведомственного электронного документооборота. Утв. постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 N 754 (с изм. и доп. от 01.08.2011, 06.09.2012, 06.04.2013). МЭДО разрабатывалась, в частности, как информационная система, предназначенная для работы с электронными документами ограниченного доступа.

⁵ Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Утв. постановлением Правительства РФ от 08.09.2010 N 697 (с изм. и доп. от 08.06.28.11.2011, 06.11.2013, 19.03.09.10, 19.11.24.11, 05.12.2014).

здание единой безопасной среды, обеспечивающей оперативность и прозрачность движения документов с момента создания проекта и до момента исполнения во всей системе государственных органов.

Для достижения поставленных целей осуществляется конкретизация поставленных задач в рамках пилотных проектов в области информатизации, проводится работа по созданию нормативно-методической базы, анализируется мировой опыт.

Вместе с тем становится все более очевидным, что переход в сфере документационного обеспечения управления на безбумажный документооборот невозможен без проработки вопросов об архивном хранении и обеспечении использования электронных документов в процессе хранения.

Эта проблема становится все более острой в связи с форсируемым правительством РФ процессом перехода органов государственной власти на электронный документооборот¹, лавинообразным нарастанием объемов документации, создаваемой в электронном виде, а также с объективными трудностями, сопровождающими долгосрочное хранение электронных документов [Тихонов 2010].

Нерешенная проблема организации долговременного и постоянного («вечного») архивного хранения электронных документов является одной из ключевых причин срыва выполнения начатого в октябре 2013 г. Министерством связи и массовых коммуникаций проекта по разработке и внедрению национальной СЭД². Работы были заморожены³ уже на первом, начальном этапе, предполагающем создание системного проекта национальной платформы СЭД. Причиной приостановки проекта и расторжения контракта с победителем торгов ФГЦП НИИ «Восход» Минкомсвязи назвало возникшую уже в ходе выполнения условий технического задания потребность в дополнительных исследованиях, после окончания которых «выявилась необходимость значительно расширить объем работ, которой был ранее предусмотрен контрактом».

Однако по прошествии полутора лет новый конкурс на создание национальной платформы СЭД так и не был объявлен, не опубликованы также и какие-либо предварительные (рабочие) документы, посвященные процессу обновления технического задания на создание национальной СЭД. При этом из поля зрения чиновников как-то выпал тот факт, что времени на завершение работ по созданию единой СЭД, без которой практически невозможно выполнить поставленные правительством задачи, становится все меньше...

Вероятно, эта неторопливость Минкомсвязи подвигла Федеральное архивное агентство в ноябре 2014 г. объявить открытый конкурс на выполнение научно-исследовательской работы по разработке концепции центра хранения электронных документов Федерального архивного агентства (ЦХЭД Росархива), включающего информационную систему «Промежуточное хранение документов» (ИС ПХД) и информационную систему «Государственный архив электронных документов» (ИС ГАЭД), а также требований и проекта технического задания (ТЗ) на ИС

¹ Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 N 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти». — *Правительство РФ*. Доступ: <http://government.ru/docs/4997/> (проверено 07.01.2015). Согласно этому документу федеральные органы исполнительной власти и правительство РФ должны полностью перейти на обмен электронными документами при взаимодействии друг с другом до 31.12.2017; Постановление Правительства РФ от 21.07.2014 N 678 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 г. N 890». — *Правительство РФ*. Доступ: <http://ips.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd00000&textpres=&sort=7&a6=102000066&a3=102000496&a7type=4&a7from=21.07.2014&a7to=21.07.2014&iprint-date=21.07.2014-21.07.2014&a8=&a8type=2&a1=> (проверено 07.01.2015), в котором срок перехода сократился на 1 год — до 31 декабря 2016 г. (Для сравнения: в США задача перехода на 100-процентное электронное взаимодействие не ставится вовсе. К 2019 г. планируется обеспечить управление и хранение в электронном виде только электронной почты, т.е. отказаться от распечатывания электронных почтовых сообщений и хранения распечаток, как это делается сейчас.)

² Выбран разработчик национальной СЭД. — *CNEWS.ru*. Доступ: <http://corp.cnews.ru/news/top/index.shtml?2013/10/10/545857>. (проверено 07.01.2015). Исполнителем контракта был выбран ФГУП НИИ «Восход».

³ Создание национальной СЭД заморожено. — *CNEWS.ru*. Доступ: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2014/07/02/577822> (проверено 07.01.2015).

«Государственный архив электронных документов» в условиях приема и передачи электронных документов через МЭДО¹.

Завершение этой работы запланировано на весну 2015 г. Однако уже сейчас очевидно, что создание подобной концепции невозможно без опоры на богатый опыт разработки нормативно-методической базы архивной отрасли, накопленный в подведомственном Росархиву Всероссийском институте документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) и на результаты тех научно-исследовательских работ, которые институт последовательно проводит на протяжении многих лет [Ларин 2008].

В частности, ВНИИДАД ведет активность по изучению и популяризации зарубежного опыта работы с электронными документами² [Состояние и развитие... 2012]; осуществляет постоянный мониторинг процессов перехода органов государственной власти на безбумажный документооборот³; проводит работы по созданию отечественной нормативно-методической документации, регламентирующей работу с электронными документами в делопроизводстве и архивном деле⁴; осуществляет консалтинговую деятельность по формированию технических заданий на разработку систем электронного документооборота; а в последние 5 лет проводит серию научно-исследовательских работ по определению архивоведческих, документоведческих⁵ и функциональных требований к информационным системам архивов электронных документов и т.п.

Актуальность этих исследований не вызывает сомнений, поскольку их результаты должны обеспечить методологическое, методическое и нормативное решение задач внедрения систем электронного документооборота не только на высшем уровне государственного управления, но и на всех иных уровнях, включая региональный и муниципальный, повышения эффективности применения информационных технологий в процессе перехода на обмен электронными документами между организациями различных форм собственности и юрисдикции.

Эта расширительная трактовка проблемы перехода на безбумажные технологии в масштабах всей страны предполагает необходимость применения комплексного системного подхода и поступательную реализацию фундаментальных научных исследований, охватывающих все стороны процесса информатизации управленческих процедур.

Так, кроме разработки методологии и нормативно-правовой документации, о которой говорилось выше, необходимыми условиями повсеместного внедрения электронного документооборота являются, с одной стороны, практическая готов-

¹ Закупка № 0173100011414000028. Конкурсная документация. — *Портал закупок*. Доступ: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/documents.html?regNumber=0173100011414000028>. (проверено 07.01.2015).

² См., напр.: План научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2014 год. 2013. — *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/reporting/plan-nir2014.shtml#3> (проверено 07.01.2015); Информационный сборник статей, рефератов, сокращенных переводов, справок и аннотаций «Документоведение и архивное дело за рубежом». — *ВНИИДАД*. Доступ: http://www.vniidad.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1758&Itemid=692. (проверено 07.01.2015).

³ См., напр.: Приложение к приказу Росархива № 89 от 26.12.2013 «План научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2014 год». — *ВНИИДАД*. Доступ: http://www.vniidad.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1685&Itemid=738. (проверено 07.01.2015); Справка о ходе выполнения Плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности, утв. распоряжением Правительства РФ от 12.02.2011 N 176-р. — *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/reporting/spravka-kollegia-27-03-2013.shtml> (проверено 07.01.2015).

⁴ Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в архивах организаций. 2013. ВНИИДАД; Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах. 2013. ВНИИДАД. — *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/documents/methodics.shtml> (проверено 07.01.2015).

⁵ Архивоведческие и документоведческие функциональные требования к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти. 2013. ВНИИДАД. — *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/documents/methodics.shtml> (проверено 07.01.2015).

ность уже разработанных и внедренных СЭД организаций к обмену электронными документами, а с другой – создание новых информационных систем, основанных на однозначно определенных и неизменяемых (унифицированных) требованиях к форматам создания, передачи, обеспечения архивного хранения и возможности использования электронных документов, образовавшихся в процессе такого взаимодействия и законченных делопроизводством.

В связи с этим в 2014 г. ВНИИДАД выполнил научно-исследовательскую работу на тему «Функциональные требования к информационным системам архивов электронных документов организаций». В ней были определены общие функциональные требования к информационной системе (комплексу информационных систем), предназначенной для организации и проведения работ, связанных с передачей электронных документов организаций, подписанных электронной подписью и законченных делопроизводством, из СЭД на депозитарное и временное хранение (т.е. в программный комплекс «Архив организации»; далее – ПК АО), а также способной обеспечить централизованную обработку, управление, временное хранение и дальнейшую передачу электронных документов в автоматизированные системы государственных архивов (программный комплекс «Архивный фонд»; далее – ПК АФ¹).

Определение функциональных требований к подобной системе позволяет значительно расширить и уточнить принципы функционирования модели единого комплекса информационных систем электронного документооборота и архивного хранения (СЭД – Архив организации – Государственный архив – ПК АФ), охватывающего все этапы полного жизненного цикла электронного документа от момента его включения в СЭД² до момента интеграции в автоматизированные системы промежуточного (депозитарного/оперативного хранения) (ведомственные архивы, архивы предприятий и организаций и т.п.) и/или государственного архивного хранения (если это предусмотрено для данных документов)³.

Единый программный комплекс должен быть построен на основе основополагающего принципа архивного хранения – принципа неделимости (по фондообразователю и по виду документов) фондов, а термин «функциональные требования» подразумевает перечень и содержание бизнес-процессов архивного хранения электронных документов, которые являются типичными для предприятий и организаций.

При этом очевидно, что понятие «неделимость фондов» применительно к архивному хранению электронных документов должно иметь несколько иную трактовку, нежели оно имеет в классическом архивном деле. Так, бесспорным является то, что физическое хранение электронных документов (электронных дел) должно осуществляться в электронных системах хранения (серверах), расположенных в специализированных помещениях, отделенных от традиционных архивохранилищ бумажных документов. А вот регистрационно-учетные данные (метаданные) электронных документов (электронных дел) должны быть интегрированы в соответствующую общую учетную документацию архива, ведущуюся в электронной форме, например в форме общеотраслевого ПК АФ. Таким образом будет обеспечено выполнение принципа неделимости фондов, особенно актуального в настоящий переходный период ведения делопроизводства в смешанной форме (частично – в электронной, частично – в бумажной).

¹ Справка об опыте работы архивных учреждений РФ по созданию и развитию системы автоматизированного государственного учета документов Архивного фонда РФ. 2011. – *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: http://archives.ru/reporting/spravka_avtomatization_2012.shtml (проверено 07.01.2015).

² Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 N 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (с изм. и доп.). – *Гарант*. Доступ: <http://base.garant.ru/195767/> (проверено 07.01.2015).

³ Методические рекомендации по подготовке перечней документов, образующихся в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также в процессе деятельности подведомственных им организаций, с указанием сроков хранения. Согласовано ЦЭПК при Росархиве 17.05. 2011. – *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/documents/methodics.shtml> (проверено 07.01.2015).

Впервые в отечественном документоведении была предложена модель информационной системы архива электронных документов организации (ИСАЭД).

Информационная система должна являться частью системы более широкого назначения (ПК АО), которая будет обеспечивать решение задач ведения в электронной форме архива организации, принимающего на хранение документы на любых носителях. ИСАЭД должна обеспечивать в рамках этой системы реализацию функций работы как с регистрационно-учетными данными и контейнерами электронных документов, которые должны содержать следующие элементы: содержание (контент), реквизитные и функциональные метаданные, открепленную электронную подпись, визуализированный документ в формате *pdf/a*, приложения (если имеются); так и с регистрационно-учетными данными и электронными файлами (реквизитные метаданные, содержащиеся в полях регистрационно-контрольной карточки СЭД, и электронная копия документа, сделанная с бумажного носителя, или электронный файл документа)¹.

Информационная система должна состоять из 3 элементов: 2 функциональных модулей (модуль подготовки электронных документов для передачи из СЭД в ПК АО – модуль «Номенклатура дел» и модуль подготовки электронных документов для передачи на постоянное хранение в государственный архив), а также собственно ПК АО.

Два функциональных модуля и ПК АО являются частью единого комплекса информационных систем электронного документооборота и архивного хранения и обеспечивают в т.ч. выполнение функций ИС архива электронных документов организации (ИСАЭД). Их функционал должен обеспечить реализацию процессов подготовки, передачи, приема, централизованной обработки, временного хранения, выделения на уничтожение и уничтожение электронных документов в архивах организаций, обеспечение их (электронных документов) использования в процессе хранения в архиве организации, а также квалифицированный отбор (экспертизы ценности), подготовку к передаче и передачу на постоянное хранение в федеральные государственные архивы.

Архитектура ПК АО в части ИСАЭД должна быть реализована в виде набора 3 подсистем и служебных программ, обслуживающих задачи внутриархивной деятельности (комплектование, учет, хранение, использование, контроль за движением дел, экспертиза ценности и т.п.).

Центральной подсистемой ИСАЭД является подсистема управления электронными документами (регистрационно-учетными данными, метаданными и контентом), поступающими на хранение в архив организации (на бумажном носителе, в виде электронных документов, в качестве электронных копий документов на бумажном носителе, в виде электронных файлов). Основной функционал подсистемы: прием (комплектование), обработка, экспертиза, выделение на уничтожение, администрирование доступа и управление использованием, обеспечение отбора и передача на постоянное хранение.

Вторая подсистема – собственно система хранения контейнеров электронных документов/электронных дел и управления хранением контейнеров электронных документов/электронных дел и/или электронных файлов (единое централизованное архивное хранилище данных или центр хранения электронных документов). Предполагается, что данная подсистема может быть реализована на основе принципов распределенного хранения систематизированных массивов данных.

Третья подсистема – система (системы) администрирования и обеспечения гарантированного уровня информационной безопасности обеих вышеупомянутых подсистем (включая обеспечение свойств целостности, аутентичности, достоверности и пригодности для воспроизведения электронных документов с момента их принятия из СЭД организаций – источники комплектования до передачи на постоянное хранение в государственный архив).

Подобный системный и комплексный подход к архитектуре информационной

¹ Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в архивах организаций. 2013. ВНИДАД. С. 11-12. – *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/documents/methodics.shtml> (проверено 07.01.2015).

системы архива электронных документов является совершенно новым и позволяет снять проблемы, которые тормозят процессы разработки и полномасштабного внедрения систем электронного документооборота в государственном управлении.

Предложенная модель ИСАЭД позволяет рассматривать ее как систему, являющуюся логическим продолжением СЭД, способную обеспечить централизованный прием, обработку, временное хранение электронных документов, образовавшихся в процессе деятельности государственных органов, отбор и подготовку электронных документов, подлежащих постоянному хранению, к передаче в государственный архив с обеспечением свойств целостности, аутентичности, достоверности и пригодности для воспроизведения электронных документов на протяжении определенного срока их хранения.

Вместе с тем описанная модель ИСАЭД не снимает, а еще больше обостряет вопросы методологического, технического и технологического обеспечения безопасности и надежности долгосрочного (вечного) архивного хранения и использования во времени электронных документов. Эти проблемы носят ярко выраженный междисциплинарный характер и не могут быть решены только усилиями документоведов и архивистов, поскольку возникший новый вид документации — электронный документ, — являясь продуктом информационного общества, принципиально отличается от всех иных видов документов, с которыми до этого приходилось иметь дело архивам, библиотекам, музеям. К сожалению, создателей и разработчиков этой новой сущности мало волнует судьба их детища после выполнения им основной функции в рамках документационного обеспечения управления.

Список литературы

Состояние и развитие архивного дела в странах СНГ в 1999–2010 гг.: аналитический обзор. 2012. ВНИИДАД. — *Официальный сайт Федерального архивного агентства*. Доступ: <http://archives.ru/documents/methodics.shtml> (проверено 07.01.2015).

Ларин М.В. 2008. Электронные документы: нормативно-методическое обеспечение. — *Вестник архивиста*. № 4. С. 106–124.

Тихонов В.И. 2010. Задачи хранения электронных документов: из опыта ЦАДЭНМ. — *Отечественные архивы*. № 3. С. 51–60.

JUMASHEVA Julija Jurievna, Cand.Sci.(Hist.), Deputy Director, All-Russian Scientific and Research Institute for the Archives and Records Management (Profsojuznaya st., 82, Moscow, Russia, 117939; Juliayu@yandex.ru, Yumasheva@vniidad.ru)

ARCHIVES OF THE ELECTRONIC DOCUMENTS: PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Abstract. *Informatization of public administration is one of the priorities of the development of the Russian society. The most important problems of the present stage of this process are the introduction and use of electronic records management systems in public administration and the creation of archives of electronic records. The article is a summary of the results of research devoted to the development and methodological approaches to the problem of creation and operation of an information system of the archive of electronic records.*

The article describes the functional requirements to the system of the archives of electronic records, which is a part of a common set of information systems and archiving electronic records.

Keywords: *archive of electronic records, electronic record management system*
