

Крылов П. А., Чирковская Д. А.

Проблемы формирования и хранения архивов электронных документов в Российской Федерации

Крылов Павел Алексеевич

Заместитель председателя Архивного комитета Санкт-Петербурга
p.krylov@ak.gov.spb.ru

Чирковская Дарья Александровна

Специалист 1-й категории отдела формирования, государственного учета и научно-справочного аппарата Архивного комитета Правительства Санкт-Петербурга
Магистр по направлению «Государственное и муниципальное управление» (СЗИУ РАНХиГС, выпуск 2016 г.)
d.chirkovskaya@ak.gov.spb.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены вопросы формирования и хранения архивов электронных документов на современном этапе развития информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в Российской Федерации. Автором обозначены проблемы нормативного регулирования и методического обеспечения архивного хранения электронных документов. Практическая значимость обозначенной проблемы сводится к решению вопросов, связанных с уточнением терминологии, обеспечением физической сохранности и целостности электронных документов, а также с проведением экспертизы ценности документов при комплектовании архивов электронными документами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информация, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), государственное управление, электронный документ, электронный документооборот, архив электронных документов

Krylov P. A., Chirkovskaya D. A.

Interacting of the Organization Work with Citizen Appeals in Government Bodies of St. Petersburg

Krylov Pavel Alekseevich

Deputy Chairman of the Archive Committee of Saint-Petersburg (Russian Federation)
p.krylov@ak.gov.spb.ru

Chirkovskaia Daria Aleksandrovna

Category I specialist of Department of formation, public accounting and scientific reference system of the Saint-Petersburg Government of the Archive Committee (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master of educational direction «Public Administration» (North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, graduate at 2016)
d.chirkovskaya@ak.gov.spb.ru

ABSTRACT

The article deals with the issues of forming and storing archives of electronic documents at the present stage of development of information and communication technologies (hereinafter — ICT) in the Russian Federation. The author designated problem of regulatory and methodological support of archival storage of electronic documents. The practical significance of the designated problem reduces to solving the issues related to the clarification of the terminology, ensuring the physical security and integrity of electronic documents, as well as examination of value of documents for acquisition of archives of electronic documents.

KEYWORDS

information, information and communication technologies (ICT), public administration, electronic document (electronic records), electronic document management, archive of electronic document

В информационном обществе электронный документ становится важнейшей формой информационного обмена между гражданами, организациями и органами власти. Для улучшения эффективности государственного управления и взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами власти, а также повышения качества и оперативности предоставления государственных услуг необходимо совершенствовать механизмы внутриведомственного, межведомственного и межрегионального информационного обмена. Интегрирование государственных информационных систем и ресурсов в единую структуру, увеличение объемов и качества публичных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде, отвечает современным запросам гражданского общества.

Для решения этих задач необходимо совершенствовать нормативно-правовое и организационно-методическое обеспечение указанных процессов, основанное на единых для всех участников информационного обмена принципах и правилах.

В свою очередь это требует доктринального обоснования содержания правовых норм, регулирующих отношения в сфере электронного документооборота, а также разработки практических решений проблем в этой области.

На сегодняшний день в Санкт-Петербурге достигнуты значительные результаты в создании современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, т. е. внедрении ИКТ. Санкт-Петербург, как субъект Российской Федерации, одним из первых приступил к созданию Единой системы электронного делопроизводства и документооборота для органов власти (далее — ЕСЭДД). Работа началась в 1999 г. Было осуществлено внедрение I, II, III и IV очередей ЕСЭДД. В результате на данный момент в ЕСЭДД включены все территориальные и отраслевые исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга. Система построена с использованием технологий информационных продуктов партнера Microsoft — компании «Кодекс» и на основе глубокой интеграции с продуктами Microsoft Office, что позволило снизить стоимость проекта и в кратчайшие сроки обеспечить внедрение системы в промышленную эксплуатацию. Этот продукт внедрен и используется в 6 Федеральных органах власти РФ, в органах власти 10 субъектов РФ, в 23 органах местного самоуправления и 15 крупных промышленных, научных и др. российских предприятиях и организациях различных регионов РФ¹. На сегодняшний день Санкт-Петербург остается передовым субъектом РФ в развитии и внедрении ИКТ.

Развитие системы электронного документооборота и делопроизводства исполнительных органов государственной власти (далее — ИОГВ) Санкт-Петербурга проходило в соответствии с общими тенденциями: первоначально — в направлении технического и коммуникативного развития, и только в последнее время — в направлении решения вопросов, непосредственно связанных собственно с документооборотом, т.е. движением документов в органах власти с момента их создания или получения до завершения, исполнения или отправки, поступления на государственное (вечное) хранение в архив. Поэтому особенно остро встают проблемы архивного хранения электронных документов.

¹Официальный сайт Управления автоматизированных систем, структурного подразделения ОАО «Центр компьютерных разработок», которое в свою очередь входит в состав Информационно-правового консорциума «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.kodeksdoc.ru/index.php?option=com_our_users&Itemid=52 (дата обращения: 25.12.2015).

Условно можно выделить два направления.

Первое — связано с разработкой и совершенствованием существующей нормативной базы для работы с юридически значимыми электронными документами, а также использование юридически значимой электронной подписи (ЭП).

Второе направление — это решение проблем архивного хранения и использования электронных документов.

Именно эти вопросы вызывают горячие споры и, к сожалению, на сегодняшний день они не решены.

Подробное рассмотрение вопросов, связанных с нормативным регулированием и методическим обеспечением архивного хранения электронных документов, уточнением терминологии, обеспечением физической сохранности и целостности электронных документов, а также с проведением экспертизы ценности документов при комплектовании архивов электронными документами, по мнению авторов, является актуальным.

Архив электронных документов представляет собой не просто некий материальный носитель и информационную систему, позволяющую быстро выполнять поиск нужной информации, но и набор технологий и процессов, обеспечивающих весь цикл операций с документами от создания, экспертизы ценности до их использования, через учет, описание, обеспечение сохранности и развитие научно-справочного аппарата. И хотя электронные документы появились несколько десятилетий назад, *технические и организационные вопросы их долговременного хранения до сих пор не решены*. Это связано как с ускоренными темпами развития ИКТ в области информатизации, так и с усложнением самих информационных систем. Кроме этого, возникают проблемы, связанные с информационной безопасностью, защитой самой информации от несанкционированного доступа, а также вопросы авторского права, права владения и интеллектуальной собственности.

Отметим, что под электронными документами в архивном деле понимаются не только электронные формы текстовых документов, но и фото-, фоно-, видеодокументы, выполненные в цифровых форматах, а также научно-техническая документация, созданная при помощи современных систем автоматизированного проектирования.

Таким образом, вопросы нормативного регулирования и методического обеспечения архивного хранения электронных документов являются одними из основных, требующих более детальной проработки и совершенствования. В настоящее время основными документами, хоть как-то регулирующими этот вопрос, являются:

1. Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук, утвержденные приказом Минкультуры РФ от 18.01.2007 № 19 (далее — Правила).
2. Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах (далее — Рекомендации), разработанные Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (далее — ВНИИДАД) в 2013 г.

Практическое применение Правил и Рекомендаций постоянно требует изменений и дополнений.

Существует еще ряд документов об электронном документообороте в федеральных органах исполнительной власти, а также нормативных правовых актов некоторых субъектов РФ, которые определяют, что такое электронные документы и порядок их использования в оперативном обороте, но не затрагивают вопросов долговременного хранения.

Все эти документы регулируют *оборот электронных текстовых документов*. Вопросы приема и хранения фото-, видео-, аудиодокументов и конструкторской документации практически не урегулированы.

С точки зрения электронного документооборота в ИОГВ, мнение авторов статьи совпадает с позицией Архивного комитета Санкт-Петербурга и Рекомендациями ВНИИДАД в отношении текстовых документов.

В Рекомендациях ВНИИДАД на текущий момент наиболее полно описывает подходы к архивному хранению электронных документов.

Вопросы терминологии электронных документов

Одна из первых проблем, связанных с организацией архивного хранения электронных документов, терминологическая: что, собственно, такое «электронный документ»?

Согласно ст. 434 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30. 11. 1994 № 51-ФЗ (ред. от 31. 01. 2016) «электронным документом, передаваемым по каналам связи, признается информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, магнитных, оптических либо аналогичных средств, включая обмен информацией в электронной форме и электронную почту»¹.

В словаре «Управление документами. Термины и определения», изданном ВНИИДАД в 2013 г., «электронный документ» определен как документ, информация которого представлена в электронной форме [2].

Далее, ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» называет «электронный документ» следующим образом: документ, информация которого представлена в цифровой форме; документ на электронном носителе (син.); документ на машинном носителе, машиночитаемый документ (устар. син.)»².

Статья 2 Федерального закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации» трактует понятие «электронный документ» как «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»³.

То есть электронный документ рассматривается как информация, воспроизводимая с использованием ЭВМ. На самом деле, в «Правилах» электронный документ уже рассматривается как совокупность зафиксированной информации и носителя.

Рекомендации не раскрывают понятие электронного документа, однако предлагают считать единицей хранения электронных документов контейнер электронного документа, который содержит данные, описывающие контекст, содержание, структуру электронного документа, а также процессы управления им на протяжении его жизненного цикла (метаданные) и собственно сам электронный документ. На взгляд авторов, это очень важный аспект рекомендаций, так как он дает возмож-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016). Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

² ГОСТ Р 7.0.8-2013 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. — Утвержден приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185, введен в действие с 1 марта 2014 г. — М.: Стандартинформ, 2014.

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2015): Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 31.12.2014). Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

ность разорвать связь информации и носителя и позволит переносить информацию на иные носители, организовать учет только информации.

На примере представленных определений «электронного документа» становится ясно, что требуется ввести единую терминологию.

Вопрос сохранности электронных документов

В вопросе сохранности электронных документов существует необходимость решения следующих задач:

- 1) обеспечение физической сохранности и целостности файлов с электронными документами через обеспечение аутентичности (подлинности) электронных документов;
- 2) обеспечение условий для считывания и воспроизведения информации в долгосрочной перспективе.

Если вопрос физической сохранности технически решается путем создания резервных хранилищ на различных носителях, то решение задачи аутентичности не так однозначно.

При обмене электронными документами по сетям надежным средством является применение электронной цифровой подписи (далее — ЭЦП). Однако задачи обеспечения сохранности электронных документов на долговременные сроки хранения (более 5 лет) в настоящий момент не решены. ЭЦП — реквизит электронного документа хотя и надежный, но крайне недолговечный. Смена программной среды, устаревание со временем алгоритмов криптозащиты сделают процедуру верификации ЭЦП невозможной или бесполезной.

Необходимость переформатирования электронных документов при долговременном хранении приводит к тому, что, по существу, появляется другой документ с измененными реквизитами и контрольными характеристиками: датой последнего сохранения, объемом, контрольной суммой, ЭЦП и т. п. Получается, что подлинник электронного документа будет невозможно прочитать и использовать, а его аутентичная копия не будет иметь юридической силы.

Отмеченная проблема — обеспечение аутентичности электронных документов в долгосрочной перспективе — на сегодняшний день, пожалуй, самая острая и сложная. Четких рекомендаций, как ее решить, пока нет. Можно «порекommе-ndовать» лишь одно: в условиях серьезной ответственности сторон не стоит на этапе делопроизводства создавать, а затем хранить исключительно в электронном виде документы, предполагающие длительный срок хранения. Желательно одновременно создавать и хранить этот официальный документ также на бумажном носителе.

В таких условиях можно предложить способ удостоверения подлинности электронных документов при передаче их на внешних носителях при помощи документа на бумажной основе:

ГОСТ 6.10.4–84. Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники. Основные положения. М., 1985.

ГОСТ РД 50-524-84. Методические указания. Порядок хранения документов на машинных носителях. М., 1985.

ГОСТ 28388-89. Системы обработки информации. Документы на магнитных носителях данных. Порядок выполнения и обращения. М., 1989.

Подобный документ (удостоверяющий лист, сопроводительное письмо, акт приема-передачи документов или т. п.) должен включать идентификационные характеристики файлов и электронного носителя и быть заверенным подписями должностных лиц и печатью организации.

Задача обеспечения считывания и воспроизведения информации также не такая простая, как может показаться. С одной стороны на государственное хранение может быть передан информационный продукт организации — источника комплектования государственных архивов со всем ее содержимым. Правила дают на это прямое указание: «Электронные документы принимаются на хранение в сопровождении программных средств, позволяющих их воспроизвести, и с необходимым комплектом сопроводительной документации». В этом случае решается вопрос считывания и воспроизведения. Но при долгосрочном хранении в будущем из-за технического прогресса в области информатизации и многообразия программного обеспечения это условие сложно выполнимо.

Поэтому, по мнению авторов, хранение электронных контейнеров наиболее перспективно, но необходимо стандартизовать форматы хранения документов (для текстовых документов ВНИИДАД предлагает использовать PDF) и набор метаданных, выгружаемых из информационной системы организации при передаче документа на хранение¹. В Рекомендациях метаданные — это реквизиты электронной регистрационной карточки документа. Это слишком широкое описание. Поэтому авторы предлагают для стандартизации форматов хранения документов и набора метаданных, выгружаемых из информационной системы организации при передаче документа на хранение, принять за основу перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета, поиска документов в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 15. 06. 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», дополнив его полем «Заголовок к тексту», используемый в инструкциях по делопроизводству. Заголовок к тексту включает в себя краткое содержание документа. Данное поле должно быть обязательным в информационных системах организаций и обязанность его заполнения необходимо возложить на исполнителя документа. Наличие заголовка упростит процедуру описания документа при сдаче на хранение, а также процедуру формирования научно-справочного аппарата. По мнению авторов, для унификации и возможной интеграции различных информационных систем необходим национальный стандарт описания документов.

Вопрос комплектования архива электронными документами

Определенные нормативные требования по экспертизе ценности электронных документов и комплектованию ими архивов в РФ существуют уже несколько лет.

В Основных правилах работы архивов организаций (2002, п. 9.4) устанавливается срок временного хранения «документов на машинных носителях в течение 5 лет»².

Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения (Приказ Минкультуры России от 25. 08. 2010 № 558) устанавливает одинаковые сроки хранения на бумажных и электронных носителях.

В «Основных правилах работы архивов организаций» (2002) значительное место отведено отбору электронных документов на архивное хранение и их передаче в архив организации (п. 2.1.4, 2.3.5).

¹ Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах. М. : ВНИИДАД, 2013.

² Основные Правила работы архивов организаций (одобренны решением Коллегии Росархива от 06.02.2002).

Указанной нормативно-правовой базы недостаточно для проведения качественной экспертизы ценности электронных документов в организациях. Отсутствует механизм выявления ценной электронной документации на этапе делопроизводства и другого их оперативного использования. Поэтому немногие организации вносят электронные документы в свои номенклатуры.

Таким образом, главные проблемы экспертизы ценности электронных документов состоят в том, чтобы выявить эти документы в организациях (и их подразделениях), определить, какие из них подлежат временному и постоянному хранению, и заинтересовать их держателей (или владельцев) в передаче документов в архив. Практическое решение этой проблемы для государственных архивов осложнено отсутствием на федеральном уровне каких-либо нормативов, обязывающих включение электронных документов в номенклатуру дел организаций.

Анализируя вышеизложенное, авторы считают, что:

- Санкт-Петербург, как субъект Российской Федерации, находится на передовых позициях в развитии и внедрении ИКТ и электронного документооборота в ИОГВ.
- Вопросы нормативного регулирования и методического обеспечения архивного хранения электронных документов являются одними из основных, требующих более детальной проработки и совершенствования.
- Проблема обеспечения аутентичности электронных документов в долговременной перспективе на сегодняшний день — самая острая и сложная и четких рекомендаций по решению не имеет.
- Технические и организационные вопросы долговременного хранения электронных документов на данный момент не решены.
- Существующей нормативно-правовой базы недостаточно для проведения качественной экспертизы ценности электронных документов.

Существует еще один очень важный вопрос: кто будет обеспечивать сохранность электронных документов в долгосрочной перспективе? Скорее всего, в скором будущем мы встанем перед необходимостью создания для электронных документов специализированных архивов, в которых в вопросах хранения на первое место выйдут IT-специалисты. Ясно, что потребуются кадры, обладающие навыками двух специальностей: IT-специалистов и архивистов.

Литература

1. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М. : ИД «Юриспруденция», 2015. 192 с.
2. Управление документами. Термины и определения : словарь / [М.В. Ларин и др.]. Федер. арх. агентство, Федер. бюджетное учреждение «Всерос. науч.-исслед. ин-т документоведения и арх. дела». М. : ВНИИДАД, 2013. 116 с.

References

1. Talapina E.V. State management in the information society (legal aspect) [Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve (pravovoi aspekt)]. M. : Publishing House "Jurisprudence" [ID «Yurisprudentsiya»], 2015. 192 p. (rus)
2. Document Management. Terms and definitions: dictionary [Upravlenie dokumentami. Terminy i opredeleniya : slovar'] / [M. Larin et al.]. Feder. Arch. agency, Feder. budgetary institution «All-Russian Scientific Research Institute of Documentation and Archival Matter» [Feder. arkh. agentstvo, Feder. byudzhethnoe uchrezhdenie «Vseros. nauch.-issled. in-t dokumentovedeniya i arkh. dela»]. M. : VNIIDAD, 2013. 116 p. (rus)