

# Центр хранения электронных документов: планы и перспективы

**Наталья Храмцовская**

к.и.н., ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС»,  
член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Как обстоят дела с электронными документами в государственных архивах сейчас? Кто окажет методическую помощь в организации хранения, учета и использования электронных документов? Каковы планы Росархива по созданию Центра хранения электронных документов? Сколько Правительство готово выделить денег и на что? Как решить кадровый вопрос?

## Пора создавать электронные архивы

Особенность текущей ситуации в нашей стране в отношении электронных документов характеризуется следующим:

- Набирает темпы процесс перехода от традиционных бумажных документов к электронным, который начинает охватывать в т.ч. документы длительного и постоянного срока хранения.
- Все больше создается подлежащих длительному хранению изначально электронных документов. А это означает, что вскоре они начнут поступать в архивы.

Специалисты-практики уже давно поднимают вопросы, на которые пока ни государство, ни отраслевая наука не дают ответа:

- Где и как хранить электронные документы, причем так, чтобы их юридическая, доказательная сила не могли быть поставлены под сомнение?
- Как эти электронные документы превратить в ценный для организации ресурс?

При этом необходимо учитывать, что традиционные архивы не приспособлены для хранения электронных материалов. Фактически нам негде хранить уже существующие электронные документы. Для электронных архивов требуется иная идеология, иная нормативно-правовая и технологическая база, которая на сегодняшний день отсутствует. Кроме того, электронные архивы – недешевое удовольствие, а это означает необходимость найти в условиях нынешней сложной экономической обстановки средства на их создание и дальнейшее функционирование.

## В российских государственных архивах электронных документов пока практически нет

Давайте посмотрим, какова ситуация с поступлением на государственное хранение электронных документов. В декабре 2010 года Росархив своим информационным письмом проинформировал об итогах проводимой 1 раз в 3 года паспортизации государственных и муниципальных архивов, государственных музеев, библиотек и организаций Российской Академии наук по состоянию на 01.01.2010.

Эти данные наглядно показывают масштабы поступления электронных документов на хранение в государственные архивы:

### Фрагмент документа

Из информационно-методического письма Росархива от 01.12.2010 года № 5/2270-Т «Об итогах паспортизации государственных и муниципальных архивов, государственных музеев и библиотек, организаций РАН по состоянию на 01.01.2010 и качестве составления паспортов»

Состав архивных документов по видам основы:

- документы на бумажной основе составляют 97,3% от общего количества;
- кинодокументы – 0,13%;
- фотодокументы – 2,4%;
- фонодокументы – 0,12%;
- микроформы на правах подлинников – 0,03%;
- видео- и электронные документы – **менее одной сотой процента.**

Констатация факта увеличения объемов электронных документов за 3 года почти в 2 раза не очень обнадеживает, поскольку этот рост идет в основном за счет электронных фото-, аудио- и видеоматериалов, и в любом случае доля электронных документов остается незначительной:

### Фрагмент документа

Из информационно-методического письма Росархива от 01.12.2010 № 5/2270-Т «Об итогах паспортизации государственных и муниципальных архивов, государственных музеев и библиотек, организаций РАН по состоянию на 01.01.2010 и качестве составления паспортов»

Что касается электронных документов, то по сравнению с предыдущей паспортизацией их объем увеличился почти в 2 раза, в основном за счет приема на хранение фото- и видеодокументов на электронных носителях.

В абсолютных цифрах количество ЭД составляет чуть более 11,3 тыс. ед. хр., более половины из них (6,0 тыс. ед. хр.) хранится в РГАНТД. Электронные документы учтены в паспортах госархивов Республик Алтай (59 ед. хр.), Марий Эл (674 ед. хр.), Мордовия (99 ед. хр.), Татарстан (226 ед. хр.), Чувашская (217 ед. хр.), Краснодарского края (251 ед. хр.), Воронежской (112 ед. хр.), Псковской (483 ед. хр.), Тюменской (172 ед. хр.) областей, г. Москвы (198 ед. хр.) и др.

Еще более удручающе выглядит ситуация в организациях, осуществляющих депозитарное хранение<sup>1</sup>. Даже современный термин «электронные документы» в справке не используется, и по старинке говорится о «документах на машинных носителях».

#### Фрагмент документа

Справка об итогах паспортизации архивов организаций, осуществляющих временное и депозитарное хранение документов Архивного фонда РФ ([http://archives.ru/reporting/pasport\\_deposit\\_2010.shtml](http://archives.ru/reporting/pasport_deposit_2010.shtml))

Виды хранимых организациями документов:

- управленческая – 46%
- научно-техническая – 31%
- фотодокументы – 16%
- фоновые документы – 0,5%
- документы на машинных носителях – 0,3%  
(практически все – в отраслевых фондах)
- кинодокументы – 0,2%
- видеодокументы – 0,1%
- другие документы – 6,5%

Для сравнения скажу, что только администрация Джорджа Буша-младшего передала на хранение в Национальные Архивы США более 400 миллионов электронных документов.

## Планы Росархива на 2012 год в отношении электронных документов

В сентябре 2011 года федеральное архивное агентство направило в региональные архивные органы информационное письмо «О планировании работы архивных учреждений Российской Федерации на 2012 г. и их отчетности за 2011 г.»<sup>2</sup>, в котором рекомендовало в разрабатываемых планах работы предусмотреть «оказание методической помощи в организации хранения, учета и использования электронных документов, образовавшихся в деятельности организаций – источников комплектования государственных и муниципальных архивов».

<sup>1</sup> Депозитарное хранение документов – хранение документов Архивного фонда РФ федеральными органами исполнительной власти и организациями (в том числе академиями наук Российской Федерации, имеющими государственный статус, за исключением Российской Академии наук) в течение сроков и на условиях, определенных соответствующими договорами между ними и специально уполномоченным (Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»).

<sup>2</sup> Информационное письмо Росархива руководителям федеральных архивных учреждений и уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела от 06.09.2011 № 4/1784-А «О планировании работы архивных учреждений Российской Федерации на 2012 г. и их отчетности за 2011 г.» (<http://archives.ru/documents/letter060911.shtml>).

Это, конечно, хорошая рекомендация, только мне кажется, что такого рода методическую помощь в первую очередь нужно было бы оказать самим архивным учреждениям: чтобы кому-то помогать, им самим нужно обладать необходимыми знаниями и квалификацией. Кроме того, не хотелось бы, чтобы в каждом регионе придумывали свои уникальные методы работы с электронными документами, и в этом вопросе только Росархив в состоянии взять на себя роль национального центра компетенции, обеспечивающего единство соответствующей практики в масштабах всей страны.

Одновременно федеральное архивное агентство просило в годовых отчетах об основной деятельности архивных учреждений по возможности более подробно отразить «степень готовности к приему электронных документов на постоянное хранение и оказание государственных услуг в электронном виде, наличие подключения к СМЭВ<sup>3</sup>».

Большое значение имеет выбор критериев для оценки степени готовности архивов к приему электронных документов. Пока Росархив ничего об этом не сказал. Как мне кажется, можно было бы предложить следующие показатели:

- наличие нормативно-правовой базы, регламентирующей организацию длительного хранения электронных документов;
- наличие методической базы по организации данной работы;
- наличие специалистов, имеющих необходимые компетенции и навыки для обеспечения длительной сохранности электронных документов;
- наличие необходимого технического и программного обеспечения;
- наличие достаточного и стабильного финансирования деятельности электронных архивов;
- создание специальных структурных подразделений, а лучше – самостоятельных архивных учреждений для архивного хранения электронных документов.

## Правительство РФ уже поднимает вопрос о создании государственных электронных архивов

Правительство впервые обратило внимание на необходимость создания электронных архивов в сентябре 2010 года.

### Мнение

Выступая 7 сентября 2010 года на совместном заседании Комиссии по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России и Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, С.Е. Нарышкин, руководивший тогда Администрацией Президента РФ, сказал:

<sup>3</sup> СМЭВ – это система межведомственного электронного взаимодействия.

«Сегодня я хотел бы сделать акцент на нескольких приоритетах развития архивного дела. Прежде всего, это порядок комплектования, хранения и использования архивных документов. Исключительно актуален и вопрос подготовки архивов к приему на хранение электронных документов. Переход на электронные носители требует технического переоснащения архивов ...».  
(сайт Президента России, <http://state.kremlin.ru/face/8850>)

После такого явного намека «сверху» Росархив стал активнее выступать по этой теме:

#### Мнение

Из выступления Заместителя руководителя Федерального архивного агентства В.П. Тарасова «Актуальные вопросы управления электронными документами и архивами в Российской Федерации» на международной конференции «Круглого стола по архивам» CITRA-2010 (Conference Internationale de la Table ronde des Archives) в Осло (Норвегия), 16 сентября 2010 года ([http://archives.ru/international/ica/tarasov\\_0910\\_ru.shtml](http://archives.ru/international/ica/tarasov_0910_ru.shtml))

«Планируется создание специального федерального архива электронных документов».

#### Мнение

Из выступления консультанта Федерального архивного агентства РФ Сергей Кузнецова на конференции «Развитие системы электронного документооборота: Step-by-step!», 15 октября 2010 года (<http://www.spbit.ru/news/n74522/>)

«...сейчас планируется подготовка соответствующих нормативно-правовых актов, по которым в государственные архивы будут сдаваться не только бумажные архивы, но и экспортироваться данные из СЭД организации».

#### Мнение

Из выступления руководителя Федерального архивного агентства А.Н. Артизова на Восьмой ежегодной конференции «Осенний документооборот – 2010», 22 октября 2010 г. ([http://archives.ru/reporting/Artizov\\_221010.shtml](http://archives.ru/reporting/Artizov_221010.shtml))

«Поэтому перед Росархивом, как, впрочем, и перед национальными архивами развитых стран, стоит задача организации приема и обеспечения долговременного хранения электронных документов. Для этих целей нам придется создавать специальное хранилище или даже отдельный архив, определять формат или форматы архивного хранения, решить ряд других вопросов».

В следующий раз вопрос о создании центра хранения электронных документов был поднят на заседании президиума Совета по развитию информационного общества в июне 2011 года.

## Президиум Совета по развитию информационного общества об электронном архиве

На заседании президиума Совета, состоявшемся 8 июня 2011 года, был рассмотрен вопрос «О создании защищенных систем межведомственного электронного документооборота и межведомственной видеоконференц-связи для нужд органов государственной власти». С докладом на эту тему выступил руководитель Росархива А.Н. Артизов, впервые рассказавший о планах создания Центра хранения электронных документов (ЦХЭД):

### Мнение

Из выступления руководителя Федерального архивного агентства А.Н. Артизова на Президиуме Совета по развитию информационного общества, 8 июня 2011 года (<http://ictgov.ru/upload/iblock/1d1/1d147127b3aa79013429c5a6f5e48362.pdf>)

«Переход к электронному документообороту требует и решения других проблем. Среди них применительно к тематике, которой занимается агентство, такие, как выбор форматов архивного хранения электронных документов, определение порядка и условий передачи электронных документов на постоянное хранение и создание центра хранения электронных документов на базе одного из федеральных архивов.

Мы планируем создать такой центр на базе действующего (это, мы считаем, дешевле будет) Российского архива научно-технической документации, обладающего серьезным опытом работы и сегодня уже обеспечивающего успешное функционирование общеотраслевого портала архива России. Но для того, чтобы по-настоящему создать такой центр, это все серьезные вещи, необходима реконструкция, не очень большая, но реконструкция все-таки архива и подведение к нему защищенных каналов связи, закупка соответствующего оборудования для дата-центра».

Более подробно сложившуюся ситуацию описал в своей статье С.Л. Кузнецов. По его мнению, «традиционные архивы не имеют ни оборудования, ни квалифицированных ИТ-специалистов, которые могли бы обеспечить сохранность и использование массивов электронных документов и электронных образов документов. Решением проблемы может стать Центр хранения электронных документов (ЦХЭД), своего рода специализированный ЦОД, который мог бы хранить электронные массивы федеральных архивов, а также принимать на хранение копии массивов документов, образовавшихся в архивах субъектов Федерации, обеспечивая не только сохранность, но и «единую точку доступа» к архивным документам через портал «Архивы России»<sup>4</sup>.

В своем докладе на президиуме Совета по развитию информационного общества А.Н. Артизов также высказался о том, каким образом будут комплектоваться государственные архивы в случае использования источ-

<sup>4</sup> Кузнецов С.Л. Проблемы перехода к электронным документам: взгляд архивиста // Делопроизводство. – 2011. – № 4; <http://www.top-personal.ru/officeworkissue.html?186>.

никами комплектования смешанного документооборота, т.е. тогда, когда в государственном органе будут создаваться как бумажные, так и электронные документы. Позиция Росархива на тот момент была следующей: «[документы] должны поступать в Государственный архив Российской Федерации, а если электронные документы, то в упомянутый будущий центр хранения электронных документов». По сути дела, было предложено разделять архивный фонд государственного органа на две части: бумажную и электронную. Хотя в наших условиях такая идея, можно сказать, напрашивается, представляется, однако, что это не совсем правильный путь, поскольку он может привести к дроблению фонда организации на части, каждая из которых будет неполной. Наши зарубежные коллеги уже давно обсуждают, каким образом обеспечить целостность и полноту архивного фонда при использовании организацией смешанного документооборота, и нам тоже стоит подумать над этим вопросом.

В решение президиума Совета, принятое по итогам заседания, было включено поручение Росархиву: «Совместно с ФСО, Минкомсвязью и Минэкономразвития... проработать вопросы создания центра хранения электронных документов и до 1 октября 2011 г. представить соответствующие предложения в Президиум Совета»<sup>5</sup>.

## Программа информатизации Росархива на 2011–2020 годы о создании Центра хранения электронных документов

22 февраля 2011 года на заседании коллегии Росархива была рассмотрена «Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг.». Эта программа была согласована Министерством связи и массовых коммуникаций РФ лишь в октябре 2011 года<sup>6</sup> и утверждена приказом Росархива от 02.12.2011 № 104<sup>7</sup>.

Среди основных целей программы названа подготовка к приему и прием на постоянное хранение документов в электронной форме, обеспечение условий для их дальнейшего использования и обеспечения сохранности (п. 2.4).

В программе информатизации подчеркивается, что «активное внедрение в общегосударственном масштабе систем электронного делопроизводства и документооборота, а также широкомасштабная оцифровка документов Архивного фонда РФ диктуют необходимость создания

---

<sup>5</sup> Решение заседания Президиума Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества в РФ, 8 июня 2011 года (утв. 20 июня 2011 года №А4-8667 (<http://ictgov.ru/upload/iblock/42e/42e25d88cdc1980e5ccb4b136145a8ef.pdf>)).

<sup>6</sup> Письмо Минкомсвязи России от 10.10.2011 № ИМ-П8-17455.

<sup>7</sup> Приказ Федерального архивного агентства от 02.12.2011 № 104 «Об утверждении Программы информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг.» ([http://archives.ru/documents/prik104\\_11.shtml](http://archives.ru/documents/prik104_11.shtml)).

центра хранения электронной информации, что позволит значительно сократить финансовые затраты по комплектованию, хранению и организации использования электронных документов по сравнению с децентрализованным хранением электронных документов».

Программа предусматривает проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по определению системных требований, технических условий и объемов финансирования для создания Центра хранения электронных документов/уполномоченного федерального архива. Предполагается также создание резервного ЦХЭД на удаленной площадке.

Планируемый Центр хранения электронных документов, помимо прочего, должен будет обеспечить «централизованный прием, хранение и организацию использования электронных документов из федеральных министерств и ведомств, использующих систему электронного документооборота и включенных в системы Межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и электронного взаимодействия (СМЭВ), и других организаций – источников комплектования».

Источниками комплектования ЦХЭД станут:

- федеральные органы государственной власти, передающие в ЦХЭД электронные документы, а также
- федеральные архивы, передающие в ЦХЭД копии электронных образов архивных документов, возникающие в ходе планомерной оцифровки фондов в рамках наполнения программного комплекса «Архивный фонд» – «Фондовый каталог» – «Центральный фондовый каталог» и создания НСА архивов.

## **Платить готовы достаточно!**

На разработку нормативно-методических документов и стандартов в 2012–2020 годах предполагается выделить 51,4 млн руб. Запланированы<sup>8</sup>:

- разработка проектов нормативных и методических документов, стандартов и форматов в области работы с электронными документами, электронными образами (копиями) документов, электронными сообщениями (в системах МЭДО и СМЭВ), создания страховых фондов и фондов пользования на основе применения цифровых технологий;
- участие Росархива в определении требований к СЭД, разработка рекомендаций и требований;
- подготовка перечня нормативных правовых актов, необходимых для организации работы с юридически значимыми электронными документами, в том числе на этапе их ведомственного хранения, для их передачи на государственное хранение и работы с ними в государственных архивах;
- разработка правил работы с электронными документами в текущем делопроизводстве в федеральных органах исполнительной власти.

<sup>8</sup> Пункт 4 Приложения №5 «Мероприятия по реализации Программы информатизации архивного дела на 2011–2020 годы» к Программе информатизации архивного дела на 2011–2020 годы.



В 2012–2020 годах предполагается **финансирование следующих видов работ**<sup>9</sup>, напрямую связанных с организацией ЦХЭД:

- организация приема на хранение электронных документов – 41,5 млн руб. (п. 10);
- организация и оборудование новых архивохранилищ для хранения документов личного происхождения на электронных носителях – 47,5 млн руб. (п. 11);
- разработка и внедрение информационно-поисковых систем по работе с электронными документами – 45 млн руб.

**Общие затраты на создание Центра хранения электронных документов оцениваются в 1,29 миллиарда рублей.**<sup>10</sup> Из них планируется выделить:

- на проведение НИР и НИОКР по определению системных требований, технических условий и объемов финансирования для создания Центра хранения электронных документов в 2012–2014 гг. – 3 млн руб.;
- на организацию ЦХЭД в 2012–2020 гг. – 50–200 млн в год;
- на обеспечение функционирования ЦХЭД 2012–2010 гг. – от 1 до 4 млн руб. в год.

Сопоставляя эти цифры со стоимостью зарубежных проектов государственных электронных архивов, следует отметить, что это более чем достаточные средства (если, конечно, они будут разумно расходоваться).

## Кадровое обеспечение

В Программе информатизации среди основных рисков, способных сорвать ее реализацию, названа «недостаточная квалификация и отсутствие профессиональной компетентности у исполнителей (в области организации и менеджмента проектов, входящих в состав Программы, информационных технологий вообще и автоматизированных архивных технологий в частности)».

При столь масштабных планах в программе, к сожалению, недостаточно внимания уделено решению кадрового вопроса. Росархив планирует провести повышение квалификации половины своих сотрудников и персонала федеральных архивов, затратив на это 9,8 млн рублей – в среднем по 10 тысяч рублей на человека. Это, конечно, правильное и нужное дело. Но мало провести поголовное повышение квалификации персонала при помощи краткосрочных курсов.

«Команда» электронного архива может быть небольшой (в идущем

<sup>9</sup> Пункты 10, 11, 12 Приложения № 6 «Финансовые затраты на реализацию задач Программы информатизации архивного дела 2011–2020 гг.» к Программе информатизации архивного дела на 2011–2020 годы.

<sup>10</sup> Пункт 19 Приложения №5 «Мероприятия по реализации Программы информатизации архивного дела на 2011–2020 годы» к Программе информатизации архивного дела на 2011–2020 годы.

сейчас в австралийском штате Новый Южный Уэльс аналогичном проекте это 6 человек), но это должны быть высококвалифицированные специалисты, которых зарплатой в 20 тысяч рублей в месяц не заманишь. Если проект выполнять всерьез, то его ключевым участникам придется платить их «стоимости» на рынке труда. Нет никакого смысла тратить миллиарды на «железо» и программное обеспечение, чтобы потом все это крайне неэффективно использовалось недостаточно квалифицированными, зато дешевыми сотрудниками.

## Подводим итоги

Несомненно, Правительство и Росархив начали предпринимать определенные усилия по преодолению нашей отсталости в области управления электронными документами и по созданию условий для обеспечения сохранности электронного наследия нашей страны. Хочется надеяться, что намеченные планы не останутся на бумаге, финансирование будет выделено и проект начнет реализовываться на практике.

Ключевым, с моей точки зрения, станет решение кадрового вопроса. Предстоит отыскать или подготовить несколько «синтетических» специалистов, одновременно разбирающихся в проблемах информационных технологий, информационной безопасности, информационного права, управления документами и архивного дела, избытка которых в России не наблюдается – не говоря уже о решении вопроса о достойной оплате их труда, чтобы завтра они не ушли в коммерческий сектор (ничего невозможного в этом нет, поскольку на осуществление проекта планируется выделить вполне достаточные средства). Без таких людей «вытянуть» проект будет сложно.

Росархив принял решение о создании ЦХЭД не в качестве отдельного государственного архива, а в виде структурного подразделения существующего архива. Будет, конечно, некоторая экономия «на спичках», однако решать финансовые и кадровые вопросы станет гораздо труднее, и значительная часть выделенных ЦХЭД средств неизбежно утечет на латание финансовых дыр «материнского» архива.

Понятно, что теперь, когда началось массовое использование изначально электронных документов в государственном управлении и хозяйственной деятельности, государственные электронные архивы рано или поздно будут созданы. Хотелось бы, чтобы это произошло пораньше, предотвратив тем самым расходование впоследствии многих миллионов рублей на спасение подлежащих длительному и постоянному хранению электронных документов.

*Продолжение темы создания электронных архивов читайте в ближайших номерах журнала.*