

АРХИВНАЯ СЛУЖБА ЕВРОКОМИССИИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К АРХИВНОЙ ОБРАБОТКЕ ДОКУМЕНТОВ

*Н. А. Храмовская,
ведущий эксперт по управлению
документацией компании «ЭОС»,
член Гильдии управляющих
документацией и ARMA International*

- ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УПРАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТАМИ И АРХИВНОЕ ДЕЛО В ЕВРОКОМИССИИ.
- ШТАТЫ.
- НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ.
- СЛУЖБА ИСТОРИЧЕСКИХ АРХИВОВ ЕВРОКОМИССИИ.
- МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ ЦЕННОСТИ ДОКУМЕНТОВ.
- ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АРХИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ.

Интерес к зарубежному опыту сейчас в основном связан с вопросами управления и архивного хранения электронных документов. Важно, однако, осваивать и брать на вооружение не только «электронный» опыт наших зарубежных коллег, не менее полезно следить за развитием и в области управления классическими бумажными документами, в которой, несмотря на сложившиеся вековые традиции, по-прежнему достаточно как проблем, так и новых решений.

В Еврокомиссии ответственность за управление документами и архивное дело разделяется между несколькими службами¹. Общая ответственность за это направление работы возложена на Генеральный секретариат, который разрабатывает внутреннюю политику Еврокомиссии в данной области, а также организует кооперацию и координацию с внешними организациями. Целью внутренней работы является создание нормативной базы, разработка стратегий и процедур, обеспечивающих управление документами, и раскрытие для широкой общественности архивных документов по истечении 30 лет архивного хранения. Во внешней деятельности

¹ См.: The Archives of the European Commission Activity Report 2009, European Commission, Secretariat General, Office for Infrastructure and Logistics, Brussels, 2010, http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/arch/archives_report_2009_en.pdf.

политика Еврокомиссии в области управления документами и архивного дела направлена на развитие кооперации между архивными службами стран — членов Евросоюза, а также другими учреждениями Евросоюза и международными архивными организациями.

Ответственность за реализацию этой политики Генеральный секретариат разделяет со структурными подразделениями Еврокомиссии (генеральными директоратами и приравненными к ним службами). Структурные подразделения отвечают за управление собственными текущими и неактивными документами, которые впоследствии передаются в исторические архивы Еврокомиссии в соответствии с утвержденным Перечнем документов с указанием сроков хранения.

Служба исторических архивов (Historical Archives Service) отвечает за выполнение обязательств Еврокомиссии по обеспечению сохранности документов, имеющих правовую, историческую или административную ценность, и за своевременное их раскрытие для широкой общественности. Она обрабатывает и обеспечивает сохранность архивных документов, поступающих от структурных подразделений, и сдает их на постоянное хранение в Исторический архив Евросоюза (Historical Archives of the European Union, HAEU).

Исторический архив Евросоюза находится в ведении Европейского университетского института во Флоренции и финансируется за счет общего бюджета Евросоюза. Контракт между Еврокомиссией и институтом был подписан 17 декабря 1984 года², а функционировать архив начал с 1986 года. Институт согласно договору отвечает за принятие на хранение, обеспечение сохранности и предоставление исследователям доступа к архивным документам Еврокомиссии по истечении 30 лет. Институт принимает на хранение документы различных учреждений Евросоюза, за исключением судебных документов.

Помимо этого, Исторический архив собирает и осуществляет депозитарное хранение частных коллекций, архивов политических деятелей

и высокопоставленных должностных лиц Евросоюза, документов общественных движений и международных организаций, игравших и играющих важную роль в процессе объединения Европы³.

В Еврокомиссии для работы с документами используются три централизованные информационные системы. Базовая платформа HERMES обеспечивает общее хранение документов и ряд функциональных возможностей для управления документами (регистрация, размещение в дела, поиск, сканирование... и т. д.), расширяемых благодаря приложению ARES для управления входящими и исходящими документами и приложению для управления классификационной схемой Еврокомиссии NOMCOM.

С 2009 года в Еврокомиссии успешно началось внедрение нового программного приложения ARES для управления документами — оно установлено более чем в половине служб Еврокомиссии⁴.

Персонал подразделения, отвечающего за политику в области управления документами и архивного дела (SG.B2), составляет 16 человек. За управление службой исторических архивов отвечает подразделение OIB.OS.1.002 численностью 30 человек, включая 10 архивистов.

За техническую поддержку и развитие корпоративных систем для управления документами и архивами отвечает Генеральный директорат по ИТ (Directorate General for Information Technology, DIGIT).

В Еврокомиссии регулярно проводится повышение квалификации персонала всех уровней по вопросам управления документами и архивного дела. Помимо профессионального обучения, Еврокомиссия организует мастер-классы для более глубокого освоения вопросов архивного дела. Например, только в 2009 году около 3 000 человек прошли обучение использованию новой системы управления документами ARES. Кроме того, были подготовлены материалы для дистанционного обучения, в т. ч. для самостоятельного изучения системы.

2 См.: Contract between the European Communities and the European University Institute, Florence, 17 December 1984, <http://www.europa.eu/Documents/Research/HistoricalArchivesofEU/Contract.pdf>.

3 См. <http://www.europa.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/AbouttheHistoricalArchives/Index.aspx>.

4 The Archives of the European Commission Activity Report 2009, European Commission, Secretariat General, Office for Infrastructure and Logistics, Brussels, 2010, P. 4.

Размах профессионального обучения персонала в области управления документами и архивным делом связан с двумя важными моментами:

- Современный европейский подход основывается на том, что с внедрением информационных технологий все основные делопроизводственные операции с документами (от момента создания документа до момента его уничтожения или передачи на архивное хранение) выполняет не персонал специализированной службы документационного обеспечения управления, а сотрудники деловых подразделений.
- Для того чтобы работа с документами велась в рамках единых правил, возникает потребность в освоении базовых навыков делопроизводства и архивного дела практически всеми сотрудниками организации.

Именно поэтому в Еврокомиссии такое внимание обращается на общее повышение уровня знаний в области делопроизводства и архивного дела — без этих знаний сотрудники деловых подразделений будут плохо работать с документами, что может привести к их утрате либо, например, к немалым дополнительным затратам на повторную обработку документов при передаче их на архивное хранение.

Европейская комиссия придает огромное значение нормативному регулированию управления документами. В 2002 году она провела модернизацию своих процедур управления документами с целью повышения эффективности, прозрачности и подотчетности. Для этого были приняты два решения Еврокомиссии и правила их исполнения, охватывающие весь жизненный цикл документа.

В настоящее время все действующие на 2010 год нормативные документы Еврокомиссии сведены в сборник «Управление документами в Европейской комиссии. Сборник решений и внутренних правил»⁵, с тем чтобы сделать их более доступными и чтобы в них было легче ориентироваться, упрощая благодаря этому их применение в повседневной деятельности организации.

Сборник включает:

- Решение Еврокомиссии 2002/47/EC, ECSC, Euratom от 23 января 2002 о внесении поправок в регламент работы Еврокомиссии, включая положения об управлении документами.
- Решение Еврокомиссии 2004/563/EC, Euratom от 7 июля 2004 о внесении поправок в регламент работы Еврокомиссии, включая положения, относящиеся к электронным и оцифрованным документам Еврокомиссии.
- Правила исполнения решения Еврокомиссии 2002/47/EC, ECSC, Euratom об управлении документами и решения 2004/563/EC, Euratom об электронных и оцифрованных документах (SEC(2009)1643, 30.11.2009). Раздел II.5. правил «Экспертиза ценности и передача дел в исторические архивы Еврокомиссии»⁶ подробно регламентирует организацию работы с архивными документами.

В регламенте Еврокомиссии (Rules of Procedure)⁷ 2002 года были выделены два хорошо знакомых нам этапа хранения документов:

- оперативное хранение документов в самой организации или ее подразделениях,
- архивное хранение документов.

Служба исторических архивов Еврокомиссии решает ряд задач управления информационными материалами и документами Еврокомиссии на протяжении всего их жизненного цикла и вне зависимости от вида носителей. Она отвечает за:

- методологическую поддержку деятельности «внутренних» архивных служб Еврокомиссии;
- регулярное обновление и реализацию на практике правил управления делами, поступающими из служб и генеральных директоратов;
- управление центральными хранилищами документов;
- координацию приема-передачи дел и документов из служб и генеральных директоратов в хранилища исторических архивов во Флоренции;
- организацию публичного доступа к делам и документам Еврокомиссии, имеющим исто-

5 Document management in the European Commission. Collected decisions and implementing rules, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010; http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_en.pdf.

6 Appraisal and transfer of files to the Commission's historical archives.

7 Commission Decision 2002/47/EC, ECSC, Euratom of 23 January 2002 amending its Rules of Procedure (notified under document number C(2002) 99), Official Journal of the European Communities, L 21/23, 24.1.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:021:0023:0027:EN:PDF>.

рическую, юридическую или информационную ценность, в соответствии с «правилом 30 лет» (согласно которому все дела или документы, с момента закрытия которых прошло 30 лет, становятся доступными).

Согласно установленным правилам, дела и документы подразделений Еврокомиссии должны передаваться на хранение в Исторические архивы не позднее 15 лет с момента создания, при этом документы проходят экспертизу ценности в соответствии с регламентами⁸.

Следует отметить тот факт, что у нас в ст. 22 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» установлен такой же срок ведомственного хранения.

Экспертиза ценности дел в Еврокомиссии проводится в два этапа и включает первую и вторую экспертизу.

Первую экспертизу проходят все дела по истечении срока их ведомственного хранения (administrative retention period). В тех случаях, когда перечнями документов с указанием сроков хранения⁹ предусмотрена вторая экспертиза, она проводится не позднее чем через 25 лет после закрытия дел.

Первая экспертиза. На основе Единого перечня Еврокомиссии и/или ведомственных перечней директоратов и служб генеральные директораты и приравненные к ним подразделения проводят, по крайней мере, один раз в год первую экспертизу своих архивных документов после истечения срока их ведомственного хранения.

С этой целью подразделения анализируют дела и дату закрытия дела. Согласно указаниям в соответствующем перечне результатом первой экспертизы будет либо уничтожение дел, либо их передача в исторические архивы (после проведения, где это применимо, выборочного отбора документов на хранение).

Вторая экспертиза. Дела, переданные в исторические архивы по результатам первой экспертизы, будут либо подлежать постоянному хранению, либо должны будут пройти вторую

экспертизу. Вторая экспертиза проводится в том случае, когда это предусмотрено соответствующим перечнем, а также для всех переданных в исторические архивы дел, для которых в перечнях нет подходящих статей.

Вторая экспертиза проводится службой исторических архивов в сотрудничестве с подразделением, от которого поступили документы, или его преемником — не позднее чем через 25 лет после закрытия соответствующих дел.

Решения о дальнейшей судьбе документов, принимаемые по итогам второй экспертизы, основываются на исторической ценности соответствующих дел, и их следствием является либо уничтожение, либо постоянное хранение документов (после проведения, где это применимо, выборочного отбора документов на сохранение).

Выборочный прием документов на постоянное хранение применяется и в российских архивах. Определение данного термина дано в ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» как «Прием на постоянное хранение отдельных видов документов организаций или всех ценных документов ряда организаций из числа однородных».

В Еврокомиссии используется, помимо отбора документов на хранение по определенным критериям, по сути аналогичного российскому подходу, также и метод случайного отбора¹⁰. В результате этого процесса часть дел отбирается на постоянное хранение из более крупного массива дел, а остальные идут на уничтожение. Оба метода отбора могут применяться, где это уместно, при проведении как первой, так и второй экспертизы.

В случае случайного отбора дела отбираются на уничтожение или архивное хранение на основе автоматизированного или случайного процесса, целью которого является сохранение определенной доли всех существующих дел и обеспечение того, чтобы созданная выборка была репрезентативна.

В случае отбора дел по критериям дела отбираются на уничтожение или постоянное хранение на основе субъективных критериев. В этом

8 См. Document management in the European Commission. Collected decisions and implementing rules, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, P. 67—68.

9 В Еврокомиссии используются ведомственные перечни директоратов и служб (Specific DG/service-level retention list, SRL) и Единый перечень Еврокомиссии (Common Commission-level retention list, CRL).

10 Document management in the European Commission. Collected decisions and implementing rules, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, P. 68.

случае дела, отобранные на последующее постоянное хранение, могут и не отражать в должной мере особенности первоначального массива дел, из которого делалась выборка.

Процедуры, использованные для проведения любого отбора, должны быть полностью задокументированы. Документация должна включать как минимум следующие сведения: обоснование и цель проведения отбора; список дел, проходящих отбор, включая ссылки на соответствующие позиции в перечнях или номенклатуре дел; а также перечень дел, отобранных для дальнейшего сохранения, и перечень дел, отобранных на уничтожение; применявшиеся критерии отбора и причины использования именно этих критериев.

В случае когда отбор проводится во время первой экспертизы, такая документация создается подразделением — создателем документов либо его преемником. Если же отбор проводится при второй экспертизе, то уже служба исторических архивов обеспечивает создание и сохранение списков дел, отобранных на постоянное хранение и уничтожение, и сопроводительной документации. Копии этих списков и документации направляются Генеральному директорату — собственнику документов или его преемнику.

Наиболее острой для службы исторических архивов проблемой в настоящее время является необходимость проведения архивной обработки больших объемов документов Еврокомиссии перед открытием исследователям доступа к ним. В последние годы для сотрудников службы исторических архивов становилось все более очевидным, что количество дел, которые необходимо раскрыть по истечении 30-летнего срока ограничения доступа, никак не соответствует числу архивистов, занимающихся обработкой этих дел, и никогда не будет соответствовать. Кроме того, проблемой также является отсутствие «контекстуальной» информации в описаниях дел и в более общем плане — трудности с получением полного представления обо всех переданных на хранение архивных документах.

Чтобы как-то улучшить сложившуюся ситуацию, были внесены изменения в методы работы с архивными документами. С 2008 года «Группа по методам работы», в состав которой входили

ли начальник отдела OIB.OS.1 (которому подчиняется служба исторических архивов), семь специалистов службы исторических архивов, представитель Генерального секретариата и два специалиста по управлению документами, изучала, каким образом может быть использована новая схема классификации исторических архивных документов, основанная на методах, рекомендуемых Международным советом архивов (МСА), и на разработанных МСА стандартах архивного описания создателей документов (ISAAR) и фондов, и их подразделов (ISAD (G)). Разработка новой методологии явилась вынужденной мерой, связанной с тем, что архивисты не справляются с нарастающими объемами работ по экспертизе ценности и архивному описанию документов. Выигрыш в производительности во многом связан с минимизацией просмотра индивидуальных дел.

В 2009 году службой исторических архивов было проанализировано и описано 4 880 дел, из них 1 847 с использованием традиционных методов и 3 033¹¹ с использованием метода «обобщенного описания» (summary description), который является частью методологии «нормализованной архивной обработки» (method of normalised archival treatment).

Концепция, сформированная к декабрю 2008 года, была применена в 2009 году в двух пилотных генеральных директоратах: коммуникаций (Communication) и по экономическим и финансовым вопросам (Economic and Financial Affairs). По сути, предлагаемые изменения заключаются главным образом:

- в разработке новой классификационной схемы дел, учитывающей принципы происхождения и архивной целостности и описывающей фонды и их подразделы, а также соответствующих создателей документов в соответствии с международными стандартами; и
- в выборе решений, связанных с экспертизой ценности / селекцией, на основе «физической» оценки («выборочной проверки») в хранилищах. С учетом наличия большого объема описательной информации просмотр отдельных дел может быть сведен к минимуму.

11 The Archives of the European Commission Activity Report 2009, European Commission, Secretariat General, Office for Infrastructure and Logistics, Brussels, 2010, P. 12.

Результаты, полученные в пилотных генеральных директоратах, оказались обнадеживающими. Они были проверены профессором архивного дела Лейденского университета и главой департамента экспертизы ценности и отбора документов национальных архивов в Гааге Чарльзом Юргенсом¹² (Charles Jeurgens). Профессор Юргенс подчеркнул необходимость в первую очередь решать вопрос экспертизы ценности и отбора передаваемых на архивное хранение дел. Было принято решение постепенно с начала 2010 года применять метод «нормализованной архивной обработки», со временем распространив его на все подразделения. В конечном итоге применение этого метода будет способствовать не только увеличению числа правильно описанных дел, но также лучшему и более глобальному пониманию состава фондов Комиссии. Тем не менее архивисты Еврокомиссии подчеркивают, что:

- применения «нормализованной архивной обработки» существенно повлияет на рабочие процессы, следующие за описанием и анализом;
- трансформация службы исторических архивов займет от 5 до 10 лет;
- для определенных категорий дел ныне используемые методы будут продолжать применяться в основном в отношении материалов, поступающих из частных офисов уполномоченных Еврокомиссии, которые, с одной стороны, содержат документы различного характера, а с другой — имеют высокую историческую ценность; а также к поступившим материалам, которые уже были частично проанализированы в ходе исследовательской работы и работа над которыми будет завершена с применением той же методики;
- новые методы позволят увеличить количество описанных дел, но, учитывая количество дел, которые уже сейчас должны быть открыты для публичного доступа (около 300 тысяч

дел¹³), ожидать какого-то резкого улучшения ситуации нельзя.

По сути, в Еврокомиссии делается попытка применить на практике идеи макроэкспертизы ценности, когда экспертизе подлежат не конкретные документы, а виды деловой деятельности, в ходе которой эти документы создаются (этот подход родственен функциональному подходу к составлению классификационных схем). Если вид деятельности признается достаточно важным, то все создаваемые в его рамках документы идут на архивное хранение и не возникает необходимости их полистно просматривать.

В конце марта 2010 года управление инфраструктуры и логистики Генерального секретариата Еврокомиссии опубликовало отчет о деятельности архивной службы Еврокомиссии в 2009 году¹⁴. В отчете приводятся достаточно интересные данные, позволяющие оценить объемы деятельности архивной службы, увидеть существующие проблемы в области архивного дела и применяемые методы работы.

Общая емкость хранилищ архивных документов Еврокомиссии составляет 142 погонных км, из них уже заполнены документами 129,5 км, а оставшийся резерв в 12,5 км явно недостаточен.

В связи с нехваткой места для хранения документов рассматривается вопрос о строительстве нового хранилища KORT1 емкостью около 90 погонных км по соседству с главным хранилищем. Часть нового хранилища будет отведена под аудиовизуальные архивы Генерального директората по коммуникациям.

Проблема нехватки мест для хранения бумажных архивных документов актуальна во всем мире. В данном случае опыт архива Еврокомиссии наглядно демонстрирует тот факт, что еще долгое время всем архивам придется, наряду с приемом на хранение современных электронных документов, обеспечивать прием на хранение постоянно возрастающих объемов архивных документов длительного срока хранения на бумажных носителях.

Но вот что интересно: электронные документы на архивное хранение пока еще не переда-

12 Проф. Юргенс (<http://www.hum.leiden.edu/history/organisation/staff-history/jeurgens.html>) занимается вопросами экспертизы ценности, см., например, Charles Jeurgens «New solutions for an old problem? Appraisal between risk and choice» in: 8th European Conference on Digital Archiving — Abstract Book, p.47, http://www.bar.admin.ch/_eca2010/00732/index.html?lang=de&download=M3wBPqDB/8ull6Du36WenoIQ1NTTjaXZncWfVpZLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkklN2f3h8bKbXrZ6lhuDZz8mMps2qpKfo.

13 В зависимости от толщины дел, это от 7 до 15 погонных км.

14 См.: The Archives of the European Commission Activity Report 2009, European Commission, Secretariat General, Office for Infrastructure and Logistics, Brussels, 2010, http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/arch/archives_report_2009_en.pdf.

вались. Это, конечно, не означает, что их в Еврокомиссии нет; более того, нормативная база Еврокомиссии в области управления электронными документами достаточно хорошо разработана. Очевидно, что на электронные документы распространен 15-летний срок ведомственного хранения, однако такой подход к хранению электронных документов чреват существенными рисками их утраты при небрежном ведомственном хранении либо вследствие устаревания соответствующего оборудования и программного обеспечения.

С учетом нехватки места для хранения задача уничтожения не имеющих архивной ценности документов стала для архивной службы приоритетной¹⁵. В 2009 году было уничтожено 7,5 погонных км документов (примерно 300 тонн). Во всех случаях уничтожение было согласовано с юридической службой и со структурным подразделением — создателем документов.

В продолжение политики уничтожения не имеющих архивной ценности документов начались пилотные работы по выборочному сохранению (sampling) ряда массивов документов Генерального директората по сельскому хозяйству за 1964–1994 годы, с уничтожением остальных документов. Это первый такой опыт, и сейчас отрабатываются методы архивной обработки и критерии отбора образцов документов. По мере накопления опыта предполагается разработать стандартную процедуру выборочного сохранения документов.

В 2009 году служба выполнила 1 739 запросов, из которых 1 428 были связаны с конкретным документом или делом, а 311 — тематические. В ответ на запросы было передано 5 719 дел и 43 539 отсканированных документов¹⁶.

Кодекс хорошей административной практики устанавливает, что ответ на запрос должен быть дан в течение 15 рабочих дней. Однако на 86 % запросов по конкретным документам и делам ответ дается либо в день обращения, либо на следующий календарный день. Только на 2 % запросов ответы давались через 6 и более календарных дней.

Для исследователей работает читальный зал. Он располагает примерно 10 рабочими

местами для работы с бумажными делами и предоставляет посетителям впечатляющий выбор дополнительного оборудования, включая:

- 6 устройств чтения/сканирования микрофиш (в том числе программное обеспечение для сканирования микрофиш в PDF-файлы);
- 3 специальных принтера микрофиш;
- 6 персональных компьютеров с защищенным подключением к Интернету;
- дополнительные разъемы для подключения к Интернету ноутбуков;
- фотокопировальный аппарат¹⁷.

В читальном зале архивной службы Еврокомиссии основная масса оборудования предназначена для поиска документов, копирования и перевода в наиболее удобные для исследователей форматы — как бумажные, так и электронные. Это и понятно — крайне неудобно и непродуктивно, если нужные цитаты или данные приходится переписывать с экрана вручную.

В 2009 году общая сумма финансирования деятельности Исторического архива во Флоренции составила 1,8 миллиона евро¹⁸.

В декабре 2009 года в Исторический архив Евросоюза (Historical Archives of the European Union, HAEU) было передано 1 814 дел и два комплекта из 5 371 микрофиш¹⁹.

Рассекречивание по-прежнему остается самым проблемным направлением архивной работы в Еврокомиссии²⁰. Сроки выполнения этой работы часто увеличиваются из-за того, что создатели документов затягивают выдачу согласия на рассекречивание, на получение которого при непрерывных напоминаниях службы исторических архивов порой уходят годы.

В 2009 году всего было рассекречено 1 067 дел.

Для решения поставленных задач по открытию информации необходимо, прежде всего, начать перестройку работы с документами, организовать разработку и внедрение новых или совершенствование уже существующих методов обработки и описания архивных документов, позволяющих сделать это за меньшее время и с меньшими затратами.

15 Там же, P.14–15.

16 Там же, P. 10.

17 Там же, P. 7.

18 The Archives of the European Commission Activity Report 2009, European Commission, Secretariat General, Office for Infrastructure and Logistics, Brussels, 2010, P. 16.

19 Там же, P. 15.

20 Там же, P. 15.