

## ПРАВИЛА РАБОТЫ АРХИВОВ ОРГАНИЗАЦИЙ: ДОКУМЕНТОВЕДЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

В докладе рассмотрены основные этапы разработки новых правил работы архивов организаций и научные проблемы, которые возникли в ходе подготовки проекта правил, особенно в связи с включением в правила положений, касающихся электронных документов. Сделан вывод о необходимости глубокой научной проработки вышеназванных проблем.

*Ключевые слова:* документ, электронный документ, делопроизводство, документооборот, управление документами.

Применение информационно-коммуникационных технологий в работе с документами и внедрение систем электронного документооборота породило много проблем, требующих как теоретического осмысления, так и практических решений. В сложившихся условиях ВНИИДАД осуществляет изучение документационного обеспечения сферы государственного управления в самых разных аспектах деятельности. И не только изучает, а готовит нормативные документы, призванные их урегулировать. Подготовка таких документов осуществляется в рамках конкретных технических условий государственного задания. К числу таких документов относятся «Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, в органах местного самоуправления и организации», которые институт разрабатывал последние несколько лет.

Подготовка данного нормативного документа была вызвана несколькими причинами. Во-первых, известные всем Правила работы архивов организаций 2002 г. имеют статус методического документа, во-вторых, было необходимо пересмотреть требования к организации хранения документов в архиве предприятия с уче-

том требований Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125 «Об архивном деле в Российской Федерации» и во взаимосвязи с утвержденными в 2007 г. «Правилами 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». Таким образом, новые Правила должны приобрести более высокий статус нормативного документа и встроиться в цепочку нормативных актов, которые существуют в архивной сфере для того, чтобы упорядочить работу архивов всех уровней и дать архивистам четкие ориентиры по организации их работ.

Изменение статуса данных Правил, более высокий уровень этого документа, с одной стороны, имеет положительное значение, с другой – определяет более жесткие требования к его содержанию. Если мы возьмем в руки аналогичные правила, которые были разработаны в советское время, то увидим, что они представляют собой увесистый томик, который содержит не только нормы, не только требования, но, как правило, дает инструментарий архивисту, как эти нормы следует исполнять.

В современных условиях мы лишены такой возможности, Правила – это строгий нормативный документ, который регистрируется Министерством юстиции, и поэтому он должен содержать только нормативную часть. Все остальное из Правил должно быть исключено. Именно в этой части проект новых Правил подвергался критике со стороны архивистов, которые постоянно говорят о том, что Правила должны быть подробными и содержать не только сами нормы, но и механизм их осуществления.

Необходимо отметить, что работа над Правилами с перерывами ведется с 2010 г., она то останавливалась, то активизировалась по мере осознания требований к нормативному документу такого уровня. В 2013 г. была создана рабочая группа, которую возглавил руководитель Федерального архивного агентства А.Н. Артизов. Мне бы хотелось обратить внимание на то, как проходила работа с этим документом на заключительном этапе. Проект Правил был разослан во все субъекты Российской Федерации, во все государственные архивы. Предполагалось, что и муниципальные архивы в контакте с региональными архивами тоже примут участие в рецензировании проекта Правил, который был подготовлен рабочей группой во ВНИИДАД.

Такое масштабное обсуждение проекта Правил не имело аналогов в практике. Мы получили свыше 400 замечаний от более чем

50 рецензентов. Такое стало возможным благодаря решению Совета по архивному делу в Анапе в 2013 г. Там было принято решение опубликовать проект права для того, чтобы все желающие могли принять участие в его обсуждении. Более того, после того как мы собрали, обобщили, обработали все полученные нами замечания, Росархив пошел еще на одну очень интересную стадию обсуждения этого документа. Федеральные органы исполнительной власти, Администрация Президента, Верховный суд, Банк России, федеральные архивы, ряд ведомственных архивов были привлечены к участию в этой работе. Эти организации тоже проявили заинтересованность и прислали нам еще примерно 100 дополнительных замечаний, которые были обработаны в ходе заседаний работы группы, которая занималась подготовкой Правил. И конечно, такое обилие замечаний позволило учесть, насколько возможно, мнение архивистов-практиков, специалистов, которые занимаются этим вопросом каждый день, использовать положительный опыт в работе над созданием Правил.

В этой связи вызывает удивление появление в последнее время отдельных негативных заявлений, которые нами расцениваются как, мягко говоря, недобросовестные, подготовленные теми людьми, которые никогда не занимались подобной работой и не участвовали в практике подготовки сколько-нибудь значимых нормативных документов на государственном уровне. Тем не менее эти мнения мы знаем и учитываем, поскольку в конечном итоге это тоже помогает в продвижении по пути решения наших проблем.

Не останавливаясь подробно на содержании правил, хочу отметить, что они предназначены для работы с документами в архиве организации вне зависимости от ее размера, сферы деятельности и организационно-правовой формы. Поэтому сложность подготовки документа заключалась в необходимости придать универсальный характер содержащимся в нем требованиям.

Проект Правил прошел согласование в Министерстве культуры РФ, Министерстве связи и Министерстве юстиции. Именно процесс согласования выявил, что наибольшие разногласия касаются пунктов Правил, регламентирующих работу с электронными документами. А корни этих проблем и разногласий лежат в сфере оперативной работы с документами, то есть в сфере профессиональной деятельности документоведов.

Сегодня существует понимание того, что технология работы с электронными документами позволяет с новых позиций рассматривать и организацию работы по их архивному хранению. Мнение о том, что следует пересмотреть сроки хранения электронных

документов в архиве организации, высказывались неоднократно. Изучение этой проблемы требует привлечения и зарубежного опыта, поскольку в работе с электронными документами национальные архивы многих стран ищут свежие, новые решения, часто отбрасывая те нормы, которые действовали для документов на традиционных носителях.

В частности, Национальный архив Великобритании комплектуется электронными документами из текущего делопроизводства, буквально «с колес»; ряд документов из министерств направляется по защищенным каналам связи в Национальный архив и сохраняется на серверах Национального архива.

Если говорить об архивном деле в Германии, то если раньше документальный фонд организации передавался в промежуточный архив и лишь через 25 лет их обработку начинали архивисты национального архива, то сегодня речь идет о том, что бы создать промежуточный архив электронных документов для того, чтобы архивисты могли как можно раньше начать разбираться с электронными документами. Этот пример наглядно показывает, как абсолютно четкая парадигма, ориентированная на соблюдение правил работы с бумажными документами, начинает меняться в отношении электронных документов. Немецкие архивисты надеялись, что автоматизированные системы помогут формировать фонд электронных документов, которые в соответствии со всеми действующими правилами делопроизводства и в организованном порядке будут поступать сначала на промежуточное хранение, потом в Федеральный архив в г. Кобленце. Однако на практике так не получилось, и сейчас они ищут выход из этой ситуации – организовать передачу цифрового документального наследия в специально созданный промежуточный архив.

Понимая всю сложность сложившейся ситуации, учитывая уровень подготовки наших архивистов и готовности архивов, главным образом их информационных систем, мы должны были попытаться с помощью новых правил сделать все, чтобы не потерять электронный документ.

Регламентируя работу с электронными документами в архиве организации, мы не можем не учитывать тех процессов и решений, которые сегодня осуществляются в сфере оперативной работы с этими документами, в сфере делопроизводства. Поскольку нам известно, что в Министерстве связи идет работа по реализации пилотного проекта организации обмена электронными документами между федеральными органами исполнительной власти и вырабатываются все технические, технологические и содержательные

методы этой работы, мы учли эти разработки в Правилах. Речь идет, в частности, о понятии контейнера электронного документа. Поскольку такие контейнеры будут формироваться в ходе обмена электронными документами внутри систем автоматизированного делопроизводства, то именно в таком «контейнерном» виде они и должны поступить на архивное хранение (имеются в виду документы постоянного срока хранения).

Проблема заключается в том, что в Правилах должно быть включено уже апробированное решение, которое прошло проверку на практике, а поскольку такого не существует, мы вынуждены были ориентироваться на то решение, которое вырабатывает Министерство связи, потому что другого грамотного варианта на сегодняшний день в документоведении и архивном деле не существует.

Еще одна большая проблема, которая возникает в связи с использованием электронных документов, это проблема терминологии. Даже в нормативных документах разных уровней мы имеем дело с многочисленными понятиями электронного документа, зачастую без пояснения того, что под ними реально понимается. Помимо электронных документов используют понятия: документы в электронном виде, документы в электронной форме, образы электронных документов, сканированные копии, сканы и т. д. А если мы посмотрим ведомственные (нотариальные, таможенные и пр.) или региональные нормативные акты, то увидим, что пределов для терминологического творчества не существует. Вызывает недоумение не только разнообразие терминов, но и соответствующих им определений. Например, в «Правилах обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 494, под документом в электронном виде понимается структурированная совокупность данных, обрабатываемая с использованием информационных технологий, представляющая собой установленный набор реквизитов, включая реквизиты, содержащие информационные данные документов и усиленную квалифицированную электронную подпись. С позиций документоведения документ не может представлять собой ни структурированную совокупность данных, ни установленный набор реквизитов. Это скорее технологический подход к документу с точки зрения специалистов по информатике. Подобная несогласованность в определениях и формулировках порождает дополнительную неопределенность по отношению к электронным документам, проблемы организации работы с которыми только нарастают.

Еще один актуальный вопрос связан с форматом электронного документа. В Правилах должен быть регламентирован вопрос о формате хранения электронных документов в архиве организаций. С моей точки зрения, жесткое закрепление формата является нецелесообразным, поскольку для обеспечения аутентичности и неизменяемости документа целесообразно хранить их в том формате, в котором они были созданы в системе, поскольку в этом случае совершенствование системы обеспечит при необходимости конвертацию и поддержку этих документов в актуальном состоянии.

В Правилах требование фиксации формата электронных документов реализовано в минимальном объеме и предложено для документов постоянного срока хранения, которые, возможно, пойдут на хранение в государственный архив, использовать общепризнанный формат PDF/A. Вместе с тем нельзя быть уверенными в том, что такое решение в дальнейшем не может быть подвергнуто изменениям.

Не менее интересна проблема с требованием ввести в Правила понятие «экземпляр электронного документа». В архивном деле понятие «экземпляр документа» отсутствует, есть подлинник и есть копии, которые можно изготовить с этого подлинника. Может существовать копия на правах подлинника в случае необходимости. Подобное требование со стороны Министерства связи было вызвано непониманием сущности документа, в том числе и электронного, его уникальности.

Большая сложность нормотворческой деятельности именно в том и заключается, что она, к сожалению, не оставляет места для научного поиска. Все решения должны быть апробированы, взвешены и должны иметь возможность быть реализованными в практической деятельности. Однако они не появляются вдруг, а являются результатом многолетних исследований наших ученых в сотрудничестве со специалистами Академии наук, РГГУ, специалистами-практиками. А тематика направления этих исследований зачастую проявляется особенно ярко при разработке нормативных актов, высвечивая неурегулированные вопросы, а значит и нерешенные проблемы в сфере организации работы с документами. Таким образом, подводя итоги, следует сказать о том, что разработка любого нормативного акта в сфере управления документами, прежде всего, должна опираться на комплекс теоретических исследований. Другим выводом является то, что в ходе подобной работы возникает значительное число проблем, которые требуют научной проработки, дальнейших исследований в сфере управления документами.