

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

А.Б. Жулин, А.В. Кнотов, А.В. Чаплинский

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ АРХИВНОГО ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Статья основана на результатах проведенного НИУ ВШЭ исследования практики архивного хранения в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. В статье рассматриваются вопросы создания, комплектования, хранения и использования архивных документов. Авторы приводят данные о ресурсах, затрачиваемых на обеспечение хранения документов. Статья содержит анализ перспектив архивного хранения при сохранении текущей практики. Авторы подробно рассматривают вопросы хранения электронных документов и формулируют конкретные предложения по совершенствованию практики архивного хранения в органах государственной власти, органах местного самоуправления и крупных организациях.

Ключевые слова: ведомственный архив, электронный архив, электронные документы, сканирование документов.

The article is based on the results of the HSE study of the practice of archive storage in the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography. The article deals with the creation, acquisition, storage and use of archival documents. The authors present data on the resources spent on providing storage of documents. The article analyzes the prospects for archival storage while maintaining the current practice. The authors examine in detail

Жулин Андрей Борисович — проректор НИУ «Высшая школа экономики», директор Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»; *e-mail*: a.zhulin@gmail.com

Кнотов Александр Владимирович — научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»; *e-mail*: knutov.al@gmail.com

Чаплинский Александр Владимирович — кандидат юридических наук, младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»; *e-mail*: chap-aleksandr@yandex.ru

the storage of electronic documents and formulate concrete proposals to improve the practice of archive storage in the state organs, bodies of local self-government and large organizations.

Key words: departmental archives, electronic archives, electronic documents, scanning of documents.

Постановка проблемы

Архивное хранение документов является обеспечительным, вспомогательным процессом в деятельности любой организации как государственного, так и коммерческого и некоммерческого секторов экономики. Поэтому проблемы этой сферы не часто становятся предметом широкой дискуссии. Кажется, что эту тему должны обсуждать только документоведы и архивисты в соответствующих профессиональных изданиях. Но в условиях глобального перехода с бумажного на электронный документооборот проблема архивного хранения становится более актуальной. В современных условиях хранение документов затрагивает уже не только документоведение, но становится и перспективным направлением развития IT-сферы.

Наступление информационной эры и всеобщее распространение печатающих и копирующих устройств в 90-х гг. прошлого века привело к резкому росту образования бумажных документов. Современное развитие экономики и государственного управления дает все больше и больше поводов для документирования. Кроме того, доступность и относительная дешевизна копирования и печати приводят к избыточному накоплению ненужных документов. Если раньше значительные трудозатраты на создание документа (например, создание документа с помощью печатающей машинки) приводили к минимизации как объема самого документа, так и количества создаваемых документов, то сейчас с учетом распространенности и широких возможностей офисной техники перечень и объем накапливаемых документов максимизируются, не встречая на своем пути технических препятствий.

Это приводит к тому, что архивы организаций растут и становятся серьезной проблемой для их владельцев по причине высоких издержек содержания и ведения. Особенно это касается государственных органов, которые, как правило, в вопросах делопроизводства гораздо более консервативны, чем частный бизнес.

Например, только ФНС России с начала 2008 г. по середину 2013 г. было израсходовано более 1 млрд 800 млн руб. на строи-

тельство и приобретение зданий и помещений под нужды архивов. При этом до 2015 г. на достройку архивных центров в Московской, Кемеровской областях, а также в Ставропольском крае и Санкт-Петербурге выделено еще 4 млрд 388 млн руб.¹

В системе Росреестра по состоянию на июнь 2012 г. для хранения документов в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость использовались архивохранилища общей площадью 234,5 тыс. м². Совокупная численность сотрудников, обслуживающих данные хранилища, составляла 6,7 тыс. человек. Только с января 2010 г. по июнь 2012 г. общая площадь архивов территориальных органов Росреестра (включая архивы Управлений по субъектам РФ и архивы отделов по городам и муниципальным районам) выросла на 37%. На содержание архивов Росреестра ежегодно расходуется порядка 1 млрд руб.²

Осенью 2013 г. Правительство Российской Федерации постановлением от 10 октября 2013 № 903 утвердило федеральную целевую программу «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 гг.)», в соответствии с которой в течение пяти лет предполагается выделить на строительство и реконструкцию архивохранилищ Росреестра 8,561 млрд руб.

Казалось бы, постепенное внедрение электронного документооборота должно привести к сокращению объема бумажных документов, хранящихся в архивах государственных и муниципальных органов и организаций. Но на практике в условиях отсутствия единой и четкой политики в данной сфере ситуация нередко осложняется еще больше. Причиной служит параллельное существование бумажного и электронного документооборота. Как следствие необходимым становится хранение не только бумажных, но и электронных документов.

При этом нередко электронные документы переводятся в бумажную форму без заранее установленной цели использования. Это может быть связано как с отсутствием нормативных требований к хранению электронных документов (электронные документы распечатываются на всякий случай или для их возмож-

¹ Данные о финансировании получены на основании Федеральной адресной инвестиционной программы России. URL: <http://faip.economy.gov.ru> (01.10.2013).

² Здесь и далее используются данные о практике архивного хранения в системе Росреестра, полученные в результате научно-исследовательских работ, выполненных НИУ ВШЭ по заказу Росреестра и Всемирного банка в 2012—2013 гг.

ного представления в иные органы и организации), так и с тем, что культура работы с электронными документами пока еще не до конца сложилась. В итоге образуется значительный объем бумажных дубликатов, которые по факту никем не используются.

Все это приводит к тому, что проблема хранения бумажных и электронных документов в государственном секторе уже перестала быть узкоспециальной. Чувствуется острая потребность в выработке единых принципов хранения таких документов. Например, в настоящее время нормативно не регламентировано, как следует хранить электронный документ при условии сохранения его юридической силы — в виде отдельного файла в информационной системе или обязательно на отдельном магнитном или оптическом носителе. Это всего лишь отдельный пример, являющийся следствием ситуации, при которой в законодательстве в принципе отсутствует определение и описание статуса электронных архивов.

Вместе с тем соответствующие вопросы начинают возникать в практике. Так, в 2012 г. Росстат передал на хранение в Государственный архив РФ тысячи оптических дисков с электронными графическими образами переписных листов Всероссийской переписи населения 2002 г. Это один из первых случаев приема на постоянное хранение столь большого массива электронных документов. В связи с этим руководитель Росстата попросил подчиненные структуры ускорить разработку методических пособий по работе с электронными документами³.

Еще один сложный вопрос связан с наличием больших массивов ранее накопленных бумажных документов, многие из которых в соответствии с законодательством должны храниться постоянно в архивах государственных и муниципальных органов и организаций. В эру информационных технологий существует реальная возможность избавиться от накопленных ведомственных бумажных архивов, переведя их в электронный вид. Механизмы такого перевода, его целесообразность, а также возможность уничтожения бумажных аналогов после их оцифровки — вопросы, которые сейчас стоят на повестке дня многих ведомств и крупных организаций.

³ Доклад руководителя Федерального архивного агентства, доктора исторических наук А.Н. Артизова на расширенном заседании коллегии Росархива 28 февраля 2013 г. «Об итогах работы Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений за 2012 г. и задачах на 2013 г.». URL: <http://archives.ru/reporting/report-artizov-2013-kollegia.shtml> (27.10.2013).

Прогнозы роста бумажных архивов

Сохранение текущей практики архивного хранения документов с необратимостью приведет к постоянному росту расходов на обеспечение такого хранения. Например, по расчетам НИУ ВШЭ, предполагаемая потребность в архивных площадях Росреестра на десятилетнюю перспективу увеличится с 262 тыс. м² в 2013 г. до 411,5 тыс. м² в 2022 г⁴. Естественно, увеличатся и расходы на содержание таких архивов. По экспертным оценкам, в течение ближайших 10 лет расходы на содержание архивов в системе Росреестра должны удвоиться, достигнув в 2022 г. 1,9 млрд руб. в ценах 2012 г.

Стоит отметить, что среди федеральных органов исполнительной власти Росреестр обладает одним из самых больших ведомственных архивных фондов, который состоит преимущественно из дел постоянного или длительного хранения. В соответствии с ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 гг.)» на хранении в Росреестре и Федеральной кадастровой палате Росреестра находится не менее 116 млн дел, в том числе 78 млн дел правоустанавливающих документов и около 38 млн кадастровых дел⁵. Также значительный объем документов находится в архивах Министерства обороны России — 73 730 841 ед. хр., в архивах Госкорпорации «Росатом» — 12 668 128 ед. хр., ФСБ России — 6 023 750 ед. хр., МВД России — 4 741 804 единицы⁶. Большой объем документов хранится в архивохранилищах ФНС России, однако наиболее массовая часть документов налоговой службы хранится временно.

В настоящее время проблема постоянного прироста новых архивных документов и нехватки помещений актуальна не только для системы ведомственных архивов, но и для хранилищ Рос-

⁴ В расчет потребности заложен прогнозируемый рост количества юридически значимых действий в сфере регистрации прав и кадастрового учета объектов недвижимости. При этом надо учитывать, что подавляющее большинство архивных документов Росреестра и Федеральной кадастровой палаты Росреестра подлежат постоянному хранению.

⁵ Приведенные данные не включают в себя сведения о государственном фонде данных, полученных в результате землеустройства, и государственном картографо-геодезическом фонде, объемы которых составляют несколько десятков миллионов ед. хранения.

⁶ Справка об итогах паспортизации архивов организаций, осуществляющих временное и депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации. URL: http://archives.ru/reporting/pasport_deposit_2010.shtml (27.10.2013).

архива. Федеральные государственные архивы заполнены практически полностью: на начало 2010 г. из 16 архивов 8 было загружено на 100% и более, 6 архивов были заполнены на 90% и более. Аналогичная ситуация сложилась и на региональном уровне: по состоянию на начало 2010 г. в 19 субъектах РФ государственные архивы были заполнены на 100%, а еще в 25 регионах загруженность составляла 90% и более⁷. С 2008 по 2012 г. на строительство зданий для государственных архивов израсходован 1 млрд 123 млн руб.⁸

Основные направления оптимизации ведомственных архивов

Оптимизация ведомственного архивного хранения документов или хранения документов в государственных и муниципальных организациях должна предваряться детальным обследованием существующей практики ведения архива в соответствующей организации, а также инвентаризацией всех нормативных требований к архивному хранению.

В ходе сбора информации важно получить детальные сведения о следующих показателях:

- количестве архивохранилищ в органе (предприятии, учреждении) и их расположении;
- площадях помещений архивохранилищ;
- количестве сотрудников, фактически обслуживающих архивохранилища;
- количестве дел (документов) каждого вида, находящихся на хранении, площади, занимаемой каждым видом документов;
- среднем объеме дела каждого вида, включая сведения о количестве и среднем объеме документов, помещаемых в дела каждого вида;
- общей степени заполнения хранилищ документов (коэффициент загруженности);
- оценке целостности и сохранности документов;

⁷ Информационно-методическое письмо Росархива от 1 декабря 2010 г. № 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». URL: http://archives.ru/reporting/pasport_2010.shtml (27.10.2013).

⁸ Данные о финансировании получены на основании Федеральной адресной инвестиционной программы России.

- количестве бумажных документов, находящихся на архивном хранении, электронные образы которых имеются в информационных системах;
- востребованности дел (документов) каждого вида, включая сведения о количестве запросов архивных документов из архивохранилищ, основных целях выдачи документов и лицах, запрашивающих документы;
- количестве уничтожаемых архивных документов (в среднем в год);
- количестве архивных документов, передаваемых на хранение в специализированные архивы (в среднем в год);
- оценке состояния и оснащенности помещений архивохранилищ;
- размере финансовых затрат на содержание архивохранилищ, включая затраты на аренду помещений для архивохранилищ.

Только при наличии указанных выше сведений возможно принятие обоснованных решений об оптимизации практики архивного хранения государственного или муниципального органа (организации).

Обследование текущей практики может осуществляться путем выборочного обследования отдельных архивных фондов либо посредством детального сплошного исследования наличного архивного фонда и используемых для его хранения ресурсов. Как правило, выборочного обследования отдельных архивохранилищ государственного или муниципального органа (организации) вполне достаточно для подготовки основных предложений по оптимизации практики архивного хранения. Однако в этом случае возможны лишь приблизительные расчеты объемов хранимых документов, прогнозируемых до и после проведения реформы, а также ориентировочные объемы финансовых средств, требуемых для оптимизации архивного хранения.

В связи с этим предпочтительным вариантом является детальное сплошное исследование архивного фонда, так как только наличие сведений, полученных в ходе такого обследования, позволит осуществить максимально точный расчет планируемых результатов оптимизации, а также временные и финансовые затраты на проведение указанной модернизации.

Оптимизацию практики архивного хранения следует проводить по двум основным направлениям — оптимизации состава хранимых документов и переводу части хранимых документов

в электронный вид. Отдельно должен быть решен вопрос о необходимости расширения архивных площадей и создания централизованных архивохранилищ.

Оптимизация состава архивных документов

Основное сокращение объема хранимых бумажных документов может быть достигнуто за счет большего осуществления операций (в рамках исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, осуществления иной деятельности) в электронном виде, в рамках которых не создаются новые бумажные документы. Вместе с тем замедлить рост архивных бумажных документов возможно и в тех случаях, когда операции будут осуществляться в традиционном формате с фиксацией результатов на бумажном носителе.

Оптимизация состава хранимых документов должна включать в себя два основных направления — оптимизацию состава вновь поступающих документов и изменение состава уже накопленных документов.

В отношении *вновь поступающих документов* должны быть проанализированы:

- 1) возможность приема от заявителей, клиентов, сторонних организаций отдельных видов документов только в электронном виде;
- 2) возможность создания и последующего хранения большей части внутренних документов организации только в электронном виде с одновременным запретом для сотрудников переводить их в бумажную форму для хранения⁹;
- 3) установление общего запрета в рамках государственного или муниципального органа (организации) на перевод в бумаж-

⁹ Такая возможность основана на пп. 5 и 6 Плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности, утвержденного Распоряжением Правительства России от 12.02.2011 № 176-р (Собрание законодательства РФ. 2011. № 8. ст. 1151). Рекомендации по подготовке перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности ФОИВ, утверждены приказом Росархива от 29.04.2011 № 32 (приказ Росархива от 29.04.2011 № 32 «Об утверждении Рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс»).

ную форму входящих документов, поступивших в организацию только в электронном виде;

4) возможность отказа от помещения в формируемые архивные дела некоторых видов документов, сокращения сроков хранения отдельных документов или сокращения объема хранимых документов.

В частности, по отдельным видам государственных или муниципальных услуг, других операций возможно внедрение входного сканирования всех поступающих документов с тем, чтобы возвращать заявителю (клиенту, контрагенту) основную часть бумажных документов, представленных им для получения услуги или заключения договора. На бумажных носителях следует принимать только наиболее важные документы, юридическую значимость которых на электронных носителях обеспечить проблематично.

Первыми в этом направлении начали двигаться арбитражные суды. Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2013—2020 гг.», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406, предусмотрен пилотный проект «Электронное дело». Он включает в себя организацию входного сканирования всех поступающих в арбитражные суды документов и формирование электронных дел для использования в судебных процессах и передаче их в вышестоящие инстанции в случае обжалования. Практическая реализация проекта начинается 1 января 2014 г. Несмотря на половинчатость меры (поступившие в суды бумажные документы по-прежнему будут храниться в архивах в течение нормативно установленного срока), она должна стать первым шагом на пути широкого распространения ведомственных электронных архивов¹⁰.

В отдельных случаях необходимо отказаться от приема на хранение ряда документов, помещаемых в рамках текущей практики в ведомственные архивы. Нередко государственный или муниципальный орган (организация) собирает множество лишних документов. Например, при заключении договоров от контрагента требуют пакет регистрационных и уставных документов, включающий копии устава организации, выписки из ЕГРЮЛ, свидетельств ФНС России о постановке на налоговый учет, писем Росстата о присвоении кодов статистики, внутренних ре-

¹⁰ См.: Куликов В. Дела не сошьют // Российская газета. 2013. 8 мая. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/08/arbitraj.html> (27.10.2013).

шений организации о назначении первого лица и т.д. В итоге образуется довольно большое по объему дело, которое помещается на хранение в архив. Во многих случаях необходимость архивного хранения таких документов на бумажных носителях неочевидна.

В отдельных ситуациях бумажные документы хранятся в качестве резервных копий электронных документов, содержащихся в автоматизированных информационных системах. Так, например, авторы данной статьи при оптимизации практики архивного хранения документов Росреестра столкнулись с тем, что при регистрации прав на недвижимость на хранение отправляются не только документы, представленные заявителем, но и распечатки электронного Единого государственного реестра прав на недвижимость. Записи реестра формируются в различные бумажные книги: книги учета входящих документов, книги учета выданной информации из реестра прав, реестровые формы и прочее. По отзывам сотрудников Росреестра, к таким бумажным документам впоследствии почти никто не обращается, не считая случаев доукомплектования архивных дел и внутриведомственных проверок правильности ведения документооборота.

В связи с этим в ходе оптимизации архивного хранения важно провести инвентаризацию всех накапливаемых документов, выявив среди них избыточные. В любом случае необходимо наложить запрет на создание и хранение бумажных дубликатов из ведомственных автоматизированных информационных систем. В отдельных случаях для этого потребуются создание системы резервирования и копирования баз данных, гарантирующей сохранность данных, в том числе при форс-мажорных обстоятельствах.

Всю внутреннюю переписку государственного или муниципального органа (организации) целесообразно переводить в электронный вид. Если требуется отправить заявителю или клиенту документ в бумажной форме, то он должен распечатываться в одном экземпляре, а у организации-отправителя должен оставаться только электронный документ.

Аналогичный подход должен быть реализован и в отношении межведомственной переписки. Следует предпринимать шаги по изменению нормативных правовых актов, содержащих положения, прямо указывающие на бумажный межведомственный документооборот. В настоящее время основные усилия по организации межведомственного электронного взаимодействия прилагаются в сфере предоставления государственных и муници-

пальных услуг. Одновременно в отношении межведомственных операций, не связанных с предоставлением услуг, в нормативные акты до сих пор включаются такие формулировки, как «пакет документов направляется», «копия отправляется», «ведомство уведомляется» и подобные. На практике все эти положения толкуются как необходимость бумажной пересылки документов, в том числе для подтверждения исполнения соответствующей обязанности, закрепленной в НПА.

Нельзя сказать, что в этом направлении ничего не делается. Так, Правительство Российской Федерации распоряжением от 12.02.2011 № 176-р утвердило План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности. В соответствии с планом до мая 2011 г. федеральные органы исполнительной власти должны были своими приказами утвердить перечни документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в органе в форме электронных документов. Не позже 1 января 2012 г. такие акты должны были начать в полной мере реализовываться.

Кроме того, в настоящее время действует система межведомственного электронного документооборота, положение о которой утверждено Постановлением Правительства России от 22.09.2009 № 754. Данная система может использоваться для:

а) направления и получения в электронной форме решений и поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

б) получения информации о ходе рассмотрения участниками взаимодействия электронных сообщений, в том числе поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) направления в электронной форме докладов Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации;

г) внесения в Правительство Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, в том числе в электронной форме;

д) осуществления федеральными органами исполнительной власти согласительных процедур по проектам нормативных правовых актов в электронной форме;

е) направления в электронной форме нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти на государственную регистрацию в Минюст России.

Однако п. 10.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства России от 19.01.2005 № 30, допускает возможность межведомственного взаимодействия посредством обмена документами как в электронном, так и в бумажном виде.

В результате по-прежнему принимаются акты, допускающие бумажный документооборот между ведомствами. Так, согласно п. 8 Правил формирования и ведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, утвержденных Постановлением Правительства России от 16.02.2013 № 129, федеральные органы, уполномоченные на осуществление государственного надзора за соответствием товаров требованиям безопасности, направляют оператору (Роспотребнадзору) сведения заказным почтовым отправлением либо в форме электронного документа.

В будущем необходимо уже на стадии разработки проектов нормативных правовых актов предусматривать исключительно электронное взаимодействие между ведомствами.

При оптимизации практики архивного хранения документов не стоит пренебрегать и точечными мерами, например оптимизацией бланков типовых документов, заполняемых заявителем (клиентом, контрагентом). Ведь договор может занимать 5 листов, а может быть уместен и на 1 листе. Если же речь идет о договоре присоединения, то можно обойтись только одним заявлением о присоединении к договору.

Необходимо минимизировать и сами бланки заявлений, заполняемых получателями государственных и муниципальных услуг, клиентами. Такие документы по возможности должны уместаться не более чем на одном листе А4. Сокращение объема бланков может быть достигнуто за счет более плотного размещения текста, сокращения размера шрифта, удаления дублирующих положений. Опыт участия авторов в оптимизации хранения архивных документов Росреестра показал, что такая незначительная на первый взгляд мера способна сократить объем входящих документов на 20%.

Перечисленные выше мероприятия по оптимизации хранения вновь поступающих документов могут значительно сократить прирост архивных фондов. Например, авторами статьи было подсчитано, что в случае реализации сформулированных выше предложений средний объем дела правоустанавливающих документов, образующегося в результате регистрации прав на недвижимость, должен уменьшиться с 30 до 12 листов (т.е. на 60%). Учитывая, что за 2012 г. в Росреестр поступило более 31,5 млн

заявлений в сфере государственной регистрации прав¹¹, можно представить, какой экономии удастся достичь в этом случае.

Выполненные прогнозные расчеты потребности в архивных площадях Росреестра показали, что реализация описанных выше мероприятий позволит сократить площади архивохранилищ в 1,5 раза. Так, при сохранении сформировавшейся практики комплектования, хранения и использования архивных документов Росреестра потребность в архивах возрастет с текущих 262 тыс. м² до 411,5 тыс. м² в 2022 г. В случае же реализации комплекса предложенных мер в 2022 г. потребуется не более 280 тыс. м².

Создание электронного архива

Мероприятия по оптимизации состава хранимых *ранее накопленных бумажных документов* являются более затруднительными и связаны с оцифровкой архивных фондов (по крайней мере тех из них, которые востребованы в текущей деятельности).

Как правило, объем накопленных архивных фондов очень большой. В связи с этим любые работы в отношении таких документов связаны со значительными кадровыми, временными и финансовыми затратами. У руководителей и сотрудников ведомственных архивов может даже сложиться мнение, что проще оставить накопившиеся архивные документы в том виде, в котором они хранятся сейчас. В то же время если все-таки соответствующие документы будут переукомплектованы, рассортированы и оцифрованы, то эффект может быть значительным.

Во-первых, значительную часть бумажных документов, переведенных в электронный вид, можно будет уничтожить, сэкономив на их хранении. Во-вторых, в результате оцифровки будет создан электронный архив, который значительно облегчит доступ к архивным фондам, сократит затраты на ведение архива и выдачу документов из него, а также позволит ускорить внутрипроизводственные процессы, в которых требуется доступ к архиву.

Уничтожение накопленных архивных документов может осуществляться и без предварительного сканирования выделяемых к уничтожению документов. Однако это возможно только в том случае, если такие документы не востребованы в текущей деятельности и в отношении них отсутствуют требования норма-

¹¹ Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь—декабрь 2012 года. URL: http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_ib_analytical_statistical_information?news_id=20823 (27.10.2013).

тивных правовых актов, предписывающих необходимость постоянного хранения на бумажном носителе.

На рынке довольно много предложений по выполнению работ, направленных на создание электронных архивов, включая работы по ретроконверсии документов. Такие работы достаточно дорогостоящие. Так, рыночная цена сканирования одного листа расшитых документов в черно-белом исполнении варьирует от 1 до 2 руб. за лист. Стоимость сканирования сшитых документов в цветном исполнении колеблется от 3,5 до 8 руб. за лист.

К расходам на оцифровку документов необходимо прибавить затраты на перекомплектование дел, что неминуемо при сортировке архивных документов. Перекомплектование одного дела, включающее разброшюровку, сортировку входящих в дело документов и новую брошюровку, стоит от 165 до 200 руб. за одну единицу хранения¹². Таким образом, приведение в порядок и оцифровка накопившегося ведомственного архива являются затратным мероприятием.

Например, по расчетам НИУ ВШЭ, выполнение работ по переводу в электронный вид архивов Росреестра обойдется федеральному бюджету в 17 млрд 893 млн руб., включая 11 млрд 555 млн руб. расходов на перекомплектование дел и 6 млрд 338 млн руб. расходов на сканирование.

Федеральной целевой программой «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)» предельный (прогнозный) объем финансирования работ по перекомплектованию и переводу в электронную форму правоустанавливающих и кадастровых дел Росреестра предусмотрен в размере 17,761 млрд руб., работ по со-

¹² Затраты на сканирование и перекомплектование дел основаны на ценовых предложениях, представленных на сайтах 10 коммерческих организаций, предоставляющих соответствующие услуги: Компания «А1» [Официальный сайт]. URL: <http://www.a1scan.ru/price.html> (16.05.2013); Компания «Объединение инженеров «КОМ»» [Официальный сайт]. URL: <http://www.scan.oikom.ru/stoimost-uslug/> (16.05.2013); Компания «РЕДОКС» [Официальный сайт]. URL: <http://www.redocs.ru/price/> (16.05.2013); Компания «Scanmasters» [Официальный сайт]. URL: <http://scanmasters.ru/cena> (16.05.2013); Компания «АртГруппАрхив» [Официальный сайт]. URL: <http://artgrouparchiv.ru/price> (16.05.2013); Компания «Проект-Архив» [Официальный сайт]. URL: <http://proektarhiv.ru/Prise.html> (16.05.2013); Компания «Археовед» [Официальный сайт]. URL: <http://adok.ru/price> (16.05.2013); Компания «Московская архивная служба» [Официальный сайт]. URL: <http://mosarhiv.ru/371-stoimost-uslug-po-perepletu-dokumentov.html>, <http://mosarhiv.ru/370-stoimost-uslug-po-unichtozheniyu-dokumentov.html> (16.05.2013); Компания «Архив-Профи» [Официальный сайт]. URL: <http://www.archivespro.ru/price.htm> (16.05.2013).

здание программно-аппаратной платформы хранения электронных документов — 1,055 млрд руб.

В случае если государственный или муниципальный орган (организация) принимает решение о максимально полной оцифровке всех необходимых архивных документов, то в целях экономии средств при выполнении работ по созданию электронных архивов должен использоваться дифференцированный подход к различным группам документов. Из состава перекомплектуемых и сканируемых дел должны выделяться 3 категории документов — важные документы, потенциально востребованные документы и избыточные документы.

Важные документы подлежат сканированию и хранению как в электронном, так и в бумажном виде. Потенциально востребованные документы подлежат сканированию и хранению исключительно в электронном виде с уничтожением бумажных версий. Избыточные документы подлежат уничтожению без предварительного сканирования. Реализация данного подхода планируется Росреестром при осуществлении перекомплектования и сканирования всех находящихся на хранении дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел.

Компромиссным вариантом, требующим меньших затрат, может быть постепенное формирование электронного архива путем проведения ретроконверсии документов исключительно по запросам, связанным с возникшей производственной необходимостью ознакомиться с конкретным архивным документом. В этом случае сотруднику органа (организации) из архива выдается не бумажный документ, а его электронный образ. При этом бумажный аналог переведенного в электронный вид документа может быть направлен на уничтожение сразу после ретроконверсии. При таком подходе фонд отсканированных документов формируется постепенно. Такая работа может выполняться собственными кадровыми ресурсами организации без обращения к услугам сторонних компаний.

Информационные системы архивного хранения электронных документов

Обязательным условием перевода архивных документов государственного или муниципального органа (организации) в электронный вид является создание автоматизированной информационной системы архивного хранения электронных документов, образованных в результате входного сканирования или ретроконверсии.

Работы по непосредственному созданию такой АИС должны предваряться разработкой общих требований к оцифровке документов, включая:

- разработку функциональных требований к программному обеспечению и оборудованию, необходимому для оцифровки и ретроконверсии;
- разработку требований к качеству документов, получаемых в электронной форме;
- разработку требований к технологиям, технологическому процессу и оборудованию для оцифровки и ретроконверсии;
- разработку требования к приемке и контролю качества работ по оцифровке и ретроконверсии.

Автоматизированная информационная система архивного хранения должна обеспечивать систематизированное хранение электронных образов документов, предусматривать возможность поиска (включая поиск по содержанию документа) и использования электронных документов. Система должна обеспечивать высокий уровень сохранности данных от потери или внесения в них изменений, в том числе путем многократного резервного копирования данных, применения организационных, аппаратных и программных средств защиты. Разрабатываемая АИС должна быть интегрирована с иными информационными и учетными системами, используемыми государственным или муниципальным органом (организацией) в текущей деятельности, в том числе с системой электронного документооборота. В такой системе должны храниться не только оцифрованные документы, но и документы, которые изначально были созданы в электронном виде.

Расширение ведомственных архивохранилищ

Вопрос о приобретении или строительстве дополнительных зданий (помещений) для использования в качестве ведомственных архивохранилищ не должен решаться в текущем порядке. Наиболее целесообразно на основе планирования на 10—15 лет определить количество архивных площадей, которое необходимо на конец планируемого периода, и на основе полученных данных выбрать стратегическую схему организации архивного хранения.

Такая схема может быть как децентрализованной, так и основанной на создании одного или нескольких центров хранения. Выбор между централизованной и децентрализованной схемой хранения документов должен осуществляться с учетом внутри-

производственных процессов. В отдельных случаях потребуется помощь логистов для определения наиболее оптимальной схемы мест размещения архивов.

Применительно к органам (организациям) с разветвленной системой территориальных подразделений, возможно, потребуется построение математической модели, направленной на определение оптимального месторасположения центров хранения для минимизации затрат на перевозку документов из мест, в которых такие документы создаются.

При строительстве центров хранения необходимо выбирать места под архивохранилища с учетом:

- средней стоимости строительства в регионе в целом и средней стоимости строительства административных зданий в частности;

- средней заработной платы в регионе в целом и средней заработной платы административного персонала в частности;

- средних расходов на коммунальные услуги;

- транспортной доступности, состояния развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

- наличия в регионе кадровых ресурсов требуемой квалификации;

- имеющихся в распоряжении государственного или муниципального органа (организации) свободных зданий (помещений), подходящих для размещения архивных центров.

Примером централизованной схемы мест размещения ведомственных архивов может служить планируемая схема архивохранилищ Росреестра, подготовленная совместно с НИУ ВШЭ и зафиксированная в ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 гг.)». Данная программа предусматривает создание 8 централизованных архивохранилищ: в Калужской области (для субъектов ЦФО), в г. Санкт-Петербурге (для субъектов СЗФО), в Краснодарском крае (для СКФО и ЮФО), в Республике Татарстан (для субъектов ПФО), в Свердловской области (для субъектов УрФО), в Кемеровской и Иркутской областях (для субъектов СФО), в Хабаровском крае (для субъектов ДФО). При этом централизация архивов не должна распространяться на 10 субъектов РФ, расположенных преимущественно в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, в связи с высокими затратами на перемещение архивных документов в централизованные архивохранилища.

Необходимо особо отметить, что представленная выше схема мест размещения централизованных ведомственных архивов Росреестра может выступать только как ориентировочный пример. Каждый государственный орган (организация) имеет свою особую территориальную структуру и уникальные показатели делопроизводства, в связи с чем оптимальная схема размещения централизованных архивов для каждого органа или организации должна определяться индивидуально по результатам обследования практики архивного хранения в данном органе (организации).

Выводы

Таким образом, модернизация практики ведения ведомственных архивов должна включать основанные на результатах предварительного обследования оптимизацию состава хранимых документов (прежде всего за счет перехода на преимущественно электронный документооборот) и перевод части хранимых документов в электронный вид.

Как видно из вышеизложенного, основным инструментом оптимизации практики архивного хранения должны стать информационно-телекоммуникационные технологии, позволяющие перевести в электронный вид большую часть хранимых архивных документов. Представляется, что время соответствующих новаций в архивах организаций государственного сектора пришло, поскольку электронного правительства с бумажными архивами быть не может.

Список литературы

Доклад руководителя Федерального архивного агентства, доктора исторических наук А.Н. Артизова на расширенном заседании коллегии Росархива 28 февраля 2013 г. «Об итогах работы Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений за 2012 г. и задачах на 2013 г.». URL: <http://archives.ru/reporting/report-artizov-2013-kollegia.shtml> (27.10.2013).

Информационно-методическое письмо Росархива от 1 декабря 2010 г. № 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». URL: http://archives.ru/reporting/pasport_2010.shtml (27.10.2013).

Компания «А1» [Официальный сайт]. URL: <http://www.a1scan.ru/price.html> (16.05.2013).

Компания «АртГруппАрхив» [Официальный сайт]. URL: <http://art-grouparchiv.ru/price> (16.05.2013).

Компания «Археовед» [Официальный сайт]. URL: <http://adok.ru/price> (16.05.2013).

Компания «Архив-Профи» [Официальный сайт]. URL: <http://www.archivespro.ru/price.htm> (16.05.2013).

Компания «Московская архивная служба» [Официальный сайт]. URL: <http://mosarhiv.ru/371-stoimost-uslug-po-perepletu-dokumentov.html>; <http://mosarhiv.ru/370-stoimost-uslug-po-unichtozheniyu-dokumentov.html> (16.05.2013).

Компания «Объединение инженеров “КОМ”» [Официальный сайт]. URL: <http://www.scan.oikom.ru/stoimost-uslug/> (16.05.2013).

Компания «Проект-Архив» [Официальный сайт]. URL: <http://proektarhiv.ru/Prise.html> (16.05.2013).

Компания «РЕДОКС» [Официальный сайт]. URL: <http://www.re-docs.ru/price/> (16.05.2013).

Компания «Scanmasters» [Официальный сайт]. URL: <http://scanmasters.ru/cena> (16.05.2013).

Куликов В. Дела не сошьют // Российская газета. 2013. 08 мая. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/08/arbitraj.html> (27.10.2013).

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [с изм. и доп. по состоянию на 27.10.2013] // Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4614.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы”» [с изм. и доп. по состоянию на 27.10.2013] // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 833.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2013 № 903 «О федеральной целевой программе “Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 42. Ст. 5364.

Приказ Росархива от 29.04.2011 № 32 «Об утверждении Рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2011 № 176-р «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.

Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь—декабрь 2012 года. URL: http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_ib_analytical_statistical_information?news_id=20823 (27.10.2013).

Справка об итогах паспортизации архивов организаций, осуществляющих временное и депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации. URL: http://archives.ru/reporting/pasport_deposit_2010.shtml (27.10.2013).

Федеральная адресная инвестиционная программа России. URL: <http://faip.economy.gov.ru> (01.10.2013).