



УДК [005.92:004.63+930.25]:340.13(477)

Юрій Ковтанюк

**ПРОЕКТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА УКРАЇНИ
«ПОРЯДОК РОБОТИ З ЕЛЕКТРОННИМИ ДОКУМЕНТАМИ
ТА ЇХ ПІДГОТОВКИ ДО ПЕРЕДАЧІ
НА АРХІВНЕ ЗБЕРІГАННЯ»**

Розглянуто особливості проекту нормативно-правового акта України «Порядок роботи з електронними документами та їх підготовки до передачі на архівне зберігання», який підготовлено Державною архівною службою України на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: архівний електронний документ, проект, погодження, реєстрація, формат, конвертація, створення, підписання, електронний цифровий підпис, справа, внутрішній опис, опис справ постійного зберігання, приймання-передавання, зберігання, автоматизоване робоче місце архівіста, найменування файлу, XML-схема.

Проект нормативно-правового акта України «Порядок роботи з електронними документами та їх підготовки до передачі на архівне зберігання»¹ (далі – проект Порядку) є важливим документом, який забезпечить практичне унормування процесів життєвого циклу електронних документів у діловодстві юридичних осіб України з урахуванням вимог документознавців та архівістів, а також підготовку електронних документів тривалого (понад 10 років) та постійного строків зберігання до передавання на архівне зберігання. Врахування вимог архівістів до електронних документів є найважливішою умовою подальшої організації діловодства. Чому? Чинне законодавство України, що визначає організацію електронного документообігу та роботу з електронними документами, не розглядає питання підготовки фондоутворювачами їх електронних документів до архівного зберігання. Проект Порядку було підготовлено Державною архівною службою України (далі – Укрдержархів) на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного уряду в Україні»². Зазначену концепцію було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р³. Однак робота над створенням проекту Порядку почалася задовго до виходу розпорядження Кабінету Міністрів України № 1014-р. До того часу співробітниками Укрдержархіву (на той час – Державного комітету архівів України), Українського науково-дослідного інституту архівної справи та документознавства (далі – УНДІАСД) та Центрального державного електронного архіву України (далі – ЦДЕА України) була здійснена науково-дослідна робота з цього питання. Робота стала основою для створення

проекту Порядку. До найбільш важливих розробок 2010–2011 рр. відносяться такі: «Перелік форматів даних електронних документів постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання»⁴; «Конвертування електронних документів для постійного зберігання в архіві. Методичні рекомендації»⁵; проект галузевого стандарту «Метадані архівного електронного документа: структура та зміст»⁶; «Регламент технічної перевірки архівних електронних документів в Центральному державному електронному архіві України»⁷; «Найменування файлів архівних електронних документів. Методичні рекомендації»⁸. Концептуальні засади проекту Порядку, що вплинули на всі напрями науково-дослідної роботи щодо електронних документів, було сформульовано у таких розробках: «Концепція планування життєвого циклу електронних документів»⁹, в якій запропоновано узагальнюючий погляд на всі процеси життєвого циклу електронних документів та взаємовпливу на організацію цих процесів; «Порядок прийому-передачі електронних документів до державних архівів та ЦДЕА України на постійне зберігання. Методичні рекомендації»¹⁰; «Порядок прийому-передачі електронних документів до державного архіву в Автономній Республіці Крим, державних архівів областей, міст Києва і Севастополя від архівних відділів районних державних адміністрацій»¹¹. Робота над загальним «Порядком прийому-передачі електронних документів у державні архіви від фондоутворювачів» триває. Відповідно до планів науково-дослідної та методичної роботи УНДІАСД її завершення заплановано на IV квартал 2014 року. Поки що недослідженим залишається



питання передавання електронних документів від архівних відділів міських рад. Із зазначеними документами можна ознайомитися на веб-сайтах Укрдержархіву, УНДІАСД і ЦДЕА України.

Разом з проектом Порядку буде розроблено ще дев'ять проектів нормативно-правових актів:

- проект переліку форматів даних електронних документів постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання;

- три проекти, що містять вимоги до структури та змісту XML-схем, за якими пропонується створювати архівні електронні документи, електронні примірники описів справ постійного зберігання та обкладинки справ з архівними електронними документами;

- п'ять проектів вимог до найменування файлів електронних документів, архівних електронних документів, електронних облікових документів, електронних примірників описів справ постійного зберігання та обкладинок архівних електронних справ.

Усі десять проектів нормативно-правових актів пропонується впровадити одним наказом Міністерства юстиції України¹². Зараз всі ці проекти знаходяться на узгодженні в Міністерстві юстиції України. Загальний обсяг останньої редакції проектів нормативно-правових актів складає близько 160 сторінок. Сам проект Порядку містить 18 додатків, що репрезентують таке¹³:

- склад реквізитів реєстраційно-контрольної картки електронних документів та порядок їх заповнення;

- уніфіковані форми таких актів: «Про конвертування електронних документів»; «Про знищення конвертованих електронних документів»; «Про внесення змін до XML-документів»; «Про технічну перевірку електронних документів»; «Про знищення відхилених вхідних електронних документів»; «Про знищення відхилених вихідних електронних документів»; «Про вилучення для знищення електронних документів, не внесених до Національного архівного фонду»; «Приймання-передавання архівних електронних справ на постійне зберігання»;

- перелік ідентифікаторів облікових електронних документів;

- уніфіковані форми журналів реєстрації відхилених вхідних електронних документів та знищення відхилених вихідних електронних документів;

- уніфіковані форми електронних повідомлень «Про отримання вхідних електронних документів» та «Про відхилення вхідних електронних документів»;

- уніфіковані форми описів справ постійного, тривалого (понад 10 років) зберігання, що складаються в структурних підрозділах;

- уніфіковану форму зведеного опису справ постійного зберігання;

- уніфіковані форми обкладинок архівних електронних справ;

- уніфіковані форми внутрішніх описів документів справи.

Як показали дослідження, істотних змін потребує постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади»¹⁴ (далі – Постанова № 1453). З цією думкою погоджуються фахівці державних органів, а також установ, підприємств та організацій різної форми власності. Крім того, такі зміни дозволять усунути розбіжності між розробленими проектами нормативно-правових актів та чинною Постановою № 1453. Тому Укрдержархівом було підготовлено проект нової редакції цієї Постанови Кабінету Міністрів України. Цю ініціативу Укрдержархіву підтримало Міністерство юстиції України. У середині вересня 2012 р. проект Постанови № 1453¹⁵ наданий Міністерству юстиції України для подальшого розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України. У цілому 10 зазначених нормативно-правових актів разом із Законами України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Електронний цифровий підпис», а також постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» зможуть створити єдине нормативно-правове поле для організації електронного документообігу в Україні і унормування роботи з електронними документами в діловодстві та їх підготовки до передавання на зберігання в державні архіви. До основних принципів, якими керувалися розробники проекту Порядку, відноситься таке:

- збереження структури наявних систем електронного документообігу, впроваджених у державних органах, а також установах, підприємствах та організаціях різної форми власності. Сукупна вартість зазначеного впровадження оцінюється сотнями мільйонів гривень. Якщо зазначений вище комплекс нормативно-правових актів буде прийнятий, то існуючі системи електронного документообігу доведеться лише



модернізувати, а не створювати принципово нові системи;

– збереження усталених принципів організації діловодства та архівної справи. На це значно впливає паралельне існування паперового та електронного документообігу, а також поступова перепідготовка кадрів;

– правове поле, що визначає ті межі, в яких можна застосовувати наявні сьогодні інформаційні технології та досвід інших країн в організації електронного документообігу в Україні. Технології дозволяють більше, ніж визначено законодавством України, зокрема Національною системою електронного цифрового підпису. Однак, це дозволяє стверджувати, що за цими технологіями можна реалізувати більшість вимог чинного законодавства України щодо організації електронного документообігу.

Можна виокремити такі особливості запропонованого проекту Порядку:

– відповідно до визначення електронного документа у Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг», його створення має передбачити фіксацію всіх обов'язкових реквізитів і завершитися накладенням електронного цифрового підпису. Це впливає на реєстрацію електронного документа, що, на відміну від реєстрації традиційних документів, необхідно здійснювати до його підписання;

– конвертування проекту електронного документа у формат для обміну електронними документами та його довготривалого зберігання. Зважаючи на те, що електронний документ після його створення не повинен змінюватися, що забезпечує подальше підтвердження його справжності, доцільно після реєстрації електронного документа конвертувати його у формат, визначений окремим нормативно-правовим актом, що містить Перелік форматів даних. Це спростить обмін електронними документами між різними установами та забезпечить їх подальше надійне зберігання у часі. Отже, пропонується проводити процедури реєстрації, конвертування та підписання електронних документів в одному технологічному процесі, який відбуватиметься в автоматичному режимі та ініціюється особою, що підписує документ: спочатку відбувається реєстрація документа, потім його конвертування і після цього підписання;

– Перелік форматів даних складається з 4-х розділів за типами даних, що використовуються для документування інформації: для текстових – стандарт PDF/A; для графічних зображень (фотоелектронних документів) – стандарт TIFF

без стиснення, з глибиною кольору мінімум 24 розряду; для аудіоданих аудіовізуальних документів – кодек специфікації FLAC; для відеоданих аудіовізуальних документів – контейнер Matroska, кодек FFmpeg без стиснення – реалізація стандарту MPEG-4 AVC/H.264. Формати обираються за такими принципами: відкритість (наявність міжнародного стандарту або відкритої специфікації, що зазвичай розміщується у мережі Інтернет), безпека (не містять ніяких даних, що можуть змінити їх цілісність або мають зв'язок із зовнішніми даними), поширеність (інтероперабельність) – підтримка роботи з форматами більшістю сучасних програмних засобів, довговічність (можливість тривалої підтримки (понад 10 років) роботи з форматом внесено до відповідних національних переліків форматів країн з розвинутим інформаційним суспільством, наприклад, подібний перелік рекомендовано для використання при створенні електронних документів Національним архівом Австралії;

– у проекті Порядку чітко визначені різні стани та статуси електронних документів. Це необхідно було зробити для визначення всіх інформаційних об'єктів, що мають певні особливості та потребують ідентифікації у діловодстві та під час архівного зберігання електронних документів. Так, підготовка проектів електронних документів ведеться за правилами, визначеними в установі та за допомогою будь-якого програмно-апаратного забезпечення. Це дозволяє залишити незмінними технології створення текстових файлів, що було запроваджено в діяльності установи до введення Порядку та заощадити на доопрацюванні існуючої автоматизованої інформаційної системи й додатковому навчанні працівників. Для внутрішнього погодження під час створення проекту електронного документа в проекті Порядку вводиться термін «електронний цифровий підпис-віза». Це такий самий електронний цифровий підпис, як і той, що накладається на електронний документ під час остаточного його створення. Новий термін дозволяє розмежувати підписи, що використовуються для внутрішньої роботи установи і ті, що накладаються на офіційні документи. Тобто, проекти документів (їх версії), які підписуються електронними цифровими підписами-візами, є теж електронними документами. Однак, ця дія є елементом внутрішнього контролю за виконанням документа. Таким чином, створення електронного документа завершується конвертацією даних проекту документа та накладанням на них електронного цифрового підпису посадової особи, наприклад, директора.



Всі електронні цифрові підписи-візи перед виконанням завершального підписання електронного документа «знімаються» (дані про них не додаються в електронний документ);

– інформаційна система установи повинна забезпечувати створення та ведення для кожного електронного документа окремого облікового запису, в якому в автоматизованому режимі фіксуються всі відомості про дії, що відбуваються з документами від часу їх створення або надходження. Найкращою реалізацією такої вимоги є база даних, але це не обов'язкова умова. Візуалізація зазначеного облікового запису повинна відбуватися за формою традиційної реєстраційно-контрольної картки. Це дозволить зробити більш зрозумілою роботу діловодів з обліковими записами електронних документів. Порядок зафіксування реквізитів реєстраційно-контрольної картки електронного документа наведено у додатку 1 проекту Порядку. Електронна реєстраційно-контрольна картка повинна містити всі реквізити, створені після створення електронного документа та метадані. Ці дані є основою для створення вихідних електронних документів, та архівних електронних документів;

– важливим елементом системи автоматизації роботи з електронними документами є XML-схеми та еталонні XML-схеми. Формат XML є текстовим. Файл такого формату можна відкрити будь-яким текстовим редактором. Такий файл містить рядки, що починаються з назв елементів, а завершуються їх значенням. Схема визначає структуру XML-файлів. Еталонна схема – це електронний документ, підписаний електронним цифровим підписом, що знаходиться у відкритому доступі, наприклад, у мережі Інтернет. Це дозволяє всім учасникам електронного документообігу брати для реалізації у власних системах один і той же XML-файл. Дали програмісти повинні написати програму, що дозволить опрацювати електронні документи, створені за цією схемою. Програма буде знаходити в електронному документі назву елемента, що міститься в схемі, та читати його значення для автоматичного додавання отриманих даних у відповідне поле облікового запису електронного документа у системі. Зворотний процес програма виконує для створення електронного документа формату XML. Спочатку в XML-файл записується назва першого елемента, що зазначена в XML-схемі, далі в обліковому записі електронного документа здійснюється пошук даних, відповідних цьому елементу XML-схеми, та додаються в XML-файл електронного документа, як значення цього

елемента. Те ж саме відбувається для наступних елементів XML-схеми. Зауважимо, що схема передбачає елементи і для електронних документів і для їх електронних цифрових підписів, якщо ці підписи створюють в окремому файлі. Для додавання даних різних форматів до текстового файлу їх попередньо конвертують у текстову форму, а під час аналізу вхідного документа, навпаки, декодують із текстової форми у формат електронного документа. Якщо схема одна (еталонна), то всі програмні засоби учасників електронного документообігу будуть працювати однаково. Це забезпечить однакове опрацювання електронних документів різними системами;

– для документів тривалого (понад 10 років) та постійного строків зберігання пропонується створювати два примірники з електронним і з паперовим носіями інформації. Це зумовлено тим, що, «незважаючи на високий рівень сучасних інформаційних технологій, неможливо сьогодні гарантувати надійне тривале зберігання електронних документів, тому що відсутній головний чинник для вирішення цього питання – достатній досвід. Людство, порівняно з іншими існуючими технологіями, нещодавно розпочало створення технологій тривалого та постійного зберігання цифрових даних. На з'ясування цього питання потрібен час»¹⁶. Крім того, формати даних та носії інформації мають обмежений строк використання¹⁷. На обмежений строк використання форматів даних впливає моральне старіння програмного та апаратного забезпечення, що призводить до розроблення нового програмного та апаратного забезпечення, яке не підтримує роботу з попередніми форматами даних. Що стосується носіїв інформації, то «навіть якщо погодитися з тим, що деякі розробники носіїв інформації, таких, як останні зразки оптичних дисків, стверджують, що їх вироби спроможні зберігати інформацію неушкодженою строком до 100 років, слід пам'ятати про моральне старіння апаратного забезпечення, тобто низьку імовірність того, що протягом життєвого циклу диска вдасться зберегти у робочому стані пристрій для читання таких носіїв»¹⁸:

– пропонується централізоване зберігання електронних документів в автоматизованій інформаційній системі установи. Це дозволить не передавати електронні документи між структурними підрозділами залежно від визначеної схеми виконання (руху) документа, а керувати лише правами доступу співробітників установи до відповідних документів залежно від доручень керівництва, наприклад, за відповідними резолю-



ціями, та визначеними схемами руху документів. Те ж саме стосується передавання електронних документів на зберігання до архівного підрозділу (архіву) установи. Визначення прав доступу співробітників установи повинно відбуватися в автоматизованому режимі під контролем служби діловодства. Забезпечувати зміну прав повинна служба інформаційного забезпечення установи;

– паперові примірники електронних документів формуються у справи в порядку, встановленому для паперових документів, а електронні – у відповідні їм за складом документів справи з електронними документами. Зважаючи на те, що справа, сформована з паперових документів, за обсягом не повинна перевищувати 250 аркушів та бути не більше 30–40 міліметрів завтовшки, доцільно розпочинати формувати справи з примірниками електронних документів з примірників з паперовими носіями інформації. Це визначить склад електронних документів, з яких буде сформовано відповідну електронну справу;

– справа із архівних електронних документів формується у вигляді сукупності файлів архівних електронних документів та додаткового файлу, який пропонується називати обкладинкою справи з архівними електронними документами. Ці файли пов'язані між собою логічно. Порядок не визначає жорстких вимог до їх фізичного розташування відносно один одного або їхнього поєднання. Це вирішується під час розроблення технічного завдання на створення автоматизованої інформаційної системи установи або її модернізації, з урахуванням особливостей існуючої системи електронного документообігу або організації діяльності установи;

– для кожної справи, що формується з паперових примірників електронних документів, обов'язково створюється внутрішній опис. Зазвичай, створення такого документа не є обов'язковим, тому що відноситься до виду робіт, що потребують значних витрат робочого часу у перерахунку на одиниці виміру «людина-година». Найскладнішим тут виявляється встановити номери аркушів справи, за якими розташовано документи. Однак, за наявності автоматизованих засобів організації діловодства цей процес можна автоматизувати. Внутрішні описи документів справ використовують для визначення зв'язку між примірниками документів з різними носіями інформації. Для цього до таблиці з переліком документів у формі звичайного внутрішнього опису додано ще один заголовок (реквізит) з найменуванням файлів електронних документів. Подібні відомості містять і обкладинки справ з

архівними електронними документами. Однак, крім внутрішніх описів справ з архівними електронними документами, ці документи містять реквізити і відомості, що зазначають на обкладинках традиційних справ. Обкладинки справи з архівними електронними документами є електронними документами формату структурованих даних XML, що підписуються електронними цифровими підписами осіб, які створили ці документи. Зберігання даних обкладинок справ з архівними електронними документами у форматі структурованих даних XML забезпечить їх подальше автоматизоване опрацювання в системах електронного документообігу. Їх структуру та зміст визначає проект окремого нормативно-правового акта¹⁹;

– пропонується зберігати всі дані одного архівного електронного документа в одному файлі формату XML, якої б складності він не був. Нагадаємо, що електронний документ може складатися з множини окремих електронних документів. Таку структуру, зазвичай, мають розпорядчі документи, наприклад, коли документ, який набуває чинності, є додатком розпорядчого документа. Структура та зміст формату XML архівного електронного документа визначається у проекті окремого нормативно-правового акта²⁰. Окрім електронних документів, ця структура передбачає зберігання в XML-файлі архівного електронного документа реквізити, що виникли після створення електронних документів та їх метаданих. Такий підхід дозволяє наблизити архівний електронний документ до звичайних документів з паперовими носіями інформації, як самодостатній інформаційний об'єкт у загальнодержавному електронному документообігу. Слід зауважити, що більшість сучасних систем електронного документообігу зберігають реквізити електронного документа, що були створені після оформлення електронних документів та їх метадані окремо від електронного документа. Зазвичай, для цього використовують базу даних. Це зручно для організації оперативного документообігу, але не є прийнятним для архівного зберігання. Застосування XML-схеми дозволяє передавати до державних архівів однакові за структурою електронні документи у формі окремих інформаційних об'єктів, що робить цей процес незалежним від особливостей функціонування різних систем електронного документообігу;

– з метою забезпечення однозначної ідентифікації електронного документа як інформаційного об'єкта у загальнодержавному електронному документообігу, кожному електронному документу



пропонується надавати унікальне ім'я, вимоги до складення якого визначаються у проекті окремого нормативно-правового акта²¹. Те ж саме стосується і електронних облікових документів²²;

– для забезпечення самодостатності архівного електронного документа у часі, особливо постійного строку зберігання, у проекті Порядку визначається формат «Електронного цифрового підпису з повним набором даних перевірки» відповідно до «Вимог до формату підписаних даних»²³, що дозволяє згодом здійснювати перевірку дійсності електронних цифрових підписів на момент підписання електронного документа за даними, що містяться у цьому «Розширеному довгостроковому підписі»²⁴;

– обмін електронними документами між різними установами визначається у проекті Порядку з урахуванням нормативно-правового акта «Вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення»²⁵ (далі – Формат електронного повідомлення). Слід зауважити, що ці вимоги не позбавлені суттєвих недоліків. Можливо саме це впливає на те, що з моменту, коли зазначений наказ набрав чинності, минуло майже десять місяців, а наведена у вимогах XML-схема не використовується для обміну електронними документами між різними установами. Учасники електронного документообігу не квапляться застосовувати цю схему у своїй роботі. Отже, для обміну електронними документами проектом Порядку передбачено застосування двох XML-схем: формату електронного повідомлення для обміну електронними документами між різними установами та XML-схеми архівних електронних документів – для приймання-передавання архівних електронних документів державними архівами від фондоутворювачів. На нашу думку, доцільно створити одну XML-схему, що дозволила б здійснювати як обмін електронними документами, так й їхнє зберігання у статусі архівних. Такий підхід дозволив би спростити роботу систем електронного документообігу та подальше опрацювання електронних документів. Слід зазначити, що роботи щодо створення подібної схеми розпочато в УНДІАСД у співвиконанні з ЦДЕА України. Планом науково-дослідної та методичної роботи цих установ передбачено розроблення теми «Уніфікований інформаційний об'єкт обміну та зберігання електронних документів. Вимоги»;

– важливим елементом системи обміну електронними документами є порядок підтвердження/відхилення вхідних електронних документів.

Відповідно до вимог Ст. 11 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг»²⁶ Порядок визначає дії діловодів для опрацювання вхідних електронних документів, їх перевіряння, створення повідомлення про підтвердження надходження електронних документів або їх відхилення, знищення відхилених електронних документів, їх реєстрацію та повторне надсилання документів. А також визначає форми таких документів: акт про знищення відхилених вхідних електронних документів, журнал реєстрації відхилених вхідних електронних документів, електронне повідомлення про отримання вхідних електронних документів, електронне повідомлення про відхилення вхідних електронних документів, акт про знищення відхилених вихідних електронних документів, журнал реєстрації знищення відхилених електронних документів;

– подібно до того, як у внутрішні описи справ та обкладинки справ з архівними електронними документами додають реквізити, що дозволяють створити апарат, призначений для визначення відповідності примірників електронних документів із різними носіями інформації, таким самим чином доопрацьовані інші визначені форми облікових документів для паперових документів. Окрім практичної цінності в умовах організації змішаного документообігу (з різними носіями інформації), такий підхід (доопрацювання усталених форм документів замість створення принципово нових) дозволяє спростити процес переходу архівістів до роботи з архівними електронними документами. Перелік електронних облікових документів визначається у додатку 5 «Ідентифікатори облікових електронних документів» проекту Порядку²⁷. Кожному електронному обліковому документу надається ідентифікатор (числовий код), що використовується в найменуваннях файлів цих документів. На особливу увагу заслуговує електронний примірник опису справ постійного зберігання (додаток 15 проекту Порядку), що створюється як додатковий примірник опису справ постійного зберігання з паперовим носієм інформації. Враховуючи, що справи формуються з паперових примірників електронних документів, порядок оформлення опису справ постійного зберігання залишається незмінним. Однак, опис є єдиним для справ з різними носіями інформації. Для унеможливлення надання різних індексів за порядком в опису справ справам з електронними документами та відповідним їм справам з паперовими примірниками електронних документів, ці справи зазначають в описі під одним номером. Відомості про



наявність справи з електронними документами додаються в графі «Кількість архівних електронних документів» у тому ж рядку опису, в якому зазначено заголовок відповідної справи з паперовими примірниками електронних документів. У підсумковому запису зазначаються відомості про загальну кількість архівних електронних документів та справ з архівними електронними документами, що внесено до опису;

– подібно до обкладинок справ з архівними електронними документами, електронні примірники опису справ постійного зберігання створюються у форматі структурованих даних XML. Цей опис призначено для подальшого автоматизованого опрацювання відомостей про справи постійного зберігання засобами автоматизованих інформаційних систем державних архівів. Вимоги до структури та змісту електронних примірників описів справ постійного зберігання визначаються окремим нормативно-правовим актом²⁸.

– зважаючи на різні граничні строки зберігання справ з різними носіями інформації, в описі справ постійного зберігання робиться відповідний запис щодо їх прийняття на постійне зберігання до державного архіву. Нагадаємо, за проектом нормативно-правового акта «Правила роботи архівних установ України»²⁹, що нині знаходиться на реєстрації в Міністерстві юстиції України, для електронних документів пропонується визначити граничний строк зберігання – три роки. Для справ, що сформовані з паперових примірників електронних документів, ці строки визначаються як для документів з паперовими носіями інформації;

– приймання-передавання справ з різними носіями інформації здійснюється за окремими актами. Передавання справ з архівними електронними документами на постійне зберігання оформлюється електронним актом про приймання-передавання справ з архівними електронними документами на постійне зберігання, що складається установою-фондоутворювачем. Цей акт створюється за правилами оформлення текстових електронних документів у форматі PDF/A. Його форма наведена у додатку 18 проекту Порядку;

– приймання-передавання справ з архівними електронними документами здійснюється за такою схемою: спочатку справи передають до державного архіву, у зоні комплектування якого знаходиться фондоутворювач; отримані державним архівом документи беруть на облік; потім за окремим актом приймання-передавання передають до ЦДЕА України на постійне зберігання.

Подібний підхід забезпечує дотримання основного принципу архівістики – принципу походження документів³⁰. Тобто, всі документи, що належать фондоутворювачу, незалежно від носія інформації, повинні передаватися до складу одного фонду для створення єдиного документального комплексу. Це забезпечує неподільність фондів, як це визначено у Законі України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»³¹. Централізоване зберігання всіх електронних документів Національного архівного фонду в ЦДЕА України зумовлене незначним фінансуванням інформатизації архівної галузі. Тому зараз краще створити єдиний потужний галузевий центр зберігання архівних електронних документів, що забезпечить їх надійне постійне зберігання та надання доступу до них державних архівів, на обліку в яких ці документи перебувають;

– окремої уваги потребує технічна перевірка електронних документів. Процес технічної перевірки електронних документів відбувається під час кожного передавання документів до інших установ (систем), зокрема, архівних. Порядок проведення технічної перевірки електронних документів розділено на два етапи: спочатку перевіряється XML-документ, а потім електронні документи, що містяться в XML. Під час перевірки досліджується дотримання вимог щодо структури та змісту структурованих даних, їх форматів, найменування файлів, відсутності шкідливого програмного коду, на справжність даних за накладеними на них електронними цифровими підписами та можливості відтворення даних у формі, що прийнятна для сприймання людиною. У разі виявлення невідповідностей вимогам, шкідливого програмного коду або неможливості відтворення інформації документ підлягає відхиленню, а у разі невірності або загрози безпеці інформаційній системі – знищенню;

– для здійснення приймання архівних електронних документів, їх перевіряння та передавання до ЦДЕА України, в державному архіві повинно бути встановлено автоматизоване робоче місце архівіста. Загальні вимоги до цього програмно-апаратного комплексу визначені у розділі IX проекту Порядку. Однак, детальніше вони визначені у «Типовому технічному завданні на розроблення автоматизованого робочого місця архівіста. Методичні рекомендації»³², яке було розроблено у 2012 р. в ЦДЕА України.

Як бачимо, впровадження Порядку після його затвердження неможливе без спільних зусиль діловодів, архівістів та фахівців з інформаційних технологій. У виокремленні суто технічної ін-



формації від вимог діловодів та архівістів немає сенсу. Хоча в деяких питаннях цю інформацію винесено в окремі нормативно-правові акти, але це зроблено для можливості у майбутньому оперативно вносити зміни тільки в окремі документи, залишаючи незмінним сам Порядок. Щодо технічної інформації, яка міститься в окремих нормативно-правових актах, вона розрахована на фахівців з інформаційних технологій, які повинні забезпечити практичну реалізацію цих документів. Однак, без цілісної картини щодо організації роботи з електронними документами діловодам та архівістам буде складно зрозуміти весь комплекс заходів, що пропонується. Разом із тим, слід зауважити, що діловодам та архівістам не слід засмучуватися тим, що їм доведеться детально опрацювати технічну інформацію. Розроблені вимоги призначені для максимальної автоматизації процесів для організації діловодства щодо електронних документів. Тому, навпаки, для їх найкращої реалізації не зайвим буде фахівцям з інформаційних технологій ознайомитися з вимогами діловодів та архівістів. Останнім залишиться тільки опанувати нові елементи інтерфейсу програмних засобів (систем електронного документообігу), що впроваджені в діяльність установи. Це не складніше, ніж робота в текстовому редакторі. Як уже зазначалося вище, проект Порядку розроблено з позиції мінімального доопрацювання існуючих систем електронного документообігу та збереження усталеної практики діловодства й роботи з архівними документами, зокрема, збереження визначених форм облікових документів для паперового документообігу.

На жаль, до сьогодні серед фахівців із споріднених галузей знань існує думка, що архів повинен брати на зберігання за результатами експертизи цінності будь-які за якістю виготовлення документи як продукт діяльності фондоутворювачів. У певному сенсі це відповідає дійсності, коли йдеться про документи з паперовими носіями інформації. Така позиція спостерігається не лише в Україні. Частково це зумовлено тим, що нині всі зусилля фахівців зосереджені на оперативному документообігу. Наші дослідження доводять, що, якщо робити це без врахування інших процесів життєвого циклу електронних документів, це може згодом призвести до втрати документів Національного архівного фонду³³.

Порівняно з паперовими документами, електронні документи мають суттєві відмінності, пов'язані з можливістю надання доступу до електронних документів та відтворення їхньої інформації. Якщо інформація в документах з па-

перовими носіями фіксується у формі, придатній для сприймання людиною, і архівістам слід лише забезпечити надання доступу до них, то для надання доступу до електронних документів та відтворення їхньої інформації необхідно застосовувати додаткові програмно-апаратні засоби, що, як було зазначено вище, морально застарівають. І тут не обійтися без чітко визначених дій щодо забезпечення конвертації документної інформації, її міграції на інші носії інформації та перепідписання. Зауважимо, що ці міри спрямовані не лише на забезпечення відтворення документної інформації у часі, а й на можливість підтвердження її справжності. Без сумніву, розглянутий проект Порядку дозволить архівній галузі приймати на зберігання архівні електронні документи, маючи чіткий план подальшого їх опрацювання для уникнення зазначених загроз щодо втрати можливості відтворювати документну інформацію, що має певну юридичну силу та історичну цінність. Пропонований проект Порядку ставить архівну справу на інший рівень у життєвому циклі електронних документів.

Незважаючи на необхідність оперативного впровадження «Порядку роботи з електронними документами та їх підготовки до передавання на архівне зберігання» для забезпечення унормування роботи установ з електронними документами та приведення у відповідність до вимог документознавців та архівістів функціонування систем електронного документообігу, вважаємо, що доцільно було б прийняти рішення на рівні нормативно-правового акту щодо організації дослідної експлуатації запропонованого проекту Порядку. Зважаючи на складність та багатоглибкість зазначеного документа, слід було б організувати дослідну ділянку на базі державних установ: центрального органу виконавчої влади, де впроваджена система електронного документообігу; центрального державного архіву, до зони комплектування якого належить цей центральний орган виконавчої влади та ЦДЕА України. Робота дослідної ділянки повинна обов'язково будуватися у тісній співпраці з розробниками програмного забезпечення, що використовується для застосування Порядку в діяльності обраних учасників взаємодії. За результатами дослідної експлуатації можливе внесення змін у проект Порядку, і тільки після цього його можна впроваджувати.

Значимо, що після впровадження Порядку перед архівістами постане ще одна проблема, що потребує вирішення. В історії створення службових електронних документів уже зараз мож-



на виокремити два етапи: до введення Порядку і після його введення та застосування. Нині існують установи різної форми власності, в діяльності яких створюють оригінали електронних документів, що не відповідають вимогам Порядку. Створюють виключно в електронній формі та можуть бути віднесені за результатами експертизи цінності до документів з тривалим (понад 10 років) та постійним строками зберігання. Архівістам слід замислитися над питанням щодо подальшої підготовки таких документів для передавання на архівне зберігання.

До перспективних досліджень щодо подальшого унормування роботи з електронними документами та їх підготовки для передавання на архівне зберігання слід віднести подальший перехід до документування інформації за допомогою XML-схем, наприклад, облікової, що надасть можливість автоматизації процесів щодо її подальшого опрацювання. Нині у проекті порядку запропоновано лише дев'ять електронних облікових документів.

Подальшого дослідження також потребує запропонований у проекті Порядку термінологічний апарат. Такі назви, як «справа з архівними електронними документами», «обкладинка справи з архівними електронними документами», «паперовий примірник електронного документа» тощо потребують більш глибокого осмислення та обговорення. Так, замість терміну «справа з архівними електронними документами» спочатку пропонувалася назва «архівна електронна справа». Однак, вочевидь, що цей термін є омонімічним та вступає у протиріччя з таким терміном як «архівна справа» (сфера діяльності). Сподіваємося, що потужний поштовх буде надано цьому процесу під час затвердження «Правил роботи архівних установ України» та завершення підготовки українсько-англійського та англійсько-українського словника з архівної термінології, що здійснюється УНДІАСД (термін виконання – 2012 р.).

¹ Проект порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання [Електронний ресурс] // Укрдержархів. – 93 с. – Рукопис. – Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Problems/Nakaz_Poryadok_el_dok_2013.pdf. – Назва з екрана.

² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного уряду в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80>. – Назва з екрана.

³ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні Кабінет Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

⁴ Спр. 01.01-20 за номенклатурою справ УНДІАСД на 2011 р. від 30.12.2010 № 40. Державний реєстраційний номер НДР 0111U005784. Перелік форматів даних електронних документів постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання : схвалено Нормативно-методичною комісією Укрдержархіву, протокол від 24.11.2011 № 1 / Укрдержархів, УНДІАСД ; уклад.: Ю. С. Ковтанюк, П. М. Марченко (кер. розробки). – К., 2011. – 18 с. – Рукопис.

⁵ Спр. 01.01-14 за номенклатурою справ УНДІАСД на 2010 р. від 11.01.2010 № 1. Державний реєстраційний номер НДР 0110U005360. Конвертування електронних документів для постійного зберігання в архіві. Методичні рекомендації : схвалено Нормативно-методичною комісією Держкомархіву, протокол від 30.11.2010 № 5 / Держкомархів України, УНДІАСД ; уклад.: Ю. С. Ковтанюк, П. М. Марченко (кер. розробки), Р. В. Романовський. – К., 2010. – 11 с. – Рукопис.

⁶ Спр. 01.01-14 за номенклатурою справ УНДІАСД на 2010 р. від 11.01.2010 № 1, державний реєстраційний номер НДР 0109U001919. Галузевий стандарт. Метадані архівного електронного документа : структура та зміст : схвалено Нормативно-методичною комісією Держкомархіву, протокол від 12.10.2010 № 2 / Держкомархів України, УНДІАСД ; уклад.: Ю. С. Ковтанюк, П. М. Марченко (кер. розробки), Н. М. Христова. – К., 2010. – 35 с. – Рукопис.

⁷ Спр. 01–07 за номенклатурою справ ЦДЕА України на 2011 р. від 30.12.2010 № 3/07-64. Регламент технічної перевірки архівних електронних документів у Центральному державному електронному архіві України : схвалено рішенням Науково-методичної ради ЦДЕА України, протокол від 30.05.2011 № 4 / Укрдержархів, ЦДЕА України ; уклад.: Ю. І. Забенько, Ю. С. Ковтанюк, В. В. Сковронський (кер. розробки) – К., 2011. – 10 с. – Рукопис.

⁸ Спр. 01–12 за номенклатурою справ ЦДЕА України на 2010 р. від 14.01.2010 № 2/08-56. Найменування файлів архівних електронних документів : метод. рекомендації : схвалено рішенням Нормативно-методичної комісії Держкомархіву України, протокол від 30.11.2010 № 4 / Держкомархів України, ЦДЕА України ; уклад.: А. О. Стеценко (кер. розробки), С. В. Радченко, Ю. І. Забенько. – К., 2010. – 9 с. – Рукопис.

⁹ Спр. 01–07 за номенклатурою справ ЦДЕА України на 2011 р. від 30.12.2010 № 3/07-64. Концепція планування життєвого циклу електронних документів : схвалено Нормативно-методичною комісією Укрдержархіву, протокол від 27.12.2011 № 2 / Укрдержархів, ЦДЕА України ; уклад.: Ю. С. Ковтанюк (кер. розробки), Ю. І. Забенько. – 60 с. – Рукопис.

¹⁰ Спр. 01.01-14 за номенклатурою справ УНДІАСД на 2010 р. від 11.01.2010 № 1, державний реєстраційний номер НДР 0110U001751. Порядок приймання-передавання електронних документів до держархівів та ЦДЕА на постійне зберігання : метод. Рекомендації / Держ. архів. служба України, УНДІАСД ; авт.: Л. А. Дубровіна, Ю. С. Ковтанюк (кер. розробки), П. М. Марченко. – К., 2011. – 31 с. – Рукопис.



¹¹ Спр. 01–07 за номенклатурою справ ЦДЕА України на 2011 р. від 30.12.2010 № 3/07-64. Порядок приймання-передавання електронних документів до державного архіву в Автономній Республіці Крим, державних архівів областей, міст Києва і Севастополя від архівних відділів районних державних адміністрацій України : схвалено рішенням Нормативно-методичної комісії Укрдержархіву, протокол від 27.12.2011 № 2 / Укрдержархів, ЦДЕА України ; уклад.: Ю. С. Ковтанюк – К., 2011. – 27 с. – Рукопис.

¹² Проект наказу «Про затвердження Порядку користування документами Національного архівного фонду України, що належать державі, територіальним громадам» [Електронний ресурс] // Укрдержархів. – 1 с. – Рукопис. – Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Problems/Nakaz_korystuvannya.pdf. – Назва з екрана.

¹³ Додатки 1-18 до проекту Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Problems/Dodatki1-18.rar>. – Назва з екрана.

¹⁴ Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1453 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 44. – Ст. 2895.

¹⁵ Проект наказу «Про затвердження Порядку користування документами Національного архівного фонду України, що належать державі, територіальним громадам» [Електронний ресурс] // Укрдержархів. – 1 с. – Рукопис. – Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Problems/Nakaz_korystuvannya.pdf. – Назва з екрана.

¹⁶ Концепція планування життєвого циклу електронних документів... – П. 4.2 – С. 17.

¹⁷ Там само. – ПП. 4.8–4.9. – С. 22-23.

¹⁸ Там само. – П. 4.18. – С. 33.

¹⁹ Проект вимог до структури та змісту XML-схеми обкладинок справ з архівними електронними документами...

²⁰ Проект вимог до структури та змісту XML-схеми архівних електронних документів...

²¹ Проект вимог щодо найменування файлів електронних документів...; Проект вимог щодо найменування файлів архівних електронних документів...

²² Проект вимог щодо найменування файлів електронних облікових документів...; Проект вимог щодо найменування файлів електронних примірників описів справ постійного зберігання...; Проект вимог щодо найменування файлів обкладинок справ з архівними електронними документами...

²³ Про затвердження вимог до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах електронного цифрового підпису: наказ Міністерства

юстиції України, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 20.08.2012 № 1236/5/453: зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 20.08.2012 за № 1398/21710 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 65. – Ст. 2691.

²⁴ Вимогами до формату підписаних даних [Електронний ресурс]: затверджено наказом Міністерства юстиції України, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 20.08.2012 № 1236/5/453: зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 20.08.2012 за № 1398/21713. – П. 2.5.2. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1401-12/paran4#n4>. – Назва з екрана.

²⁵ Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту від 20.10.2011 № 1207 : зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15.11.2011 за № 1306/20044 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – Ст. 3321.

²⁶ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Офіц. вісн. України. – К., 2003. – № 25. – Ст. 1174.

²⁷ Додатки 1-18 до проекту Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання...

²⁸ Проект вимог до структури та змісту XML-схеми електронного примірника описів справ постійного зберігання...

²⁹ Проект Правил роботи архівних установ України // Міністерство юстиції України, Державна архівна служба України. – К., 2012. – С. 11. – Рукопис.

³⁰ Приходько Л. Ф. Формування поняття «архівний фонд» в українському архівознавстві 1920-х – початку 1930-х рр. / Л. Ф. Приходько // Архіви України. – 2012. – № 1. – 22 с.

³¹ Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 № 3815-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 15. – Ст. 87.

³² Спр. 01–07 за номенклатурою справ ЦДЕА України на 2012 р. від 27.12.2011 № 4/07-65. Типове технічне завдання на розроблення автоматизованого робочого місця архівіста. Методичні рекомендації : схвалено рішенням Нормативно-методичної комісії України, протокол від 29.11.2012 № 4 / Укрдержархів, ЦДЕА України ; уклад.: А. О. Чекатков – К., 2012. – 11 с. – Рукопис.

³³ Ковтанюк Ю. С. Електронне документознавство в Україні : сутність наукового напрямку, історія формування, перспективи розвитку : дис. ... канд. іст. наук : 27.00.02 / Ковтанюк Юрій Славович ; Держ. архів. служба України, УНДІАСД. – К., 2012. – С. 131. – Рукопис.



УДК [005.92:004.63]:340.13(470+571)

Юлия Кукарина

ЭЛЕКТРОННЫЕ ДОКУМЕНТЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Статья посвящена вопросам формирования и развития законодательства Российской Федерации об электронных документах, начиная с середины 1990-х гг. по настоящее время. Проведен анализ действующих российских законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы использования электронных документов, организации межведомственного электронного взаимодействия, определения и применения ключевых понятий «электронный документ», «электронная подпись», «электронная цифровая подпись».

Ключевые слова: электронный документ, электронная подпись, электронная цифровая подпись, Российская Федерация.

Законодательная регламентация работы с электронными документами в Российской Федерации началась в середине 90-х годов XX века, когда появились первые официальные нормы, разрешающие обмен документами в электронной форме. Применительно к гражданским правоотношениям основополагающие положения о возможности использования электронных документов и электронной подписи впервые были закреплены в первой части Гражданского кодекса РФ, принятой в 1994 г. В статье 160 п. 2, определяющей требования к письменной форме сделки, установлено, что использование при совершении сделок факсимильного воспроизведения подписи с помощью средств механического или иного копирования электронной цифровой подписи либо иного аналога собственноручной подписи допускается в случаях и в порядке, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон¹.

Таким образом, гражданское законодательство установило возможность использования электронной цифровой подписи, как аналога собственноручной подписи, при наличии дополнительного регулирования законами, иными правовыми актами или соглашением сторон. В настоящее время в указанную статью внесены изменения и понятие «электронная цифровая подпись» заменили на понятие «электронная подпись».

Статья 434 Гражданского кодекса РФ – «Форма договора» устанавливает, что договор может быть заключен в любой форме, предусмотренной для совершения сделок. В соответствии с п. 2 этой статьи, договор в письменной форме можно заключить путем составления одного документа, подписанного сторонами, а также путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной и иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по дого-

вору. Важным положением является норма о том, что допускается заключение договора путем обмена документами при помощи электронной связи. Однако при этом должна быть возможность удостовериться, что документ исходит от стороны по договору.

С принятием второй части Гражданского кодекса РФ стало возможным использование электронных средств платежа при расчетах. В соответствии с п. 3 статьи 847 договором может быть предусмотрено удостоверение прав распоряжения денежными суммами, находящимися на счете, электронными средствами платежа и другими документами с использованием в них аналогов собственноручной подписи, кодов, паролей и иных средств, подтверждающих, что распоряжение дано уполномоченным на это лицом.

Отсутствие специальных законодательных норм побудило Центральный банк РФ к изданию ряда нормативных документов, позволивших практически сразу использовать электронные платежные документы в практической деятельности.

В частности, было издано временное положение от 12 марта 1998 г. № 20-П «О правилах обмена электронными документами между Банком России, кредитными организациями (филиалами) и другими клиентами Банка России при осуществлении расчетов через расчетную сеть Банка России», которое установило правила обмена электронными документами и пакетами электронных документов, используемых при осуществлении безналичных расчетов через расчетную сеть Банка России между Банком России, кредитными организациями (филиалами) и другими клиентами Банка России. И в дальнейшем он издал ряд специальных нормативных актов, определявших порядок использования электронных документов в финансовой сфере.