

А. И. Чистотин

Новосибирский государственный аграрный университет (Новосибирск, Россия)

АНАЛИЗ ВЕДОМСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ АРХИВНОГО ДЕЛА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2017—2022 ГОДЫ» В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ АРХИВНОЙ ОТРАСЛИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принята к публикации 05.03.2020

В статье анализируется ведомственная целевая программа «Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы» как один из инструментов программно-целевого метода бюджетного планирования в Новосибирской области. При этом ставится задача выявить уровень корреляции между программой и концепцией развития архивного дела в Российской Федерации и проектом концепции развития архивного дела в Новосибирской области. Проводится сопоставительный анализ целей и задач концепции развития архивного дела в Российской Федерации и проекта концепции развития архивного дела в Новосибирской области. По мнению автора, для достижения поставленных в нормативных документах целей и задач необходимо определить степень их обеспеченности финансовыми ресурсами, что позволит в дальнейшем оценить достигнутые результаты с точки зрения эффективности затрат и качества изменений.

Ключевые слова: концепции развития отрасли, ведомственные целевые программы, инструмент государственного управления.

DOI: 10.32324/2412-8945-2020-2-61-66

В период повсеместного развития информационных технологий, когда место документа на традиционном носителе уверенно занимает его электронная версия, которая позволит любому пользователю архивной информации иметь возможность получить ее независимо от места ее хранения и удаленности, создание электронных архивов путем перевода документов из традиционных носителей в электронный вид является приоритетным направлением развития архивного дела в Российской Федерации. При этом основная часть архивного фонда Российской Федерации хранится на традиционных носителях (бумажных).

Развивая информационные и телекоммуникационные технологии для использования их органами государственной власти, гражданами и бизнесом, необходимо придерживаться основных принципов, заложенных Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, направленных на защиту прав и интересов граждан в информационной сфере:

- а) обеспечения прав граждан на доступ к информации;
- б) обеспечения свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией;
- в) сохранения традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг;

г) сохранения приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдения основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий;

д) обеспечения законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях;

е) обеспечения государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В настоящее время разработаны проекты концепции развития архивного дела как на федеральном уровне — проект распоряжения Правительства Российской Федерации «О проекте Концепции развития архивного дела в Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Концепция Российской Федерации), так и на региональном уровне — проект Концепции развития архивной отрасли Новосибирской области на период до 2020 года (далее — Концепция НСО).

Развитие архивного дела в Российской Федерации исходит из таких предпосылок, как:

— повсеместное внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ);

— перевод культурного наследия во всем мире в цифровую форму с доступом к нему онлайн в любое время, в любом месте, с любого мобильного или стационарного устройства, имеющего подключение к сети Интернет (создание и работа

с документами будет происходить и уже происходит в цифровом виде, с использованием ИКТ);

— необходимость учета более высокого риска утраты электронных документов по сравнению с традиционными.

Основной целью развития архивного дела в Российской Федерации является достижение российскими архивами уровня, отвечающего потребностям и нуждам современного информационного общества.

Концепция Российской Федерации в качестве основных задач на период до 2020 г. рассматривает следующее:

— совершенствование государственной политики в области документационного обеспечения управления;

— интеграцию архивов, как элементов государственного механизма, в систему электронного правительства;

— обеспечение полноценного развития Архивного фонда Российской Федерации в современных условиях;

— разграничение ответственности между государственными (муниципальными) и негосударственными архивами;

— повышение качества и доступности государственных услуг в области архивного дела в соответствии с интересами и потребностями граждан;

— совершенствование условий хранения архивных документов на традиционных носителях для обеспечения гарантированного доступа к ним;

— внедрение инноваций в деятельность архивов;

— развитие кадрового потенциала архивов.

Реализация задач должна обеспечить:

— развитие российского архивного дела и делопроизводства в русле передовых мировых тенденций и технологий;

— преодоление отрыва архивного дела от делопроизводства;

— более высокий качественный уровень и доступность государственных и муниципальных услуг архивов в соответствии с интересами и потребностями граждан;

— открытость и прозрачность принятия управленческих решений в архивном деле при сокращении документооборота и оптимизации финансовых затрат на разработку и создание систем документооборота, в том числе электронного;

— повышение степени защиты архивной информации от несанкционированного доступа;

— интеграцию информационных ресурсов архивов с другими информационными ресурсами.

Ожидаемыми результатами реализации Концепции Российской Федерации к 2020 г. обозначено следующее:

— довести долю документов, находящихся в нормативных условиях, по федеральным архивам с 51 до 60 % и по государственным архивам субъектов Российской Федерации с 22,4 до 24,0 % от их общего объема;

— довести долю описаний фондов государственных и муниципальных архивов, доступных в режиме онлайн, с 60 до 100 %;

— довести долю описаний дел государственных архивов, включенных в электронные описи, иные информационно-поисковые системы и доступных в режиме онлайн, с 20 до 40 %;

— довести количество государственных архивов, имеющих собственные интернет-сайты с электронными сервисами, интегрированными с соответствующими порталами государственных (муниципальных) услуг, до 100 %.

Довести среднюю численность пользователей архивной информации на 10 тыс. человек с 250 до 400 человек.

Отсутствие методической базы и единообразия в технологии и процедуре работы с документами в электронном виде является одним из ключевых факторов, тормозящих реализацию Концепции Российской Федерации, так как внедрение автоматизированных технологий предъявляет более высокие требования к уровню унификации и стандартизации, чем традиционные технологии.

Очевидна необходимость создания единого центра хранения электронных документов, работающего по облачным технологиям и предоставляющего услугу хранения документов организациям всех форм собственности (федеральным органам исполнительной власти и их территориальным отделениям, подведомственным организациям — на безвозмездной основе, коммерческим организациям — платно), что обеспечит общее сокращение затрат на развитие инфраструктуры и главное — сохранность электронных документов.

Одно из направлений решения задачи унификации документооборота для всех государственных органов — создание и внедрение единой государственной системы автоматизации делопроизводства и документооборота.

Концепция НСО определяет проблемы отрасли в Новосибирской области и определяет основную цель — удовлетворение социально-экономических, научных, культурных и иных потребностей общества в условиях поступательного развития информационного и гражданского общества в России и стратегические цели развития архивной отрасли Новосибирской области, а именно:

1. Позиционирование архивов как ключевого элемента для эффективного государственного управления, прозрачности и демократической подотчетности. Здесь уделяется внимание следующим элементам:

— повышению видимости архивной отрасли для принимающих решения лиц, потенциальных заинтересованных сторон и партнеров;

— выявлению важных документов в современном обществе;

— выделению роли архивов как центров сохранения культурно-исторического наследия.

2. Мониторинг и влияние на развитие и применение новых технологий, особенно в связи с проблемами обеспечения доступа к информации, защиты прав граждан и сохранения коллек-

тивной памяти, что подразумевается в рамках управления архивами. Здесь уделяется внимание следующим элементам:

— модернизации архивной деятельности, способствующей использованию новых технологий с учетом связанных с ними рисков;

— пропаганде и способствованию внедрению решений, позволяющих справляться с проблемами и снижать риски, например в таких вопросах, как обеспечение жизнеспособной электронной сохранности, надежности, аутентичности и т. д.;

— использованию новых технологий для улучшения доступа к архивным материалам.

3. Создание в отрасли потенциала (особенно новых компетенций и навыков), позволяющего справиться с двойной проблемой управления как электронными документами, так и архивными материалами на традиционных носителях. Здесь уделяется внимание следующим элементам:

— проблеме качественного управления как электронными документами, так и архивными материалами;

— вопросам обеспечения долговременной сохранности;

— вопросам доступа к документам.

Для достижения указанных целей необходимо, согласно Приказу Управления государственной архивной службы Новосибирской области от 2 июня 2017 г. № 96-од «Об утверждении ведомственной целевой программы „Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы“», решить следующие задачи:

1) обеспечить максимальную доступность и сокращение времени предоставления услуг физическим и юридическим лицам на основе внедрения современных информационных технологий;

2) оцифровать наиболее востребованные пользователями архивные документы;

3) усовершенствовать научно-справочный аппарат, в том числе путем перевода его в электронный вид;

4) расширить источниковую базу за счет включения в списки государственного и муниципальных архивов новых организаций;

5) осуществлять прием документов, образовавшихся в процессе деятельности организаций — источников комплектования архивов региона, на государственное и муниципальное хранение в законодательно установленные сроки;

6) расширить видовой состав документов, включаемых в состав Архивного фонда Новосибирской области;

7) обеспечить нормативные условия хранения архивных документов на всех видах материальных носителей;

8) продолжить модернизацию материально-технической базы архивов;

9) подготовить совместно с заинтересованными органами власти и организациями предложения по формированию полноценной нормативной правовой базы по созданию, работе, передаче на постоянное хранение в архивы и хранению электронных документов;

10) обеспечить условия, необходимые для привлечения в архивную отрасль специалистов в области информационно-коммуникационных технологий и оптимального использования имеющегося кадрового потенциала.

Основные индикаторы для оценки ожидаемых результатов:

1) количество пользователей архивной информации, содержащейся в документах архивов;

2) количество предоставленных информационных услуг посредством доступа к электронному научно-справочному аппарату и электронным копиям архивных документов;

3) время предоставления запрашиваемой информации;

4) количество сотрудников, имеющих специальное образование либо прошедших переподготовку и повышение квалификации по направлениям подготовки «Архивоведение», «Документоведение и документационное обеспечение управления», «Информатика и вычислительная техника», «Информационные системы и технологии»;

5) уровень компьютеризации из расчета количества автоматизированных рабочих мест на одного сотрудника;

6) количество исполненных запросов граждан в установленные сроки;

7) количество посещений пользователями сайта управления ГАС НСО, веб-интерфейса программного комплекса «Электронный архив Новосибирской области», интернет-разделов (страниц) муниципальных архивов Новосибирской области;

8) количество проведенных информационных мероприятий;

9) количество документов, включенных в состав Архивного фонда Новосибирской области;

10) количество документов Архивного фонда Новосибирской области, принятых от юридических лиц на постоянное хранение в установленные законодательством сроки;

11) уровень автоматизированного государственного учета документов (количество фондов, описей, единиц хранения, информация о которых внесена в базу данных «Архивный фонд», в процентном соотношении к соответствующему общему их количеству);

12) увеличение объема страхового фонда и фонда пользования (количество единиц хранения, на которые изготовлен страховой фонд и фонд пользования, процентное соотношение к общему количеству единиц хранения);

13) увеличение объема реставрации документов (в абсолютных и относительных показателях);

14) количество единиц хранения, обеспеченных нормативными условиями хранения в государственном и муниципальных архивах области (показатели прироста площадей архивохранилищ, протяженности и наличия металлических стеллажных полок, картонирования, соблюдения температурно-влажностного режима, оснащенности системами пожарной и охранной сигнализации, автоматического пожаротушения и др.).

К сожалению, необходимо констатировать, что в Концепции НСО не указаны конкретные ожидаемые результаты при реализации задач, как это прописано в Концепции Российской Федерации.

Ведомственная целевая программа «Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы» направлена на реализацию государственной политики в сфере архивного дела на территории Новосибирской области.

Основным объектом программы являются документы Архивного фонда Новосибирской области и другие архивные документы, которые разносторонне характеризуют материальную и духовную жизнь нашего общества, имеют историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение. Этим определена особая значимость данного информационного ресурса, необходимость сохранения и развития потенциальных возможностей его применения в интересах общества и государства.

Сфера действия программы — сохранение документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия не только нашего региона, но и всей Российской Федерации, и удовлетворение потребностей граждан, органов государственной власти, организаций в архивной информации.

Необходимость разработки и утверждения ведомственной целевой программы Новосибирской области «Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы» обусловлена внесением изменений в постановление Губернатора Новосибирской области от 14 ноября 2014 г. № 177 «О распределении полномочий между заместителями Губернатора Новосибирской области и заместителями Председателя Правительства Новосибирской области», в соответствии с которыми координация деятельности управления государственной архивной службы Новосибирской области закреплена за первым заместителем Губернатора Новосибирской области путем исключения данного полномочия у заместителя Председателя Правительства Новосибирской области — министра юстиции Новосибирской области. В связи с этим в постановление Правительства Новосибирской области от 14 мая 2013 г. № 220-п «Об утверждении государственной программы Новосибирской области „Юстиция“ на 2014—2020 годы» внесены изменения в части исключения из указанной государственной программы целевых индикаторов, системы мероприятий, механизма их реализации и ресурсного обеспечения полномочий по архивному делу.

Основной целью ведомственной целевой программы «Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы» является создание эффективной системы организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов в соответствии с законодательством Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

Реализация мероприятий ведомственной целевой программы «Развитие архивного дела в Новосибирской области на 2017—2022 годы» направлены на решение следующих задач:

1. Реализация государственной политики и исполнительно-распорядительной деятельности в сфере архивного дела и осуществление регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле в Новосибирской области.

2. Обеспечение оптимальных условий хранения документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов.

3. Повышение качества и доступности услуг в сфере архивного дела.

4. Удовлетворение потребностей граждан и организаций на получение информации, содержащейся в документах Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документах.

5. Повышение профессионального уровня специалистов.

В рамках первой задачи предусмотрена реализация функций управления, в том числе осуществление контрольных полномочий, своевременное и качественное информационное обеспечение юридических и физических лиц на основе документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов.

Реализация второй задачи по обеспечению оптимальных условий хранения документов предусматривает реконструкцию электропитательных в зданиях Государственного архива Новосибирской области, приобретение оборудования для страхового копирования особо ценных документов и реставрации архивных документов, а также установку системы контроля за температурно-влажностным режимом в архивохранилищах, оснащение первичными средствами хранения (архивными коробками) и ряд других мероприятий. Кроме того, отдельные мероприятия направлены на поддержание нормативных требований по охранному и санитарно-гигиеническому режимам в зданиях и на прилегающей территории Государственного архива Новосибирской области.

Повышение качества и доступности услуг в сфере архивного дела в рамках решения третьей задачи будет достигаться за счет приобретения оборудования для перевода архивных документов в электронную форму и дальнейшей их обработки, проведения работ по оцифровке архивных документов, пополнения Архивного фонда Новосибирской области ценными историческими документами, в том числе электронными документами, а также проведения информационных мероприятий, в том числе за счет приобретения мобильного выставочного оборудования, интерактивного стола для электронных выставок, осуществления публикационной деятельности.

Мероприятия четвертой задачи направлены на повышение профессионального уровня специалистов Государственного архива, без которого

невозможна эффективная реализация задач, заложенных в программу.

Исполнение программы позволит увеличить эффективность государственного управления архивным делом в Новосибирской области и достичь:

1) повышения количества юридических лиц, охваченных плановыми проверками по соблюдению законодательства Российской Федерации, Новосибирской области об архивном деле, с 70 в 2017 г. до 95 в 2022 г.;

2) повышения количества посещений государственной информационной системы «Электронный архив Новосибирской области» с 37 000 в 2017 г. до 50 000 в 2022 г.;

3) своевременного исполнения 100 % обращений юридических и физических лиц, поступивших в управление ГАС НСО в рамках предоставления государственной услуги по организации информационного обеспечения на основе документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов при увеличении количества оказанных государственных услуг заявителям с 420 в 2017 г. до 470 в 2022 г.;

4) создания оптимальных условий, обеспечивающих постоянное (вечное) и долговременное хранение документов Архивного фонда Новосибирской области, в том числе уникальных и особо ценных, а также других архивных документов, их прием на постоянное и долговременное хранение, в том числе проведения картонирования (размещения в архивные коробки) 100 % архивных документов, включенных в состав Архивного фонда Новосибирской области, создания страхового фонда на 100 % особо ценных документов, не имеющих страховых копий на плечном носителе;

5) обеспечения нормативными режимами хранения (противопожарным, охранным, температурно-влажностным, световым, санитарно-гигиеническим) 100 % архивных документов, хранящихся в Государственном архиве Новосибирской области;

6) формирования электронного фонда пользования на наиболее востребованные документы Архивного фонда Новосибирской области путем увеличения количества созданных скан-образов архивных документов, имеющихся на хранении в Государственном архиве Новосибирской области, с 1 000 000 в 2017 г. до 1 600 000 в 2022 г., перевода научно-справочного аппарата (описей) ко всем находящимся на открытом хранении в Государственном архиве Новосибирской области архивным документам и обеспечения возможности доступа пользователей архивной информацией к 100 % созданного электронного научно-справочного аппарата (описей) путем его размещения в ГИС «Электронный архив НСО»; отработки технологии приема электронных документов посредством увеличения количества электронных документов, поступающих в Государственный архив Новосибирской области, с 450 в 2017 г. до 2 700 в 2022 г.;

7) исполнения Государственным архивом Новосибирской области 100 % запросов социально-

правового характера в установленные законодательством сроки. Ежегодное проведение не менее 40 информационных мероприятий, направленных на популяризацию документального наследия, подготовка изданий (сборников документов, краеведческих альманахов и другой печатной продукции) на основе архивных документов, количество подготовленных изданий к 2022 г. достигнет 24. Указанные мероприятия будут способствовать удовлетворению растущих потребностей граждан и организаций Новосибирской области в ретроспективной информации, а также позволят увеличить количество пользователей архивной информацией, содержащейся в документах Государственного архива Новосибирской области, с 41 000 в 2017 г. до 48 500 в 2022 г.;

8) повышения профессиональной компетенции посредством ежегодного направления специалистов Государственного архива Новосибирской области на курсы повышения квалификации. К 2022 г. 68 специалистов Государственного архива Новосибирской области повысят квалификацию.

Таким образом, общий вклад программы в социально-экономическое развитие Новосибирской области заключается в сохранении документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия Новосибирской области, и в удовлетворении потребностей граждан, органов государственной власти, организаций в архивной информации.

С учетом Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 15 марта 2018 г. № Пр-436 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. возникла необходимость пересмотра проектов концепций развития архивного дела и переработки их в национальный проект развития архивного дела в Российской Федерации до 2024 г. с основными целями и целевыми показателями реализации с дополнительными показателями реализации на региональном и муниципальном уровне.

Реализация концепции должна проходить в виде ведомственной целевой программы с решением задач федерального уровня, регионов и муниципалитетов с разделением источников финансирования.

Оценка реализации такой программы должна проходить с единым подходом к формированию целевых показателей для достижения цели.

Проблема оценки эффективности программ состоит в их формировании при определении мероприятий, влияющих на ожидаемый результат. Наиболее приоритетная задача — разработка национальных проектов, в которые будут входить ведомственные целевые программы с единым подходом к формированию контроля за их исполнением и оценки эффективности и результативностью.

A. I. Chistotin

**ANALYSIS OF THE TARGETED DEPARTMENTAL PROGRAMME
‘DEVELOPMENT OF ARCHIVAL BUSINESS IN NOVOSIBIRSK REGION FOR 2017—2022’
WITHIN THE FRAMEWORK OF THE CONCEPT OF DEVELOPMENT ARCHIVE INDUSTRY
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article analyzes the targeted departmental program ‘Development of archival business in Novosibirsk Region for 2017—2022’ as one of the tools of the program-target method of budget planning in Novosibirsk region. The aim is to determine the level of correlation between the programme and the concept for the development of archival science in the Russian Federation and the draft concept for the development of archival science in the Novosibirsk region. A comparative analysis of the goals and objectives of the concept for the development of archival science in the Russian Federation and the draft concept for the development of archival science in the Novosibirsk region is conducted. In the view of the author, in order to achieve the goals and objectives set out in the normative documents, it is necessary to determine the extent to which they are provided with financial resources, so that the results achieved can be further assessed in terms of cost-effectiveness and quality of change.

Keywords: industry development concepts, targeted departmental programmes, tool of public administration.