

Сохранение и использование документов по личному составу: прошлое, настоящее, будущее

Рассматривая документы по личному составу как комплекс определенных их видов и разновидностей, фиксирующих при этом трудовую (служебную) деятельность человека, российские архивисты традиционно включали в этот комплекс приказы по личному составу, личные дела, учетные карточки, бухгалтерские лицевые счета¹. С середины 50-х гг. прошлого века, когда в СССР началось массовое назначение государственных пенсий, необходимая для этого информация черпалась прежде всего именно из названных документов. Не будет преувеличением сказать, что каждодневное использование документов по личному составу в архивах всех уровней определяет социальную значимость работы архивистов и, говоря шире, обуславливает одну из важнейших потребностей общества в архивах.

Разумеется, в ряде случаев (при восстановлении трудового стажа, подтверждении фактов участия в боевых действиях, установлении судеб людей) архивисты привлекают иные виды архивных документов, содержащих информацию о конкретном человеке. Уже к концу 1990-х гг. всю эту совокупность, безусловно, имеющую в своей основе документы по личному составу, стали именовать «документами, содержащими персональные данные»². Иными словами, термин «документы, содержащие персональные данные» шире дефиниции «документы по личному составу». Ниже мы специально остановимся на иных категориях документов, которые, помимо документов по личному составу, могут относиться к комплексу документов, содержащих персональные данные.

Среди архивистов всегда существовало глубокое понимание ценности документов по личному составу и, шире, документов, содержащих персональные данные, как незаменимого исторического источника, который, потеряв свою практическую социальную ценность, сохраняет ценность научную, историко-культурную, рассказывая о человеке, его жизни и месте в истории.

В отечественной историографии есть периоды, когда она была почти полностью обезличенной. Возможно, благодаря такому негативному опыту ценность сохраненной архивистами «персональной» источниковой базы для истории еще более важна. Особенно ярко проявляется это сейчас, когда российские ученые вслед за зарубежными коллегами обращаются к социальной истории, неразрывно связанной с людьми, их трудами и заботами, праздниками и бытом – словом, самой настоящей «обыденной» жизнью человека и общества³.

Есть и более локальная, узкая история, где объектом исследования является личность, семья, род, разрабатывать которую без использования документов по личному составу сложно. Когда-то генеалогия изучала прошлое лишь привилегированного сословия. Теперь с каждым годом в российских архивах расширяется генеалогический поиск сведений об обычных, ничем не знаменитых людях. Можно уверенно прогнозировать (по примеру британского Public Record Office, где количество подобных запросов приближается к 80 %), что число таких пользователей будет возрастать и у нас.

И хотя при научном использовании документов по личному составу имеется немало проблем, в целом данное направление деятельности архивных учреждений особого беспокойства не вызывает. Гораздо больше забот доставляет практическое привлечение этих документов в интересах защиты социальных прав граждан.

Есть несколько весьма существенных факторов, оказывающих влияние на хранителей и пользователей документов. Во-первых, по многим причинам совокупность содержащих персональные данные документов сложилась в России в мозаичном, очень дробном виде, и сегодня ни архивисты, ни историки преодолеть эту распыленность не в силах. Объективно присущая любой раздробленной источниковой базе нехватка или ограниченность сведений заставляла пользователей всемерно расширять рамки поиска. А это ведет к отсутствию четких границ совокупности документов, содержащих персональные данные.

Во-вторых, в последние десятилетия отчетливо проявилось стремление к защите информации, особенно персональной. Это связано не только с начавшейся в России информационной революцией, появлением широких возможностей как для законных, так и нелегальных операций с крупными блоками информации, включая, конечно, и персонифицированную, но и с резким социальным расслоением нашего общества, с сопутствующей ему криминализацией отношений и естественным стремлением максимально ограничить доступ к информации о себе, родных и близких, своей работе и доходах. Наконец, надо иметь в виду и правовую непроработанность вопросов доступа к персональной информации. В силу этого любую «информацию, позволяющую идентифицировать личность»⁴, стали рассматривать как конфиденциальную. Ведь еще 20–30 лет назад конфиденциальной, как правило, считалась информация, содержащаяся в медицинской документации и документах личного происхождения, а ко всем прочим источникам с данными о личности доступ ограничивался по иным соображениям.

Принятый 20 февраля 1995 г. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», введя понятие «персональные данные», эквивалентное понятию «информация о гражданах», провозгласил: «Персональные данные относятся к категории конфиденциальной информации»⁵.

Между тем в рамках понятия «документы, содержащие персональные данные» мы вольно или невольно, но объединяем три достаточно разных документных макромассива, хранящихся в государственных и муниципальных архивах, а также в текущем делопроизводстве организаций. Первый – это общегражданская, военная (или военизированная) и партийная системы кадрового документирования со своими выработанными десятилетиями практического применения правилами. При отдельных отличиях их объединяет единообразный способ документирования трудового (служебного, воинского, партийного) пути гражданина на протяжении его трудовой деятельности или пребывания в партии и обязательный интерес к биографическим сведениям вообще. Существенная часть документов этих систем напрямую относится к Архивному фонду Российской Федерации, но значительно большие их объемы подлежат экспертизе ценности по истечении сроков временного хранения. Осуществление такого отбора – большая научно-методическая проблема, поскольку набор его критериев нуждается в уточнении.

Второй массив – это столь же грандиозные системы документирования отдельных сторон жизни человека и общества: записи актов гражданского состояния, похозяйственные, домовые книги, документы БТИ, пенсионное делопроизводство, материалы переписей населения, судебные-следственные дела, регистрационные реестры предпринимателей и т.п. Им присущи прежде всего тотальный охват всего населения или же очень крупных социальных или возрастных групп, распространенность по всей территории страны. В последнее время для них характерно сочетание электронных носителей информации с бумажным делопроизводством, например, система персонифицированного учета граждан в Пенсионном фонде Российской Федерации (ПФР). В этом макромассиве велика доля документов, длительное время находящихся в текущем делопроизводстве. Некоторые из них, такие как записи актов гражданского состояния, федеральным законом в полном объеме

отнесены к составу Архивного фонда Российской Федерации, но сто лет должны храниться в органах ЗАГС⁶. По другим документным массивам (например, документы БТИ) ясности с целесообразностью их приема на вечное хранение пока нет.

Третий макромассив – управленческая документация. В ней неизбежно присутствуют «персональные данные», прочно связанные с общим информационным полем документа. В самом деле, как из протокола заседания какого-то выборного органа выделить сведения о вновь избранном его члене? Как отделить пункт о назначении или взыскании от текста приказа? Конечно, все эти события в жизни человека должны фиксироваться в учетно-кадровой документации, но она далеко не всегда сохранялась, а значит, управленческая документация становится в таких случаях единственным источником «персональных данных». Какие-то подсистемы управленческой документации, например наградное делопроизводство, почти целиком состоят из них, какие-то – лишь фрагментарно освещают трудовую или общественную деятельность человека.

По-видимому, мы находимся пока у истоков формирования правового поля, в пределах которого будут осуществляться накопление, хранение и использование информации о персоналиях. Время покажет, насколько обоснованными оказались законотворческие подходы начала 1990-х гг. к такой информации, а ретроспективные персональные данные поддаются правовому регулированию.

Все сказанное свидетельствует о том, что в рамках гигантской документной совокупности, содержащей эти данные, объективно существует невероятное разнообразие видов документов, условий их бытования в делопроизводстве, принципов хранения, возможностей доступа к ним и использования. Все это обилие создает различные проблемы (научно-методические, юридические и финансово-материальные) и вовсе не гарантирует надежную сохранность «персональных данных» ни на стадии делопроизводства, ни в архиве организации.

Массовое разгосударствление, непрерывные реорганизации управленческих и производственных структур, развал прежней системы кадрового делопроизводства и документирования трудовой деятельности привели к тому, что не только архивисты, но и управленцы утратили информационный и практический контроль над многими содержащими персональные данные массивами документации. При этом востребованность некоторых из них резко колеблется. Наглядным примером являются лицевые счета работников. В первой половине 1990-х гг., когда заработок работника при назначении ему пенсии перестал быть значимым фактором, их кое-где перестали вести. А ныне эти документы оказались сверхвостребованными.

Более того, появилась массовая потребность в содержащих персональные данные, но никогда ранее не поступавших на долговременное архивное хранение источниках. Это относится к документам, фиксировавшим трудовую деятельность конкретного работника во вредных условиях и служащим основанием для льготного начисления пенсии. Очень быстро выяснилось, что многие из них ранее на архивную полку вообще не поступали⁷. Аналогичная ситуация возникла при массовом обращении в архивы участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС: для подтверждения права на льготы им потребовались... командировочные удостоверения! Но ведь в Перечне типовых документов 1988 г. срок хранения для таковых вообще не устанавливался, а учетные документы и переписка о командировках внутри СССР имели трехлетний срок хранения⁸. Понятно, что положительных ответов на запросы граждан по упомянутым документам было немного. Причина этого очевидна – при установлении льгот разработчики соответствующих законов «забыли» согласовать свои предложения с Росархивом.

Есть, к сожалению, ошибки и упущения самих архивистов. Так, в Перечне типовых управленческих документов... (М., 2000) исчезла сделанная в совершенно иных условиях оговорка – «минус возраст» – для наиболее массового вида документации по личному составу – личных дел и других документов рядовых работников⁹. Утверждая данный нормативный документ, исходили из идеального представления о потребности в информации документов по личному составу: ее пик приходился на момент выхода гражданина на пенсию. Обращения к документам, содержащим персональные данные лиц 70–75-летнего возраста, раньше были единичными. С переходом же к начислению и перерасчету пенсий по зарплате прошлых лет оказалось, что людям, возраст которых перевалил за 75 лет, сделать это нельзя: их личные дела и лицевые счета уже были уничтожены в связи с истечением срока хранения. Восстановить же информацию, содержащуюся в лицевых счетах работников, практически невозможно.

Поэтому впредь при рассмотрении любых перечней документов следует изыскивать возможность увеличения сроков временного хранения документов, содержащих персональные данные. Надо отметить, что эта позиция находит понимание в тех федеральных органах исполнительной власти, в чьем ведении состоят такие массивы. Так, еще в 1994 г. Госналогслужба поддержала инициативу Росархива и подписала совместное письмо о лицевых счетах налогоплательщиков – физических и юридических лиц, в котором рекомендовалось территориальным подразделениям Государственной налоговой инспекции и архивным органам вопрос о целесообразности приема и сроках передачи этих документов на государственное хранение решать с учетом конкретной обстановки. В некоторых субъектах Российской Федерации для лицевых счетов налогоплательщиков – физических лиц был установлен такой же срок хранения, как и для документов по личному составу, – 75 лет.

Аналогичным образом рекомендовано поступить с бумажными документами, образующимися при ведении индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного пенсионного страхования (правда, это было сделано в устной форме на одном из совещаний в Пенсионном фонде, но его работники активно поддержали это предложение). Следует отметить, что в последние годы предложения об увеличении сроков хранения этих документов, установленных соответствующим перечнем ПФР, стали поступать и от архивных органов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, нельзя не признать, что проблема сохранения документов, содержащих персональные данные, крайне обостренная социально-экономическими переменами последнего времени, все-таки решается. С физическим сохранением дело обстоит гораздо хуже.

Как известно, российские архивы к 1980-м гг. накопили достаточно богатый опыт централизованного хранения документов по личному составу на городском и районном уровнях. Главным в работе таких архивов, как бы они ни назывались – объединенные, межведомственные, «колхозно-совхозные» или иные, был хозрасчетный принцип их существования – небольшие предприятия, учреждения и организации, не имевшие возможности создать собственные архивы, могли за весьма умеренную сумму обеспечить хранение своих документов. Во многих городах и районах полностью либо частично хозрасчетные хранилища функционировали в составе государственных архивов. Конечно, в их деятельности было немало трудностей (всегда острой оставалась проблема помещений), но функцию сохранения документов по личному составу небольших фондообразователей они в целом выполняли. Основная же масса архивных документов по личному составу продолжала храниться в архивах организаций – источников комплектования государственных архивов.

Однако уже на рубеже 1980–1990-х гг. стало ясно, что в условиях крупномасштабных социально-экономических преобразований сохранность документов по личному составу может оказаться под угрозой. Изменившие форму собственности предприятия и организации, ранее исправно оплачивавшие хранение своих документов в межведомственных архивах, теперь просто не имели на это средств. В результате участились случаи гибели документов, в первую очередь по личному составу. Архивисты забились тревогой: по инициативе Роскомархива Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 23 апреля 1992 г. «Об обеспечении сохранности документов по личному составу» в целях обеспечения социальной и правовой защиты граждан, предотвращения утраты документов по личному составу, улучшения их хранения и использования рекомендовало органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации создавать архивы для хранения и использования таких документов. Через два года, 21 марта 1994 г., Правительство Российской Федерации приняло новое распоряжение «Об улучшении организации хранения документов по личному составу». Всем без исключения юридическим лицам рекомендовалось вносить в учредительные документы положения об обеспечении сохранности документов по личному составу, а органам исполнительной власти – регистрировать учредительные документы только при наличии указанных положений, т.е. заботу об этих документах предполагалось закладывать теперь в уставные акты новых структур.

В том же распоряжении правительства впервые была поставлена задача создания федерального центра хранения документов по личному составу, потому что в результате массовой ликвидации и реорганизации союзных и российских министерств и ведомств под угрозой гибели оказались теперь и документы по личному составу высших уровней управления государством. К сожалению, по причинам материального и финансового характера такого архива нет по сей день (образовано лишь специальное подразделение РГАЭ, занимающееся проблемами документов по личному составу союзных министерств), и Росархив продолжает работать в этом направлении.

В субъектах Российской Федерации создание государственных архивов документов по личному составу ведется активно. Сейчас их насчитывается 34, но распределены они по стране пока неравномерно. Выделяется в этом отношении Северо-Западный федеральный округ, где сейчас работают семь таких архивов. В муниципальных образованиях России доля специализированных архивов невелика – из 2156 муниципальных архивов таковыми являются только 244. Необходимость их существования в современных российских условиях не вызывает сомнения и доказывается самим фактом непрерывного роста числа таких архивов.

Однако из-за слабой материально-технической базы и нехватки денег возможности имеющихся архивов документов по личному составу ограничены. В последние годы ввиду отсутствия свободных площадей их комплектование повсюду осуществляется с трудом. Тем не менее и государственные, и муниципальные архивы пока принимают большие объемы документов. В 2004 г. архивные учреждения России приняли свыше 1 млн 420 тыс. дел управленческой документации, а документов по личному составу – более 3 млн 150 тыс. дел!

Впечатляющие цифры заметно тускнеют, если сравнить их с теми объемами документов, которые хранятся в организациях – источниках комплектования. По данным последней паспортизации, всего по России насчитывается 86,7 млн ед. хр. дел по личному составу, в том числе в источниках комплектования переполненных федеральных архивов – более 7 млн! При этом в описи внесено пока только менее 59 млн дел... Сколько неучтенных личных дел хранится в больших и малых организациях, не состоящих в списках источников комплектования, неизвестно.

Такие огромные объемы архивы никогда не смогут принять. Поэтому, наряду с наращиванием площадей архивохранилищ, надо добиваться повсеместного исполнения нормы части 9 ст. 23 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», предписывающей учредителям реорганизованных негосударственных организаций самостоятельно определять «условия и место дальнейшего хранения архивных документов».

Ситуация с использованием документов по личному составу тоже напряженная, поскольку львиную долю обращений к этим документам составляют запросы социально-правового характера. Согласно утвержденному 17 июня 2004 г. Правительством Российской Федерации Положению о Федеральном архивном агентстве, организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, отнесена к числу основных полномочий Росархива.

Задачи государственных органов, органов местного самоуправления, организаций по бесплатному предоставлению пользователям архивных справок или копий архивных документов, связанных с социальной защитой граждан, определены частью 3 ст. 26 вышеупомянутого федерального закона. Динамикой цифр, иллюстрирующей реализацию этой нормы, мы не располагаем, поскольку имеем дело лишь с фрагментом общей картины – никто в стране не знает, сколько социально-правовых запросов исполняют бесчисленные архивы организаций. Достаточно сказать, что за прошлый год в государственные архивы России поступило свыше 540 тыс. таких запросов, а в муниципальные – более 1 млн 850 тыс. По отчетным данным, исполнено свыше 2 млн 317 тыс. запросов, из них более 2 млн – с положительным результатом.

Сокращения социально-правовых запросов не ожидается. В этой связи главными путями оптимизации работы являются создание современных информационно-поисковых систем по документам по личному составу и улучшение взаимодействия с ПФР. Не секрет, что столь большое количество запросов в архивы объясняется откровенной перестраховкой некоторых работников отделений ПФР (они требуют подтверждения трудового стажа за 20–25 лет при наличии правильно оформленных трудовых книжек, нередко отказываются принимать от архивов официально заверенные в установленном порядке копии архивных документов, плохо ориентируются в системе награждения трудовыми знаками отличия в советский период, просят Москву подтвердить произведенные на местах награждения и т.д.).

Одной из острых проблем в последнее время стали отказы отделений ПФР принимать архивные справки организаций, хранящих документы своих предшественников, не являющихся их правопреемниками. В октябре 2004 г. Росархивом совместно с ПФР на места было направлено письмо «О принятии органами ПФР архивных справок и копий документов, выданных организациями». Оно позволило смягчить остроту проблемы: территориальные органы ПФР стали рассматривать выданные организациями архивные справки и копии документов при наличии в учредительных документах организаций положений об их ответственности за обеспечение сохранности документов по личному составу ликвидированных организаций, не имеющих правопреемников, и о выдаче гражданам архивных справок.

Изменения в законодательстве заставляют обратить внимание на приведение в соответствие с ним ведомственных нормативных и методических документов. В конце 2004 г. Росархивом разработаны Рекомендации по оформлению архивных справок социально-правового характера, выдаваемых архивными учреждениями Российской Федерации гражданам, которые, с учетом полученных от ПФР замечаний, направлены в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела. В апреле 2005 г. Росархив представил в установленном порядке в Минкультуры России проект Положения о порядке использования книг государственной

регистрации актов гражданского состояния и метрических книг, переданных органами записи актов гражданского состояния в государственные архивы.

Действия Росархива исходят из того, что в ближайшей перспективе, по крайней мере – до середины XXI в., главной социальной функцией архивных учреждений страны по-прежнему останется обеспечение социальных прав граждан. Соответственно, не утратит свою остроту и проблема хранения документов по личному составу. Но необходимо добиваться ее снижения, стремясь прежде всего обеспечить дополнительными помещениями архивы всех уровней и изменить правовое сознание общества, в том числе по отношению к подобным документам.

Однако кардинально изменить ситуацию с обеспечением сохранности и использованием этих документов в интересах защиты социальных прав граждан может лишь полный переход к порядку подтверждения страхового стажа граждан по данным персонализированного учета, внедряемого ПФР. Когда расчет пенсии будет производиться самим Пенсионным фондом по собственным данным, отпадет необходимость хранить всю ту безбрежную массу документов о заработках граждан, которая сегодня оседает в архивах, занимая дефицитные помещения и поглощая огромные деньги. Возможно, это произойдет не скоро, но нельзя исключать, что в процессе реформирования пенсионной системы в России позитивные (для архивной отрасли) перемены в ее документационном обеспечении могут произойти довольно оперативно, если пенсию станут начислять только по заработкам последних лет без применения коэффициентов.

Надо думать и над проблемой сохранения в течение длительного срока личных дел и учетных карточек работников. При назначении пенсии они нужны прежде всего для подтверждения трудового стажа. Можно ли найти замену этим документам? Нельзя ли вообще отказаться от обязательного хранения личных дел и учетных карточек, если установить какой-то иной порядок исчисления трудового стажа? Эти вопросы также крайне непросты и требуют глубокой проработки и очень серьезного обсуждения.

¹ Существует длинное и небыстрое в деталях описание документов по личному составу, данное авторами известного учебного пособия: «Документы по личному составу представляют собой особую группу документов по вопросам учета, прохождения службы, обучения, оплаты труда, награждения, присвоения почетных званий и ученых степеней, аттестации и квалификации, пенсионного обеспечения и по другим вопросам, характеризующим служебные и правовые взаимоотношения отдельных лиц с учреждениями» (см.: Теория и практика архивного дела в СССР / Под ред. Ф.И. Долгих и К.И. Рудельсон. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1980. С. 101). К сожалению, Государственный стандарт Российской Федерации Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» вообще не дает определения документам по личному составу, а в Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации» (ст. 3, п. 3) для целей закона дефиниция «документы по личному составу» принята в самом узком виде: «архивные документы, отражающие трудовые отношения работника с работодателем» (понятно, что в реальности совокупность этих документов

отражает множество других сторон жизни человека, а зачастую – и общества в целом). Поэтому, давая обобщенную характеристику предмету нашей статьи, мы исходим прежде всего из повседневной архивной практики.

² Этот термин, получивший широкое распространение, явился, по-видимому, производным от понятия «информация о гражданах (персональные данные)», использованного в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации».

³ Для удовлетворения потребностей в адекватной источниковой базе тех исследователей, которые обращаются к социальной истории России, архивисты должны решить целый ряд проблем, связанных, в том числе, и с документами по личному составу (см.: *Мякушев С.Д.* Большая проблема «маленьких людей»: социальная история и архивы // Отечественные архивы. 2001. № 2. С. 12–16).

⁴ Веденная федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации», эта дефиниция, к сожалению, по сей день не имеет своего «нижнего предела», т.е.

неясно, каков минимальный объем информации, позволяющий провести идентификацию личности.

⁵ Следует отметить, что ст. 11, п. 1 этого закона, где содержится приведенная норма, устанавливает также, что перечни собираемых персональных данных должны закрепляться специальными федеральными законами. Для архивистов в этом федеральном законе важнее другое: «документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов» и необходимые для реализации прав граждан, запрещено относить к информации с ограниченным доступом (ст. 10, п. 3).

⁶ Такой необычный срок хранения книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг) в органах записи актов гражданского состояния установлен ст. 1, п. 8 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об актах гражданского состояния"» от 29 апреля 2002 г.

⁷ В Перечне типовых документов, образующихся в деятельности госкомитетов, министерств, ведомств и других учреждений, организаций, предприятий, с указанием сроков хранения (М., 1989) только для документов (актов,

докладных записок, заключений) о сокращении рабочего дня в связи с вредными условиями труда был установлен постоянный срок хранения, причем только в организациях – источниках комплектования госархивов (ст. 449). Все остальные документы, касающиеся вредных условий труда, имели временные сроки хранения. Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения (М., 2000) учел изменившуюся ситуацию и расширил номенклатуру документов, отражающих трудовую деятельность работников на вредных производствах, увеличив сроки хранения таких документов до 75 лет (см. ст. 305, 306); при этом, однако, упомянутые выше документы о сокращении рабочего дня получили вместо постоянного временный срок хранения – 5 лет с отметкой «ЭПК» (см. ст. 325).

⁸ См. Перечень типовых документов... Ст. 537, 538.

⁹ Сравните, соответственно, Перечень типовых документов... Ст. 498–500, 503–504, и Перечень типовых управленческих документов... Ст. 337–340.