

## ПРАВОВАЯ И НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ БАЗА АРХИВНОГО ДЕЛА В РОССИИ

О. В. МЕДВЕДЕВА

В статье дается краткая характеристика истории формирования правовой и нормативно-методической базы архивного дела в России, начиная с XVI в., рассматриваются Судебник, Генеральный регламент, советские декреты об архивном деле, первые указы Президента РФ и др. Автор приводит классификацию современных правовых актов по вопросам архивного дела: нормы международного права, Конституционное законодательство РФ, законодательство РФ, законодательство субъектов РФ, нормативно-правовые акты местного самоуправления. Дается краткая характеристика федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» и обзор основных действующих законов, правил, методических рекомендаций, инструкций, перечней по вопросам комплектования, учета, хранения, использования архивных документов (в том числе электронных) и доступа к ним. Называются основные недостатки современного архивного законодательства федерального уровня.

*Ключевые слова:* архивное дело, архивное законодательство, нормативно-методическая база архивного дела.

Архивы во всем мире считаются основной составляющей частью культурного богатства, поскольку без них невозможны формирование национального сознания и определение конкретных особенностей каждого государства. Архивы обладают огромным информационным потенциалом, который незаменим для обеспечения информационных потребностей общества, задач государственного устройства, развития науки и культуры, защиты конституционных прав граждан. В свою очередь, для обеспечения оптимального управления архивным делом необходимо архивное законодательство, которое в определенной мере отражает степень развития и зрелости архивного дела данной страны, уровень его демократичности и законности.

В нашей стране первым официальным документом, в котором упоминалось хранение дел, можно считать царский Судебник (1550 г.), обязывавший хранить все дела государственных учреждений и составлять разметные книги, закреплявшие имущественное положение и повинности посадских людей. Известен также указ 1680 г., предписывавший 23 центральным учреждениям провести описание своих дел.

Само понятие архива было введено только в XVIII в., Генеральным регламентом (1720 г.). Было выделено три категории архивов: текущие (при канцеляриях); ведомственные (архивы коллегий); государственные (при коллегии иностранных дел и Ревизион-коллегии). Именно Генеральный рег-

ламент отделил архивы от канцелярий и впервые в мировой практике предписал обязательную сдачу учреждениями своих документов в архивы по истечении трех лет. Чуть ранее, по Регламенту об учреждении Сената (1711 г.), была официально введена и должность архивариуса. В XVIII в. также был издан целый ряд указов Сената, требующих содержать дела «в сохранном месте», строить для архивов каменные здания с железными затворами и решетками на окнах, запрещающих выносить дела из архивов [3].

В 1811 г. было принято «Общее учреждение министерств», которое регламентировало в том числе и обязательное создание архивов при министерствах. Эта реформа повлекла за собой множественность и дробность ведомственных архивов, причем исторические архивы работали по правилам, которые составлялись и утверждались руководителями архивов, ведомственные – по инструкциям соответствующих ведомств и учреждений. Многочисленные попытки реформировать архивное дело с целью подвести под него единую правовую и нормативно-методическую базу предпринимались на протяжении XIX – начала XX вв., но всякий раз наталкивались на сопротивление представителей административно-бюрократического аппарата: ни один проект архивной реформы так и не был реализован.

Первым законодательным актом Советской России в области архивного дела стал Декрет

СНК РСФСР от 1 июня 1918 г. «О реорганизации и централизации архивного дела в РСФСР». В 1919 г. вышла еще серия декретов: «Об архивах и делах расформированной прежней армии», «О хранении и уничтожении архивных дел», «Об отмене права частной собственности на архивы умерших русских писателей, композиторов, художников и ученых, хранящиеся в библиотеках и музеях» и др. В результате законодательно был утвержден принцип централизации управления архивным делом, создан единый орган управления Единым Государственным Архивным Фондом (ЕГАФ) – Главное управление архивным делом, а все архивные документы и архивные фонды были объявлены собственностью государства.

В 1920-1930-х гг. принимались декреты о передаче в ЕГАФ всех находящихся у частных лиц общественно значимых документов, о хранении и уничтожении архивных дел и формировании системы разборочных, экспертных комиссий, разрабатывались Правила пользования архивными материалами. В это время и в последующие десятилетия неоднократно издавались постановления, положения и другие подзаконные акты, регулировавшие структуру сети государственных архивов, отдельные стороны архивной деятельности и, в частности, касавшиеся переподчинения органа управления архивным делом сначала Президиуму ВЦИК, затем НКВД, а впоследствии Совету Министров СССР. Однако ни один из правовых актов не имел статуса закона и не охватывал весь комплекс вопросов, касающихся места архивного дела в системе государства, комплектования, хранения и использования архивов. Большим достижением данного периода стало начало издания типовых перечней документов с указанием сроков хранения, которые заложили основы экспертизы ценности документов.

Если сравнивать с предшествующим периодом, то стоит отметить, что и в советский период в архивном деле сохранилась тенденция к ведомственности, более того, была создана сеть так называемых партийных архивов. «Положением о Государственном архивном фонде СССР» (1958 г.) архивам отдельных министерств и ведомств, образованных специальными решениями правительства, официально предоставлялось право постоянного хранения документов. Одной из тенденций было засекречивание как архивных фондов, так и нормативных актов, их касавшихся.

Перемены начали происходить в 1991 г., после издания указов Президента РФ «О партийных архивах» и «О передаче в госархивы документов бывшего КГБ СССР», которые положили начало рассек-

речиванию значительной части архивных материалов. В 1992 г. был издан такой важный документ, как постановление «О временном порядке доступа к архивным документам и их использования», впервые в отечественном архивном деле определившее срок секретности архивных документов, содержащих государственную тайну (30 лет) и порядок доступа к документам, которые касались личной жизни граждан (75 лет). В 1993 г. вышли «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах», после чего в общеправовом классификаторе отраслей законодательства была введена отдельная рубрика «Архивное дело. Делопроизводство», что специалисты рассматривают как факт рождения нового специфического подотдела права.

Далее последовал еще целый ряд документов: постановление «О реализации государственной политики в архивном деле», Указ Президента РФ «О включении отдельных объектов в государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации», Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Архивном фонде Российской Федерации и Положения о Государственной архивной службе России», постановление Правительства РФ «О федеральных государственных архивах» и многие другие, большая часть которых в настоящее время утратила силу. В это же время появляются и первые правовые акты субъектов РФ [5].

В 2002 г. Указом Президента РФ был введен в действие новый Классификатор правовых актов, по которому вопросы делопроизводства и архивного дела внесены в законодательство в области информации и информатизации.

Правовая база архивного дела в современной России включает систему законов и подзаконных актов, регулирующих различные аспекты архивного дела. Л. И. Кузина делит их на несколько уровней:

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ.
2. Конституционное законодательство РФ (Конституция, Федеральные конституционные законы, Постановления Конституционного суда РФ).
3. Законодательство РФ (Федеральные законы, Законы РФ, нормативные акты Федерального собрания РФ, Указы и распоряжения Президента РФ, нормативно-правовые акты Правительства РФ и федеральных органов государственной власти, нормативные акты организаций и учреждений, относящихся к государственной собственности).
4. Законодательство субъектов РФ (Законы и иные нормативно-правовые акты органов законо-

дательной власти и исполнительной власти субъектов РФ, а также организаций и учреждений относящихся к собственности субъектов Федерации).

5. Нормативно-правовые акты местного самоуправления [4].

А. Н. Артизов классифицирует правовые акты по содержанию, выделяя три группы:

1) фундаментальные – по всему комплексу вопросов архивной сферы;

2) по процессам комплектования, хранения, учета и вывода документов;

3) о доступе к архивным документам и их использовании [2].

По этому же признаку можно классифицировать и документы нормативно-методического характера, издаваемые Федеральным архивным агентством (Росархивом): многочисленные правила, инструкции, методические рекомендации, перечни, регламенты, административные регламенты и др. Рассмотрим основные действующие правовые и нормативно-методические акты федерального уровня, распределенные по названным трем группам.

К числу актов фундаментального характера следует отнести в первую очередь принятый 22 октября 2004 г. Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» и «Положение о Федеральном архивном агентстве» (2004 г.). Второй из этих документов регламентирует деятельность федерального органа исполнительной власти в области архивного дела, а первый является основным правовым актом, который регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ (АФ РФ) и архивных документов государственных и негосударственных учреждений, организаций и предприятий.

В статье 4 закона прописаны полномочия РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в области архивного дела; в статье 6 – состав АФ РФ и порядок включения в него архивных документов. Указано, что документы АФ РФ, находящиеся в государственной собственности, хранятся постоянно в государственных архивах, музеях, библиотеках, временно – в государственных органах и организациях, создаваемых ими архивах в течение установленных сроков, а также в муниципальных архивах. Вопросы управления архивным делом в Российской Федерации регламентируются третьей главой закона. Государственное управление архивным делом в России осуществляют федеральные органы государственной власти, в том числе специально уполномоченные Правительством РФ федеральные орга-

ны исполнительной власти. В субъектах федерации подобные функции возложены на органы государственной власти субъектов РФ. Управление же архивным делом в муниципальных образованиях осуществляют муниципальные органы власти [7].

Основные вопросы комплектования, хранения, учета и вывода документов также регламентируются названным выше законом. Согласно ФЗ, государственные органы или органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обязаны обеспечивать сохранность архивных документов в течение определенных сроков хранения. Также следует отметить, что документы АФ РФ, хранящиеся в государственных и муниципальных архивах, музеях, библиотеках, организациях Российской академии наук, не входят в состав их имущества. Государственному учету подлежат все документы АФ РФ независимо от места их хранения. С целью унификации учетных форм принята, в частности, «Инструкция по заполнению паспорта государственного музея, библиотеки (в части документов Архивного фонда Российской Федерации)» (2000 г.).

Источниками комплектования государственных и муниципальных архивов закон называет органы власти, организации и граждан, в процессе деятельности которых образуются архивные документы, подлежащие приему на хранение в государственные и муниципальные архивы. Более конкретные сведения по определению источников комплектования содержит один из новых документов методического характера, подготовленный ВНИИДАД, – «Определение организаций-источников комплектования государственных и муниципальных архивов» (2012 г.), в котором даются рекомендации по формированию списков источников комплектования. Классификационная схема построения списка организаций-источников комплектования государственного, муниципального архива включает 21 раздел, выделенный по функциональному признаку: 1. Государственная власть в Российской Федерации, государственная власть в субъекте Российской Федерации, местное самоуправление; 2. Судебная власть Российской Федерации (Суд. Прокуратура. Защита прав человека) и т. д. [10].

Однако правовые акты не решают вопрос о месте хранения документов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и других федеральных организаций, расположенных на территории муниципальных образований. Муниципальные архивы не имеют права

хранить федеральные документы, но неясно, кто должен оплачивать хранение документов в случае их приема в государственные архивы. Что же касается негосударственных организаций, также не установлен порядок возмещения им расходов на осуществление отбора и передачи в государственные архивы документов, отнесенных к федеральной собственности [12, с. 36].

Помимо ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» в России действует ряд других законодательных актов, в которых рассматриваются вопросы хранения документов. Например, статья 89 ФЗ «Об акционерных обществах» гласит: «Общество хранит документы, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, по месту нахождения его исполнительного органа в порядке и в течение сроков, которые установлены Банком России» [6]. Налоговым кодексом РФ, ФЗ «О бухгалтерском учете», ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» установлены сроки хранения бухгалтерских и налоговых документов. Статья ФЗ «О рекламе» от 13 марта 2006 г № 38-ФЗ также содержит сведения о хранении документов: «Рекламные материалы или их копии, а также договоры на производство, размещение и распространение рекламы должны храниться в течение года со дня последнего распространения рекламы или со дня окончания сроков действия таких договоров» [9].

Непосредственно для решения задач экспертизы ценности документов создана система нормативно-методических пособий, ведущее место в которой занимают перечни. Среди новейших – «Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения» (2010 г.) и «Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков хранения» (2007 г.).

Необходимо назвать также закон «Об обязательном экземпляре документов» (1994 г.). Он, в частности, предполагает обязательную поставку в федеральные архивы любого аудиовизуального произведения. Эта норма вызывает много вопросов и практически не выполняется, поскольку происходит столкновение авторских прав на информационный продукт и названного закона [8].

Особое место занимают акты о деятельности так называемых спецслужб и некоторых других министерств и ведомств об условиях функционирования их собственных архивов. Это, например, ФЗ «О внешней разведке» (1996 г.), согласно ста-

тье 8 которого рассекреченные документы архивов органов внешней разведки РФ, представляющие историческую и научную ценность, передаются на постоянное хранение, а документы о кадровом составе хранятся в архивах органов внешней разведки Российской Федерации.

Вторую группу правовых актов дополняет ФЗ «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (1993 г.), согласно которому вывозу из страны не подлежат культурные ценности, постоянно хранящиеся в государственных и муниципальных музеях, архивах, библиотеках и других государственных хранилищах культурных ценностей. Согласно другому закону – «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории РФ» (1998 г.), все перемещенные культурные ценности, в осуществление его права на компенсаторную реституцию ввезенные в Союз ССР, являются достоянием России и находятся в федеральной собственности. Многие формулировки законов взяты из конвенций ЮНЕСКО «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (1954 г.) и «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности» (1970 г.), т. е. российское законодательство согласовано с международным [5].

Здесь же следует упомянуть о вопросах создания электронных архивов. Практически во всех развитых странах приняты законы об электронной подписи, электронном документе, электронной коммерции. В России к настоящему времени принят только первый, и правовой базы создания электронных архивов практически не существует. Сегодня действует ряд законодательных актов, которые допускают использование электронных документов: Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об электронной подписи», Трудовой кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, ФЗ «О бухгалтерском учете», Налоговый кодекс РФ и некоторые другие. Однако вопросы функционирования электронных архивов остаются открытыми. Приказом Федерального архивного агентства от 2 декабря 2011 г. № 104 была утверждена «Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011-2020 гг.», в рамках которой к 2020 г. предполагается создать нормативно-правовую базу для создания и функционирования электронных архивов.

Одна из основных функций, возложенных на архивы всех видов – это обеспечение сохранности архивных документов, поэтому данным вопросам уделяется немало внимания в правовых и норма-

тивно-методических актах. ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» запрещает уничтожение документов АФ РФ. Более того, в статье 13.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях названы конкретные суммы штрафов за нарушение требований законодательства о хранении документов организациями разных форм собственности [13, с. 75]. Одним из главных требований, предъявляемых к мерам по обеспечению сохранности документов в архивах, является соблюдение пожарной безопасности. В связи с этим для архивов разработаны «Специальные правила пожарной безопасности государственных и муниципальных архивов Российской Федерации» (2009 г.).

Что же касается доступа и использования архивных документов, то эти вопросы тесно связаны с понятием государственной, служебной, производственной, коммерческой и иных видов тайн. В качестве важнейших правовых актов данной тематики необходимо назвать законы «О персональных данных» и «О государственной тайне», часть 4 Гражданского Кодекса, часть 1 Налогового кодекса РФ, Таможенный кодекс РФ, ФЗ «Об актах гражданского состояния», указ Президента РФ от 30.11.1995 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне», постановление Верховного Совета РФ от 23.07.1993 «О сроке доступа к архивным документам, относящимся к сфере деятельности внешней разведки» и др.

Так, в ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» предусмотрено, что срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В соответствии с ч. 3 ст. 25 ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», ограничение на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности, устанавливается на срок 75 лет со дня создания указанных документов. Впрочем, применение данной нормы является сложным по причине того, что в настоящее время в законодательстве отсутствует четкое определение понятия «личная и семейная тайна».

Практически все основные вопросы деятельности государственных и муниципальных архивов, в том числе и вопросы использования архивных документов, регламентируются «Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук (2007 г.). Одним из новейших нор-

мативно-методических документов являются «Методические рекомендации по исполнению запросов социально-правового характера» (2011 г.), где рассматривается специфика работы с персональными документами, содержащими конфиденциальную информацию, при исполнении запросов о трудовой деятельности, образовании, военной службе и т. п. Порядок обслуживания исследователей в читальных залах изложен в «Правилах работы пользователей в читальных залах государственных архивов Российской Федерации (1998 г.) [11].

Итак, в настоящее время в законодательных и нормативно-методических актах отражены все основные вопросы организации архивного дела в стране и деятельности архивов разных типов и видов. Вместе с тем, пока еще юридически не закреплены четкие механизмы комплектования АФ РФ, не разработаны однозначные критерии доступа к архивной информации разного характера, не имеют правовой основы электронные архивы. Таким образом, правовая и нормативно-методическая база архивного дела в стране находится в стадии формирования и подлежит дальнейшему совершенствованию.

#### Литература

1. Алексеева Е. В., Афанасьева Л. П., Бутова Е. М. Архивоведение / под ред. В. П. Козлова. М., 2006.
2. Артизов А. Н. Архивное законодательство России: система, проблемы и перспективы (к постановке вопроса) // Отеч. архивы. 1996. № 4. С. 4-5.
3. Вовкотруб О. В., Фионова Л. Р. Архивоведение. Пенза, 2005. С. 19.
4. Кузина И. Л. Архивное право. Комсомольск-на-Амуре, 2011. С. 118.
5. Медведева О. В., Сенина Е. С. Формирование архивного законодательства в России // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2012. № 9. С. 190-195.
6. Об акционерных обществах: федеральный закон: официал. текст: по состоянию на 19 дек. 2013 г.: принят 24.11.1995. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об архивном деле в Российской Федерации: федер. закон принят 22 октября 2004 г.: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об обязательном экземпляре документов: федер. закон: официал. текст: по состоянию на 19 дек. 2013 г.; принят 23.11.1994. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О рекламе: федер. закон: официал. текст: по состоянию на 19 дек. 2013 г. принят 22.02.2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Определение организаций-источников комплектования государственных и муниципальных архивов: метод. реком. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2012. С. 19.

11. Федеральное архивное агентство: официал. сайт. URL: <http://archives.ru>

12. Храмцовская Н. А. Обязано ли ОАО заключать договор с госархивом? // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2009. № 6. С 35-38.

13. Храмцовская Н. А. Ужесточение требований к документам коммерческих организаций // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2009. № 3. С. 68-82.

\* \* \*

## LEGAL AND STANDARD AND METHODOICAL BASE OF ARCHIVING IN RUSSIA

O. V. Medvedeva

In article the short characteristic of history of formation of legal and standard and methodical base of archiving in Russia, since XVIth century is given, the Code of Laws, General regulations, the Soviet decrees about the archiving, the first decrees of the Russian President, etc. are considered. The author gives classification of modern legal acts concerning archiving: norms of international law, Constitutional legislation of the Russian Federation, legislation of the Russian Federation, legislation of territorial subjects of the Russian Federation, normative legal acts of local government. The short characteristic of the federal law «About archiving in the Russian Federation» and the review of the main current laws, rules, methodical recommendations, instructions, lists concerning completing, the account, storage, use of archival documents (including electronic) and access to them is given. The main shortcomings of the modern archival legislation of federal level are presented.

*Key words:* archiving, archival legislation, standard and methodical base of archiving.