

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ АРХИВНОГО ДЕЛА В РФ

Е. М. Брагина

Управление архивным делом претерпело значительные изменения в постсоветский период. Наиболее полно влияние реалий современного социально-политического и экономического устройства российского общества отразил Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ». Рассмотрим некоторые, вновь появившиеся аспекты в нормативном правовом регулировании архивным делом на уровне РФ и субъектов РФ, взяв в качестве примера Ханты-Мансийский автономный округ – Югру.

Отсутствие единого центра по разработке и реализации государственной политики в носящей межведомственный характер сфере делопроизводства и документационного обеспечения управления (каким ранее был Росархив) осложнило отношения архивистов с ведомствами. Прежде всего, это касается разработки ведомствами локальных актов, правил, инструкций, регламентирующих организацию делопроизводства в подведомственных структурах.

В 2008 году Центральной экспертной проверочной комиссией рассмотрены и согласованы 3 перечня документов и 2 типовые номенклатуры дел, образующихся в деятельности федеральных органов исполнительной власти [1]. Не так много, если учесть, что в большинстве ведомств произошли изменения форм собственности, организационных структур управления, направлений деятельности, а, значит, другим стал состав документов, документооборот. Двадцать, а то и тридцать лет назад были приняты ведомственные перечни, определяющие сроки хранения документов в сфере образования, здравоохранения, культуры, нефтяной, лесной промышленности и т. д. Отсутствие этих норм приводит к значительной утрате документального наследия России, лишает граждан возможности подтвердить свои законные права.

В 2009 году постановлением Правительства РФ утверждены «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти». По мнению руководителей Росархива, «этот нормативный акт укрепляет позиции архивной службы, архивисты как бы возвращаются в делопроизводство, укрепляют там свое влияние, что, безусловно, положительно скажется на комплектовании и сохранности архивных документов» [2].

В настоящее время у архивистов мало эффективных форм воздействия на организации, предприятия, безответственно относящихся к сохранности социально значимых документов. В Кодексе РФ об административных правонарушениях есть статья 13.20 «Об ответственности за нарушение правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов». Однако в большинстве субъектов РФ, в том числе и в автономном округе пока еще нет практики широкого и результативного ее применения. Связано это со следующими проблемами:

- слишком ограничен круг лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;
- малы размеры штрафных санкций за нарушение установленного порядка работы с архивными документами, документами по личному составу;
- длительное время невозможно было привлечь к административной ответственности конкурсных управляющих за нарушение правил хранения, учета документов постоянного хранения и по личному составу. В Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» была предусмотрена возможность, а не обязанность конкурсных управляющих передавать документы обанкротившихся организаций, предприятий в государственные и муниципальные архивы. [3: 15] Поправки в данный закон были внесены только 31 декабря 2008 года.

Определенные Федеральным законом «Об архивном деле в РФ» принципы организации и управления архивами в зависимости от форм собственности хранящихся документов подрывают сложившееся с принятия в 1918 году Декрета об архивном деле единство Архивного фонда России, создают новые проблемы в вопросах формирования, хранения и использования ретроспективной информации.

В настоящее время наиболее острым нерешенным вопросом является взаимоотношения региональных государственных и муниципальных архивов с федеральными организациями, расположенными на территории субъекта РФ. Документы федеральных организаций должны поступать на хранение в федеральные архивы. Но практически осуществить это невозможно: трудно себе представить, что тысячи территориальных структур федеральных организаций, действующие практически во всех городах и районных центрах страны, будут пересылать свое делопроизводство в Москву. Для организации такой схемы взаимоотношений вряд ли найдутся финансовые и материальные средства. Кроме того, эта схема лишена всякого смысла. Ведь именно в регионах востребована информация по статистическому, налоговому учету, пенсионному обеспечению, прокурорскому надзору, другие документы, создающиеся территориальными отделениями федеральных структур.

С 2004 года, с момента принятия Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», Федеральное архивное агентство пытается разработать механизм взаимоотношений федеральных структур с региональными государственными и муниципальными архивами, в том числе путем передачи соответствующих полномочий и субвенций от Российской Федерации ее субъектам. В 2009 году был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» и ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в котором предусматривается передача полномочий по комплектованию, хранению, учету и использованию документов Архивного фонда Российской Федерации и других документов, образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов государственной власти, федеральных организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принятие поправок закон потребует дополнительных расходов федерального бюджета ориентировочно в размере 100 млн. рублей в год. В условиях дефицитного бюджета Минфин РФ в ходе согласования проекта закона отказался найти необходимые средства [2].

Ряд вопросов, требующих более четкого нормативного регулирования, существует в области использования архивной информации. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» вводит иные сроки работы с обращениями граждан, чем те, которые предусмотрены «Правилами организации хранения, комплектования и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук» (далее – Правила). Действия данного закона распространяются на органы государственной власти и местного самоуправления, поэтому подавляющее большинство архивов не попадают в зону его действия. Но есть и такие архивы, в частности в Югре, сотрудники которых отнесены к системам государственной и муниципальной службы, и для них вопрос, каким из двух нормативных актов пользоваться, является актуальным.

Сегодня ни в Правилах, ни в каком-либо ином нормативном правовом акте Росархива, в частности, Регламенте по исполнению зарубежных запросов, нет упоминаний о контроле со стороны архивных органов за исполнением запросов, направленных в ведомства. И это имеет негативные последствия: некоторые ведомства просто не исполняют запросы или исполняют их некачественно. Росархив, имея статус федерального агентства, контрольными функциями обладать не может. Правовой статус архивных органов субъектов федерации различен. Есть такие, которые наделены правом контроля за соблюдением архивного законодательства, но есть и немало примеров, когда в качестве органа управления архивным делом выступает орган, ничего общего с архивным делом не имеющий. Необходимо в нормативных правовых

актах субъектов РФ четко обозначить контрольные функции архивных органов межведомственного характера [4].

Острой проблемой, требующей решения на уровне нормативных правовых актов, является исполнение запросов, поступающих из-за границы. На них территориальные органы Федеральной регистрационной службы должны проставлять апостиль. Однако порядок, установленный «Административным регламентом исполнения Росрегистрацией государственной функции по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу», чрезмерно усложнен и не соответствует действующим правовым нормам и жизненным реалиям.

Для соблюдения всех требований необходимо личное присутствие гражданина в регистрационном органе. Но проживающие за рубежом граждане не могут приезжать за справками в Россию, и, как правило, не имеют здесь своих доверенных лиц. Муниципальные архивы по действующим нормам не обязаны расходовать финансовые средства на уплату государственных пошлин за справки, предназначенные для физических лиц. Нередко соответствующие финансовые средства просто отсутствуют.

Как следствие такой ситуации, в практике работы по исполнению запросов социально-правового характера стали развиваться негативные тенденции. Некоторые архивные учреждения просто перестали исполнять запросы, поступающие из-за границы, другие – продолжают оформлять справки по старым правилам, хотя они уже не имеют юридической силы. В результате, Российская Федерация, ее органы власти и иные организации, даже при наличии необходимых документов, не выполняют своих обязательств по предоставлению гражданам, проживающим за рубежом, архивных справок социально-правового характера. Это нарушает законные права и свободы граждан, подрывает авторитет России в сфере международных отношений [4].

Изменения правовых и организационных принципов архивного дела усложнили работу и органам управления архивным делом в субъектах РФ. Так, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об архивном деле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» не удалось закрепить положения, что в Архивный фонд автономного округа входят фонды как государственного архива, так и муниципальных архивов, поскольку в Федеральном законе структура Архивного фонда России не определена. Это положение, а так же ссылки на разграничения полномочий субъектов РФ и местного самоуправления в сфере архивного дела, изложенные в Федеральном законе, в настоящее время приводят в фактическому распаду единой архивной системы на уровне субъекта РФ.

Неоднократно Федеральное архивное агентство обращалось к главам субъектов РФ с просьбой не проводить кардинальные реконструкции существующей и показавшей свою эффективность системы организации и управления архивным делом. Но обращения являются лишь рекомендательными, а при решении конкретных вопросов органы исполнительной власти субъектов РФ ориентируются, прежде всего, на действующие законодательные нормы. Так, при обсуждении нового варианта положения об Управлении по делам архивов автономного округа Департамент финансов и Департамент экономики автономного округа заставили убрать пункты, касающиеся разработки и реализации окружных программ в сфере архивного дела. Таким образом, Управление утратило возможности участия в улучшении материально-технической базы муниципальных архивов. А ведь в этом направлении в последнее время сделано было очень много.

Анализируя проект положения об Управлении по делам архивов, юристы пошли еще дальше: было предложено свести функции Экспертно-проверочной методической комиссии, контроль за единой системой учета только к работе с государственным архивом. Управлению по делам архивов автономного округа было очень сложно доказать необходимость продолжения работы с муниципальными архивами в этих направлениях прежде всего потому, что федеральное законодательство дает возможность такой трактовки: муниципальная архивная собственность должна управляться на муниципальном уровне. О чем уже и заявляли некоторые муниципальные образования.

Пытаясь сохранить единство архивной системы автономного округа в новых правовых условиях, Управление по делам архивов в законе «Об архивном деле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» отнесло документы, созданные до образования муниципальных образований, к собственности автономного округа.

Однако, когда Управление приступило к практическим мероприятиям по реализации данного закона, в частности, к обсуждению проекта закона автономного округа о передаче полномочий по хранению и использованию документов государственной собственности муниципальным образованиям, то Департамент финансов и Департамент государственной собственности автономного округа заявили о полной не разработанности механизмов этих взаимодействий. Финансисты потребовали согласовать расчеты по финансированию с требованиями Бюджетного кодекса, с учетом проживающего в городах и районах населения. Департамент собственности заявил о том, что в настоящее время не возможна финансовая оценка архивных фондов, поэтому непонятен и механизм их приема или передачи в чью-либо собственность.

В результате длительных и трудных консультаций было принято решение о внесении изменений в закон автономного округа. В декабре 2005 года Дума автономного округа определила, что документы, созданные до появления муниципальных образований, становятся собственностью муниципальных образований [5: 35].

Вопрос о передаче части государственной собственности муниципальным образованиям до сих пор не снят с повестки дня: речь идет о документах окружных организаций, хранящихся в муниципальных архивах. На законодательном уровне не определены условия, прежде всего финансовые, на которых муниципальные архивы должны работать с организациями окружной формы собственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад руководителя Федерального архивного агентства на расширенной коллегии. 12.02.2009 // Сайт ФАА : о Росархиве : деятельность : отчеты, доклады Федеральной архивной службы – Режим доступа // [http:// rusarchives.ru](http://rusarchives.ru)
2. Козлов В. П. Вопросы деятельности архивных учреждений в условиях экономического кризиса // Сайт ФАА : о Росархиве : деятельность : отчеты, доклады Федеральной архивной службы – Режим доступа : // [http:// rusarchives.ru](http://rusarchives.ru)
3. Отчет о реализации «Основных направлений развития архивного дела в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2007 год» // Архивы Югории. – 2008. – № 7. – С. 12–27.
4. Еремченко В. А. О работе архивных учреждений по исполнению социально-правовых запросов граждан // Сайт ФАА : о Росархиве : деятельность : отчеты, доклады Федеральной архивной службы – Режим доступа : // [http:// rusarchives.ru](http://rusarchives.ru)
5. Сажаева Л. Д. Деятельность Управления по делам архивов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по реализации федеральных законов «Об архивном деле в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Материалы заседания Научно-методического совета архивных учреждений Уральского федерального округа. – Екатеринбург, 2006. – С. 34–36.