

Архивное законодательство и его применение в практической деятельности архивов организаций

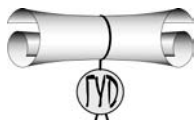
*Бурова Елена Михайловна, декан факультета
архивного дела, заведующий кафедрой
архивоведения Историко-архивного Института РГГУ,
к.и.н.*

Архивное законодательство в Российской Федерации достаточно молодо. Первый закон об архивных документах появился в перестроечное время в 1993 году. Так как на федеральном уровне в 1993 году были приняты «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах», то предполагалось, что каждый субъект Российской Федерации должен принять свой, но уже с названием «закон» акт в развитие федеральных основ. Что и было сделано в течение почти десяти лет, например Москва как субъект федерации достаточно поздно приняла такой акт - [Закон г. Москвы от 28.11.2001 N 67 \(ред. от 13.06.2012\) «Об Архивном фонде Москвы и архивах»](#).

Современный, ныне действующий, Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» (№125-ФЗ) был принят 22 октября 2004 года, как законодательный акт прямого действия, а субъекты федерации в свой «старый» закон стали вносить изменения и дополнения, ибо не было бы противоречий с федеральным законом.

В целом федеральный закон 2004 года выдержан в рамках общеправовых норм, но некоторые статьи подвергались и подвергаются критике, некоторые позиции закона трудно реализуются на практике. Но еще хуже обстоит дело с применением, а вернее сказать знанием закона должностными лицами, а зачастую и «творцами» законов в других сферах.

Например, в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» 2007 года (№25-ФЗ) относительно порядка ведения личного дела муниципального служащего сказано, что «Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципальной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы» (ст. 30, п.2). В данном контексте, что означает



цифра 10 лет? Это период хранения личного дела до передачи в архив или вообще срок хранения? Фраза более чем неудачная, если не сказать строже, ибо все хорошо знают, что срок хранения личных дел в Российской Федерации установлен 75 лет ЭПК.

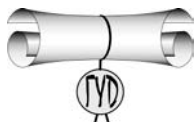
Но вернемся к Федеральному закону «Об архивном деле в Российской Федерации» и остановимся коротко на некоторых его статьях, которые наиболее важно соблюдать в деятельности именно учреждений, организаций, предприятий.

Предметом регулирования данного закона являются отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов независимо от их форм собственности (ст. 1).

Архивные документы могут быть отнесены к государственной (в т.ч. федеральной и субъекта федерации), муниципальной или частной собственности (ст. 7 – 9). Но не однозначно решается вопрос с документами акционерных обществ – здесь надо смотреть у кого основной пакет акций: если у акционеров, тогда документы отнесены к частной форме собственности, а если у государства – тогда к государственной, например, ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Сбербанк России», ОАО «Газпром» и другие, которые на государственном уровне всем знакомы. Это положение должны хорошо знать и работники службы документационного обеспечения управления и работники архивного участка, ибо при передачи документов в государственный или муниципальный архив будут разные «правила игры» (о чем подробнее ниже будет сказано в контексте включения документов в состав Архивного фонда Российской Федерации).

Достаточно большое внимание в законе уделено терминам и определениям (ст. 3). Следует обратить внимание, что в предыдущем законе «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонда Российской Федерации и архивах» 1993 года одна небольшая статья была посвящена терминам (ст. 1), где было дано всего шесть понятий: Архивный фонд Российской Федерации, архивный документ, архивный фонд, архив, тайный архив и архивное дело.

Позднее в 1998 году вышел в свет ГОСТ Р51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Но с конца 1990-х годов все ГОСТы стали носить рекомендательный характер и поэтому в современном архивном законе дано уже девятнадцать основополагающих терминов (кстати все базовые законы в стране в настоящее время содержат большие статьи с основными понятиями – Федеральный закон «О персональных данных», Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Федеральный закон «О коммерческой тайне» и другие).



Следовательно мы используем термины, только данные в законе (особенно в официальных документах), дополнительно применяем термины из ГОСТа.

Знание терминов нам необходимо не только для того, чтобы использовать их в документах – мы готовим положения, инструкции, проекты приказов и распоряжений, служебные и докладные записки, справки, доклады, пишем письма в сторонние организации – необходимо и их правильное понимание, ибо термин определяет суть объекта или предмета, с которым мы имеем дело в практической деятельности, то есть раскрывает суть вещей: что есть что. Проаннотируем лишь некоторые из терминов, исходя из содержательной составляющей.

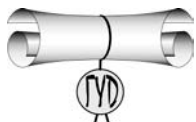
Архивный документ – это материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Архивный документ многие определяют по-старинке, через понятие архива, например: «документ, хранящийся в архиве» или «документ, подлежащий передаче в архив». Но здесь уместно спросить: «У всех в организациях имеются архивы?» Часто отвечают, что нет, но из этого не следует, что нет у них и архивных документов.

Современная трактовка архивного документа относит к этой категории любой документ, подлежащий какому-либо хранению. У нас установлены основные сроки хранения от 1 года до 75 лет, постоянный срок хранения, «до минования надобности», «до замены новыми» и др. Если документу присущ какой-либо из указных сроков хранения значит он архивный. Даже последние типовые Перечни в своем названии содержат слова «типовых архивных документов», то есть документов со всеми возможными сроками хранения¹.

В связи с этим вспомним номенклатуру дел нашей организации – абсолютно все включенные в нее дела имеют какой-либо срок хранения и получается, что в номенклатуре дел все документы архивные. Конечно, пока идет делопроизводственный год, документы находятся в оперативном управлении, а дела – на стадии формирования, их никто не считает архивными. Но как только закончился делопроизводственный год, документы «вышли» из делопроизводственного процесса и пошел срок их архивного хранения, хотя

¹ Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков хранения. М., 2008. Перечень типовых управленческих документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения. М., 2010.



находятся они все еще в структурных подразделениях организации, которые и несут всю полноту ответственности за их сохранность.

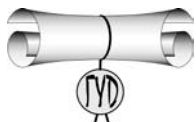
Следующий термин многим не знаком и даже не понятен: документ Архивного фонда Российской Федерации – архивный документ, прошедший экспертизу ценности документов, поставленный на государственный учет и подлежащий постоянному хранению. Что представляет собой Архивный фонд Российской Федерации? Не называя здесь полное официальное определение, данное в законе, скажем упрощенно, что это все архивные документы на территории страны, поступившие на хранение в архивы, рукописные отделы музеев и библиотек и т.д., и т.п. По аналогии можно назвать музейный фонд, картографический фонд и другие.

Какую же роль играют наши организации в пополнении Архивного фонда страны? Если в организации документы государственной или муниципальной формы собственности и она передает туда на постоянное хранение свои документы будучи источником комплектования этого архива – это значит, организация пополняет Архивный фонд Российской Федерации, поставив их на государственный учет путем предоставления в первую очередь для утверждения описей дел.

Если же в организации документы частной формы собственности и она не передает документы на государственное хранение по договору, то документы не вливаются в состав Архивного фонда страны. Но если организация ликвидируется, банкротится, то подлежащие включению в состав Архивного фонда страны документы поступают в государственный или муниципальный архив (ст. 23, п. 10). А документы по личному составу ликвидированных организаций необходимо передать в муниципальный архив, специально созданный для хранения кадровой документации.

Таким образом можно сказать, что «дорога» в состав Архивного фонда Российской Федерации для документов государственной или муниципальной собственности прямая, для документов частной собственности – долгая, извилистая. Но если документы должны быть включены в состав Архивного фонда страны, то они должны быть туда обязательно переданы.

Как выше уже отмечалось негосударственная организация передает свои документы, то есть включает документы, находящиеся в частной собственности, в состав Архивного фонда Российской Федерации на основании договора с государственным или муниципальным архивом (ст. 6, п. 7). Следует особо отметить, что этот договор фиксирует не столько передачу документов на постоянное хранение, сколько передачу их в собственность государства. Документы, переданные по такому договору в



государственный или муниципальный архив и включенные в состав Архивного фонда страны возврату в организацию не подлежат, последняя имеет лишь право использования этих документов.

Такой договор не является полностью платным – за что платить, если организация «дарит» документы государству. Поэтому первая часть такого договора содержит данные о хранении документов на безвозмездной основе, а вторая – данные об обработке документов и их подготовке к архивному хранению на договорной основе.

Некоторые организации считают, что нет ничего плохого в том, чтобы хранить свои документы в государственных или муниципальных архивах, но передать право собственности на свои документы государству «морально не созрели». Для таких, «морально не созревших» есть другой вариант – хранение документов по депозитарному договору, когда право собственности на документы остается за организацией, государственный или муниципальный архив хранит документы столько, сколько оговорено в договоре и пока идет оплата этой услуги по хранению.

Очень многие организации в настоящее время предпочитают пользоваться услугами по хранению документов негосударственных хранилищ, с которыми также заключают депозитарные договоры. В том и другом случае делегирование функций по хранению документов другим архивам и хранилищам получило название архивного аутсорсинга.

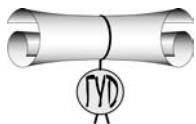
Чаще всего используют в своей деятельности архивный аутсорсинг организации, которые не создают у себя архив – зачем выделять площади, техническое оборудование и ставки для сотрудников, когда можно воспользоваться услугами профессионалов.

На практике встречаются организации, которые считают, что архив у них создан – на самом же деле его нет. Что в рамках закона принято считать архивом?

Архив – это учреждение или структурное подразделение организации, осуществляющее хранение, комплектование, учет и использование архивных документов.

Значит, архив как структурное подразделение организации должен быть назван в утвержденной структуре, в штатном расписании должен быть указан заведующий архивом.

Если в структуре организации архива нет, значит, его нет. Но часто имеется помещение, оборудованное архивными стеллажами, в штате есть сотрудник – архивариус, отвечающий за работу с архивными документами. Что в этом случае мы имеем на практике? В ГОСТе Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» сказано, что специально оборудованное помещение для хранения архивных документов – это архивохранилище, при этом отмечено, что недопустимо это понятие



путать с архивом (п. 78). Это архивохранилище бывает организовано, как правило, при службе документационного обеспечения управления (канцелярия, общий отдел, управление делами и т.д.). Сотрудник же, работающий в этом архивохранилище, по штатному расписанию также входит в состав службы документационного обеспечения управления.

И наконец у нас в стране достаточное количество организаций, которые у себя не имеют ни архива, ни архивохранилища, а все документы продолжают храниться в тех структурных подразделениях, где были созданы и сформированы в дела.

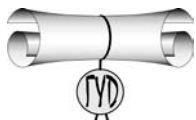
При наличии одного из этих трех вариантов: архив – архивохранилище – структурное подразделение, организации нарушают закон или нет?

В соответствии с Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации» государственные органы, органы местного самоуправления муниципального района и городского округа обязаны создавать архивы (ст. 13, п. 1), а организации – вправе создавать архивы (ст. 13, п. 2). Следовательно, если в организации вместо архива создано архивохранилище, то закон не нарушается. А если документы хранятся по структурным подразделениям, то формального нарушения ст. 13 нет, но тогда явно нарушаются другие требования закона: «организации... обязаны обеспечивать финансовые, материально-технические и иные условия, необходимые для комплектования, хранения, учета и использования архивных документов» (ст. 15, п. 1).

Другими словами закон гласит: организации могут хранить свои архивные документов в любой форме, но главное - документы должны быть сохранены и сохранены должным образом.

С этой целью организации, имеющие документы разных форм собственности, обязаны пользоваться нормативно-методическими документами, принятыми в Российской Федерации. «Платформа» законодательная, нормативно-методическая у всех одна, а то, что не нарушает эти требования, организация решает уже сама.

Во-первых, в практической деятельности мы должны пользоваться едиными правилами – это Основные правила работы архивов организаций (М., 2002 г.). Об этом говорится в законе в части определения понятия «упорядочение архивных документов», которое включает в себя «комплекс работ по формированию архивных документов в единицы хранения (дела), описанию и оформлению таких единиц хранения (дел) в соответствии с правилами, установленными специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти» - в принципе это Росархив (ст. 3, п. 17).

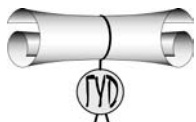


Далее в законе есть прямое указание на использование принятых в стране актов, правил и т.п. по архивному делу, а именно: «организации... в целях обеспечения единых принципов организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов руководствуются в работе с архивными документами законодательством Российской Федерации (в том числе правилами, установленными специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти), законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами» (ст. 14, п. 5).

Здесь следует отметить, что данные правила 2002 года не проходили процедуру регистрации Минюстом России, а поэтому в официальных документах необходимо ссылаться и на Основные правила работы ведомственных архивов 1986 года.

Эти правила носят неудачное, устаревшее название для сегодняшнего дня. Мы уже отметили, что в организации может и не быть архива, тогда сотрудникам службы документационного обеспечения управления в голову не придет воспользоваться этими правилами, хотя архивные документы в организации точно есть. А правила содержат очень важные и для делопроизводственной части сведения, например, вопросы составления номенклатуры дел, формирования дел в организации и другие.

Во-вторых, законом четко определен порядок установления сроков хранения документов по перечням, утвержденным или согласованным со специально уполномоченным Правительством Российской Федерации органом исполнительной власти (ст. 6, п.3; ст. 23, п. 1). Другими словами узаконена обязательность применения перечней: «организации... обязаны обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение сроков их хранения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также перечнями документов...» (ст. 17, п. 1). При этом мы должны знать, что установленные следующими типовыми перечнями: Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроком хранения (М., 2008) и Перечень типовых управленческих документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения (М., 2010), а также отраслевыми или корпоративными перечнями, сроки хранения не могут быть понижены (для этого требуется согласование с Центральной экспертно-проверочной комиссией при Росархиве), а повышены могут быть по решению экспертной комиссии организации.



Таким образом, сегодня в Российской Федерации все организации независимо от формы собственности их документов в своей практической деятельности с архивными документами руководствуются законом, правилами, перечнями и другими актами и нормативно-методическими пособиями, а том числе ГОСТами.

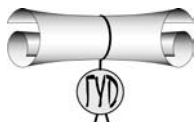
Что предполагается переработать? В разработке находится новый терминологический ГОСТ по делопроизводству. и архивному делу и будут разработаны новые правила хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, где должны быть учтены с учетом современных реалий правовые основы работы архивов организаций. Росархив считает, что в ближайшее время принимать эти правила нет смысла, пока не будут разработаны порядок подготовки и передачи в государственные и муниципальные архивы документов, созданных в электронной форме и единые технологии, форматы архивирования электронных документов.

В ближайшее время ставятся задачи разработки перечней документов с указанием сроков хранения по всем основным отраслям деятельности государства и общества, а также расширению возможностей архивного аутсорсинга и предполагается внести изменения в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» и другие законодательные акты, направленные на устранение излишнего документирования и предоставления архивам права проводить экспертизу ценности документов по личному составу, созданных после 2000 года.

Должны быть установлены на общегосударственном уровне единые принципы организации, унификации и стандартизации документации, архивных и делопроизводственных служб и единой системы электронного документооборота, сформирована полноценная нормативная база по созданию и хранению электронных документов в делопроизводстве и архивах и т.д.

И, пожалуй, самое главное: становится задача принятия нормативного правового акта о наделении Росархива полномочиями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства по контролю и надзору в сфере архивного дела и делопроизводства, по оказанию государственных услуг в сфере архивного дела и делопроизводства.

Эти и многие другие сюжеты относительно перспектив развития архивного дела отражены в Концепции развития архивного дела в Российской Федерации на период до 2020 года и пояснены в выступлении Руководителя Федерального архивного агентства А.Н.



Артизова на Совете по архивному делу при Федеральном архивном агентстве в октябре 2012 года².

Рассматривая практику применения архивного законодательства в деятельности архивов организаций не было возможности в рамках данного объема осветить все вопросы и поэтому основное внимание было уделено системе законодательных и иных нормативных правовых актов, нормативно-методических пособий. Не повторяясь, хочется подчеркнуть, что перспектива развития архивного законодательства направлена в первую очередь на нормативное закрепление единства делопроизводственной и архивной сфер и это логично. Делопроизводство и архивное дело имеют один объект – документ, только на разных стадиях его жизненного цикла, при этом в какой бы форме он не существовал – на традиционном бумажном носителе или электронном носителе.

В ближайшем или отдаленном будущем надо ждать принятия нормативных правовых актов и об управлении документацией в условиях перехода на электронный документооборот, что должно быть сделано во взаимосвязи с архивным законодательством.

² Сайт Федерального архивного агентства (<http://archives.ru>); Кузнецов С.Л. О концепции развития архивного дела в Российской Федерации // Делопроизводство. 2012. № 4. С. 3-10.