

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ АРХИВНОГО ДЕЛА

Конспект лекций

ПЕНЗА 2024

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ АРХИВНОГО ДЕЛА

Конспект лекций

С о с т а в и т е л и :

Л. Р. Фионова,
О. В. Вовкотруб

Пенза
Издательство ПГУ
2024

УДК 651.41
Т33

Р е ц е н з е н т

кандидат исторических наук,
директор Государственного архива Пензенской области
А. Г. Вазерова

Теория и история архивного дела : конспект лекций /
Т33 сост.: Л. Р. Фионова, О. В. Вовкотруб. – Пенза : Изд-во ПГУ,
2024. – 52 с.

Издание содержит сведения по истории организации архивного дела в России, о существующих формах, методах и механизмах государственного и муниципального управления в сфере архивного дела, классификации Архивного фонда РФ, нормативной законодательной базе и нормативно-методических документах в сфере архивного дела; информацию по взаимодействию архивных органов и организаций с федеральными органами государственного управления.

Подготовлено на кафедре «Информационное обеспечение управления и производства» ПГУ и предназначено для обучающихся по направлению подготовки 46.04.02 «Документоведение и архивоведение» очной и заочной форм обучения при изучении дисциплины «Теория и практика архивного дела».

УДК 651.41

© Пензенский государственный
университет, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ТЕМА 1. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АРХИВНОГО ДЕЛА: ОБЪЕКТ, ПРЕДМЕТ, ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ	5
ТЕМА 2. ИСТОРИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ АРХИВНОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
ТЕМА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ АРХИВНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	27
ТЕМА 4. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ АРХИВНЫМ ДЕЛОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	32
4.1. Федеральный орган управления архивным делом в Российской Федерации	33
4.2. Органы управления архивным делом субъектов Российской Федерации	38
4.3. Органы управления архивным делом в муниципальных образованиях	39
4.4. Научно-методические советы федеральных округов Российской Федерации	40
4.5. Зональный научно-методический совет	40
ТЕМА 5. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АРХИВНЫМ ДЕЛОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	42
5.1. Порядок подготовки региональных законов об архивном деле.....	43
5.2. Взаимодействие органов управления архивным делом с территориальными органами федеральных органов государственной власти и федеральными организациями	45
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	50

ВВЕДЕНИЕ

Теория и практика архивного дела (ТиПАД) – основная из научных дисциплин архивоведения, которая разрабатывает принципы отбора организации материалов, подлежащих архивному хранению, способы хранения, обеспечивающие полную сохранность материалов, систему научно-справочного аппарата (НСА), формы и методы всестороннего использования документов.

Дисциплина является предшествующей для изучения «Теории и проблем построения электронного правительства», производственной и учебных практик и выполнения выпускной квалификационной работы магистра.

Целью освоения учебной дисциплины «Теория и практика архивного дела» является формирование углубленного, цельного и комплексного представления о комплектовании архива, об обеспечении сохранности документов архива, об организации документов в различных типах и видах архивов, об учете документов в архиве, о научно-справочном аппарате к документам архива, об использовании документов архива, об организации работы различных типов и видов архивов, о планировании и отчетности архива.

Для реализации этой цели в конспекте лекций отражены:

- история развития архивного дела в РФ;
- организация и классификация документов Архивного фонда РФ (АФ РФ);
- организация управления архивным делом в РФ;
- организация работы архивов;
- организация комплектования, учета, обеспечения сохранности, использования документов архива.

ТЕМА 1. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АРХИВНОГО ДЕЛА: ОБЪЕКТ, ПРЕДМЕТ, ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ

Объектом изучения ТиПАД являются документы, созданные различными способами: на бумажном носителе, научно-технические, кино-фотофонодокументы и в последнее время – электронные документы, как подлежащие передаче на архивное хранение, так и находящиеся на хранении в архивах.

Научная организация документов, управление ими, процессы и способы работы с документами в целях их длительного хранения и использования, классификация, отбор на хранение, учет, описание и т.д.), а также разработка теоретических и методических основ этих процессов являются **предметом изучения ТИПАД** и распространяются на все виды архивных документов.

Решая свои задачи, оно тесно взаимодействует с гуманитарными и естественными науками и научными дисциплинами: исторической наукой, историей естествознания и техники, историей литературы и искусства, историей государства, историей государственных учреждений, источниковедением, вспомогательными историческими дисциплинами, документоведением, информатикой, а также кибернетикой, математикой, физикой, химией, биологией и др.

Рассмотрим некоторые из них.

Историческая наука изучает процесс развития человеческого общества, его законы и движущие силы. Исходя из достижений этой науки, разрабатываются методы работы с документами.

История государственных учреждений изучает системы и функции учреждений, организаций и предприятий со времени их возникновения до наших дней. Эта научная дисциплина помогает определить пути организации архивных фондов разных учреждений в зависимости от их значения, масштаба деятельности и функций.

В близкой связи с ТиПАД находится **источниковедение**. Оно вооружает методами исследования документов, а также помогает провести анализ их внутренних и внешних особенностей с целью отбора документов на государственное хранение, их классификацию и описание.

К **вспомогательным историческим дисциплинам** относятся: палеография, дипломатика, историческая хронология, историческая метрология, сфрагистика, геральдика.

Следующая научная дисциплина, с которой тесно взаимодействует ТиПАД, – это **документоведение**.

Она изучает закономерности образования документов и разрабатывает способы их создания, принципы организации документооборота и построения систем документации. Эта научная дисциплина помогает архивисту проникнуть в сущность документов и их комплексов на стадии возникновения и тем самым выбрать правильную форму их организации в архивах.

Информационный подход дает возможность обработки информации с целью введения ее в механические и автоматические читающие устройства.

Достижения физики, химии, биологии и других наук также помогают архивистам решать вопросы сохранности документов.

Таким образом, ТиПАД широко связана с рядом наук и научных дисциплин, она использует их достижения и сама способствует развитию соответствующих отраслей науки.

Понятие о ТиПАД как о научной дисциплине в нашей стране сложилось в советское время. Появлению этой дисциплины предшествовал многовековой сложный процесс накопления практических навыков по хранению, упорядочению и описанию рукописных книг и других материалов.

Начало теоретической разработки вопросов классификации, экспертизы, научно-справочного аппарата в России может быть отнесено к первой половине XIX в., когда появляются научные труды видных русских архивистов П. М. Строева, А. Х. Востокова, позднее Н. В. Калачева, И. Е. Андреевского, Д. Я. Самоквасова и др.

Как архивный деятель, Николай Васильевич Калачев (1819–1885) много сделал для устройства Московского архива Министерства юстиции, основал Археологический институт, по его мысли и благодаря его энергии учреждены ученые архивные комиссии. По мнению Н. В. Калачева, архивы, как сокровищницы человеческого опыта и знания, одинаково важны и для ученых и для людей, возвращающихся в практической сфере.

Сделавшись в 1865 г. управляющим московским архивом Министерства юстиции, Николай Васильевич сформировал в нем из лиц с высшим образованием особое «ученое отделение» для систематического описания документов архива. С целью подготовки архивистов, которые не только могли бы читать и разбирать документы, но и стоять во главе исторических и археологических работ в разных местах России, основан был в 1877 г., по мысли Н. В. Калачева Санкт-Петербургский археологический институт, первым директором которого был он.

Дмитрий Яковлевич Самоквасов (1843–1911) – историк права, археолог, архивист, экс-ректор Варшавского университета, профессор

Московского университета, управляющий Московским архивом Министерства юстиции, был реформатором архивного дела в России. Д. Я. Самоквасов большое внимание уделял изучению истории и современного состояния архивного дела в России и за рубежом. Его масштабный труд «Архивное дело в России» (1902) до сих пор является одним из важнейших исследований на эту тему.

Смысл реформы, по Д. Я. Самоквасову, состоял в максимальной централизации архивной системы, настолько важной и нужной для нормального функционирования российского государства, что во главе ее должен был встать лично августейший монарх или, по крайней мере, кто-нибудь из членов императорской семьи. К сожалению, реформа была принята в сокращении по причине нехватки средств на проведение столь радикальных новшеств.

В советское время теоретическая разработка коренных вопросов архивного дела нашла полное отражение в работах съездов конференций, совещаний архивных работников, которые публиковались в журналах «Архивное дело», «Вопросы архивоведения», «Отечественные архивы». С 1944 г. издаются труды Московского государственного историко-архивного института, где публикуются статьи по методологическим вопросам теории и практики архивного дела, а также методики работы с документами на различных носителях.

Учебное пособие «Теория и практика архивного дела» К. Г. Митяева, вышедшее в свет в 1946 г., способствовало дальнейшему развитию архивного дела. В 1966 г. вышел в свет первый учебник «Теория и практика архивного дела в СССР». В 2016 г. был издан учебник «Архивоведение. Теория и методика». В учебнике рассмотрены основные проблемы теории и методики архивоведения. Детально освещаются такие вопросы, как научные основы российского архивоведения; организация хранения, комплектования, учета документов АФ РФ и других архивных документов; создание справочно-поисковых средств к архивным документам (научно-справочный аппарат); использование и маркетинг архивных документов и архивной информации.

Нельзя не упомянуть Владимира Николаевича Автократова (1922–1992). Это советский и российский историк-архивист, специалист в области архивного дела. В 1966–1968 гг. – ученый секретарь, с 1968 по 1992 г. – заместитель директора по научной работе Всесоюзного научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД).

В. Н. Автократов разрабатывал общую теорию архивоведения: представление о предмете и объекте архивоведения, методологии его исследования, роли и месте архивоведения в обществе. Он впервые

в мировом архивоведении научно обосновал следующий факт: «Общая теория архивоведения рассматривает фонд как генетически и структурно целостный источник потенциальной ретроспективной информации». Ученый четко разграничивал объект и предмет архивоведения и различие их видится ему в том, что объект есть нечто независимое от познающего субъекта, тогда как предмет формулируется на основе накопленного исследователем опыта.

Научную основу современной теории и практики архивного дела составляет иерархичная система принципов, научных методов и различных, характеризующих отдельные этапы работы с документами признаков: критериев – при экспертизе ценности документов; характеристик – при описании и т.д. Но принципы и научные методы являются едиными, независимо от того, какой технологичный процесс работы с документами выполняется.

В основе **принципа историзма** лежит рассмотрение любого общественного явления в процессе его развития, поскольку в нем обязательно имеются остатки прошлого, основы настоящего и зачатки будущего. Так как документы являются своего рода продуктом этих явлений общественной жизни, а также средством их запечатления, то и их необходимо оценивать с учетом определенной исторической эпохи, конкретной обстановки.

Очень близко смыкаются принципы всесторонности и комплексности. **Принцип всесторонности** требует изучения и оценки документов с учетом их внутренних и внешних особенностей в комплексе, т.е. многоаспектного изучения каждого документа. **Принцип комплексной оценки** наиболее широко применяется в экспертизе ценности документов, при которой документы оцениваются не как единичный факт, а в комплексе с другими документами этого же архивного фонда или другого архивного фонда и даже с документами, хранящимися в других государственных архивах.

В настоящее время архивисты называют еще один принцип – **принцип социально-политической нейтральности**, предполагающий изучение и отбор документов, отражающих жизнь во всех ее проявлениях, независимо от политической конъюнктуры или социальных пристрастий.

Изложенные принципы носят общий характер. На их базе в 1960-е гг. были сформулированы научные методы. Они явились конкретным выражением на практике названных принципов. К научным методам относятся системный подход, а также, наряду с традиционным источниковедческим анализом, функциональный и информационный анализы.

Системный подход, базирующийся на принципе комплексного изучения документов, требует рассмотрения документов как элементов той или иной системы документации. Более того, при изучении документы должны сопоставляться не только с документами того учреждения, продуктами деятельности которого они являются, но и с документами учреждений всей системы.

Суть функционального анализа заключается в том, чтобы оценивать документы, исходя из функций учреждения и самих документов. Он основан на том, что функции учреждений неравнозначны, следовательно, документы, созданные для их реализации, также несут неравнозначную информацию.

Функциональный метод в свою очередь является не только научным методом оценки и изучения документов, но и способом прогнозирования информационного состава Архивного фонда страны. На его основе определяются те комплекты документов, которые должны будут в будущем найти отражение в составе АФ РФ.

Сейчас широко применяется также **информационный метод**. Так как документы содержат информацию, которая неравнозначна и способна проявляться в различных видах и формах, то необходимо учитывать ее значение и изучать явления ее повторяемости. До 1960-х гг. основным методом был источниковедческий анализ. Он дает возможность изучения всех внутренних и внешних особенностей документа, т.е. его авторства, происхождения и т.д., а также языка документа, его формы, материала, на котором он изготовлен.

В настоящее время архивоведение оперирует всеми научными методами.

Контрольные вопросы

1. Предмет, содержание и задачи курса ТиПАД.
2. Роль курса ТиПАД в подготовке магистров по направлению «Документоведение и архивоведение». Место курса среди других изучаемых дисциплин.
3. Что составляет научную основу теории и практики архивного дела?
4. Где применяется принцип комплексной оценки?
5. В чем заключается суть функционального анализа?
6. Когда вышел в свет первый учебник по ТиПАД?
7. Что дает источниковедческий анализ документа?

ТЕМА 2. ИСТОРИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ АРХИВНОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В развитии архивной отрасли Российской Федерации можно обозначить основные этапы.

I этап. Февраль 1917 – сентябрь 1920 г.: борьба за сохранение архивного наследия, разработка архивной реформы, начало строительства новой государственной системы управления архивным делом и архивами.

II этап. Сентябрь 1920–1928 гг.: формирование базовых основ и понятий советской системы управления архивным делом, начало политизации и максимальной централизации архивов.

III этап. 1929–1938 гг.: зарождение союзного архивного управления, «военизация» архивов.

IV этап. 1938–1945 гг.: передача архивной отрасли в ведение НКВД СССР; перестройка деятельности архивистов накануне и в годы Великой Отечественной войны.

V этап. 1945 – начало 1960-х гг.: активное участие архивов в восстановлении народного хозяйства в послевоенный период; развитие сети центральных государственных архивов СССР.

VI этап. 1960–1980-е гг.: поиск альтернативных путей развития отечественного архивного дела, плодотворное развитие теоретического и практического архивоведения.

VII этап. 1991–2004 гг.: архивная реформа, воссоздание архивного фонда России; создание новой системы управления архивами страны.

VIII этап. 2004 г. – настоящее время: формирование децентрализованной системы управления архивами, новый этап развития архивного законодательства.

Уже в первые дни после Февральской революции очень остро встала проблема сохранения архивных материалов: речь шла как о документах упраздненных учреждений, так и о бумагах учреждений, вновь созданных. В это время опасность для документов представляли следующие моменты:

- безответственное отношение чиновников к делам упраздненных учреждений;
- целенаправленное уничтожение документов теми, кто не желал, чтобы они попали в руки новых властей (архивы жандармерии, документы III отделения Его императорского величества Канцелярии);
- вандализм мародеров.

Массовая гибель документов вызвала беспокойство в кругах интеллигенции. Так, 8 марта 1917 г. в свет вышло воззвание о сохранении

культурных ценностей, подписанное А. М. Горьким, И. А. Билибиным, Ф. И. Шаляпиным и др.

Обеспокоены были как историки, так и архивисты. Именно они предприняли самостоятельную попытку сохранить архивы. В марте 1917 г. в Петрограде был сформирован Союз российских архивных деятелей (Союз РАД). Идея профессионального союза архивистов и историков принадлежала начальнику Морского архива, офицеру флота А. И. Лебедеву. В первые дни марта именно он разослал всем неравнодушным к судьбам отечественных архивов персональные приглашения на собрание, которое должно было состояться 18 марта 1917 г. Многие горячо откликнулись на это предложение, в частности академик А. С. Лаппо-Данилевский (1863–1919).

Он становится председателем Союза российских архивных деятелей – 1917–1918 гг. Его выступления и записки по архивному делу рисуют широкую программу реформ. Александр Сергеевич отстаивал переход к системному подходу в архивной сфере, которая включала в себя общее руководство по устройству и управлению архивами, меры по охране документов и архивных материалов, общее руководство по описанию архивов, программу подготовки архивных работников, защиту профессиональных интересов архивных деятелей.

В июле 1917 г. по инициативе А. С. Лаппо-Данилевского и под эгидой Академии наук и Союза РАД было созвано межведомственное совещание, на котором шла речь о положении Губернских ученых архивных комиссий (ГУАК). Собравшиеся констатировали бедность и правовую неопределенность архивных комиссий, призванных сохранять от гибели местные архивные материалы – правительственные, общественные и частного происхождения, а также собирать «материалы революции».

В апреле-мае 1918 г. в невероятно сложных условиях была создана группа по подготовке декрета о реорганизации архивного дела. В нее вошли целый ряд историков и архивистов, представители научных учреждений и высших учебных заведений. Ими была развернута активная работа по подготовке проекта декрета о реорганизации архивного дела. В ходе работы над проектом архивисты долго и страстно обсуждали вопрос о двух принципах, которые возможно было положить в основу будущего архивного строительства, – историческом (ведомственное происхождение архивных фондов) и логическом (группировка родственных по содержанию архивных фондов). В результате споров в основу нового архивного строительства было решено положить отдельные архивные фонды, органически сложившиеся в определенной историче-

ской обстановке (т.е. был выбран исторический принцип). Было твердо решено, что такой внутренне цельный и единый по своему существу архивный фонд ни в коем случае нельзя дробить. Таким образом, основной классификационной единицей был признан архивный фонд.

1 июня 1918 г. Советом народных комиссаров РСФСР (СНК РСФСР) был утвержден декрет «О реорганизации и централизации архивного дела в РСФСР», подписанный лично В. И. Лениным. В основе декрета лежал принцип государственной централизации управления архивным делом и создания Единого государственного архивного фонда республики (ЕГАФ РСФСР) как совокупности всех документационных материалов, принадлежавших Советскому государству. Декрет был воспринят отечественной интеллигенцией прежде всего в качестве юридической основы для проведения реформы архивного дела, основной идеей которой должна была стать рациональная организация архивов в интересах развития отечественной исторической науки.

В соответствии с декретом все документы дореволюционных правительственных учреждений образовывали ЕГАФ РСФСР. В него также вошли все документы правительственных учреждений, законченные к 25 октября 1917 г.

31 марта 1919 г. были созданы губернские архивные фонды, куда вошли документы местных правительственных учреждений, находившиеся в губернских городах и уездах и подлежащие включению в ЕГАФ на основе декрета от 1 июня 1918 г. Для хранения архивных комплексов, отложившихся на территориях губерний, следовало создавать центральные архивы.

25 сентября 1920 г. в свет выходит Постановление СНК Об учреждении комиссии для собирания и изучения материалов по истории Октябрьской революции и истории Российской коммунистической партии (большевиков). Постановление предусматривало учреждение комиссии из девяти человек, назначаемых СНК для собирания, разработки и обработки материалов, относящихся к истории Октябрьской революции и Рабоче-крестьянской партии, – Истпарт. Это постановление привело к созданию Архива Октябрьской революции (АОР), который начал свое существование как особое отделение Государственного архива РСФСР.

Период 1920-х – начала 1940-х гг. стал новым периодом в архивном строительстве, ознаменовавшимся активным, профессиональным обсуждением, разработкой и утверждением положений и инструкций, которые вводили единообразие в практическую деятельность архивных учреждений страны. В этот период был разработан и утвержден комплекс нормативно-методических документов. В состав комплекса входили:

- правила пользования архивными материалами для государственных, научных и частных потребностей;
- руководство по приему, размещению и составлению описей архивных материалов;
- правила учета архивных материалов в государственных архивах СССР (кроме районных);
- правила учета архивных материалов в республиканских (центральных) и краевых (областных) архивных управлениях СССР;
- правила систематизации архивных материалов в государственных архивах СССР, ЦАУ СССР;
- правила составления инвентарной описи в государственных архивах СССР;
- правила оформления дел и других единиц хранения в государственных архивах СССР, ЦАУ СССР;
- правила определения архивного фонда. Введены в действие Приказом ГАУ НКВД СССР № 75 от 07.09.1939.

В 1930-е гг. архивисты на базе сформулированных ранее основных теоретических вопросов архивоведения продолжали разработку нормативно-методических основ проведения экспертизы ценности документов, описания, учета и использования документов. В этот период шла бурная дискуссия о возможных принципах систематизации архивных документов фондообразователя, способствовавшая развитию теории фондирования, о способах разборки документов и их описании, а также об учете документов, их использовании и публикации. Как отметил В. Н. Автократов, разработка этих документов имела для государственных архивов большое нормативное и методическое значение.

После окончания войны в 1946 г. Главное архивное управление МВД СССР издало «Инструкцию о порядке проведения проверки наличия и состояния документальных материалов в государственных архивах СССР» и «Правила учета документальных материалов в государственных архивах СССР», а в 1948 г. – «Основные правила систематизации документальных материалов в государственных архивах СССР».

Огромное значение для архивной сферы имело утверждение и ввод в действие в 1951 г. «Основных правил описания документальных материалов в государственных архивах СССР». Главным достоинством этого документа являлось то, что он устанавливал единую форму описей вместо фактически закрепленных в Инструкциях 1938 г. (инвентарной и систематической).

В 1960 г. изменились подведомственность и правовое положение ГАУ – оно было передано в подчинение Совету министров СССР. На

протяжении 1960–1962 гг. архивные управления всех республик были также переданы в ведение правительств этих республик. В июле 1961 г. правительство утвердило Положение о Главном архивном управлении СССР, которое определяло его права и задачи, в 1962 г. были утверждены новые «Основные правила работы государственных архивов», отменившие 35 нормативных документов 1938–1958 гг.

В 1963 г. выходят «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР».

Ключевым изменением Правил 1963 г. стало введение нового порядка проведения экспертизы ценности документов: главное внимание теперь должно было обращаться не на выделение дел к уничтожению, а на отбор документов, подлежащих постоянному хранению. В связи с этим на рассмотрение и утверждение экспертно-проверочных комиссий архивных учреждений необходимо было предоставлять не отборочные списки, а описи дел, отобранных на постоянное хранение.

Правила 1963 г. прослужили более 20 лет, за время их действия документоведение и архивоведение получили активное развитие, была разработана Единая государственная система делопроизводства (ЕГСД), Унифицированная система организационно-распорядительной документации (УСОРД), разработана методика контроля за документальной частью делопроизводства и работой ведомственных архивов. Весь опыт советских органов архивного управления по организационно-методическому руководству работой ведомственных архивов и организацией документов в делопроизводстве был обобщен в утвержденных приказом Главархива СССР от 5 сентября 1985 г. № 263 «Основных правилах работы ведомственных архивов» (далее – Правила 1985 г.).

Основной особенностью этого документа стало то, что он целенаправленно разрабатывался как часть единой системы нормативных документов, содержащих взаимосвязанные требования к работе с документами в делопроизводстве, ведомственных и государственных архивах.

В Правилах 1985 г. были существенно расширены основные разделы, посвященные подготовке и передаче документов в архив, обеспечению их сохранности, учету документов, созданию и ведению научно-справочного аппарата, использованию документов и их передаче на хранение в государственный архив. Кроме того, появились разделы, касающиеся организации работы архива как структурного подразделения или отдельного учреждения: устанавливались задачи и функции ведомственных архивов, раскрывались вопросы методического обеспечения, планирования работы, организации ведомственного контроля за состоянием

архивов и организацией документов в делопроизводстве, вопросы работы с кадрами и учета труда. Эти правила действовали долго. Только в конце 90-х гг. началась работа по созданию новых Правил.

Решением Коллегии Федеральной архивной службой России (Росархива) от 6 февраля 2002 г. вступили в действие «Основные правила работы архивов организаций» (далее – Правила 2002 г.). Главные отличия этого документа от Правил 1985 г. были обусловлены разделением Архивного фонда Российской Федерации на государственную и негосударственную части, а также активным внедрением информационных технологий в работу с документами. В тексте был сохранен основной состав вопросов, рассматриваемых в Правилах 1985 г., включая вопросы организации работы архива как структурного подразделения или отдельного учреждения.

Впервые была затронута специфика работы с электронными документами.

В 2010 г. в связи с изменениями в нормативной базе отрасли была начата разработка новых правил. Приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526 были утверждены «Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (далее – Правила 2015 г.). Жесткие современные требования к построению нормативных документов определили новый формат правил. В них по-прежнему закреплялись нормы и требования к процессам, осуществляемым в архиве организации, однако разработчики вынуждены были исключить положения методического характера, раскрывающие механизм реализации установленных норм.

До 90-х гг. прошлого века государственные архивы руководствовались «Основными правилами работы государственных архивов СССР», принятыми в 1983 г. Кардинальные социально-политические изменения в стране, развитие научно-технического прогресса и устаревание отдельных положений этих Правил обусловили необходимость создания новой редакции «Основных правил работы государственных архивов». Новые Правила работы государственных архивов подготовлены на основе переработки ранее действовавших нормативно-методических документов с учетом накопленного в последнее десятилетие опыта работы архивной службы в новых условиях, в том числе опыта применения современных технических средств и информационных технологий и международной архивной практики. В новых Правилах

сохранены традиция и преемственность с методикой и технологиями выполнения основных работ с архивными документами. Правила, синтезируя опыт отечественного архивного дела, закрепляют приемлемые для всех государственных архивов России унифицированные положения и нормы, обеспечивающие единство архивного дела в РФ в соответствии с современными реалиями. По этой же причине готовятся новые Правила работы государственных архивов с научно-технической документацией, которые будут дополнять Основные правила. Правила впервые излагают некоторые виды работ с машиночитаемой (электронной) документацией, являющейся новым объектом деятельности государственных архивов. Отсутствие достаточного опыта работы с нею ограничило изложение таких норм вынужденным минимумом. К Правилам приложены формы документации, необходимой в деятельности государственных архивов, как внедренные ранее, так и ряд новых или переработанных. В Правилах не раскрываются методика и технология различных архивных работ, место которым в учебных и научно-методических пособиях, рекомендациях и инструкциях, а излагаются основные требования нормативного характера.

В 2009 г. выходят Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук (далее – Правила) разработаны в соответствии с Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2004, № 43, ст. 4169) и распространяются на государственные и муниципальные архивы, музеи и библиотеки, организации Российской академии наук (архив РАН, научные архивы региональных отделений и научных центров РАН, научно-отраслевые и мемориальные архивы РАН, осуществляющие постоянное хранение документов АФ РФ), которые в соответствии с законодательством РФ осуществляют постоянное хранение документов АФ РФ, а также временное хранение других архивных документов, принятых от ликвидированных органов государственной власти, иных государственных органов (далее – государственные органы), органов местного самоуправления и организаций.

В Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» 2020 г. по сравнению с предыдущими изменился предмет

регламентации. В них акцент сделан на организацию деятельности. Именно этим можно объяснить краткость или отсутствие в Правилах требований, предъявляемых к технологии выполнения отдельных, по-прежнему важных для практической деятельности архивистов, работ.

Приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526 были утверждены Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях. Жесткие современные требования к построению нормативных документов определили новый формат правил. В них по-прежнему закреплялись нормы и требования к процессам, осуществляемым в архиве организации, однако разработчики вынуждены были исключить положения методического характера, раскрывающие механизм реализации установленных норм.

17 сентября 2023 г. вступили в законную силу новые Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, которые утверждены приказом Росархива от 31.07.2023 № 77. Данные правила пришли на замену Правилам 2015 г. В новых Правилах включено 19 разделов вместо 7, которые были указаны в Правилах 2015 г.

Значительную смысловую нагрузку в Правилах несет глава I «Общие положения», в которой в первую очередь указано назначение Правил как нормативного правового акта, определяющего порядок и требования к организации хранения, комплектования, учета и использования документов: АФ РФ, постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе документов по личному составу, документов личного происхождения.

В зону действия Правил наряду с общим упоминанием государственных органов, органов местного самоуправления и организаций включены также федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие депозитарное хранение документов АФ РФ, находящихся в федеральной собственности, которые вправе руководствоваться Правилами 2023 г. наряду с Правилами работы госархивов 2020 г.

В Правилах 2023 г. закреплено требование законодательства об обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций обеспечивать сохранность архивных документов в течение установленных сроков хранения.

Впервые в новых Правилах в главе I установлено, что при организации хранения, комплектования, учета и использования документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, руководствуются как законодательством РФ, так и Правилами 2023 г.

Организация хранения архивных документов, согласно Правилам 2023 г., осуществляется в соответствии с требованиями, установленными Правилами работы госархивов 2020 г.

Таким образом, к хранению архивных документов в организации предъявляются требования, идентичные установленным для постоянного хранения архивных документов.

Отдельного рассмотрения заслуживают положения новых Правил, касающиеся организации комплектования, хранения и учета электронных архивных документов.

В Правилах 2015 г. эти положения были «разбросаны» практически по всем разделам, что не создавало единой картины порядка работы с электронными архивными документами (далее – ЭАД).

В Правилах 2023 г., как в нормативном правовом акте, впервые вводится, но не дается раскрытие понятия «электронный архивный документ».

По сравнению с Правилами 2015 г., которые рамочно устанавливали порядок работы с электронными документами, новые Правила более четко обозначают такие вопросы, как локальное нормативное регулирование работы с электронными архивными документами, функциональные требования к СХЭД, перечень необходимых процессов и процедур обеспечения сохранности ЭАД.

В Правилах 2023 г. представлена новая точка зрения на электронное дело как на разновидность дела, которое является «единицей классификации и систематизации документов (по структурному, функциональному, тематическому признакам и срокам хранения, вне зависимости от вида носителя информации) в документальном фонде». Самые заметные различия старых и новых правил показаны в табл. 1.

Более подробно, чем в Правилах 2015 г., описана процедура проведения перевода электронных документов в новые форматы (п. 154–156 Правил 2023 г.) в том случае, когда исходный формат файлов не соответствует требуемому Правилами.

Сравнение структур и содержания двух документов

Характеристика	Правила 2015 г.	Правила 2023 г.
Количество разделов	7	19
Названия тематических разделов	В соответствии с функциями архива (хранение, учет, комплектование, использование архивных документов)	Начинается с экспертизы ценности, дополнительно включены отдельные разделы по работе с электронными документами
Содержание раздела «Общие положения»	Носит формальный характер	Несет значительную смысловую нагрузку
Зона действия Правил	Государственные органы, органы местного самоуправления и организации	Включены также федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие депозитарное хранение документов АФ РФ, находящихся в федеральной собственности
Количество приложений	30	31
Действие правил на работу с документами, содержащими сведения, относящиеся к государственной тайне	Не распространяется	Распространяется
Возложение должностных обязанностей по организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов, а также по обеспечению деятельности архива на конкретного работника	Не оговорено (не допускается)	Допускается
Понятие «электронный архивный документ»	Нет	Введено в Правилах
Перечень вспомогательных учетных документов	Состав определялся архивами самостоятельно	Состав дан в Правилах
Состав запросов пользователей	Социально-правового характера и тематические	Добавлены запросы о рассекречивании архивных документов

По сравнению с Правилами 2015 г., с учетом положений Правил работы госархивов 2020 г. и Правил НТД 2020 г., были уточнены новые требования к учету ЭАД и предложена новая форма описи электронных документов, которая охватывает сразу несколько уровней учета: электронное дело и то, как оно было сформировано в делопроизводстве; электронный документ и файл электронного документа.

Заслуживает пристального внимания описание работы с так называемыми гибридными делами.

Гибридные дела обладают одним индексом, заголовком и сроком хранения, при этом содержат документы на бумажном носителе и электронные документы.

В новых Правилах определен следующий «порядок работы с гибридными делами:

- если документы дела, отнесенного к одному индексу и заголовку дела по номенклатуре дел, представлены как на бумажном носителе, так и в форме электронных документов, то при его подготовке к передаче в архив: документы на бумажном носителе подлежат оцифровке и включению в электронное дело на этапе его формирования в делопроизводстве;

- электронные документы и электронные копии документов на бумажном носителе составляют первый (отдельный) том дела;

- документы на бумажном носителе формируются во второй и последующие тома;

- электронные копии документов, связанные с электронными делами, также подлежат передаче на архивное хранение».

Дела (тома дела), включающие документы на бумажном носителе, в том числе электронные копии документов, и электронные документы, связанные с электронными делами по номенклатуре дел, вносятся в описи дел, документов, описи электронных документов в соответствии с видом их носителя. В графе «Примечания» описей должны отражаться ссылки на архивные шифры тома (томов) дела на другом носителе. В предисловиях к описям дел, документов, электронных документов указывается информация о связанных описях.

Порядок работы с гибридными делами на стадии делопроизводства изложен аналогично Правилам делопроизводства 2019 г. [2, п. 6.26]. Эти нормативные акты не противоречат друг другу.

Практически все учетные формы, приложенные к Правилам 2015 г., претерпели хоть небольшие, но определенные изменения, которые касаются уточнения процессов работы с документами в организации.

Еще одной важной отличительной особенностью новых правил является утверждение ЭПК архивного учреждения как описей постоянного срока хранения, так и по личному составу, и Описей дел временных (свыше 10 лет) сроков хранения.

Можно подчеркнуть, что некоторые из сформулированных требований касаются всех, кто работает с ЭАД на разных стадиях. Это документоведы и делопроизводители, сотрудники архивов, специалисты сферы информационных технологий и информационной безопасности.

Таким образом, анализ всех правил показывает, что во всех архивах сохраняется определенная последовательность в работе с документами, что обеспечивает правильность формирования АФ РФ.

Основным направлением совершенствования работы с документами является унификация и стандартизация. Под унификацией понимается приведение чего-либо к единой системе, форме, единообразию. Следует отметить, что унификация документов проводится в целях сокращения количества применяемых в управленческой деятельности документов, типизации их форм, установления единообразных требований к оформлению документов, создаваемых при решении однотипных управленческих задач, снижения трудовых, временных и материальных затрат на подготовку и обработку документов, достижения информационной совместимости баз данных, создаваемых в различных отраслях деятельности.

И в этой связи разработка и внедрение ВНИИДАД национального стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1–2007 «СИБИД. Управление документами. Общие требования», являющимся аутентичным переводом международного стандарта ISO 15489-1–2001 «Information and documentation. Records management. General», можно охарактеризовать одним из ключевых решений развития ДОУ в современных условиях.

Этот стандарт произвел своего рода революцию в сфере российского делопроизводства – впервые требования к организации работы с документами были приведены в соответствие с международными стандартами, а процесс управления документами был возведен в одну из важнейших функций менеджмента.

ГОСТ Р ИСО 15489-1–2007 ввел принципиально новое толкование термина «документ»: это «зафиксированная на материальном носителе идентифицируемая информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или частным лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности». Сравним с определением в ГОСТ Р 51141–98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»: «документ, документированная инфор-

мация – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать».

Этот стандарт регулирует процессы управления документами государственных, коммерческих и общественных организаций, предназначенными для внутреннего или внешнего пользования. Его положения являются рекомендациями по созданию систем управления документами, включению в них документов, а также обеспечению соответствия документов установленным в стандарте характеристикам.

ГОСТ Р ИСО 15489-1–2007 обязателен для исполнения в организациях, аттестующихся на соответствие международным стандартам. В других компаниях применение документа осуществляется на добровольной основе.

ГОСТ Р 6.30–2003 имеет длинное название: «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» и содержит правила и требования, в которых отразилась традиция оформления русского текстового документа, проверенная временем и подтвержденная практикой унификации и стандартизации документов.

ГОСТ Р 54471-2011/ISO/TR 15801:2009 «Системы электронного документооборота. Управление документацией. Информация, сохраняемая в электронном виде. Рекомендации по обеспечению достоверности и надежности» – самый «свежий» из интересующих нас стандартов. Он был введен в действие 1 августа 2012 г. в соответствии с приказом Министерства промышленности и торговли РФ от 18.10.2011 № 466-ст. Применение стандарта добровольно. Документ будет полезен не только компаниям, использующим СЭД, но и всем остальным, ведь электронными средствами связи и передачи информации сегодня пользуются, пожалуй, абсолютно все. Стандарт содержит описание рекомендуемой практики хранения деловой и иной информации в электронной форме.

ГОСТ 51141–98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» устанавливает термины и определения понятий в области делопроизводства и архивного дела. Однако необходимо учитывать почтенный возраст этого документа – многие термины делопроизводства были вновь истолкованы ГОСТ Р ИСО 15489-1–2007. Область его применения – все виды документации и литература по делопроизводству и архивному делу. Данный стандарт содержит стандартизированные термины с определениями, включающими общие понятия данной предметной области. Базовыми и актуальными являются определения терминов «документ; документированная информация», «реквизит документа», «юридическая сила документа», «документирование», «система

документации», «архивный документ», «архивный фонд», «документальный фонд» и др.

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 г. № 1185-ст). Этот стандарт устанавливает термины и определения основных понятий, используемые в области делопроизводства и архивного дела. Термины, установленные настоящим стандартом, рекомендуются для применения во всех видах документации и литературы по делопроизводству и архивному делу, входящих в сферу действия работ по стандартизации и (или) использующих результаты этих работ. Установленные в стандарте термины расположены в систематизированном порядке, отражающем терминологическую систему понятий в области делопроизводства и архивного дела. Для каждого понятия установлен один стандартизированный термин. Раздел 3.3 полностью посвящен терминам в сфере архивного дела.

Приказом Росстандарта от 08.12.2016 № 2004-ст принят новый национальный стандарт по оформлению документов – ГОСТ Р 7.0.97–2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» (далее – ГОСТ Р 7.0.97–2016). Стандарт вводится в действие с 1 июля 2017 г. и заменяет ГОСТ Р 6.30–2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» (далее – ГОСТ Р 6.30–2003).

Настоящий стандарт распространяется на организационно-распорядительные документы: уставы, положения, правила, инструкции, регламенты, постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, договоры, акты, письма, справки и др. (далее – документы), в том числе включенные в ОК 011–93 «Общероссийский классификатор управленческой документации» (ОКУД) и определяет состав реквизитов документов, правила их оформления, в том числе с применением информационных технологий; виды бланков, состав реквизитов бланков, схемы расположения реквизитов на документе; образцы бланков; правила создания документов. Положения настоящего стандарта распространяются на документы на бумажном и электронном носителях.

Сравним структуру старого и нового стандартов (табл. 2):

Сравнение структур и содержания двух стандартов

Структура ГОСТ Р 6.30–2003	Структура ГОСТ Р 7.0.97–2016
1. Область применения	1. Область применения
—	2. Нормативные ссылки
—	3. Общие требования к созданию документов
2. Состав реквизитов документов	4. Реквизиты документов
3. Требования к оформлению реквизитов документов	5. Оформление реквизитов документов
4. Требования к бланкам документов	6. Бланки документов
—	Приложение А. Расположение реквизитов на титульном листе документа
Приложение А. Схемы расположения реквизитов	Приложение Б. Схемы расположения реквизитов
Приложение Б. Образцы бланков документов	Приложение В. Образцы бланков документов

Из приведенной табл. 2 следует, что в новом стандарте **появились новые разделы** (разделы 2 и 3), а также новое приложение – форма титульного листа документа.

Раздел «Нормативные ссылки» сегодня включается во все национальные стандарты и содержит номера и названия тех ГОСТов, с которыми связано содержание нового стандарта.

Раздел «Общие требования к созданию документов». Это совершенно новый раздел стандарта. В нем перечислены основные правила, которые следует соблюдать при создании документов (шрифты, интервалы, элементы форматирования, нумерация страниц и др.).

Новый ГОСТ отличается от предыдущего составом реквизитов:

- часть реквизитов не включена в новый ГОСТ;
- появились новые реквизиты;
- есть реквизиты, названия которых в новом стандарте изменены.

Реквизиты, которых нет в новом стандарте. В ГОСТ Р 7.0.97–2016 не включены в качестве самостоятельных следующие реквизиты, которые были в предыдущем ГОСТе:

- код организации (реквизит 04);
- основной государственный регистрационный номер (ОГРН) юридического лица (реквизит 05);
- идентификационный номер налогоплательщика / код причины постановки на учет (ИНН/КПП) (реквизит 06);

- идентификатор электронной копии документа (реквизит 30 по ГОСТ Р 6.30–2003).

Сведения о коде организации по ОКПО, ОГРН и ИНН/КПП включены в состав реквизита «Справочные данные об организации».

Новые реквизиты. В ГОСТ включены новые реквизиты:

- наименование структурного подразделения – автора документа (реквизит 06 по ГОСТ Р 7.0.97–2016);
- наименование должности лица – автора документа (реквизит 07);
- гриф ограничения доступа к документу (реквизит 14);
- отметка об электронной подписи (реквизит 23).

«Объединенные» и «разделенные» реквизиты. Еще одно изменение в составе реквизитов – это объединение нескольких реквизитов в один и разделение одного реквизита на два.

В разделе 5 «Оформление реквизитов документов» изменения минимальны, поскольку основная задача при разработке каждой новой редакции стандарта – сохранить преемственность с предыдущим стандартом, ввести в новую версию только те изменения, которые действительно актуальны в практике документирования. Рассмотрим наиболее значимые изменения.

Поскольку состав реквизитов изменился, обновился состав реквизитов бланков документов. Это отражено в прил. Б (схемы расположения реквизитов) и прил. В, в котором представлены образцы бланков документов. Состав видов бланков (общий бланк, бланк письма и бланк конкретного вида документ) и правила их проектирования остались без изменений.

Международный стандарт ИСО 15489-1 Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы – является частью серии стандартов ИСО 15489. Международный стандарт ИСО 15489-1 содержит понятия и принципы создания, ввода в систему и управления документами. Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26 марта 2019 г. № 101-ст. Этот стандарт идентичен международному стандарту ИСО 15489-1:2016. Данный стандарт является основополагающим и содержит дальнейшие руководства и инструкции в отношении основных концепций, технических приемов и практических методов создания, ввода в систему и управления документами. В ИСО 15489-1 определены ключевые понятия и установлены принципы высшего уровня, на основе которых могут быть разработаны процессы, средства и системы управления документами в любой среде.

ВНИИДАД и далее продолжает работу в сфере стандартизации и по названному стандарту, и в области современной терминологии

ДОУ и архивов. Особенного внимания требует проблема электронных документов, которые до сих пор не имеют четкой и однозначной нормативно-методической базы по их практическому использованию. По этому направлению ВНИИДАД планирует выпустить в свет ряд новых разработок, которые будут использоваться специалистами служб ДОУ в их работе.

Контрольные вопросы

1. Основные этапы развития архивного дела в России.
2. В чем особенность первого этапа?
3. Что происходило на третьем этапе.
4. Какие нормативно-методические документы в сфере архивного дела были разработаны в 1920–1940 гг.?
5. Какое значение для архивной сферы имело утверждение и ввод в действие в 1951 г. «Основных правил описания документальных материалов в государственных архивах СССР»?
6. Когда были одобрены «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР»?
7. Что было исключено из принятых 31 марта 2015 г. «Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»?
8. Когда и для чего был создан ВНИИДАД?

ТЕМА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ АРХИВНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Архивный фонд РФ – совокупность документов, отражающих материальную и духовную жизнь ее народов, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение и являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов РФ. В состав АФ РФ включены все документы, представляющие ценность для общества независимо от формы собственности.

Цель создания государственного архивного фонда – централизованный учет, хранение и исследование документов.

Организация документов в пределах АФ РФ. Организация документов на первом уровне, т.е. АФ РФ в целом, лежит в основе построения сети государственных хранилищ, которую образуют все федеральные архивы, архивы субъектов федерации, муниципальные архивы, отраслевые фонды, научно-отраслевые институты и хранилища в системе Российской академии наук, музеи, библиотеки, где хранятся все документы, представляющие ценность для общества и исторической науки. Одни из них складывались в течение столетий, другие были созданы в связи с появлением новых систем документации и носителей информации, третьи возникают на наших глазах вместе с новыми учреждениями, фирмами, органами управления, в деятельности которых неизбежно создаются документы.

До 1991 г. организация документов и дел в Государственном архивном фонде СССР осуществлялась по следующим признакам:

- 1) принадлежность к историческим эпохам: феодализму, капитализму, социализму;
- 2) принадлежность к комплексам, имеющим общесоюзное и местное значение;
- 3) принадлежность к определенным административно-территориальным единицам;
- 4) принадлежность к определенным отраслям государственной и общественной деятельности;
- 5) принадлежность к составу документации данного фондообразователя (принцип недробимости архивного фонда);
- 6) принадлежность способу и технике закрепления информации.

Признаки, по которым шла организация документов на уровне страны, окончательно были сформулированы в конце 50-х гг. XX в. и оказали влияние на формирование сети современных государственных архивов.

В начале 90-х гг. XX в., после распада СССР, возникло новое государство – Российская Федерация – с новой экономической основой, когда признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и другие формы собственности. Изменения коснулись и архивной сферы.

Государственный архивный фонд СССР был переименован в АФ РФ. Изменилась и сама организация документов и дел АФ РФ, которая осуществляется теперь по следующим признакам:

- 1) по формам собственности:
 - архивные фонды и архивные документы государственной части РФ;
 - архивные фонды и архивные документы, отнесенные к федеральной собственности и находящиеся в ведении РФ;
 - архивные фонды и архивные документы, находящиеся в ведении муниципальных органов;
 - архивные фонды и архивные документы негосударственной части РФ;
- 2) по видам носителей, способам и технике закрепления информации:
 - архивные письменные и графические документы на бумажных носителях;
 - кинофотофонодокументы, видеофонограммы, машинописные (электронные) документы;
- 3) по срокам хранения:
 - архивные фонды и архивные документы, находящиеся на постоянном хранении в архивах;
 - архивные фонды и архивные документы, находящиеся на временном хранении в течение установленных сроков в ведомственных архивах;
 - архивные фонды и архивные документы, находящиеся на временном и депозитарном хранении в ведомственных архивах и отраслевых фондах;
 - архивные фонды и архивные документы негосударственной части РФ, находящиеся на временном и депозитарном хранении в государственных архивах.

Все названные выше признаки можно применять только в совокупности, формальное следование одному из них может привести к дроблению исторически сложившихся комплексов фондов. Для документов государственной и негосударственной частей АФ РФ могут применяться разные категории сроков хранения: постоянное (бессрочное), временное (до передачи на пост хранения в учреждения Федеральной

архивной службы России), постоянное в собственности государства (хранение документов, находящихся в частной собственности, собственности общественных организаций, акционерных обществ и т.д., которые переданы в собственность учреждений Росархива, государственного музея и библиотеки), депозитарное (временное хранение документов РФ в отраслевых архивных фондах в течение срока и на условиях, оговоренных в договоре с собственником документов).

Организация документов в государственных архивах. Государственные архивы – это специализированные государственные учреждения, основное звено системы учреждений архивной службы России.

Государственные архивы по своему профилю подразделяются на общие и специализированные, комплектующиеся и некомплектующиеся. Формируя, храня и организуя использование архивных документов, государственные архивы тем самым участвуют в сборе, обработке, накоплении, хранении, поиске и распространении архивной информации. Они представляют собой особую информационную систему, выступают в качестве субъектов информационных процессов. При этом архивные документы и информационные технологии государственных архивов являются объектом отношений физических и юридических лиц, государства, объектом права собственности, авторского и других прав, и защищаются законом. **Организация документов по исторически и (или) логически связанным совокупностям документов.**

В архивах документы организуются по исторически и (или) логически связанным совокупностям – архивным фондам и архивным коллекциям. По отношению к некоторым специальным видам документов допускается их нефондовая организация. Нефондовая организация документов допустима для кинофотофонодокументов, видеограмм, электронных документов.

Вся совокупность документов, образующихся в деятельности юридического или физического лица – фондообразователя, составляет его документальный фонд. Часть документального фонда, имеющая историческое, научное, социальное, экономическое, политическое, культурное значение и представляющая собой документы, подлежащие постоянно-му хранению, составляет АФ.

Разновидностями АФ являются:

- АФ организации, состоящий из документов, образовавшихся в деятельности одного юридического лица;
- АФ личного происхождения, состоящий из документов, образовавшихся в процессе жизни и деятельности отдельного лица, семьи, рода;
- объединенный АФ, состоящий из документов, образовавшихся в процессе деятельности двух или более юридических, физических лиц,

имевших между собой исторически и/или логически обусловленные связи, а для физических лиц – родственные, профессиональные, творческие, деловые связи.

Архивной коллекцией называется совокупность отдельных документов различного происхождения, объединенных по одному или нескольким признакам.

Основными принципами фондообразования являются: недробимость фонда; единое название фонда; единый номер фонда; единое хранение фонда. Организация документов внутри архивного фонда производится на основе единицы хранения документов как фондовой учетноклассификационной единицы. Единица хранения – физически обособленный документ или совокупность документов, имеющая самостоятельное значение.

Единицы хранения должны быть описаны, систематизированы, внесены в описи и оформлены в порядке, обеспечивающем их учет, поиск, использование.

Организация документов по степени их ценности. По степени ценности документы АФ РФ делятся на ценные, особо ценные и уникальные. Все отнесенные к составу АФ РФ документы вне зависимости от их происхождения, вида носителя, степени секретности, места хранения и формы собственности являются ценными.

В составе АФ РФ выделяются особо ценные документы, имеющие непреходящую культурно-историческую и научную ценность, особую важность для общества и государства и в отношении которых устанавливается особый режим учета, хранения и использования. В составе особо ценных документов выделяются уникальные документы, не имеющие себе подобных по содержащейся в них информации и (или) их внешним признакам, невозполнимые при утрате с точки зрения их значения и (или) автографичности.

Архивные документы временного хранения, имеющиеся в составе архивных фондов, в том числе от ликвидированных организаций, или поступившие в архивы вследствие чрезвычайных обстоятельств, выделяются к уничтожению в установленном порядке.

Организация документов по категориям доступа к ним. По категориям доступа архивные документы делятся на открытые, ограниченного доступа и на хранящиеся на особых условиях доступа к ним. Открытыми являются все архивные документы, доступ к которым не ограничен в соответствии с международными договорами РФ, законодательством РФ, а также в соответствии с распоряжением собственника или владельца архивных документов, находящихся в частной собственности.

К архивным документам ограниченного доступа относятся:

- архивные документы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или иные охраняемые законодательством РФ тайны;
- архивные документы, содержащие сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу его безопасности;
- архивные документы, собственники или владельцы которых, передавая их в архив, установили в договоре условия доступа к ним и их использования. Доступ к указанным архивным документам до утраты ими секретности или конфиденциальности, а также их использование осуществляется в установленном порядке. Ограничивается доступ к подлинникам особо ценных, в том числе уникальных, документов и к документам АФ РФ, признанным находящимися в неудовлетворительном физическом состоянии.

Контрольные вопросы

1. Определение понятия «Архивный фонд Российской Федерации»?
2. По каким признакам происходит организация документов и дел в Государственном архивном фонде до и после 1991 г.?
3. Как происходит организация документов в государственных архивах?
4. Что такое архивная коллекция?
5. На основе чего производится организация документов внутри архивного фонда?
6. Как происходит организация документов по степени их ценности?
7. Какие документы относятся к документам ограниченного доступа?

ТЕМА 4. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ АРХИВНЫМ ДЕЛОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Классик европейской теории управления В. Зигерт дал следующее определение: «Управление – такое руководство людьми и такое использование средств, которое позволяет выполнять поставленные задачи гуманным, экономичным и рациональным способом».

Подобная трактовка управления как нельзя лучше подходит к предмету данной дисциплины, так как в полной мере связывает цели архивного дела со способами и методами их достижения со стороны органов управления архивным делом, архивов, их служащих и работников. Управлению архивным делом в Российской Федерации полностью посвящена глава 3 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) (далее – ФЗ-125), включающая в себя статьи с 13 по 16, посвященные нормам, регулирующим вопросы создания архивов, собственно организации управления архивами, их финансового и материально-технического обеспечения, а также контролю соблюдения законодательства об архивном деле в Российской Федерации. **Государственное управление** осуществляется посредством обширного спектра инструментов, содержание и формы которых отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определенных сферах).

Современная система организации управления архивным делом закреплена статьей 14 ФЗ-125 «Об архивном деле в Российской Федерации»: «1. Государство выступает гарантом прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом, обеспечивает развитие архивного дела в Российской Федерации на основе проведения соответствующей научно-технической и финансовой, в том числе налоговой и кредитной, политики.

2. Государственное управление архивным делом в Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти, в том числе уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

3. Государственное управление архивным делом в субъектах Российской Федерации осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере архивного дела.

4. Управление архивным делом в муниципальных образованиях осуществляют органы местного самоуправления.

5. Государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане в целях обеспечения единых принципов организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов руководствуются в работе с архивными документами законодательством РФ (в том числе правилами, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства), законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами».

Таким образом, архивная система РФ имеет три уровня управления архивными документами, соответствующих уровням организации бюджетной системы в стране:

- федеральный уровень (уполномоченный орган – Федеральное архивное агентство – Росархив);
- уровень субъектов РФ (соответствующие уполномоченные органы субъектов, многочисленные управления, отделы, комитеты, наделенные органами полномочиями по управлению архивным делом);
- уровень органов местного самоуправления (управляют непосредственно или через специально созданные муниципальные учреждения).

4.1. Федеральный орган управления архивным делом в Российской Федерации

Федеральный орган исполнительной власти РФ осуществляет государственное регулирование в области архивного дела и контроль за сохранностью, комплектованием и использованием документов АФ РФ. Федеральный центр сохраняет за собой функции установления единых правил организации, хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и контроля над их соблюдением, а также управления федеральными архивными учреждениями, благодаря чему обеспечиваются методическое единообразие и единство информационного пространства архивной системы.

В июне 1992 г. для руководства архивами и архивным делом был создан Комитет по делам архивов при Правительстве РФ (Роскомархив), но уже к концу года он был преобразован в Государственную архивную службу РФ (Росархив). В 1998 г. Государственная архивная служба РФ была переименована в Федеральную архивную службу России (Росархив).

В августе 1996 г. было принято постановление «О структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором, среди прочего,

закреплялись устройство и новое название Росархива. Федеральная архивная служба России была обозначена как федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Правительства РФ и осуществляющий государственную политику в области архивного дела. Росархив должен был обеспечивать государственное регулирование развития архивного дела и научно-технический прогресс в этой области.

Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. утверждалась новая сеть федеральных государственных архивов и центров хранения документации:

- Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ) в Москве (на базе ЦГАОР СССР и ЦГА РСФСР);

- Российский государственный архив древних актов (РГАДА) в Москве (ранее – ЦГАДА СССР);

- Российский государственный исторический архив (РГИА) в Санкт-Петербурге (ранее – ЦГИА СССР);

- Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА) в Москве (ранее – ЦГВИА СССР);

- Российский государственный архив Военно-морского флота (РГА ВМФ) в Санкт-Петербурге (ранее – ЦГА ВМФ СССР);

- Российский государственный военный архив (РГВА) в Москве (ранее – ЦГАСА СССР);

- Российский государственный архив экономики (РГАЭ) в Москве (ранее – ЦГАНХ СССР);

- Российский государственный архив литературы и искусства (РГАЛИ) в Москве (ранее – ЦГАЛИ СССР);

- Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ) в Томске (ранее – ЦГА РСФСР Дальнего Востока);

- Российский государственный научно-технический архив (РГНТА) в Самаре с филиалом в Москве (ранее – ЦГА НТД СССР);

- Российский государственный архив фонодокументов (РГА ФД) в Москве (ранее – ЦГАЗ СССР);

- Российский государственный архив кинофотодокументов (РГА КФД) в Красногорске с филиалом во Владимире (на базе ЦГА КФД СССР в Красногорске и ЦГА КФД РСФСР во Владимире).

На базе бывших партархивов после передачи их документов на государственное хранение были образованы центры хранения документации:

- Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ) в Москве (ранее – Центральный партийный архив Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС);

- Центр хранения современной документации (ЦХСД) в Москве (ранее – Архив Общего отдела ЦК КПСС);

– Центр хранения документов молодежных организаций (ЦХДМО) в Москве (ранее – Архив ЦК ВЛКСМ);

– Центр хранения историко-документальных коллекций (ЦХИДК) в Москве (ранее – ЦГ(О)А СССР);

– Центр хранения страхового фонда (ЦХСФ) в г. Ялуторовске Тюменской области (ранее – Центральный государственный архив страхового фонда документов ГАФ СССР – ЦГА СФ СССР), предназначенный для хранения страхового фонда документов на случай гибели документов госархивов в ходе стихийных бедствий, социально-политических конфликтов, войн.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительство РФ изменило статус и название органа управления архивным делом. Федеральная архивная служба (ФАС) при правительстве была реструктурирована в Федеральное архивное агентство (ФАА) при Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ. Основные направления деятельности ФАА, его структура и штаты были определены Постановлением от 7 апреля 2004 г. № 177:

1. ФАА является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере архивного дела.

2. ФАА находится в ведении Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ.

3. ФАА в своей сфере осуществляет следующие виды деятельности:

- оказание государственных услуг в сфере архивного дела;
- государственный учет документов АФ РФ, ведение Государственного реестра уникальных документов АФ РФ;
- обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов.

ФАА оставалось при этом государственным заказчиком подпрограммы «Архивы России» федеральной целевой программы «Культура России» (2001–2005). Таким образом, в результате реформы был снижен статус Росархива, он был лишен функций издания нормативно-правовых актов в сфере делопроизводства и архивного дела, контроля над ведением документационного обеспечения управления в организациях, а также над деятельностью государственных архивов субъектов РФ и муниципальных архивов.

Последние серьезные изменения в системе управления архивным делом произошли в 2016 г. В соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 293 ФАА (Росархив) является федеральным орга-

ном исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. Руководство деятельностью ФАА осуществляет Президент РФ. С этого момента статус и значимость архивной службы России меняются в лучшую сторону. Положение о Росархиве 2016 г. зафиксировало расширение его функций: теперь в них вошли нормативно-правовое регулирование и контрольные функции в области делопроизводства. С этой целью Росархив вносит Президенту РФ и в правительство проекты федеральных законов и других нормативных актов в сфере делопроизводства и архивного дела, разрабатывает и утверждает правила, инструкции, перечни документов с указанием сроков их хранения и другие документы, посредством которых реализуется государственная политика.

В соответствии с новыми задачами был принят план деятельности Росархива на 2017–2022 гг., в котором подчеркнуто, что основной его задачей является достижение российскими архивами уровня, отвечающего потребностям и нуждам современного информационного общества. Изменилась и сеть федеральных архивов, находящихся в непосредственном ведении Росархива. На сегодняшний день все они являются федеральными казенными учреждениями. В эту сеть входят следующие архивы: ГАРФ, Российский государственный архив в г. Самаре, РГА ВМФ, РГАДА, РГАКФД, РГАЛИ, РГАНИ, РГАНТД, РГАСПИ, РГАФД, РГАЭ, РГВА, РГВИА, РГИА ДВ, РГИА.

Необходимо обозначить и ведомственные архивы федерального уровня.

- Центральный архив Министерства обороны РФ (ЦАМО);
- Центральный музей Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. на Поклонной горе;
- Архив военно-медицинских документов при Военно-медицинском музее Министерства обороны РФ;
- Центральный военно-морской архив Министерства обороны РФ (ЦВМА);
- Филиал Центрального военно-морского архива Министерства обороны Российской Федерации;
- Центральный пограничный архив Федеральной службы безопасности России (ЦПА ФСБ России);
- Центральный архив Федеральной службы безопасности России (ЦА ФСБ);

- Главный информационный центр МВД России (ГИЦ МВД);
- Центральный архив внутренних войск МВД России (ЦАВВ).

К ведомственным архивам также относят:

- Архив Президента РФ;
- Архивы органов записей актов гражданского состояния (ЗАГС)

в субъектах РФ;

- Архивы железных дорог (по региональным управлениям железных дорог).

Кроме того, в систему Росархива, как и ранее, входит федеральное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела» (ВНИИДАД).

Что касается систем государственных архивов субъектов Российской Федерации, то здесь, на фоне регулярных изменений системы федеральных архивов, ситуация оставалась более стабильной. Конечно же, многие процессы были схожи. Во-первых, эта система пополнилась партийными архивами бывшей КПСС. Во-вторых, в регионах начался процесс организации государственных архивов по личному составу.

Довольно значимым событием этого периода стало создание в 1990 г. Российского общества историков-архивистов (РОИА). Оно является профессиональным обществом архивистов, которое объединяет на добровольных началах архивистов, историков, документоведов, работников музеев и библиотек, краеведов, преподавателей вузов и студентов, представителей СМИ и других профессий, деятельность которых связана с сохранением, комплектованием и использованием АФ РФ, сохранением историко-культурного наследия народов России, развитием архивного дела и исторической науки в России.

У истоков его создания стоял замечательный архивист, бывший военный, ветеран Великой Отечественной войны М. В. Стеганцев, а председателями его центрального совета в разные годы были известные историки академики Г. Н. Севастьянов, А. О. Чубарьян, В. С. Мясников и член-корреспондент РАН Я. Н. Щапов. РОИА активно сотрудничает с заинтересованными государственными, общественными, религиозными и другими структурами и организациями. Оно поддерживает и развивает связи с архивными и научными учреждениями, академическими институтами, высшими учебными заведениями, органами народного образования, библиотеками, Союзом краеведов России и его региональными организациями, обществом «Знание», Союзом журналистов России, Союзом журналистов Москвы и другими с 1996 г.

РОИА издает свой журнал «Вестник архивиста», а также публикует серию историко-архивоведческих исследований «Архивы России на

рубеже тысячелетий», активно принимает участие в различных мероприятиях Росархива, является членом Международного совета архивов.

В федеральном и региональных органах управления архивным делом, так же как в иных государственных органах, практикуется создание общественных советов в качестве субъектов общественного контроля в силу требований, содержащихся в статье 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Целью деятельности указанных советов является обеспечение участия граждан в осуществлении общественного контроля за деятельностью соответствующего уполномоченного органа на правах консультационно-совещательного органа. Действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля при Росархиве является Общественный совет, который действует на основании Положения, утвержденного приказом Росархива от 28 сентября 2020 г. № 125.

4.2. Органы управления архивным делом субъектов Российской Федерации

Государственное управление архивным делом в субъектах РФ осуществляют органы государственной власти субъектов РФ, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере архивного дела.

Согласно сведениям Росархива о сети органов управления архивным делом и архивных учреждений субъектов РФ, на 1 января 2020 г. из общего числа 85 субъектов РФ в 40 субъектах органы регионального архивного управления были наделены только полномочиями в сфере хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов. В оставшихся 45 субъектах – также и иными полномочиями в сфере культуры, образования, регистрации актов гражданского состояния и т.д.

Региональным органам управления архивным делом подчинены 159 государственных архивов субъектов РФ, в том числе: 127 государственных архивов, центров документации, 25 государственных архивов документов по личному составу, 5 государственных архивов аудиовизуальной документации, 2 государственных архива научно-технической документации.

В пределах своих полномочий они осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местно-

го самоуправления муниципальных образований, учреждениями, организациями независимо от их организационно-правовой формы, объединениями граждан в соответствии с действующим законодательством. На основании федеральных законов и нормативных актов РФ готовят и вносят губернатору и в Правительство субъекта РФ законы и нормативные документы в сфере архивного дела на территории субъекта.

На уровне субъектов РФ в 2003–2013 гг. в структуре и полномочиях органов управления архивным делом также произошли серьезные изменения. В связи с принятием федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации субъектам федерации» предстояло привести свои законодательные акты в области архивного дела в строгое соответствие с его нормами. При этом им было предоставлено право формирования системы органов управления архивами в их регионе. С одной стороны, сфера полномочий субъектов РФ в области архивного дела расширилась. Она охватывала проведение государственной политики в области архивного дела; хранение архивных фондов архивов, музеев, библиотек, органов власти и иных государственных организаций; решение вопросов о передаче своих архивных документов в собственность РФ, других субъектов РФ или муниципальных образований. С другой стороны, внутри субъектов РФ наблюдался процесс снижения статуса и ограничения полномочий органов управления архивным делом.

4.3. Органы управления архивным делом в муниципальных образованиях

Органы местного самоуправления муниципального образования в целях эффективной организации архивного дела реализует полномочия:

- по организации и содержанию муниципального архива;
- обеспечению хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, образовавшихся и образующихся в деятельности организаций, отнесенных к муниципальной собственности, а также архивных фондов и архивных документов юридических и физических лиц, переданных на законном основании в муниципальную собственность;
- решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность РФ, субъектов РФ, иных муниципальных образований.

Все органы управления архивным делом оказывают методическую помощь муниципальным архивам. Наиболее распространенными являются консультации, информационно-методические письма, обучающие

семинары, посещения архивов с целью оказания практической и методической помощи.

4.4. Научно-методические советы федеральных округов Российской Федерации

В соответствии с приказом Главного архивного управления при Совете министров СССР от 13 марта 1970 г. № 37 «Об утверждении Типового положения о Зональном научно-методическом совете (ЗНМС) архивных учреждений РСФСР» была создана сеть из девяти зональных научно-методических советов архивных учреждений РСФСР.

Основной задачей вновь образованного органа являлась координация научно-методической деятельности архивных учреждений, а также совместной разработки ими актуальных проблем в областях архивоведения и документоведения.

В состав ЗНМС входят по два представителя из числа руководящих и научных сотрудников архивных учреждений и по должности представитель Главного архивного управления при Совете Министров СССР.

Зональный научно-методический совет проводит работу в тесном контакте с научными учреждениями, учебными заведениями и общественными организациями. Деятельность ЗНМС осуществляется по годовому плану, разработанному советом и утвержденному Главным архивным управлением при Совете Министров СССР.

4.5. Зональный научно-методический совет

Зональный научно-методический совет:

- разрабатывает координационный план научно-исследовательской и методической деятельности архивных учреждений;
- организует совместную разработку архивными учреждениями научных проблем в области архивоведения и документоведения, подготовку методических пособий и разработок, представляющих взаимный интерес;
- организует и проводит зональные научные конференции, методические семинары, совещания и мероприятия по повышению деловой квалификации сотрудников архивных учреждений;
- подготавливает и публикует обзоры научно-исследовательской и методической работы, издает сборники научных статей, материалы зональных научных конференций и методических семинаров.

С наступлением нового века пришли организационные перемены.

В пределах, образованных в 2000 г. федеральных округов создавались ЗНМС в новом составе.

Список округов:

- Центральный федеральный округ;
- Северо-Западный федеральный округ;
- Южный федеральный округ;
- Северо-Кавказский федеральный округ;
- Приволжский федеральный округ;
- Уральский федеральный округ;
- Сибирский федеральный округ;
- Дальневосточный федеральный округ.

В последние годы на заседаниях научно-методических советов большое внимание уделялось обсуждению проблем регионального государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле, организации взаимодействия государственных и муниципальных архивов с общественными организациями, говорилось о документах, подлинники которых должны создаваться на бумажных носителях, роли научно-практических конференций, выставок документов в формировании устойчивого интереса к региональной истории, современных требованиях к формированию АФ РФ, включении в него документов по личному составу по истечении сроков их хранения в организациях – источниках комплектования, в государственных и муниципальных архивах и др.

Необходимо отметить, что ЗНМС архивных учреждений федеральных округов, взаимодействуя с Росархивом, ВНИИДАД, Российским обществом историков-архивистов, федеральными государственными архивами, являют собой открытую площадку для обсуждения насущных проблем и поиска оптимальных путей их решения, а значит, выполняют важнейшую функцию по сохранению единой методической базы, обеспечивая единство государственной архивной службы.

Контрольные вопросы

1. Какие организации входят в структуру архивной системы РФ?
2. Кто осуществляет государственное управление архивным делом в РФ?
3. Какие функции и задачи у Росархива?
4. Какие полномочия у субъекта РФ в сфере архивного дела?
5. Виды государственных архивов.
6. Когда были созданы ЗНМС и какие перед ними стоят задачи?
7. В чем заключается основная цель РОИА?

ТЕМА 5. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АРХИВНЫМ ДЕЛОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственное управление осуществляется посредством обширного спектра инструментов, содержание и формы которых отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определенных сферах). Среди них в первую очередь выделяют следующие типы инструментов публичного управления: меры, средства, механизмы.

Использование термина «механизм» позволяет представить упорядоченную деятельность органов государственного управления, посредством которой они достигают поставленных целей.

Механизм государственного управления – это совокупность взаимосвязанных принципов, методов, технологий и средств воздействия субъекта государственного управления на объект государственного управления.

Механизмы государственного управления:

- 1) организационные;
- 2) нормативно-правовые;
- 3) социальные;
- 4) институциональные;
- 5) политические;
- 6) судебные;
- 7) экономические;
- 8) информационные и др.

Средства государственного управления (рычаги, инструменты) – это все то, с помощью чего можно управлять государством, в том числе ориентиры, предполагаемые последствия, критерии выбора и оценки, ограничения, требования и т.д.

Важную роль в составе механизмов государственного управления играет *нормативно-правовой компонент*, в рамках которого осуществляется постановка целей, задач, определение средств и источников финансирования деятельности субъектов государственного управления, распределяются полномочия и предметы ведения, устанавливаются порядок и правила деятельности институтов государства в определенной сфере.

Механизм государственного управления подразделяется на несколько подсистем:

- кадровую;
- организационную;

- экономическую;
- финансовую;
- бюджетную и др.

Данные подсистемы между собой взаимосвязаны и взаимообусловлены, составляя сложную интеграционную совокупность.

Порядок подготовки федеральных законов об архивном деле.

Основным механизмом формирования государственной политики в сфере архивного дела является подготовка нормативных правовых актов, в первую очередь архивного законодательства. Именно посредством законов (федеральных и региональных) формируется правовое поле, в котором действуют органы управления архивным делом, государственные и негосударственные архивы, источники их комплектования. Постановление Государственной Думы Федерального собрания (ФС) РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (ред. от 15.12.2020) определяет порядок парламентских процедур при подготовке и принятии законов, в том числе по архивному делу (раздел III, главы 12–16.1 указанного регламента). В соответствии с регламентом порядок подготовки архивного законодательства на федеральном уровне выглядит следующим образом:

- внесение законопроекта;
- предварительное рассмотрение;
- первое чтение;
- второе чтение;
- рассмотрение в Совете Федерации и в Федеральном Собрании;
- подписание Президентом РФ;
- официальная публикация закона.

5.1. Порядок подготовки региональных законов об архивном деле

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов формирования и содержания архивных фондов субъекта РФ.

Данная правовая норма, появившаяся за пять лет до принятия ныне действующего федерального архивного закона, позволила российским

регионам принять свои региональные архивные законодательные акты. К октябрю 2004 г. их было принято около 80. Вступление в силу федерального закона об архивном деле, нормативного правового акта прямого действия, не требующего региональных дополнений и уточнений, привело к отмене почти половины из этих актов. В ряде российских регионов, там, где региональные власти осуществляли трансферты из региональных бюджетов муниципальным образованиям, региональные архивные законы были сохранены.

В соответствии с пунктом 3 статьи 14 Федерального закона № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ» государственное управление архивным делом в субъектах РФ осуществляют органы государственной власти субъектов РФ, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере архивного дела.

Законодательная процедура в российских регионах во многом повторяет парламентскую процедуру, но имеет и некоторые региональные особенности в соответствии с местными законами. По отдельным законопроектам, имеющим важное общественное значение, Законодательное Собрание организует проведение народного обсуждения. На народное обсуждение законопроекты могут выноситься до принятия их в первом чтении. Законодательная работа представительных органов власти субъектов РФ осуществляется в плановом порядке, как правило, на основе годовых планов.

Комплекс документов, сопровождающих законопроект:

- 1) пояснительную записку к законопроекту;
- 2) документ, выражающий решение субъекта права законодательной инициативы о внесении законопроекта;
- 3) заключение об оценке регулирующего воздействия законопроекта – в случае внесения в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы законопроекта, устанавливающего новые или изменяющего ранее предусмотренные нормы;
- 4) иные документы и (или) материалы, если их представление предусмотрено законодательством.

В соответствии с регламентом порядок подготовки архивного законодательства на уровне субъекта РФ выглядит следующим образом:

- внесение законопроекта в Законодательное Собрание;
- предварительное рассмотрение комитетами или комиссиями Законодательного Собрания;
- первое чтение;
- второе чтение;
- подписание губернатором;
- официальное опубликование.

Таким образом, несмотря на отдельные особенности регионального архивного законодательства, процесс подготовки архивного законодательства в целом достаточно унифицирован.

5.2. Взаимодействие органов управления архивным делом с территориальными органами федеральных органов государственной власти и федеральными организациями

Действующее федеральное архивное законодательство предусматривает нормы, позволяющие заключать договоры об условиях хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ и других архивных документов. Пункт 15 абзаца 1 статьи 3 Федерального закона 125-ФЗ следующим образом определяет договорную форму управления архивными документами, отнесенными к федеральной собственности: «Депозитарное хранение документов АФ РФ – хранение документов АФ РФ федеральными органами исполнительной власти и организациями в течение сроков и на условиях, определенных соответствующими договорами между ними и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства».

В соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона № 125-ФЗ депозитарное хранение документов АФ РФ, находящихся в федеральной собственности, осуществляют федеральные органы исполнительной власти и организации, перечень которых устанавливается Правительством РФ. Сроки и условия депозитарного хранения документов АФ РФ и использования указанных документов устанавливаются в договорах, заключаемых федеральными органами исполнительной власти и организациями с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2006 г. № 808 (ред. от 28.02.2019) определен круг органов (организаций), имеющих возможность депозитарного хранения документов АФ РФ, относящихся к федеральной собственности: МВД России, МИД России, Минобороны России, МЧС России, Росгвардия, СВР России, ФСБ России, ФСО России, ФСИН России, «Росатом», Росреестр и т.д.

В силу требований пункта 1 абзаца 1 статьи 22 Федерального закона № 125-ФЗ установлен 15-летний срок хранения, по истечении которого передаются на государственное хранение включенные в установленном порядке в состав АФ РФ документы федеральных органов государственной власти, иных государственных органов РФ.

Однако данный срок не всегда приемлем с точки зрения самих ведомств фондообразователей (их правопреемников) по политическим, экономическим мотивам, соображениям удобства и эффективности использования архивных документов. Не всегда готовы к получению больших массивов документации и сами государственные архивы, не имеющие достаточных стеллажных площадей для приема указанных архивных фондов на хранение в полном объеме. Как следствие, хранение архивных документов в ведомствах сверх установленных 125-ФЗ сроков требует контроля и ответственности за их сохранность со стороны самих ведомств.

Анализ обязательств ведомств-фондообразователей показывает, что в основном речь идет об исполнении ведомством, хранящим сверх срока документы АФ РФ, правил хранения, комплектования, учета и использования, установленных для государственных архивов. Обращает на себя внимание, что в договорах закреплено обязательство ведомств предоставлять архивные документы и физическим лицам (гражданам), однако сделана оговорка, что не только в соответствии с архивными правилами, но и с ведомственными нормативными актами.

Основной вопрос, который отрегулирован во всех договорах, – это вопрос времени (срока) хранения документов АФ РФ сверх срока, установленного законодательством. Здесь подход также индивидуальный, особенный применительно к каждому федеральному ведомству. Так, например, договор, заключенный 29 января 2008 г. между Росархивом и ФСИН России, предусматривает в пункте 3.1 вековой (100-летний) срок депозитарного хранения архивных документов, образовавшихся в деятельности уголовно-исполнительной системы ОГПУ-НКВД-МООП-МВД СССР, МООП-МВД РСФСР, МВД России, Минюста России.

Пунктом 3.1 Договора № 4/2-Д от 4 мая 2009 г. между Росархивом и ФМС России о сроках и условиях депозитарного хранения документов АФ РФ и использования указанных документов, находящихся в федеральной собственности, предусмотрен срок 85 лет депозитарного хранения архивных документов, образовавшихся и образующихся в процессе деятельности ФМС России.

ПРИМЕРЫ договоров:

• *Договор № 4/1-Д от 29 января 2008 г. между Росархивом и ФСИН России о сроках и условиях депозитарного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации и использования указанных документов, находящихся в федеральной собственности, образовавшихся в деятельности уголовно-исполнительной системы ОГПУ-НКВД-МООП-МВД СССР, МООП-МВД РСФСР, МВД России, Минюста России*

и образовавшихся в процессе деятельности ФСИН России, а также в деятельности ее учреждений и органов.

• Договор № 4/2-Д от 4 мая 2009 г. между Росархивом и ФМС России о сроках и условиях депозитарного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации и использования указанных документов, находящихся в федеральной собственности.

• Договор № 4/2-Д от 26 июня 2007 г. между Росархивом и Минобороны России о сроках и условиях депозитарного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации и использования указанных документов, находящихся в федеральной собственности, образовавшихся и образующихся в процессе деятельности Министерства обороны Российской Федерации, а также в деятельности подчиненных и подведомственных ему органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей, организаций и военных комиссариатов.

Федеральный опыт по реализации договоров депозитарного хранения архивных документов был использован некоторыми российскими регионами, например, в городе федерального значения Санкт-Петербурге. Санкт-Петербургским правительством было принято постановление от 20 июля 2010 г. № 901 (ред. от 15.08.2019) об утверждении перечня органов государственной власти Санкт-Петербурга и организаций, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда Санкт-Петербурга, находящихся в собственности Санкт-Петербурга. К ним отнесены шесть органов и организаций:

- 1) Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры;
- 2) Комитет по градостроительству и архитектуре;
- 3) Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга;
- 4) Санкт-Петербургское государственное учреждение «Горжилобмен»;
- 5) Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости»;
- 6) Открытое акционерное общество «Фонд имущества Санкт-Петербурга».

Таким образом, следует отметить, что накоплен значительный опыт на федеральном уровне работы по депозитарным договорам хранения архивных документов, отнесенных к государственной (федеральной) собственности, сказывающийся благотворно на ситуации с хранением архивных документов.

Более широкое распространение получил опыт заключения региональными органами управления архивным делом договоров (соглашений) о сотрудничестве с территориальными органами федеральных

органов исполнительной власти, расположенными на территории соответствующего субъекта РФ. Указанные договоры заключаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела с руководителем соответствующего территориального федерального органа.

После принятия 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» возникла определенная проблема. Документы территориальных органов федеральных органов государственной власти были отнесены законом к собственности РФ, что было вполне логично и отвечало духу и букве архивного права. Однако по территориальному принципу указанные документы традиционно пополняли региональные государственные архивы (актовые записи, таможенные органы, пенсионный фонд и др.), а зачастую и муниципальные (бывшие районные) архивы (например районные суды, местные структуры статистики, налоговой службы).

Потребовалось решение вопроса не только о возможности самого факта передачи документов территориальных федеральных органов в региональные архивы, но и передачи полномочий с одновременным выделением финансовых средств из федерального бюджета на обеспечение хранения, комплектования, учета и использования указанных документов. В данном случае собственником, несущим по законодательству бремя расходов по содержанию своей собственности, выступала Российская Федерация.

Первая сторона проблемы передачи этих документов на хранение была урегулирована включением в текст статьи 21 125-ФЗ второго пункта, предусматривающего возможность передачи документов АФ РФ, образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов РФ, расположенных на территории субъекта РФ, в государственные архивы субъекта РФ на основании договора между органом или организацией, передающими указанные документы, и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в сфере архивного дела.

Вопрос об источниках финансового обеспечения хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов РФ, расположенных на территории субъекта РФ, архивных документов все еще актуален. Указанные работы по-прежнему финансируются из бюджетов российских регионов и муниципальных образований. Заключаемые договоры между органом или организацией, передающей указанные документы, и уполномоченным органом испол-

нительной власти субъекта РФ в сфере архивного дела носят безвозмездный характер.

Контрольные вопросы

1. Кому принадлежит право законодательной инициативы на федеральном уровне?

2. Каковы субъекты законодательной инициативы законопроектов в сфере архивного дела в регионах Российской Федерации?

3. На какой период, как правило, формируется план законотворческой работы в регионах Российской Федерации?

4. Что такое «депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации»?

5. Какие федеральные органы исполнительной власти и организации осуществляют депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации?

6. Какой орган устанавливает перечень органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации?

7. Какие сроки депозитарного хранения могут быть установлены договорами депозитарного хранения, заключенными с Росархивом различными ведомствами?

8. Могут ли заключать договоры депозитарного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации региональные органы управления архивным делом?

9. С какой целью заключаются договоры региональных органов управления в сфере архивного дела и территориальными органами федеральных органов государственной власти, и федеральными организациями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об архивном деле в Российской Федерации : федер. закон № 125-ФЗ от 22.10.2004.

2. Правила 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, утвержденные Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.01.2007. № 19. М., 2007.

3. Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях»: утв. приказом Росархива от 02.03.2020 № 24 // Федеральное архивное агентство : офиц. сайт. URL: <http://archives.ru/documents/rules/pravila-2020.shtml>

4. Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях : приказ Минкультуры РФ № 526 от 31.03.2015. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=258679/> (дата обращения: 28.03.2024).

5. Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, ОМСУ : приказ Росархива № 71 от 22.05.2019 : [зарег. в Минюсте России № 5702327 декабря 2019 г.] URL: <https://archives.gov.ru/documents/rules/office-work-rules-gos.shtml> (дата обращения: 28.03.2024).

6. Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях : приказ Росархива № 77 от 31.07.2023. URL: <https://bazanpa.ru/rosarkhiv-prikaz-n77-ot31072023-h6107544/> (дата обращения: 28.03.2024).

7. Митяев К. Г. Теория и практика архивного дела в СССР. М., 1958.

8. Теория и практика архивного дела в СССР : учебник. М., 1980.

9. Илизаров Б. С. Актуальные теоретические и методологические проблемы советского архивоведения : учеб. пособие. М., 1984.

10. Аверьянов Ю. И., Айвазова С. Г., Алексеева Т. А., Андреев А. П. [и др.]. Энциклопедический словарь. М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. С. 174.

11. Крайская З. В., Челлини Э. В. Архивоведение : учеб. пособие. М., 1996.
12. Автократов В. Н. Теоретические проблемы отечественного архивоведения. М., 2001.
13. Хорхордина Т. И. Российская наука об архивах: История. Теория. Люди. М. : Изд-во РГГУ, 2003.
14. Вовкотруб О. В., Фионова Л. Р. Архивоведение : учеб. пособие. Пенза : Изд-во ПГУ, 2006.
15. Булюлина Е. В. Теория и методика архивоведения : учеб. пособие. Волгоград : Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2006.
16. Алексеева Е. В., Афанасьева Л. П., Бурова Е. М. Архивоведение : учебник / под ред. В. П. Козлова. М. : Академия, 2007.
17. Бурова Е. М., Алексеева Е. В., Афанасьева Л. П. Архивоведение (теория и методика) : учебник для вузов / под ред. Е. М. Буровой. М. : ИД МЭИ, 2012.
18. Ромашин И. Е. Управление и экономика архивного дела в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Изд-во РГГУ, 2022.

Учебное издание

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ АРХИВНОГО ДЕЛА

С о с т а в и т е л и :

Фионова Людмила Римовна,
Вовкотруб Ольга Владимировна

Редактор *Е. А. Дергунова*
Технический редактор *Ю. В. Анурова*
Компьютерная верстка *Ю. В. Ануровой*

Подписано в печать 16.08.2024.
Формат 60×84¹/₁₆. Усл. печ. л. 3,02.
Заказ № 385. Тираж 34.

Издательство ПГУ
440026, г. Пенза, ул. Красная, 40
Тел.: (8412) 66-60-49, 66-67-77; e-mail: iic@pnzgu.ru

