

*Кузнецов А. К., к.и.н., доцент кафедры публичного права ФГБОУ ВО
«Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»,
Россия, г. Чебоксары*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО АРХИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 1991-2004 ГГ.

Аннотация: Представлен анализ развития архивного законодательства в 1991-2004 гг. Охарактеризованы основные законодательные акты, приведены проблемы при их реализации. Становление регионального архивного законодательства рассмотрено на примере Чувашской Республики.

Ключевые слова: архивное законодательство, архивное дело, архив, Чувашская Республика, 1991-2004.

Abstract: An analysis of the development of archival legislation in 1991-2004 is presented. The main legislative acts were described and problems in their implementation were highlighted. The establishment of regional archival legislation was considered on the example of the Chuvash Republic.

Keywords: archival legislation, archiving, archive, Chuvash Republic, 1991-2004.

1991-2004 гг. характеризовались глубоким реформированием всех направлений деятельности архивных учреждений. Отправной точкой данного этапа стали провозглашение государственного суверенитета России и ее субъектов, а также известные указы Президента РСФСР от 24.08.1991 № 82 «Об архивах Комитета государственной безопасности СССР» и от 24.08.1991 № 83 «О партийных архивах». Была ликвидирована ведомственная собственность

на архивные документы государственного происхождения, а архивы преобразованы в публичные и общедоступные.

Миллионы документов оказались вне сферы действия основных нормативных правовых актов. Лишь в 1993 г. архивная сфера, наконец-то, обрела свой основной закон – «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» (далее – «Основы законодательства») [10]. Это стало новым важным этапом реформирования архивной отрасли на демократических началах.

«Основы законодательства» установили для всех без исключения государственных и ведомственных архивов общий порядок хранения, комплектования, учета и использования архивных документов. Они впервые законодательно закрепили понятие Архивный фонд Российской Федерации, разделив его на государственную и негосударственную части, а также провозгласили общедоступность архивной документов и информационно-поисковых систем к ним.

Одним из главных упущений «Основ законодательства» явился вопрос о вертикали управления архивного дела на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Органы управления архивным делом субъекта и на уровне района, города имели разный статус, в прямой зависимости от которого находилась реализация их полномочий. Ошибка, допущенная «Основами законодательства», по мнению А.Н. Артизова, осталась не разрешенной. Единый подход к вопросу о статусе архивных органов на уровне субъекта и местного самоуправления отсутствует до сих пор [1].

Очень скоро стало ясно, что «Основы законодательства» оставили вне сферы внимания слишком большой круг вопросов. В конце 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, и «Основы законодательства» вошли с ней в противоречие. «Конституция зафиксировала тот факт, что наряду с системой государственной власти в стране действует не входящая в нее система органов местного самоуправления, которые имеют свою собственность и вправе самостоятельно определять и распоряжаться своими документами» [2].

Для решения этой и других проблем в 1994 г. в дополнение к «Основам законодательства» указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение об Архивном фонде Российской Федерации. Преимущество положения в том, что оно более детально прописало вопросы формирования, хранения, учета документов Архивного фонда Российской Федерации. Положение более или менее точно указало, какие учреждения и организации формируют государственную и негосударственную части Архивного фонда Российской Федерации, а также определило сроки временного хранения документов Архивного фонда в ведомственных архивах органов государственной власти, учреждений и организаций; порядок использования архивных документов [9].

Важным для архивистов стал пункт 9 положения, в соответствии с которым документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации с соответствующим научно-справочным аппаратом должны передаваться в государственные архивы по истечении сроков ведомственного хранения. Впервые было указано, что работа с группой негосударственных организаций должна проводиться на договорной основе. Однако законодательное закрепление договорная система получила только в 2004 г.

Завершающим актом сложного, но так необходимого этапа реформирования архивного дела страны стало принятие Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации». В законе нашли отражения вопросы разграничения полномочий федеральной, региональной и местной власти в архивной сфере; особенности правового положения документов Архивного фонда России; защита прав собственности на архивные документы [7].

В отличие от «Основ законодательства» в новом Федеральном законе наиболее детально, а главное технологично проработаны вопросы организации работы архивных учреждений по всем ее направлениям. Отдельные главы закона посвящены вопросам управления архивным делом (указаны нормы по созданию архивов, финансового и материально-технического обеспечения);

хранения и учета архивных документов; комплектования архивов; доступа к архивным документам и порядка их использования [7]. Значительно расширена сфера действия закона, нормы которого отныне обязательны к применению не только в отношении документов Архивного фонда Российской Федерации, но и других архивных документов.

Тем не менее, как отмечает Н.А. Храмцовская, обойден вниманием факт существования электронных документов, а также фото, кино- и т.д. документов. В то время как уже с 1990-х гг. все активнее используются цифровые технологии при создании аудио-, видео- и фотодокументов, чертежей и т.д., а хранение осуществляется на электронных носителях. Игнорирование архивным законом существования электронных документов, необходимости их сохранения создало реальную угрозу утраты огромного информационного ресурса, сформированного в электронном виде [11].

Еще одним дискуссионным аспектом является проблема архивов коммерческих структур. Действительно, Федеральный закон гласит: «Включение документов, находящихся в частной собственности, в состав Архивного фонда Российской Федерации оформляется договором между собственником или владельцем архивных документов и государственным или муниципальным архивом» [7]. Н.А. Храмцовская справедливо считает, что «ни один собственник документов не подпишет подобный договор с архивом без серьезных на то оснований. Законодательство не предлагает владельцам никаких выгод от того, что их документы войдут в состав Архивного фонда страны» [11].

Нельзя не отметить связи между архивным законом и, так и не принятым за годы реформ, Законом «О документационном обеспечении управления». Именно вопросы комплектования, особенно документами коммерческих архивов, остаются наиболее болезненными, в том числе и на сегодняшний день. В итоге это приводит к отсутствию значимых результатов улучшения состояния делопроизводства и архивного дела в учреждениях.

Архивное законодательство, как отмечает В.А. Еремченко, – это не только специальные акты по архивному делу, но и отражение вопросов архивной сферы в других правовых документах [3]. Немаловажное значение для развития архивного дела имеют нормы федеральных законов «Об информации, информатизации и защите информации», «Об участии в международном информационном обмене», «О государственной тайне», «Об обязательном экземпляре документов», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об авторском праве и смежных правах», «Об электронной цифровой подписи» и др.

Таким образом, законодательные акты, указы и постановления органов государственной власти и управления России явились фундаментом для формирования регионального законодательства. Так, впервые за всю историю архивного дела в Чувашской Республике 31 декабря 1994 г. был принят Закон Чувашской Республики «Об Архивном фонде Чувашской Республики и архивах». С принятием данного закона «архивисты республики получили важный инструмент регулирования деятельности органов государственной власти, общественных объединений и отдельных граждан в области создания, сохранения и использования документов, представлявших практическую, научную и историко-культурную ценность для народов Чувашии. Закон обеспечивал всем гражданам республики равные права в доступе к архивным документам и их всестороннее использование» [4].

Республиканский закон разработан более детально по сравнению с действовавшими на тот момент «Основами законодательства», охватывал большую сферу деятельности. Это объяснялось тем, что нормы закона были составлены с учетом Положения об Архивном фонде Российской Федерации.

В соответствии с «Основами законодательства» Архивный фонд Чувашии был также поделен на две части: государственную и негосударственную [8].

Вторая статья закона содержала определение архивной службы Чувашии как системы государственных архивных учреждений республики, осуществлявших государственную политику в области архивного дела.

Система архивной службы Чувашии состояла из: органов управления архивным делом муниципальных образований; архивных учреждений (центральных государственных архивов, центров хранения документации, архивов и центров хранения документации районов и городов республики); Государственной книжной палаты Чувашской Республики; других учреждений и предприятий, обеспечивавших ее деятельность. Ведение архивного дела в Чувашской Республике возлагалось на республиканский орган исполнительной власти – Комитет Чувашской Республики по делам архивов [6].

Новшеством архивного закона Чувашии стала также статья, регулировавшая порядок передачи прав собственности на архивы, основной которого являлся договор. В случае необходимости, уточнялись условия хранения и использования архивных документов [5]. Решение вопросов о передаче архивных документов, находившихся в собственности Чувашской Республики, в иную собственность осуществлялось по постановлению Государственного Совета Чувашской Республики.

Закон Чувашской Республики «Об Архивном фонде Чувашской Республики и архивах» затронул также проблему ликвидации негосударственных объединений, учреждений, организаций и предприятий, столь обострившуюся в 1990-х гг. В случае отсутствия правопреемников документы должны были передаваться на постоянное хранение в государственные архивы. Однако отсутствовало положение о передаче документов ликвидируемых организаций в упорядоченном состоянии. На практике необходимость в такой норме особенно чувствовалось при работе с организациями и учреждениями, с которыми государственные архивы не заключили договоры о сотрудничестве в архивном деле.

Право постоянного хранения документов районным и городским архивам было предоставлено согласно статье 19 закона. Необходимо подчеркнуть, что вопрос о праве постоянного хранения документов муниципальными архивными учреждениями не получил однозначного ответа в законодательных актах субъектов Российской Федерации. Наряду с Чувашией положительно этот

вопрос был решен еще в 15 регионах (республики Алтай, Удмуртия, Хакасия, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Хабаровский края, Курганская, Московская, Новосибирская, Тюменская области и др.) [1].

Таким образом, в рассматриваемый период было сформировано новое архивное законодательство, основу которого составили первые в своем роде «Основы законодательства», а затем Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации». Принятие таких документов имело принципиальное значение для дальнейшего развития и совершенствования архивной сферы. Появился унифицированный понятийный аппарат; были разграничены полномочия федеральной и региональных властей, а в 2004 г. и муниципальных образований; обозначены особенности правового положения архивных документов; освещены основные вопросы комплектования, учета, обеспечения сохранности, использования, доступа к архивным документам и международного сотрудничества.

Библиографический список:

1. Артизов А.Н. Архивное законодательство России: система, проблемы и перспективы (к постановке вопроса) // Отечественные архивы. 1996. № 4. С. 6.
2. Артизов А.Н. Архивное законодательство России: проблемы и перспективы // Вестник архивиста. 2002. № 2. С. 103-104.
3. Еремченко В.А. Основные проблемы реформирования архивного дела в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции Архивы Чувашии в XXI веке: опыт, проблемы и перспективы развития. Чебоксары: Госкомархив Чувашии. 2001. С. 16.
4. Кузнецов А.К. Государственная архивная служба Чувашской Республики в 1991-2004 годах: некоторые итоги деятельности // Исторический вестник. 2012. № 1. С. 18-36.
5. Кузнецов А.К. Обеспечение сохранности архивных документов в 1990-х годах (на примере Центрального государственного архива Чувашской Республики) // Вестник Чувашского университета. 2009. № 3. С. 106-111.

6. Кузнецов А.К. Сеть государственных архивов Чувашской Республики в начале 1990-х гг. // Вестник Чувашского университета. 2008. № 4. С. 57-61.

7. Об архивном деле в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ // «Российская газета». № 237. 27.10.2004.

8. Об Архивном фонде Чувашской Республики и архивах: Закон Чувашской Республики от 31 декабря 1994 г. № 9 // Советская Чувашия. 1995. № 5-6. С. 2-3.

9. Об утверждении Положения об Архивном фонде Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.03.1994 № 552 // «Российская газета». № 55. 24.03.1994.

10. Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах от 07.07.1993 № 5341-1 // «Ведомости СНД и ВС РФ», 19.08.1993, № 33, ст. 1311.

11. Храмцовская Н.А. Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»: заметки на полях // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2005. № 8. С. 25.