

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ АРХИВНОМ ДЕЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»: ЗАМЕТКИ НА ПОЛЯХ

Н.А. Храмовская

*ведущий эксперт компании ЭОС
по управлению документацией,
член Гильдии Управляющих Доку-
ментацией и ARMA International*

Закон “Об архивном деле в Российской Федерации” был принят 22 октября 2004 года. С момента принятия закона прошло десять месяцев – срок достаточный, чтобы дать первичную оценку его значения для общества и государства. Можно сразу сказать, что интерес к закону был проявлен очень небольшой. В средствах массовой информации активно освещался только сам факт его принятия. Руководители Федеральной архивной службы дали несколько интервью, посвященных наиболее важным, с их точки зрения, вопросам. Вышло несколько обзорных статей в специализированных журналах по делопроизводству, документообороту и архивному делу. На этом все и успокоилось. Страна начала жить по новому законодательству.

Качество законодательства проверяется практикой. Уже сейчас начинают сказываться заложенные в законе противоречия, которые могут существенно снизить его роль и значение, особенно для негосударственных организаций. В данной статье делается попытка оценить закон, исходя из практики работы архивов коммерческих организаций, и обсуждается его влияние на обеспечение сохранности архивных документов.

Для чего принят новый закон?

Основное “новшество”, вводимое законом, – дальнейшее разрушение единой государственной системы управления архивным делом в стране и раздел государственного архивного имущества. И если раздел имущества стал закономерным и неизбежным следствием административной реформы, то отказ федерального центра от контроля над деятельностью региональных и муниципальных архивов в условиях России представляется ошибкой, последствия которой будут сказываться десятилетиями.

Если “Основы законодательства об Архивном фонде” провозглашали, что “хранение, комплектование, учет и использование архивных фондов и архивных документов, находящихся на территориях” (статья 4) относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то по новому законодательству все это возложено на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Сделано это в рамках административной реформы, одним из основных направлений которой является разграничение полномочий центрального правительства и органов власти субъектов федерации.

Фактически, федеральная власть сняла с себя всю ответственность за организацию архивного дела в регионах. Реформирование Росархива и превращение его в Федеральное архивное агентство привели к значительному урезанию его полномочий и ограничению возможностей. В то же время региональные власти при проведении административной реформы в первую очередь постарались обеспечить подконтрольность себе региональных архивных органов, часто не учитывая особенностей и специфики архивной деятельности.

*Из выступления руководителя Федерального архивного агентства
В.П. Козлова 28 февраля 2005 года на коллегии Министерства культуры и массовых
коммуникаций Российской Федерации*

...реформа организации архивного дела на федеральном уровне не затронула архивные службы большинства субъектов федерации, что, по мнению Росархива, правильно. Однако в ряде субъектов такие изменения все же произошли. Они носили, на мой взгляд, хаотический, трудно поддающийся анализу характер. Сегодня архивные службы регионов фактически оказались изолированными от федерального центра, так как Росархив лишен полномочий по взаимодействию с ними, а в министерстве это направление деятельности будет оставаться периферийным, второстепенным минимум год.

Децентрализация архивной деятельности – это тема большого и серьезного разговора, поскольку именно в региональных и муниципальных архивах сосредоточено большинство документов, составляющих архивное богатство страны. Надежда на то, что при помощи одних только законодательных и нормативных актов можно наладить единообразную работу, является несбыточной мечтой, особенно когда речь заходит об архивах коммерческих организаций.

Термины и определения закона

Специалисты, изучающие законодательные акты, чаще всего раздел, содержащий определения терминов, пролистывают быстро, не вдаваясь в особенности формулировок – а жаль. Очень часто именно неудачно сформулированные определения создают проблемы, которые в дальнейшем не позволяют полноценно и эффективно использовать законодательные акты. Не избежал этой печальной участи и Федеральный закон “Об архивном деле”.

Наиболее неудачным и противоречивым является определение термина *“архивный документ”* (интересно, что отсутствует определение *“просто”* документа). По сравнению с *“Основами законодательства об Архивном фонде”*, данное определение было несколько изменено:

Фрагмент
документа

“Основы законодательства об Архивном фонде”, ст.1

Под архивным документом понимается документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для общества, а равно имеющий ценность для собственника;

Фрагмент
документа

“Закон об архивном деле”, ст.3 п.2

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

Такое определение *“архивного документа”* нелогично и бесполезно, поскольку:

- либо любой документ автоматически является архивным документом – и тогда зачем нужно было *“огород городить”*?
- либо нет, тогда возникает вопрос: а в чем, собственно, разница между архивным документом и *“просто”* документом? На этот вопрос закон ответа не дает.

Может быть, и стоит *разделить понятия “документ” и “архивный документ”* – но тогда нужно четко указать, как и когда обычный документ превращается в архивный. *В законе не зафиксирован механизм или критерии, по которым это можно было бы определить.*

В тексте закона термин *“документ”* не употребляется ни разу, всюду речь идет только об архивных документах, значит, на *“просто”* документы закон не распространяется. Другие действующие нормативные акты также не дают ответа на вопрос, как соотносятся *“документы”* и *“архивные документы”*, поэтому можно говорить о том, что в законодательстве существует брешь, в которую могут *“уплыть”* миллионы (архивных?) документов.

Ничего не стоит объявить об отсутствии в организации архивных документов, переименовать архив в *“отдел обработки оперативной документации”* и соответственно изменить наименование должностей сотрудников. Учитывая то, что 90-95% всех документов имеют временный срок хранения (до 5 лет), можно таким образом вывести из-под действия закона подавляющее большинство документов организации. Особенно легко это могут сделать коммерческие организации, самостоятельно определяющие свою структуру и штаты.

Если собственник не хочет заниматься проблемами обеспечения сохранности, не желает тратить деньги на организацию архивного хранения и обработку

и т.д., то ему достаточно заявить, что все его документы живут активной жизнью, используются в оперативной работе, и поэтому архивных документов у него вообще нет. Как только истекает минимальный срок хранения, собственник тут же *“обнаруживает”*, что документы ему в оперативной работе больше не нужны, и с радостью их уничтожает.

Чего же не хватает в определении, приведенном в законе? Поскольку этот закон – прямого действия, он должен давать четкие критерии, используя которые собственники документов, а также государственные органы, суды и т.д. могли бы самостоятельно определить, является ли данный конкретный документ архивным или нет.

Приведенное в законе определение не позволяет однозначно установить, в случае судебного разбирательства, когда конкретный документ подпадает под действие закона. Слова *“подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства”* – это не более, чем бесполезная литературная *“красивость”*, поскольку критерии значимости документов у государства, различных организаций и физических лиц могут быть совершенно различны и даже противоположны. К примеру, Федеральная налоговая служба с удовольствием бы отнесла к документам постоянного хранения всю документацию организаций, необходимую ей для налоговых проверок, а у подконтрольных организаций на этот счет совершенно противоположная точка зрения.

Отнесение документа к составу Архивного фонда представляет определенную, закрепленную в законе и в нормативных актах процедуру, когда специальная комиссия проводит экспертизу ценности и принимает решение, которое документируется. Подобный подход можно было бы использовать и для разработки критериев, позволяющих провести различие между архивными и не-архивными документами, и установить тот момент времени или событие, при наступлении которых документ становится архивным.

Когда в организации появляется новый вид документов, он должен быть включен в номенклатуру дел и ему должен быть установлен срок хранения. Фактически при этом происходит предварительная экспертиза ценности, так что включение вида документов в номенклатуру дел можно рассматривать (возможно, с учетом срока хранения) одновременно и как отнесение его к категории архивных.

Похожую позицию высказал в своем интернет-интервью А.Н. Артизов, относя к архивным документам все, что имеет срок хранения более 3 лет.

Мнение

Из интернет-интервью Заместителя руководителя Федерального архивного агентства Андрея Николаевича Артизова «Законодательное регулирование архивного дела в Российской Федерации» 1 декабря 2004 года

В процессе деятельности всех юридических лиц разных форм собственности в год образуется примерно 400 млрд. листов документов. Из этих 400 млрд. листов документов порядка 3% поступает на хранение в архивы. Документы, поступающие на

вечное хранение в архивы, это документы Архивного фонда РФ. Документы, имеющие определенную значимость для самого собственника этих документов, являются архивными документами и имеют срок хранения – три года, пять лет, 10 лет, 75 лет. Бухгалтерский отчет хранится пять лет, налоговая документация – 10 лет. Есть еще большая масса документов, так называемые «однодневки», – у них нет никакого срока хранения.

Основы законодательства регулировали вопросы хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда, то есть речь идет о тех 3% документов, которые подлежат постоянному хранению. И фактически за пределами его действия оставались вопросы сохранности других архивных документов, которые имеют другие сроки хранения, но не являются документами Архивного фонда РФ. Новый закон затрагивает вопросы сохранности, учета, использования и документов Архивного фонда, и других архивных документов.

Однако все сказанное – это лишь мнение одного из руководителей Федеральной архивной службы. В самом законе область его применения определена не очень четко, и нужно подождать и посмотреть, последуют ли попытки подвести негосударственные документы под этот закон, и какую позицию в этом случае займут суды.

Интересно, что в законодательстве ряда зарубежных стран предусмотрено, что если срок хранения не установлен и документально не зафиксирован, то на такой документ автоматически распространяется бессрочный срок хранения и его уничтожение запрещается до тех пор, пока он не будет включен в номенклатуру в установленном порядке. Подобное законодательное требование заставляет организации, независимо от формы собственности, регулярно проводить работу по экспертизе ценности документов и, самое главное, тщательно ее документировать.

Весьма своеобразно в законе определен термин *“временное хранение документов”* – “в течение сроков, установленных нормативными правовыми актами”. Таким образом, хранение документов свыше этих сроков (скажем, исходя из деловых потребностей организации) – чем оно является?

Понятие “временное хранение документов Архивного фонда” является крайне неудачным, поскольку оно имеет *совершенно другой смысл*, чем созвучное понятие “временное хранение архивных документов”. Это может ввести в заблуждение сотрудников ведомственных и коммерческих архивов, и ряд документов могут быть уничтожены по истечении сроков *хранения в организации*, указанных в законе. Пустая фантазия? Не совсем: так, вскоре после выхода закона, на сайте журнала “Двойная запись” появилась информация следующего содержания:

Свидетельство о рождении будут хранить целый век
(<http://www.2z.ru/dz/dz.pl?page=newstape&id=3903>)

Сегодня Госдума приняла в третьем чтении закон об архивном деле. Им будут регулироваться порядок хранения, комплектования, учета, финансового и материально-технического обеспечения архивного фонда РФ.

Законом установлены сроки хранения различных документов. В частности, записи актов гражданского состояния должны храниться 100 лет, документы по приватизации жилья и записи нотариальных действий – 75 лет, технологическая, конструкторская и патентная документация – 20 лет, научная – 15. Самый небольшой срок хранения у фото, кино- и видеодокументов – от 3 до 5 лет.

В законе *отсутствуют определения электронного документа, а также фото-, кино- и т.д. документов.*

Если фотодокумент еще может быть электронным (поскольку это не противоречит данному определению), то фотодокумент, согласно определению ГОСТ Р 51141-98, должен быть “создан фотографическим способом” – и получается, что электронная фотография к фотодокументам не относится. Такая же неопределенность существует и с понятием кинодокумента.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 1-ФЗ “Об электронной цифровой подписи”

Фрагмент
документа

Статья 3. Электронный документ – документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме

ГОСТ Р 51141-98 “Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения”

Фрагмент
документа

Ст.2.1 п.8. Аудиовизуальный документ: Документ, содержащий изобразительную и звуковую информацию

Ст.2.1 п.9. Кинодокумент: Изобразительный или аудиовизуальный документ, созданный кинематографическим способом

Ст.2.1 п.10. Фотодокумент: Изобразительный документ, созданный фотографическим способом

Ст.2.1 п.12. Фонодокумент: Документ, содержащий звуковую информацию, зафиксированную любой системой звукозаписи

Складывается впечатление, что разработчики закона об архивном деле не слышали о существовании такой диковинки, как электронные документы, и понятия не имеют о том, что в настоящее время большинство аудио-, видео- и фотодокументов, чертежей и т.д. производятся с использованием цифровых технологий и хранятся на электронных носителях.

Пример 1

О частных архивах замолвите слово

Хотя закон провозглашает, что он распространяется на все организации вне зависимости от форм собственности, на самом деле большинство его статей к коммерческим структурам, их архивам и документам не имеет никакого отношения. Складывается впечатление, что положения, относящиеся к негосударственным архивам и документам, были включены в текст закона в последний момент.

Позиция руководства Росархива по вопросу частных архивов всегда (и до, и после принятия нового закона) была четкой и ясной. Документы, не входящие в состав Архивного Фонда России, Росархив не интересуют.

Мнение

Из интернет-интервью Заместителя руководителя Федерального архивного агентства Андрея Николаевича Артизова «Законодательное регулирование архивного дела в Российской Федерации» 1 декабря 2004 года (<http://ipnpu.ru/article.php?idarticle=000696>)

Что касается частных архивов, то их появляется все больше и больше. Это дело каждого частного собственника, как он обеспечивает условия хранения своих документов. Требования закона одно: частный собственник обязан обеспечить сохранность этих документов в сроки, установленные нормативными правовыми актами РФ. Если он их не обеспечивает, то может быть за это наказан. Но выполнять требования закона он должен самостоятельно. В этом смысле наш закон вполне либерален. Это тоже его отличительная черта, которая соответствует подходам, связанным с организацией архивного дела во многих западноевропейских государствах.

Обязанности, в том числе и коммерческих организаций, закреплены в статье 23 “Обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций по комплектованию государственных и муниципальных архивов архивными документами”. В этой статье рассмотрен ряд сложных ситуаций. Полезно упоминание о перечнях, и о сохранении документов в случае ликвидации предприятий; хорошо, что подчеркнута необходимость сохранения документов по личному составу.

В законе определено понятие “документов по личному составу” и, что еще более существенно, все они отнесены к архивным документам. К сожалению, включение в законодательство требований по обеспечению сохранности этой важной для общества и граждан документации само по себе эту задачу не решает. Соответствующий клубок проблем увеличивается с каждым годом, а конкретного решения до сих пор не принято.

Следствием подобного пренебрежения к документам по личному составу может стать возрастание социальной напряженности, поскольку до сих пор большинство наших граждан при оформлении пенсии, из-за плохого ведения кадрового делопроизводства в организациях, вынуждены обращаться в архивы для подтверждения своего трудового стажа.

Коммерческие организации, пользуясь отсутствием строгого государственного контроля, часто игнорируют требования законодательства и нормативных актов в отношении ведения и организации хранения кадровой документации, не желая тратиться на “никому не нужные”, с их точки зрения, бумажки. Складывается парадоксальная ситуация: ни работодателям, ни государству эти документы не нужны, а ведь именно они обязаны, в соответствии с законодательством, обеспечить их сохранность.

У граждан нет возможности проверить, как работодатели исполняют требования законодательства о сохранении документов по личному составу (для сравнения: Пенсионный фонд хоть “письма счастья” рассылает, и можно убедиться, что пенсионные выплаты поступают).

О том, что ведомственные архивы даже федеральных органов государственной власти не обеспечили надлежащую организацию хранения документов, говорил в своем выступлении на Коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций руководитель Росархива В.П. Козлов.

Мнение

Из выступления руководителя Федерального архивного агентства В.П. Козлова 28 февраля 2005 года на коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации

Обработка ведомственных архивов подтвердила высочайшую степень небрежности со стороны руководства ликвидированных министерств и ведомств организацией ведомственных архивных служб, о чем не раз на протяжении последних десяти лет Федеральная архивная служба информировала правительство. Соответствующие поручения и даже специальное запроотоколированное решение правительства 1999 г. по налаживанию ведомственных архивных служб в большинстве министерств и ведомств не были выполнены.

Чего же тогда ожидать от коммерческих структур?

Неудачно определен в законе и порядок включения частных документов состав Архивного фонда РФ.

Фрагмент документа

Статья 6 “Включение архивных документов в состав Архивного фонда Российской Федерации” Закона об архивном деле в РФ

7. Включение документов, находящихся в частной собственности, в состав Архивного фонда Российской Федерации осуществляется на основании экспертизы ценности и оформляется договором между собственником или владельцем архивных документов и государственным или муниципальным архивом. В данном договоре указываются обязанности собственника или владельца архивных документов по хранению, учету и использованию документов Архивного фонда Российской Федерации.

Ни один собственник документов не подпишет подобный договор с архивом без серьезных на то оснований. Законодательство не предлагает владельцам никаких выгод – ни моральных, ни материальных – от того, что их документы войдут в состав архивного фонда страны. Добровольно и бескорыстно возлагать на себя дополнительные обязанности по хранению, учету и использованию документов Архивного фонда РФ большинство коммерческих структур не желают, тем более, что в статье 11 закона на собственника возлагаются и другие дополнительные и весьма обременительные обязанности:

Фрагмент документа

Статья 11 “Особенности гражданского оборота документов Архивного фонда Российской Федерации, находящихся в частной собственности” Закона об архивном деле

1. Документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в частной собственности, могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом. При этом правопреемник обязан уведомить о переходе к нему прав собственника соответствующий государственный, муниципальный архив, музей, библиотеку, организацию Российской академии наук, с которыми прежний собственник заключил договор.

2. При переходе прав собственника на документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в частной собственности, к другому лицу к этому лицу переходят обязанности, указанные в договоре, предусмотренном частью 7 статьи 6 настоящего Федерального закона.

3. Если собственник особо ценных документов и охраняемых государством документов не выполняет свои обязанности по хранению, учету и использованию этих документов, что может привести к утрате ими своего значения, такие документы по решению суда могут быть изъяты у собственника в соответствии со статьей 240 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4. В случае проведения торгов по продаже архивных документов, находящихся в частной собственности, организаторы торгов обязаны не позднее чем за 30 дней до дня их проведения проинформировать в письменной форме о месте, времени и условиях продажи архивных документов специально уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти и соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архивного дела, на территории которого проводятся торги. Нарушение данного порядка продажи архивных документов может служить основанием для возникновения у специально уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти и соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архивного дела права требовать в судебном порядке в соответствии с гражданским законодательством перевода на них прав и обязанностей покупателя.

Именно поэтому в состав Архивного фонда РФ попадают, как правило, документы ликвидированных или обанкротившихся коммерческих организаций.

Спорна и двусмысленна формулировка статьи 10, регулирующей **правовое положение документов приватизированных предприятий и организаций.**

Фрагмент документа

Статья 10 “Особенности правового положения архивных документов, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований” Закона об архивном деле

4. В случае приватизации государственных или муниципальных предприятий образовавшиеся в процессе их деятельности архивные документы, в том числе документы по личному составу, остаются соответственно в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации и муниципальной собственности.

Авторы закона, вероятно, имели в виду те документы, которые были созданы в организациях и на предприятиях до их приватизации, – но текст статьи допускает и расширительное толкование, а именно, что все созданные в приватизированных организациях документы (вне зависимости от времени создания) являются государственной собственностью. Кроме того, данная статья не учитывает, что в организациях помимо организационно-распорядительной, кадровой и бухгалтерской документации существуют и другие архивные документы (планы помещений, документация на оборудование и технические процессы, научно-техническая документация и т.д.), которые по логике должны приватизироваться вместе прочим имуществом.

Хотя закон предусматривает возможность приобретения в собственность архивных документов (включая документы Архивного Фонда) организациями и физическими лицами, в нем не закреплено право создания архива таких документов. **Формулировка ст.13 п.2 некорректна – ее можно трактовать и как запрет на создание частного архива из документов, приобретенных “на стороне”.**

Фрагмент документа

Статья 13 “Создание архивов” Закона об архивном деле

2. Организации и граждане вправе создавать архивы в целях хранения образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов, в том числе в целях хранения и использования архивных документов, не относящихся к государственной или муниципальной собственности.

Наконец, в законе содержится требование, суть которого состоит в том, что **собственник архива должен основательно потратиться на организацию хранения архивных документов:**

Фрагмент документа

Статья 15 “Финансовое и материально-техническое обеспечение архивного дела” Закона об архивном деле

1. Государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юри-

дического лица, обязаны обеспечивать финансовые, материально-технические и иные условия, необходимые для комплектования, хранения, учета и использования архивных документов, предоставлять создаваемым ими архивам здания и (или) помещения, отвечающие нормативным требованиям хранения архивных документов и условиям труда работников архивов.

Для коммерческих структур – это дополнительный повод задуматься, не лучше ли им работать исключительно с “обычными” документами и обойтись без “архивных”. В этом случае государство не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность организации и регламентировать, как она должна обращаться со своей собственностью.

Только очень солидные компании могут позволить себе роскошь взять на себя подобные обязательства. Затраты на оборудование современного архивохранилища, с точки зрения руководства коммерческих организации, не окупают себя, т.к. большую часть составляют документы временного срока хранения, которые, по мнению руководства, спокойно могут “пролежать” отпущенный им законодательством срок где-нибудь в подвале или под лестницей.

Архивные электронные документы: существуют ли они?

В статье 5 Закона об архивном деле электронные документы отнесены к Архивному фонду РФ. Поразительно, но это единственное (!) упоминание о них в законе, написанном, судя по дате, уже в третьем тысячелетии.

Далее, в статье 6 говорится:

Фрагмент документа

Статья 6 “Включение архивных документов в состав Архивного фонда Российской Федерации” Закона об архивном деле

6. Экспертизе ценности документов подлежат все документы на носителях любого вида, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности. До проведения в установленном порядке экспертизы ценности документов уничтожение документов запрещается.

Все бы хорошо, но есть одна маленькая проблемка: установленные законом сроки ведомственного хранения совершенно не учитывают особенностей обработки и хранения документации на электронных носителях. Таким образом, закон закрепляет существующее пренебрежительное отношение к электронным документам и практически гарантирует их утрату для общества и государства через 7-10 лет после создания. Будет интересно посмотреть, как архивисты через 75 лет будут проводить, скажем, экспертизу электронных документов по

приватизации (если, конечно, каким-то чудом найдут к тому времени устаревшее оборудование, программное обеспечение и специалистов, чтобы их прочитать).

Статья 22 закона “Сроки временного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации до их передачи на постоянное хранение” звучала бы довольно разумно, если бы была написана где-то в конце прошлого тысячелетия, в стародавние времена, когда слово документ подразумевало бумажный документ, научная документация означала главным образом бумажные отчеты, фотодокументами были фотопластинки, пленки и отпечатки на фотобумаге и т.д. Сегодня статья 22 воспринимается не иначе, как “смесь божьего дара с яичницей” – в ней в одну кучу свалены понятия о том, что записано, как записано, на каком носителе хранится, и кому принадлежит.

Так, электронный документ со сведениями по личному составу, согласно этой статье, должен храниться “на местах” 75 лет, что, мягко говоря, глупость. Законодателю следовало бы установить, что все документы Архивного фонда на электронных носителях должны передаваться на постоянное и длительное хранение в специальные архивы сразу по миновании оперативной надобности в них, и уж никак не позже 3-5 лет с момента создания. Почему – отдельный и большой разговор; здесь достаточно сказать, что сегодня такой подход – общепринятая мировая практика.

Более того, наши архивы сейчас не готовы к приему документов на электронных носителях и к организации надежного и профессионального долговременного хранения таких материалов.

Практически полное игнорирование законом существования электронных документов, необходимости их передачи на архивное хранение создает угрозу реальной утраты огромного информационного богатства страны, накопленного в электронном виде, причем богатства, которое стоит больших денег. К сожалению, как это обычно бывает в архивном деле, объемы и стоимость утраченного станут ясны через десятилетие-другое, когда восполнить потери будет уже невозможно.

Отчет “Аутентичность электронных документов”, подготовленный Лаурой Миллар для ЮНЕСКО и Международного Совета Архивов (ICA Study 13-2), январь 2004 года

Во многих частях света, и особенно в развивающихся странах, правительства воспринимают архивы как пережитки прошлого, где материалы сохраняются из-за их исторической ценности, а не в качестве свидетельства прав и обязательств правительства и граждан. В результате финансовая и организационная поддержка программ управления документами ограничена, особенно в отношении оперативных и электронных документов. Национальные архивы многих развивающихся стран прозябают в нищете, не имея необходимых ресурсов, нормальных помещений и инфраструктуры.

... Как заметил один из участников Глобального форума 2002, “реформирование государственного сектора стало практически глобальным явлением. Печальная ре-

альность, однако, состоит в том, что реформы не могут идти успешно в отсутствие правильных, надежных и легкодоступных документов, и этот факт не осознается многими развивающимися странами.”

... Растущее использование информационных технологий бросает еще один вызов традиционному взгляду на документы и архивы. Все правительства стараются компьютеризировать свои основные функции и используют информационные технологии для повышения эффективности своей деятельности. Однако они очень редко консультируются с хранителями документов относительно того, как добиться, чтобы и после автоматизации сохранялись существенные свидетельства – документы – являющиеся основанием для документируемых действий и операций... Национальные архивы должны быть в авангарде, переходя от чисто архивной работы к работе также и с текущими документами, и затем и с системами, в которых эти документы существуют; от пассивной подхода – к опережающему.

Статьи закона о вывозе документов также совершенно не учитывают существование электронных документов, которые можно пересылать по каналам связи. Не учитывается и то, что применительно к ним *подлинник и копия могут быть неотличимы.*

Фрагмент документа

Статья 29 “Вывоз и ввоз архивных документов” Закона об архивном деле

1. Вывоз за пределы Российской Федерации архивных документов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также документов Архивного фонда Российской Федерации, находящихся в частной собственности, запрещается.

2. Архивные документы, находящиеся в частной собственности, могут быть вывезены за пределы Российской Федерации. Заявленные к вывозу указанные архивные документы подлежат экспертизе ценности документов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Фрагмент документа

Статья 30 “Вывоз и ввоз копий архивных документов” Закона об архивном деле

Вывоз за пределы Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию приобретенных и (или) полученных на законных основаниях копий архивных документов на носителях любого вида осуществляются без ограничений, за исключением вывоза копий архивных документов, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Доступ к архивным документам и их использование

Еще один важный момент, на который стоит обратить внимание – это порядок ограничения доступа к документам, содержащим сведения персонального характера. Ограничение на доступ снимается:

- через 75 лет после создания, или
- ранее этого срока, с согласия гражданина или его наследников.

Закон не учитывает возможность того, что через 75 лет со дня создания документа человек еще может быть в добром здравии, и позволяет в этом случае раскрывать персональную информацию без согласия гражданина. Наверное, было бы логичнее и правильнее установить, что персональная информация может быть раскрыта без письменного согласия гражданина или его наследников только после его смерти, но не ранее 75 лет с момента создания документа.

Выводы

Закон 2004 года “Об архивном деле в Российской Федерации” в основном решает вопросы разделения собственности и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Возможно, когда передел имущества закончится, появится время для разработки и принятия нового архивного законодательства, регулирующего насущные вопросы организации делопроизводства и архивного дела в стране.

Попытка распространить действие закона на архивные документы, находящиеся в частной собственности, не может быть признана успешной, т.к. в законе не зафиксированы реальные рычаги регулирования и контроля со стороны государства за деятельностью коммерческих организаций в области архивного дела. Коммерческие структуры по закону являются собственниками своих документов, и ограничить их права на документы или возложить на них какие-либо дополнительные обязанности можно только с их согласия, которое они едва ли дадут, не получив за это соответствующей компенсации.

Важность создания качественной законодательной и нормативной базы, в особенности в период активного внедрения систем электронного документооборота и использования электронных документов во всех сферах деятельности, как государственной, так и деловой, постоянно подчеркивается в документах Международного Совета Архивов и Юнеско.

Отчет “Аутентичность электронных документов”, подготовленный Лаурой Миллар для ЮНЕСКО и Международного Совета Архивов (ICA Study 13-2), январь 2004 года

... Хорошая законодательно-нормативная база критически важна для эффективного управления как бумажными, так и электронными документами... Во многих ча-

Фрагмент документа

стях света отсутствует соответствующее реалистичное и исполняемое на практике законодательство. Как отмечают авторы отчета Международного совета архивов за ноябрь 2002 года, существует “лоскутное одеяло национальных законов”, но “эти законы не обеспечивают согласованного режима сохранения документов.”

... Во многих развивающихся странах архивное законодательство регулирует управление “архивными” документами, к которым относят неоперативные и исторические документы. Часто законодательство не позволяет национальным архивам участвовать в управлении оперативными документами или в разработке систем делопроизводства и документооборота. Однако в электронную эпоху шансы защитить и сохранить документы невелики, если архивисты будут ждать установленные 25-30 лет, прежде чем примут участие в заботе о них.

Далее, архивистов могут даже не привлекать к управлению оперативными бумажными документами и к разработке систем управления документами. Но если приходит в упадок “бумажное” делопроизводство, то мало надежды, что государство сможет разработать эффективные и надежные электронно-информационные системы.

Для того, чтобы обеспечить хорошее управление документами, начиная от момента их создания, через использование в организации, и до окончательного сохранения в качестве свидетельства действий и принятых решений, нужно сильное и эффективное законодательство.

К сожалению, наша страна при разработке законодательно-нормативной базы архивной отрасли по-прежнему часто движется в направлении, противоположном тому, куда идут экономически развитые страны, и которое рекомендует Международный совет архивов. Это создает реальную угрозу для сохранности информационного богатства России.

*В ближайших номерах журнала читайте статью
Н.А. Храпцовой «Архивное дело: вся власть регионам».*

Сегодня практически любой федеральный закон дублируется на региональном уровне, и у него появляется 65 “меньших братьев”. Не стал исключением и Федеральный Закон “Об архивном деле” – сразу после его принятия в октябре 2004 года в регионах началась разработка и утверждение новых региональных законов об архивном деле, которые, вместе с федеральным законом, образуют законодательство об архивном деле в Российской Федерации.

Будут проанализированы девять региональных законов и законопроектов в попытке выявить тенденции развития архивного законодательства в регионах, определить положительные и отрицательные последствия самостоятельности областей и республик в области управления архивным делом.

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

«»

Леонард Луис Левинсон