

ПРОБЛЕМЫ АРХИВНОГО ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Н.А. Храмовская

ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Принятие в 2004 году нового закона «Об архивном деле в Российской Федерации» обострило проблему, заложенную еще в Основах архивного законодательства 1994 года. Тогда, с учетом изменения государственного строя и появления частной собственности, были посеяны первые зерна размежевания архивных документов на *государственные и негосударственные*. Последствия такого решения еще долго будет чувствовать вся страна, т.к. в результате колоссальное количество документов (особенно по личному составу ликвидированных коммерческих организаций) уже утрачено и продолжает утрачиваться ежегодно. Реальных рычагов, которые бы позволили изменить ситуацию в лучшую сторону, до сих пор не найдено.

Закон 2004 года создал *похожие проблемы, но уже для государственных организаций*, включая территориальные подразделения федеральных органов власти.

Законодатели заложили мину замедленного действия

Проблема организации хранения документов федеральных органов власти в регионах возникла, что называется, на пустом месте. Дело в том, что с принятием нового закона об архивном деле единый Архивный фонд Российской Федерации был разделен на три части:

- *федеральные* архивные документы,
- *региональные* архивные документы и
- *муниципальные* архивные документы.

Это был достаточно логичный и понятный шаг, тесно связанный с проводимой в тот момент административной реформой. Но!!! *Разделяя собственность на документы, никто и не подумал соответствующим образом изменить систему комплектования и хранения документов, существовавшую еще с советских времен*. Наоборот, в статью 21 закона было введено положение, которое должно было сохранить прежний порядок:

О тонкостях выбора коммерческого архива, которому бы вы решились доверить хранение своих документов, читайте в статье В.А. Кононова «Гарантии безопасности документов при их передаче на внеофисное хранение» на стр. 48 журнала № 9' 2006



Пункт 2 статьи 21 «Передача документов Архивного фонда Российской Федерации на постоянное хранение» Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»

Документы Архивного фонда Российской Федерации, образовавшиеся в процессе деятельности территориальных органов, федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, могут передаваться в государственные архивы субъекта Российской Федерации на основании договора между органом или организацией, передающими указанные документы, и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архивного дела.

К сожалению, разработчики закона не учли современных реалий.

Разделение собственности на документы тут же провело черту между «своими» и «чужими». Сразу встал вопрос о финансировании работы региональных и муниципальных архивов с «чужой» собственностью. Конечно, если бы обработка и хранение «чужих» документов могли приносить доход, то никто бы этому не противился. Но на архивных документах, к сожалению, редко удается заработать.

Поскольку мы сейчас живем в капиталистической стране, то совершенно естественно, что подавляющее большинство граждан и организаций под «договорными отношениями» понимают, прежде всего, оказание платных услуг. В пользу этой точки зрения говорит тот факт, что во взаимоотношениях с негосударственными организациями (которые первыми были отнесены к «чужому лагерю») такие договоры используются повсеместно.

Трудно понять, почему разработчики закона предполагали, что термин «договорные отношения» подразумевает оказание бесплатных услуг.

В результате остро встал вопрос о документах территориальных подразделений федеральных органов власти, таких, как суды, прокуратуры, налоговые органы, органы службы безопасности, таможенные органы, комиссариаты, органы статистики, управления федерального казначейства, контрольные и надзорные службы, службы занятости населения, отделения Пенсионного фонда, федеральные государственные учреждения и унитарные предприятия, учреждения культуры и образования и т.д. По новому закону получается, что вся их документация является федеральной собственностью и должна быть принята на хранение в федеральные архивы, которых у нас (внимание!) целых 15. Два в Санкт-Петербурге, один во Владивостоке и двенадцать в Москве.

Отсутствие свободных площадей в архивах всех уровней

Отсутствие свободных площадей в архивах — проблема не новая, но сильно обострившаяся за последние десятилетия.

В декабре 2005 года на коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ отдельно рассматривался вопрос обеспеченности площадями государственных архивов.

В решении Коллегии при оценке сложившегося положения неоднократно употребляется слово «катастрофическое», что в устах наших архивистов означает еще одну попытку достучаться до руководства страны и обратить внимание на то, что архивы создаются и функционируют отнюдь не ради удовлетворения любопытства историков. На практике архивные документы все чаще требуются для защиты правовых и материальных интересов государства, юридических и физических лиц. Они имеют значительную, вполне измеримую в «денежных знаках» ценность.

На заседании Коллегии приводились следующие данные. Из 16 федеральных архивов 2/3 загружены на 90–100% и не могут осуществлять планомерный прием документов. Тем более не идет речи о досрочном приеме чего-либо «от ликвидируемых государственных органов, организаций и негосударственных структур». Аналогичная неудовлетворительная ситуация сложилась и в субъектах Российской Федерации, где загрузка государственных архивов составляет 90–100%, а условия хранения документов в ряде регионов «далеки от нормативных».

**Фрагмент
документа**

Решение коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 26.12.2005 г. № 27 «Об обеспеченности площадями государственных архивов Российской Федерации»

Отсутствие свободных площадей привело к катастрофическому росту объемов дел, хранящихся в организациях сверх законодательно установленного срока. Ситуация особенно обострилась в связи с процессами реформирования федеральных и региональных органов и организаций в ходе административной реформы и ликвидации в результате банкротства негосударственных структур...

Всего за период до 2015 г. государственным архивам необходимо принять (без учета объемов дел, которые будут подлежать приему от ликвидируемых органов и организаций, что не поддается подсчету) 14,0 млн.ед.хр., отнесенных в установленном порядке к составу Архивного фонда Российской Федерации, а также документов по личному составу, в том числе федеральным архивам — около 5,2 млн.ед.хр., площади для которых отсутствуют.

Совершенно ясно, что решить данную проблему «по мановению волшебной палочки» не удастся. Нужны, прежде всего, немалые финансовые вливания.

Цена вопроса

Для начала приведем стоимость хранения одного дела по данным Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ.

Из пояснительной записки к проекту постановления Правительства РФ «О передаче архивных документов, образующихся в деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в государственную собственность субъекта Российской Федерации в случае передачи их на постоянное хранение в государственные архивы субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность в случае передачи их в муниципальные архивы» (письмо Минкультуры от 14.04.2006 г. № 18-01-35/05-ЛН)

...Средняя стоимость [хранения одного дела в государственных архивах субъектов Российской Федерации] на начало 2005 г. составляла **10 руб. [в год]**. Расчеты показывают, что ежегодный прием документов федеральных структур в государственные архивы субъектов Российской Федерации потребует в первый год передачи выделения из федерального бюджета средств в объеме около 4,4 млн. руб. (в среднем около 48 тыс. на один субъект Российской Федерации).

Однако с каждым годом сумма ежегодной выплаты будет возрастать, поскольку придется оплачивать не только вновь передаваемые, но и уже хранящиеся архивные документы.

В июне 2005 г. были приведены данные о фактической стоимости хранения документов в регионах, которые продемонстрировали большой разброс цифр.

Из доклада заместителя начальника Управления комплектования, организации услуг и архивных технологий, начальника отдела Росархива Т.А. Мещериной «О реализации Федерального Закона “Об архивном деле в Российской Федерации”», 14 июня 2005 г.

В 46 республиках, краях и областях стоимость хранения 1 дела в государственном архиве субъекта Российской Федерации колеблется в размере **от 3** до 10 рублей, в 16 — от 10 до 20 рублей, в 11 — **от 20 и выше**. Можно привести конкретные примеры.

Минимальная стоимость хранения 1 дела: Максимальная стоимость хранения 1 дела:

Регион	руб./год
Курская обл.	2,90
Новгородская обл.	3,60
Владимирская обл.	3,68
Брянская обл.	3,69
Рязанская обл.	3,79
Тверская обл.	4,00

Регион	руб./год
Ханты-Мансийский АО	133,00
Таймырский АО	68,13
г. Санкт-Петербург	51,00
Ярославская обл.	50,00
Магаданская обл.	38,48
Коми-Пермятский АО	32,71

Приведенная нами стоимость хранения была рассчитана путем деления расходов бюджетных средств, выделенных на содержание государственных архивов, на количество хранящихся там дел. Следует отметить, что при

использовании такой методики стоимость хранения может заметно упасть, если архивы переполнены свыше нормы.

На оперативном совещании у губернатора Брянской области 29 мая 2006 года были приведены следующие неутешительные факты:

Пример 1

В Карачевском и Суражском районных архивах не ведется работа по планоному приему документов, в том числе и от ликвидированных организаций и предприятий, с 2002 года. Карачевский районный архив хранит 100 фондов, 13 907 дел. Площадь хранилища, которое находится в полуподвальном помещении, составляет 25 кв.м., по нормативам необходимо 35 кв.м. Из-за нехватки места документы лежат в хранилище и на полу, и в проходе, и в кабинете заведующего архивом. Понятно, что работать с документами при таком их размещении очень трудно, к тому же нарушаются требования пожарной безопасности. При этом в организациях и предприятиях района находится 2 700 дел, подлежащих приему. Последняя проверка в мае 2006 года показала, что скученность и плохие условия для работы специалистов не позволяют им должным образом вести учет.

Похожая ситуация и в Суражском районном архиве: там хранится 99 фондов, 17 581 дел, площадь хранилища — 28,6 кв.м., а по нормативам требуется 45 кв.м. В организациях и предприятиях района ждут своего часа 3 900 дел, которые надо сдавать в архив. От ликвидированных сельских администраций необходимо принять еще 375 дел, хозяйственных книг и дел по личному составу.

В подобной ситуации желание Росархива переложить на регионы бремя забот о «чужих» документах, естественно, вызывает весьма эмоциональную реакцию. Сегодня всем, в том числе и Росархиву, пора понять, что архивная отрасль, как и любая другая, должна научиться существовать в условиях рыночной экономики, один из основных принципов которой заключается в том, что любая работа должна быть достойно оплачена.

Предлагаемые подходы к решению проблемы

Данная проблема обсуждается уже почти два года, и вариантов ее решения пока предложено не очень много. Три основных были названы в докладе Руководителя Федерального архивного агентства В.П. Козлова в октябре 2005 года на заседании Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве¹.

¹ Доклад Руководителя Федерального архивного агентства В.П. Козлова на заседании Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве 20 октября 2005 г. «О проблемах взаимодействия архивных органов и учреждений субъектов Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, иными государственными органами Российской Федерации и федеральными организациями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, в свете реализации Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»».

Первый вариант: документы территориальных органов поступают в ГА РФ² напрямую либо через объединенные ведомственные архивы, создаваемые в республиканском, краевом, областном центре или через создаваемые отраслевые архивы федеральных органов исполнительной власти.

С одной стороны, чем не решение? Ведь при этом соблюдались бы все нормы российского законодательства! С другой стороны, совершенно ясно, что один единственный федеральный архив вряд ли сможет справиться с таким количеством дел — он же не резиновый. Более того, придется оплачивать транспортировку документов со всей России к месту хранения в Москву-матушку, включая затраты на подготовку к перевозке, упаковку, доставку до аэропорта или железнодорожной станции, страховку груза, его сопровождение, разгрузку, доставку по Москве и т.д. Это выльется в немалую сумму, которую придется дополнительно выложить из государственного бюджета.

Справка

Из пояснительной записки к проекту постановления Правительства РФ «О передаче архивных документов...» (письмо Минкультуры от 14.04.2006 г. № 18-01-35/05-ЛН)

По имеющимся данным, в списках источников комплектования государственных архивов субъектов Российской Федерации и муниципальных архивов состоит 20 249 организаций федеральной собственности, подчиненных различным федеральным органам исполнительной власти и иным государственным органам Российской Федерации (их свыше 40).

...В этих организациях хранится 6,2 млн. дел постоянного хранения и 38,9 млн. дел по личному составу. Объем ежегодного документообразования по всем федеральным органам и организациям составляет около 438 тыс. дел.... Таким образом, если документы федеральных структур, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, будут поступать в ГА РФ, то ежегодный прием будет составлять около 440 тыс. дел, а практически — около полумиллиона дел.

«У нас нет возможности ежегодно принимать около полумиллиона дел от двадцати с лишним тысяч территориальных органов и организаций федерального подчинения», — констатировал В.П. Козлов в интервью, данном в апреле 2006 года. Непонятно лишь, на каком основании Росархив считает, что такими возможностями располагают региональные архивы.

Второй вариант: в каждом субъекте Российской Федерации или в рамках федеральных округов создаются филиалы ГА РФ, в которые будут поступать документы Архивного фонда Российской Федерации, образовавшиеся в деятельности федеральных структур, расположенных, соответственно, либо на территории одного субъекта Российской Федерации, либо на территории всех субъектов Российской Федерации, входящих в тот или иной федеральный округ.

Росархив оценивает такой подход в сегодняшних реалиях как нецелесообразный. Данная точка зрения была высказана руководителем Федерального архивного агентства В.П. Козловым на заседании Совета по архивному

² ГА РФ — Государственный Архив Российской Федерации.

делу при Федеральном архивном агентстве 20 октября 2005 года. Позицию Росархива можно понять — подобный проект обошелся бы недешево да и забот и хлопот обеспечил бы, как говорится, «на всю оставшуюся жизнь».

Следует отметить, что у данного варианта есть ряд существенных достоинств:

- он полностью соответствует нормам отечественного законодательства;
- сохраняется территориальный принцип комплектования архивных документов;
- значительно сокращаются затраты на транспортировку документов к местам хранения;
- создается современная федеральная архивная инфраструктура в регионах;
- создаются дополнительные рабочие места в архивной отрасли.

Третий вариант — именно к нему склоняется Росархив — состоит в том, чтобы *переложить бремя обеспечения сохранности данного комплекса документации на регионы*.

У данного решения тоже имеются существенные плюсы:

- сохраняется не просто территориальный принцип комплектования архивных документов, — сохраняются уже сложившиеся связи организаций и архивов, в которых эти организации или их преемники были источниками комплектования;
- до минимума сводятся затраты на транспортировку документов;
- максимально сокращаются риски их утраты.

Самое главное, что подавляющее большинство регионов и не возражают против этого варианта, но при одном существенном условии: за хранение федеральных документов в региональных архивах они хотят получать реальные деньги, и не по «остаточному» принципу, а по фиксированной ставке за каждое дело.

Позиция регионов не является открытием для Росархива, который еще в 2005 году провел опрос региональных архивных органов, давший весьма показательные результаты:

Мнение

Из доклада заместителя начальника Управления комплектования, организации услуг и архивных технологий, начальника отдела Росархива Т.А. Мещериной «О реализации Федерального Закона “Об архивном деле в Российской Федерации”», 14 июня 2005 г.

Подавляющее большинство уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела считает необходимым сохранить территориальные органы исполнительной власти в списках источников комплектования региональных архивов и взаимоотношения с ними строить на основе договоров (соглашений). Причем 34 региона (46%) считают, что договор должен быть возмездным, 12 регионов (16%) — как возмездного, так и безвозмездного характера, 6 регионов (8%) считают возможным сохранить существующий порядок взаимоотношений с федеральными структурами.

Несмотря на мнение регионов, Росархив предпринял значительные усилия для реализации третьего варианта в его «безвозмездной» модификации и разработал проект постановления Правительства РФ «О передаче архивных документов, образующихся в деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в государственную собственность субъекта Российской Федерации в случае передачи их на постоянное хранение в государственные архивы субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность в случае передачи их в муниципальные архивы». Письмом Минкультуры от 14.04.2006 г. № 18-01-35/05-ЛН проект постановления Правительства РФ был направлен на согласование руководителям органов власти субъектов Российской Федерации.

Руководство Росархива не скрывает своей цели: «Если архивные документы, относящиеся к федеральной собственности, будут передаваться в собственность субъекта Российской Федерации и в муниципальную собственность, то бремя расходов на их содержание, естественно, ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»³.

На подобное отношение к ним *многие регионы отреагировали настолько резко и негативно*, что руководитель архивной отрасли вынужден был в своем докладе⁴ остановиться на этом специально: «Например, Главное архивное Управление г. Москвы предлагает определить в постановлении порядок финансирования из федерального бюджета государственных архивов субъектов Российской Федерации и муниципальных архивов в случае передачи им на постоянное хранение документов организаций, находящихся в федеральной собственности... Кроме этого, Главархив Москвы считает, что вопрос «неправомерности возмездного характера принятия документов на постоянное хранение не отвечает интересам архивов субъектов Российской Федерации и должен рассматриваться в соответствии с п. 3 ст. 15 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», согласно которому государственные и муниципальные архивы могут осуществлять приносящую доход деятельность...» Архивные органы и архивные учреждения *Дальневосточного федерального округа* отмечают, что представленный проект постановления учитывает интересы субъектов Российской Федерации в части сохранения полноценной источниковой базы на региональном уровне. Вместе с тем, по их мнению, в нем четко прослеживается стремление минимизировать расходы федерального бюджета на хранение и упорядочение документов федеральных органов и организаций, расположенных в регионе, переложив всю тяжесть расходов на субъекты Российской Федерации».

Оценка, данная поведению Росархива архивистами Дальневосточного федерального округа, в докладе В.П. Козлова была названа некорректной на том основании, что «в бюджете Федеральной архивной службы России никогда не предусматривались средства на хранение в государственных и муниципальных архивах документов, поступивших от федеральных организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных

³ Доклад Руководителя Федерального архивного агентства В.П. Козлова на заседании Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве 20 октября 2005 г.

⁴ Там же.

образований. Не предусмотрены средства на эти цели и в бюджете Федерального архивного агентства». Такую аргументацию трудно принять. В нашей стране до 1991 года много чего не было такого, что есть сейчас. Раньше все документы принадлежали государству и, естественно, бесплатно передавались на хранение в государству же принадлежавшие архивы (при этом в бюджете предусматривались необходимые средства на организацию их хранения). Теперь — иное время, нет единого собственника документов, и кошельки у федеральных, региональных и местных архивных служб тоже разные.

Принятие постановления Правительства в редакции Росархива вряд ли решит обсуждаемую нами проблему, поскольку регионы могут просто отказаться от получения такого подарка в собственность, если сочтут это для себя невыгодным. Возможно, настало время принципиально изменить способ организации хранения документов и привести его в соответствие с существующим политико-экономическим укладом.

В стране в федеральных органах и организациях ежегодно образуется определенное количество документов, которые должны поступить на постоянное хранение. Если установить нормативную стоимость хранения одного дела в течение года и оплачивать архивам всех форм собственности эту услугу исходя из объемов хранящихся у них федеральных документов, то вопрос распределения денег будет решаться просто и ясно: сколько хранишь, столько получаешь. Соответствующие средства должны закладываться в федеральном бюджете.

Умножая нормативную стоимость хранения одного дела на объем массива документации, можно вычислить затраты, необходимые для обеспечения его сохранности. Деньги должны следовать за архивными делами. Да, это потребует изменений в работе архивной службы, но тогда будут сняты противоречия между центром и регионами, которые пока только углубляются. Если будет установлена более-менее разумная нормативная стоимость хранения, то, скорее всего, региональные и муниципальные архивы сами проявят интерес к документам, на которых можно будет зарабатывать.

Есть и еще один, *четвертый вариант* решения данной проблемы, при котором *федеральные органы исполнительной власти создают в регионах ведомственные архивы для хранения своей документации*. В качестве примера можно привести Федеральную налоговую службу.

Пример 2

Федеральная налоговая служба (ФНС) России в текущем году планирует приступить к созданию электронных архивов, которые избавят налогоплательщиков от необходимости представлять одни и те же документы по несколько раз в инспекцию, а налоговикам позволят решить проблему нехватки площадей для хранения бумаг.

«В 2006 году начнутся работы по автоматизации объединенных архивохранилищ (включая сканирование документов). В настоящее время готовится конкурсная документация», — сообщили в ФНС в ответ на запрос РИА «Новости»...

Ранее сообщалось, что по Налоговому кодексу с 1 января 2010 года налоговым органам запрещается требовать у налогоплательщика документы, которые он уже представлял в налоговую службу. Предполагается, что за три года (оставшиеся до вступления в силу этой нормы) налоговики должны решить

вопрос с хранением документов и оперативным доступом к ним. Как отмечал ранее замминистра финансов Сергей Шаталов, Минфин планирует к осени изучить возможность финансирования создания архивов из бюджета⁵.

Для ведомств, владельцев документов, такой метод сулит значительные выгоды:

- создание современных хранилищ позволит решить проблемы хранения не только документов Архивного фонда, но и документов временного срока хранения;
- концентрация процессов обработки и хранения в одном подразделении позволит значительно сократить общие затраты и повысить эффективность использования информации;
- проблема может решаться ведомствами комплексно путем создания как бумажных, так и электронных архивов, вводом в действие современных центров обработки информации, что государственные архивы пока сделать не в состоянии;
- федеральным ведомствам не нужно будет передавать свои документы в региональную собственность, они смогут сохранить за собой полный контроль над ними.

Министерства и ведомства уже начали добиваться выделения дополнительного финансирования на организацию современного хранения документов и информации на местах, и, кажется, дело постепенно движется.

* * *

Решением проблемы организации хранения федеральных документов в регионах является выделение на эти цели соответствующих средств из государственного бюджета. Финансирование хранения документов не по «остаточному», а по нормативному принципу не только позволит справиться с проблемой взаимоотношений с регионами, но и создаст предпосылки для привлечения частного капитала для решения этого вопроса.

В долгосрочной перспективе предпочтительно создание архивов и/или хранилищ документов на местах, в регионах. Для снижения стоимости таких проектов федеральные власти могут кооперироваться с заинтересованными региональными и муниципальными властями. В краткосрочной перспективе федеральные власти должны смириться с мыслью о необходимости оплачивать услуги региональных архивов по хранению федеральных документов.

Следует помнить, что информация в XXI веке все чаще превращается в ценный для деловой деятельности актив. Инвестиции в организацию грамотной работы с информацией в будущем могут принести ее собственнику немалые доходы.

⁵ «ФНС России приступает к созданию электронных архивов», РИА «Новости», 9 августа 2006 года.