

walnego. Zmiany w dziedzinie nadzoru nad dokumentacją narastającą w instytucjach publicznych miały charakter formalny.

Nie zmieniła się zapisana od początku w ustawie zasada wolnego dostępu do państwowego zasobu archiwalnego, limitowanego jedynie ograniczeniami w udostępnianiu archiwaliów przed upływem 30 lat od ich wytworzenia oraz zakazem udostępniania pociągającego za sobą naruszenie chronionych prawem interesów państwa lub obywateli. W związku z tym ostatnim ograniczeniem duże zmiany zaszły po roku 1989, gdy pojawiły się prawne gwarancje dostępu do informacji publicznej oraz nowa regulacja chroniąca dane osobowe. Środki oddziaływania na niepaństwowy zasób archiwalny zostały ograniczone poprzez likwidację rejestru tego zasobu.

Oprócz powyższych pozostałe dość liczne zmiany wprowadzone do ustawy archiwalnej nie dotyczyły zagadnień archiwalnych, lecz związane były z przemianami prawa o szerszym charakterze. Jednocześnie niezmiennymi pozostały podstawowe konstrukcje i zasady ustawy, co wskazuje na zalety tego aktu prawnego, ustanowionego w zupełnie innych warunkach ustrojowych. W tym czasie uległy znacznej rozbudowie regulacje prawne dotyczące społecznego obiegu informacji, co skomplikowało stosowane ustawy archiwalnej i sprawiło, że prawo archiwalne musi być postrzegane jako jeden z elementów szerszego kompleksu norm.

Виктор Шибает

АРХИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

На рубеже XX—XXI вв. в результате глубоких социально-экономических и политических реформ архивная система вместе со всей страной пережила очень серьезную трансформацию. В процессе этих реформ было необходимо решить организационно-правовые и методические проблемы комплектования, сохранения и использования документов на совершенно новой основе. Основными направлениями архивной реформы 1990-х гг. были воссоздание архивного фонда России; ограничение и лишение монопольного права на постоянное ведомственное хранение документов таких уже бывших структур, как Комитет государственной безопасности СССР, Министерство иностранных дел СССР; создание на базе бывших партийных архивов центров хранения документации; становление и развитие негосударственной части архивного фонда

в связи с процессами разгосударствления, приватизации, формирования новых форм собственности; демократизация архивного дела.

Одной из актуальных проблем отечественного архивоведения является *разработка вопросов архивного законодательства*. Архивное дело, как и любая другая сфера жизни общества, имеет свою правовую форму, которая регулируется архивным законодательством¹. Его главной задачей является создание законодательной базы, которая позволяет решить проблему правового регулирования отношений граждан, общества и государства в сфере архивного дела, обеспечить сохранение, качественное пополнение, государственный учет и всестороннее использование архивного фонда Российской Федерации как важнейшей части ее национального и культурного достояния.

Принято считать, что начало всем реформам в архивной сфере было положено известными августовскими указами президента Российской Федерации «О национализации архивов КПСС» и «О передаче в госархивы документов бывшего КГБ СССР»². Указ Президента РСФСР «Об архивах Комитета государственной безопасности» был подписан 24 августа 1991 г.³ Указ Президента РСФСР «О партийных архивах» был подписан в тот же день. Значение этих документов трудно переоценить⁴.

Изменение государственного строя России повлекло за собой изменения в жизни страны и общества, что не могло не сказаться и на жизнедеятельности архивов, прежде всего партийных. Новая демократическая власть, ликвидировав разделение архивов страны на более привилегированные (партийные) и менее обеспеченные

¹ Белова С. И. Организация архивного дела в Российской Федерации (административно-правовые проблемы) : автореф. дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 4.

² Указ Президента Российской Федерации № 83 от 24.08.91 «О партийных архивах» // Ведомости Съезда народных депутатов. 1991. № 35, 29 августа.

³ Указ Президента РСФСР «Об архивах Комитета государственной безопасности СССР» (УП №82 от 24.08.1991): «В целях предотвращения незаконного уничтожения в РСФСР документов архивов Комитета государственной безопасности СССР, создания условий по использованию их для нужд науки и культуры РСФСР постановляю: передать архивы центрального аппарата Комитета государственной безопасности СССР и его управлений в республиках в составе РСФСР, краях, областях, городах Москве и Ленинграде в ведение архивных органов РСФСР вместе с занимаемыми ими зданиями, сооружениями, штатной численностью и фондом оплаты труда».

⁴ Грошев А. В. По неустойчивой орбите: административные преобразования и архивы. [Электронный ресурс] : материалы конф. «Архивоведение и архивное дело в России (1991—2005 гг.)». URL: http://www.rusarchives.ru/evants/conferences/1991_2005_txt/groshev.shtml.

(государственные), завершила процесс *централизации* архивного дела⁵. Однако централизация не могла быть осуществлена единовременно, на основании лишь директив сверху.

12 октября 1991 г. было издано Постановление Совета министров РСФСР «О Российском центре хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ) и Центре хранения современной документации (ЦХСД)». На основании этого постановления на базе привилегированного Центрального партийного архива был создан Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории, который позже вместе с Центром хранения документов молодежных организаций был преобразован в Российский государственный архив социально-политической истории (1999 г.), а архивные комплексы ЦК КПСС были включены во вновь созданный Центр хранения современной документации, переименованный в 1999 г. в Российский государственный архив новейшей истории. Тогда же, 12 октября 1991 г., вышло постановление Совета министров РСФСР «О развитии архивного дела в РСФСР». Таким образом, за один год были изданы два указа и два правительственных постановления по архивному делу⁶.

В 1992 г. были изданы два постановления — правительства Российской Федерации («Об утверждении положения о Комитете по делам архивов при Правительстве Российской Федерации и сети федеральных государственных архивов и центров хранения документации» от 24 июня 1992 г.) и Верховного Совета Российской Федерации («О временном порядке доступа к архивным документам и их использования» от 19 июня 1992 г.)⁷. На основании первого постановления ранее секретный Центральный государственный (особый) архив СССР, хранивший трофейные документы, перемещенные в СССР в результате Второй мировой войны из Германии и других зарубежных стран, а также архивные документы Главного

⁵ Козлов В. П. Работа архивной службы страны: итоги и перспективы // Отеч. архивы. 2001. № 2. С. 3.

⁶ Роскомархив проводит совещание // Отеч. архивы. 1992. № 1. С. 9.

⁷ Постановление правительства Российской Федерации от 24 июня 1992 г. № 430 «Об утверждении Положения о Комитете по делам архивов при правительстве Российской Федерации и сети федеральных государственных архивов и центров хранения документации» // Информац. бюл. Комитета по делам архивов при правительстве Российской Федерации. 1992. №1. С. 5—7; Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3088 «О временном порядке доступа к архивным документам и правилах их использования» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 28. С. 1620.

управления по делам военнопленных и интернированных МВД СССР, был преобразован в Центр хранения историко-документальных коллекций (ЦХИДК) и стал публичным. Был также определен срок (30 лет) ограничения доступа к архивным документам или архивной информации, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, а также срок (75 лет) доступа к архивным документам, содержащим сведения о личной жизни граждан (за исключением самих этих граждан или их наследников).

В 1993 г. были приняты Основы законодательства Российской Федерации «Об Архивном фонде РФ и архивах»⁸. Принятые ранее законодательные акты по смежным с архивным делом вопросам («Основы законодательства Российской Федерации о культуре», законы «О вывозе и ввозе культурных ценностей», «О реабилитации жертв политических репрессий», «Об авторском праве и смежных с ним правах» и др.) позволили обосновать или конкретизировать формулировки отдельных статей, уточнить границы области применения основ законодательства, их взаимосвязь со сферой науки и культуры и всей системой отечественного права.

Основы законодательства отражали особенности переходного периода, являя собой своеобразный стиль традиций и новаторства. Важнейшим принципом основ законодательства стало отсутствие в них идеологии в старом понимании этого слова. В них были выражены интересы свободного, открытого для информационных потоков правового общества и отражены общепринятые в мире управленческие стандарты и профессиональные нормы⁹.

Впервые достаточно четко в архивной сфере была разграничена компетенция Российской Федерации и ее субъектов. В Основах законодательства выделялись три блока полномочий по вопросам архивного дела:

- 1) полномочия в исключительном ведении Российской Федерации, органов государственной власти;
- 2) в совместном ведении Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

⁸ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5342-1 «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации «Об архивном фонде Российской Федерации и архивах» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. С. 1312.

⁹ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде РФ и архивах: идеи, принципы, реализация / А. Н. Артизов [и др.] // Отеч. архивы. 1993. № 6. С. 4.

3) полномочия самостоятельного решения субъектами Российской Федерации вопросов архивного дела.

Впервые в архивной сфере законодательно были определены две части Архивного фонда Российской Федерации (АФ РФ): государственная и негосударственная. В рамках государственной части АФ РФ выделились четыре комплекса архивных документов, фактически и порой юридически обособленных по разным хранилищам: государственные архивы, ведомственные архивы, библиотеки и музеи, отраслевые архивные фонды¹⁰. Применительно к последним было отмечено, что фактически документы в них хранятся постоянно, но в законодательстве впервые предусматривалось временное или депозитарное хранение документов в этих хранилищах.

Ведение архивного дела было возложено на центральный орган исполнительной власти Российской Федерации — Государственную архивную службу России (ГАС РФ, Росархив), ее органы и учреждения. Все они стали элементами (учреждениями) сети государственной архивной службы России: 1) государственные органы управления архивным делом субъектов федерации, городов, районов, 2) архивные учреждения; 3) научно-исследовательские институты и другие организации и предприятия, обеспечивающие ее деятельность.

Не менее важным принципом Основ законодательства стал *принцип защиты национальных интересов* в архивном деле, связанный с запретом на безвозвратный вывоз за пределы страны государственной части Архивного фонда и уникальных и особо ценных документов его негосударственной части.

Специальный раздел Основ законодательства определил правовые основы международного сотрудничества России по вопросам архивного дела, условия вывоза и ввоза архивным документов и их копий, приоритетность правил международных договоров, участником которых является Российская Федерация. Основы законодательства 1993 г. на 10 лет стали главным законодательным актом государства в архивном деле.

К сожалению, в процессе доработки этого нормативно-правового акта в Верховном Совете РСФСР он претерпел кардинальные изменения. Главное заключалось в том, что из закона прямого действия он превратился в Основы законодательства, в результате чего из него был исключен ряд принципиально важных технологических

¹⁰ Козлов В. П. Архивная реформа: вопросы научного и методического обеспечения // Отч. архивы. 1994. № 1. С. 12.

норм, что впоследствии отрицательно отразилось на деятельности российских архивов, в первую очередь касающейся их комплектования. Тем не менее при всех своих известных недостатках Основы законодательства Российской Федерации «Об архивном деле в Российской Федерации и архивах» включили в себя ряд важных принципов организации архивного дела, впервые закрепленных законодательно и не потерявших своей значимости и сегодня.

Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» (в ред. от 22 августа 2004 г.) установил перечень сведений, составляющих государственную тайну, порядок отнесения сведений к государственной тайне и порядок их засекречивания, а также процедуру рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей¹¹. Таким образом, закон «О государственной тайне» стал основой для отнесения архивных документов и носителей, на которых они зафиксированы, к секретным сведениям, а также порядок и условия рассекречивания подобных документов.

В тексте Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., нет упоминаний об архивах и архивных документах. Тем не менее ч. 4 ст. 29 провозгласила право каждого гражданина свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом¹². Права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 18), в том числе архивных органов и учреждений¹³.

В соответствии со ст. 44 Конституции Российской Федерации граждане обладают правом на участие в культурной жизни и пользование достижениями культуры, доступа к культурным ценностям¹⁴. Это обеспечивается общедоступностью ценностей, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети бесплатных архивных учреждений, музеев и библиотек¹⁵.

Конституционно-правой статус человека и гражданина характеризуется не только его правами и свободами, но и обязанностями. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации

¹¹ Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» // Рос. газ. 1993. 21 сент.

¹² Конституция Российской Федерации // Свод кодексов и законов Российской Федерации. СПб., 2005. С. 402.

¹³ Там же. С. 401.

¹⁴ Там же. С. 403.

¹⁵ Асфандиярова И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах: теория и практика. Уфа, 2006. С. 42.

архивные учреждения, должностные лица и сотрудники, работающие в них, обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации.

Следующим положением, имеющим большое значение для архивного дела, стала ч. 2 ст. 8 Конституции, подразделяющая собственность на частную, государственную и муниципальную, а государственную собственность — на федеральную собственность и собственность субъекта Российской Федерации¹⁶.

Конституция Российской Федерации не выделила архивное дело в отдельный предмет, но, рассматривая содержание ст. 72 Конституции России, архивное дело можно отнести к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Подробнее вопросы комплектования, хранения, учета и использования архивного фонда и управления архивами нашли свое отражение в положениях «Об архивном фонде Российской Федерации» и «Государственной архивной службе России»¹⁷.

Первое положение в соответствующих разделах четко разграничило состав государственной и негосударственной частей Архивного фонда, очертило сеть учреждений (федеральные архивы, архивы субъектов Российской Федерации, муниципальные архивы, государственные музеи и библиотеки), осуществляющих постоянное хранение документов его государственной части. В отдельную группу были выделены архивные документы министерств обороны, иностранных, внутренних дел, службы внешней разведки Российской Федерации и др., сроки и условия временного (в том числе депозитарного) хранения и использования которых определялись соглашениями между указанными федеральными органами исполнительной власти и Государственной архивной службой России. Положение впервые легитимизировало понятие *депозитарного хранения*. Министерства, федеральные службы и комитеты Российской Федерации наделялись правом депозитарного (длительного) хранения и использования создаваемых ими архивных фондов.

Второй раздел этого правового акта определил права и обязанности владельцев документов негосударственной части Архивного

¹⁶ Конституция Российской Федерации. С. 206.

¹⁷ Положение об архивном фонде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Утверждено Указом президента Российской Федерации № 552 от 17.03.1994 г. URL: <http://www.rusarchives.ru/lows/archfond.shtml>; Положение о Государственной архивной службе России [Электронный ресурс] : Утверждено Указом президента Российской Федерации № 552 от 17.03.1994 г. URL: <http://www.panorama.ru/works/foiv/Z04072.html>.

фонда Российской Федерации (общественные, религиозные, негосударственные объединения, организации и предприятия, физические лица), порядок и условия перехода документов негосударственной части Архивного фонда в собственность государства, их передачи на временное хранение учреждениям Государственной архивной службы России, государственным музеям и библиотекам.

Проведение государственной политики в сфере архивного дела возлагалось на федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации — Государственную архивную службу (ГАС) России (Росархив), которая находилась в ведении президента и правительства России. К системе ГАС были отнесены федеральные архивы и центры хранения документации, научные и другие организации, подчиненные непосредственно Росархиву, органы управления архивным делом субъектов федерации и подведомственные им архивы. Компетенция Государственной архивной службы охватывала координацию деятельности федеральных органов государственной власти в сфере архивного дела и делопроизводства, развитие совместно с этими органами государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации. Среди ряда задач, возложенных на Росархив, выделялось также содействие собственникам негосударственных архивов в сохранении, комплектовании и использовании архивов.

Согласно указу президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 г. Росархив было переименован в Федеральную архивную службу (ФАС) России¹⁸. С учетом изменений в законодательной базе в 1998 г. постановлением правительства Российской Федерации утверждено новое Положение о Федеральной архивной службе России, которое определило ее статус, права, функции, задачи, сферу деятельности, внутреннюю структуру.

Однако основы архивного законодательства, принятые на начальном этапе радикальных преобразований в обществе, не могли учесть все аспекты организации архивного дела. Некоторые его положения носили временный характер. В начале XXI в. новые практические задачи, которые актуализировались перед архивным делом в связи с постоянными изменениями условий и факторов развития России, обусловили необходимость дальнейшего совершен-

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 1998 г. об утверждении Положения о Федеральной архивной службе России // Отеч. архивы. 1999. № 1. С. 3—8.

ствования архивного законодательства. В 2002 г. на страницах журнала «Отечественные архивы» был обнародован проект федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»¹⁹, подготовленный рабочей группой Росархива (руководитель В. П. Козлов, заместитель А. Г. Артизов, члены группы — представители федеральных архивов, аппарата Росархива, ученые). Законопроект был доработан с учетом многочисленных отзывов, замечаний и предложений, рассмотрен на заседании правительства Российской Федерации, 29 ноября 2003 г. поступил в Государственную думу²⁰ и был включен в план приоритетных законопроектов, предусмотренных для рассмотрения в 2004 г.

Новая редакция Федерального закона об архивном деле в РФ, состоявшая из 9 глав, вступила в силу 27 октября 2004 г. По сравнению с Основами законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах первая глава закона вместила существенные изменения и уточнения понятийного аппарата (19 терминов). Впервые в правовое поле был введен ряд архивных терминов и понятий: «особо ценный документ», «уникальный документ», «экспертиза ценности документов», «упорядочение архивных документов», «владелец архивных документов», «пользователь архивными документами» и др. Ст. 4 закона четко разграничила полномочия Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в архивном деле.

Принципиально новыми положениями закона стали: 1) детальное определение состава Архивного фонда; 2) отказ от деления Архивного фонда на государственную и негосударственную части; 3) выделение в его рамках трех групп архивных документов (принадлежащих государственной, муниципальной и частной собственности), изложение особенностей правового положения документов, находящихся в собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований; 4) полная регламентация всей системы управления архивным делом. Принятые после реализации в Российской Федерации масштабной административной реформы и деления полномочий на федеральном уровне между различными органами исполнительной власти нормы закона были полностью согласованы с новой структурой исполнительной власти

¹⁹ Проект Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» // Отч. архивы. 2002. № 6. С. 3—18.

²⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2003 г. № 1743-р «О внесении на рассмотрение в Государственную думу РФ проекта Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusarchives.ru/news/order_gov1743p.shtml.

России. Значительное внимание уделялось организации архивного управления и дела в муниципальных образованиях.

В отдельных главах закона были четко определены принципы комплектования, хранения, учета и организации использования документов Архивного фонда Российской Федерации. Среди вопросов доступа к архивным документам и их использования был конкретизирован порядок бесплатного предоставления пользователям архивных справок или копий архивных документов, которые связаны не просто с социальной защитой граждан, а с той ее частью, которая предусматривает их пенсионное обеспечение, получение льгот и компенсаций в соответствии с действующим законодательством РФ. Восьмая глава закона посвящалась вопросам организации международного архивного сотрудничества.

Реорганизацию Федеральной архивной службы России в Федеральное архивное агентство (ФАА), подчиненное Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, в 2004 г. закрепило Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации № 290 от 17 июня 2004 г.²¹ К компетенции Федерального архивного агентства было отнесено предоставление государственных услуг, управление федеральным имуществом в сфере архивного дела.

В Российской Федерации архивное дело является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» является законодательным актом прямого действия и до принятия региональных законодательных актов об архивном деле регулирует все отношения в сфере организации, хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации (составной частью которого являются архивные фонды), а также других архивных документов независимо от их форм собственности и отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства²².

В Федеральном законе 2004 г. «Об архивном деле в Российской Федерации» констатируется, что управление архивным делом

²¹ Положение о Федеральном архивном агентстве. Утверждено постановлением правительства Российской Федерации от 17.06.2004 г. № 290 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusarchives.ru/lows/archfond.shtml>.

²² Асфандиярова И. Г. О некоторых аспектах регионального архивного законодательства России [Электронный ресурс] : материалы конф. «Архивоведение и архивное дело в России (1991—2005 гг.)». URL: http://www.rusarchives.ru/evants/conferences/1991_2005_txt/asfandijarova.shtml.

в муниципальных образованиях осуществляют органы местного самоуправления. В данном федеральном законе дается определение *муниципального архива* как структурного подразделения органа местного самоуправления, муниципального района, городского округа или муниципального учреждения, создаваемого этим органом, которые осуществляют хранение, комплектование, учет и использование документов Архивного фонда Российской Федерации, а также других архивных документов (ст. 3)²³.

Особенностью правового положения архивных отделов является то, что они совмещают функции муниципального органа управления архивным делом и муниципального архива. На практике руководители архивных отделов осуществляют полномочия организации архивного дела районов, а также организации по обеспечению сохранности, учета и использования архивных фондов.

В соответствии с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации от 6 октября 2003 г. в собственности муниципальных районов и городских округов могут находиться архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов²⁴.

Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» дает исчерпывающий перечень архивных документов, в соответствии с которым к муниципальной собственности относятся архивные документы:

1) органов местного самоуправления и муниципальных организаций;

2) хранящиеся в муниципальных архивах, музеях и библиотеках (за исключением архивных документов, переданных в эти архивы, музеи и библиотеки на основании договора хранения без передачи их в собственность).

В федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации» отмечено, что разграничение собственности между муниципальными образованиями, муниципальным образованием

²³ Федеральный закон Российской Федерации от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2004/10/27/arhiv-dok.html/>.

²⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamoprav.html/>.

и субъектом Российской Федерации на архивные документы, созданные до образования, объединения, разделения или изменения статуса муниципальных образований и хранящиеся в муниципальных архивах, осуществляется в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в частной собственности, могут храниться их собственниками или владельцами самостоятельно или могут быть переданы по договору на хранение в государственный или муниципальный архив, библиотеку, музей, а также в Российскую академию наук. При этом условия хранения этих документов определяются их собственниками или владельцами с соблюдением норм настоящего федерального закона.

С точки зрения И. Г. Асфандияровой, положительным моментом является то, что архивные документы, находящиеся в муниципальной собственности, не подлежат приватизации, не могут быть объектом продажи, мены, дарения, а также иных сделок, могущих привести к их отчуждению, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральными законами. В случае приватизации муниципальных предприятий образовавшиеся в процессе их деятельности архивные документы, в том числе документы по личному составу, остаются соответственно в муниципальной собственности²⁵.

Основными функциями муниципального архива являются, кроме того, деятельность по комплектованию муниципального архива документами по истории муниципального образования, учет документов Архивного фонда Российской Федерации, обеспечение соблюдения правил хранения, учета и использования архивных документов в учреждениях, комплекующих муниципальные архивы, а также деятельность по оказанию методической помощи муниципальным учреждениям и предприятиям в области документационного обеспечения управления и архивного дела.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации используют для характеристики предметов ведения местного самоуправления такое понятие, как *вопросы местного значения*. В соответствии с федеральным законом к вопросам местного значения муниципального образования относятся следующие: формирование архивных фондов поселений;

²⁵ Асфандиярова И. Г. Правовые основы организации архивного дела в Республике Башкортостан. Уфа, 2007. С. 63.

формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений; формирование и содержание муниципального архива.

Источниками комплектования муниципальных архивов архивными документами являются: органы местного самоуправления; организации и граждане, в процессе деятельности которых образуются документы, подлежащие приему на хранение в муниципальные архивы.

Как известно, по новому федеральному законодательству об архивном деле введены новые понятия о собственности документов, хранящихся в архивах: 1) архивные документы государственной собственности Российской Федерации, 2) государственной собственности субъекта федерации, 3) муниципальной собственности и 4) частной собственности.

Что касается документов территориальных структур федеральных органов исполнительной власти (органы суда, прокуратуры, казначейства, налоговой службы), то вопрос собственности, т. е. передачи в муниципальные архивы, не решен на федеральном уровне.

Таким образом, изменения, произошедшие в политической, социально-экономической жизни России в последние десятилетия, открыли путь для реформирования архивного дела.

Главной целью архивной реформы в России стала разработка и внедрение системы организации и управления архивным делом, а также принципов, норм и технологий архивной работы, способных адекватно состоянию общества обеспечить его запросы и потребности в области сохранения и использования архивной информации. И здесь на первый план выдвигается *правовое обеспечение архивной реформы*, т. е. разработка и совершенствование федерального, регионального, муниципального законодательств об архивах и практики его применения в деятельности учреждений архивной службы.

Среди основополагающих нормативно-правовых актов Российской Федерации об архивном деле следует выделить:

1. Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» (вступил в силу 27 октября 2004 г.).

2. Основы законодательства Российской Федерации «Об архивном фонде Российской Федерации и архивах» 1993 г. (утратили свое значение после принятия Федерального закона об архивном деле).

Главные отличия между этими правовыми актами заключаются в следующем. Во-первых, форма нормативно-правовых актов «федеральный закон» по юридической силе выше «основ законо-

дательства». В законе понятийный аппарат шире (19 и 5), больше разделов и статей, регламентирующих организацию работы с архивными документами в области их комплектования, учета, использования и обеспечения сохранности. Во-вторых, различия в сфере правового применения. Основы законодательства распространялись лишь на организацию управления архивным делом России и правовое регулирование деятельности с документами Архивного фонда Российской Федерации, которые прошли экспертизу ценности и были отобраны для постоянного хранения. Это составляет в среднем лишь 3 % всего документального фонда страны. В отличие от предыдущего нормативного акта, Закон об архивном деле 2004 г. устраняет этот пробел, так как его положения распространяются на все документы, создаваемые на территории России, поскольку они проходят экспертизу ценности, регламентируют организацию временного хранения документов в течение установленных сроков в организациях и учреждениях вплоть до их уничтожения или передачи на постоянное хранение²⁶.

В России система архивного законодательства образуется постепенно и для нее характерны нормы конституционного, административного, муниципального, гражданского, уголовного, трудового, процессуального права. В настоящее время удельный вес корпуса законодательных источников значителен, и нормы права, которые служат развитию архивного дела, должны согласовываться с архивным законодательством, так же как и архивное законодательство должно соответствовать действующему российскому законодательству.

Итак, в соответствии со ст. 2 Федерального закона об архивном деле в Российской Федерации законодательство об архивном деле состоит из других федеральных законов, а также из принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В настоящее время действует большое количество законов и подзаконных актов, регулирующих отрасли права или правоотношения, тесно связанные с архивным делом. Принципы и нормы некоторых из них были включены в Федеральный закон об архивном деле в Российской Федерации.

Основными направлениями совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации в сфере архивного дела

²⁶ *Артизов А. Н.* Законодательное регулирование архивного дела в Российской Федерации : [интернет-интервью ЦИТ компании «Гарант» от 26 ноября 2004 г.]. URL: <http://www.rusarchives.ru/news/artizov.shtml>.

является: 1) совершенствование понятийного аппарата регионального архивного законодательства; 2) приведение законов субъектов Федерации в соответствии с федеральным законодательством; 3) установление механизмов сотрудничества региональных уполномоченных органов в области архивного дела с территориальными органами федеральных организаций; 4) законодательное закрепление вопросов функционирования муниципальных архивов. Реализация этих задач будет способствовать сохранению исторического и культурного наследия Российской Федерации.

Вопросы развития законодательства, регулирующего сферу архивного дела, зависят от отечественной системы права, поэтому развитие института архивного дела также будет способствовать усилению гражданского общества и созданию правового государства в Российской Федерации.

Wiktor Szybajew

ARCHIWALNE PRAWODAWSTWO WE WSPÓŁCZESNEJ ROSJI: PODSTAWOWE TENDENCJE ROZWOJU

W artykule autor analizuje główne tendencje rozwoju archiwalnego prawodawstwa w Federacji Rosyjskiej w latach 1990-2011. Podstawowymi aktami prawnymi dotyczącymi działalności archiwów w Federacji Rosyjskiej są: prawo „O archiwach w Federacji Rosyjskiej” (obowiązujące od dnia 27 października 2004 r., oraz przepis niższej rangi „O zasobie archiwalnym Federacji Rosyjskiej” z roku 1993, który przestał obowiązywać po wejściu w życie prawa z roku 2004.

Oba akty prawne różni nie tylko ich ranga, ale także zakres. Przepis z 1993 regulował sprawy działalności archiwów oraz federalnego zasobu Federacji Rosyjskiej. Natomiast prawo z roku 2004 posiada szerszy zakres i reguluje także proces tworzenia dokumentacji w urzędach i instytucjach Federacji Rosyjskiej bez względu na jej wartość historyczną, a także określa zasady postępowania z dokumentacją o znaczeniu czasowym, głównie jej przechowywania, przeprowadzenia ekspertyz wartości historycznej, brakowania lub kwalifikowania do wieczystego przechowywania.

Rosyjskie prawo archiwalne ciągle się rozwija i jest zgodne z normami prawa konstytucyjnego, administracyjnego, municypalnego, cywilnego, karnego i procesowego.