

УДК 930.25

Л.А. Чекалина

Исторический архив Омской области



ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА АРХИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ПРОБЛЕМА КОМПЛЕКТОВАНИЯ АРХИВНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматривается одна из проблем формирования Архивного фонда Российской Федерации, связанная с уменьшением числа негосударственных организаций – источников комплектования архивных учреждений. Отмечается, что данный процесс вызван разделением на законодательном уровне архивных документов по формам собственности и установлением принципа добровольности взаимоотношений с государственными и муниципальными архивами организаций негосударственного сектора, документы которых относятся к частной собственности. Говорится о необходимости совершенствования архивного законодательства в части установления и соблюдения баланса интересов государства и негосударственных организаций в сохранении историко-документального наследия как ресурса формирования и продолжения исторической памяти, защиты исторической правды.

Ключевые слова: Архивный фонд Российской Федерации, архив, негосударственная организация, право собственности, частная собственность на документы.

One of the problems of the formation of the Archival Fund of the Russian Federation, associated with a decrease in the number of non-governmental organizations - sources of acquisition of archival institutions, is considered. It is noted that this process is caused by the legislative division of archival documents by forms of ownership and the establishment of the principle of voluntariness of relations with state and municipal archives of non-state sector organizations, whose documents belong to private property. The need of archival legislation improving in terms of establishing and maintaining a balance of interests of the state and non-governmental organizations in preserving the historical and documentary heritage, as a resource for the formation and continuation of historical memory, and the protection of historical truth, is highlighted.

Keywords: Archival Fund of the Russian Federation, archive, non-governmental organization, ownership, private ownership of documents.

В современном российском архивоведении тема собственности на архивные документы является одной из самых ключевых, сложных и малоизученных. Собственность на архивные документы вызывает ряд организационных и методических проблем в части профилирования архивных учреждений, комплектования их фондов и дальнейшего использования документов. Особая озабоченность архивистов связана с пра-

вом частной собственности на документы, образующиеся в деятельности негосударственных организаций.

Проблемы комплектования Архивного фонда Российской Федерации (далее – АФ РФ) документами негосударственных организаций, некоторые аспекты взаимодействия архивных учреждений с этой категорией фондообразователей, зарубежный опыт в данной сфере отражены в

работах М.А. Жуковой [4], В.П. Козлова [5], П.А. Кюнга [6], Н.А. Храмцовой [13] и других авторов. При этом непосредственно особенности частной формы собственности на архивные документы исследуются редко, как, например, в статье Е.А. Савостиной об истоках формирования и развития частной собственности на документы [9].

Согласно статье 8 Конституции Российской Федерации и статье 21 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в нашей стране частная форма собственности признается и защищается равным образом с другими формами собственности. Наиболее подробно право собственности раскрывается в разделе 2 ГК РФ, где пунктом 2 статьи 209 установлено право собственника на совершение по своему усмотрению в отношении принадлежащего ему имущества любых действий, не противоречащих действующему законодательству. Собственник имеет право отчуждать принадлежащее ему имущество в собственность другим лицам, причем возможна передача имущества с сохранением за ним права владения, пользования и распоряжения имуществом.

В современной России появление понятия «собственности на архивные документы» и выделение негосударственной части АФ РФ произошло в 1993 году с принятием Основ законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах от 7 июля 1993 года № 5341-1.

В Федеральном законе от 22 октября 2004 года № 125 «Об архивном деле в Российской Федерации» разделение документов АФ РФ по формам собственности было детализировано – от государственной части были отделены документы муниципальной формы собственности, а

документы непосредственно государственной формы разделились на категории федеральной собственности и собственности субъекта Российской Федерации. Общественная собственность была отнесена к частной форме собственности.

В соответствии со статьей 9 данного закона к частной собственности стали относиться документы организаций, не являющихся государственными или муниципальными, включая общественные объединения, для которых здесь же было введено понятие «негосударственные организации».

Заложенный указанными законодательными актами в основу взаимоотношений архивных учреждений и негосударственных организаций принцип добровольности участия в формировании АФ РФ вызвал у многих организаций очевидное желание избавиться от бремени ответственности. У представителей архивной службы еще в начале 1990-х годов появилось опасение, что произойдет утрата документов негосударственных организаций и снижение репрезентативности АФ РФ [9, с. 171], и вскоре это стало очевидным в практике архивного дела.

Так, например, анализ сведений о численности организаций – источников комплектования государственных и муниципальных архивов Омской области, представляемых в Федеральное архивное агентство региональным органом управления в сфере архивного дела по итогам паспортизации архивов организаций с периодичностью один раз в три года, позволяет сделать вывод об устойчивой тенденции снижения количества негосударственных организаций-фондообразователей. Динамика данного процесса с 2000 по 2018 год свидетельствует об уменьшении количественного показателя численности организаций негосударственного сектора, участвующих

Таблица

Динамика численности организаций – источников комплектования (ОИК) государственных и муниципальных архивов Омской области

Год	Общее количество ОИК	Из них негосударственных организаций	Доля негосударственных организаций в общем количестве ОИК
2000	1840	629	34,2%
2003	1882	586	31,1%
2006	1823	521	28,6%
2009	1631	370	22,7%
2012	1308	260	19,9%
2015	1249	249	19,9%
2018	1287	163	12,7%

в комплектовании АФ РФ, с 629 до 163 единиц и их доли в общем количестве организаций – источников комплектования с 34,2% до 12,7% [10] (табл.).

Многолетняя констатация архивным сообществом отрицательной динамики количества негосударственных организаций-фондообразователей, обсуждение данного процесса на научно-практических конференциях, заседаниях научно-методических советов федеральных округов и Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, адресный, по сути компромиссный, характер работы архивистов с негосударственными организациями не изменили ситуацию к лучшему [4, 12].

Сегодня можно констатировать, что в рамках действующего правового поля за три десятилетия не найден способ решения данной проблемы. Логически вытекают два варианта развития событий. Первый – признать «бессилие» и, корректируя задачи архивной отрасли, не претендовать на включение в АФ РФ документов, отражающих все происходящие в государстве и обществе процессы, в частности значительную часть экономической истории государства. Но это по меньшей мере не соответствует утвержденной ука-

зом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, впервые закрепившей в качестве государственных интересов защиту исторической правды и сохранение исторической памяти.

Поскольку «взаимосвязь и взаимодействие социальных институтов “собственность” и “государство” – это бесконечно развивающееся диалектическое единство» и право собственности не является абсолютным [1, с. 18], напрашивается второй путь решения проблемы – направить усилия на изучение возможности внесения изменений в действующее архивное законодательство.

С позиции гражданского права, документ представляется разновидностью вещи. Его собственник наделен правом свободного исключительного неограниченного владения, пользования и распоряжения им, т.е. никакое иное лицо не может иметь на тот же документ такого же права собственности. В связи с этим мы становимся свидетелями несколько парадоксального явления, когда собственность, рассматриваемая как основа формирования и развития современной экономики и

гражданского общества, и опосредующее ее в общественных отношениях право собственности [8, с. 103] становятся преградой для сохранения документального свидетельства истории страны, прежде всего экономической.

Данное явление подтверждает точку зрения А.Г. Глинчиковой, объясняющей трудности современной российской экономической и социально-политической системы тем, что в силу разных причин, помимо признанной ценности частной собственности, у нас в стране не сформировалась ценность общественного интереса, который должен ограничивать *интерес* частный и способствовать успешной модернизации России. По ее мнению, сегодня государство «страдает» от переизбытка, тотальности частного интереса и недостатка «общественного начала взаимной ответственности»; «ничем не ограничиваемый частный интерес фактически пожирает сам себя», препятствуя построению цивилизованного капитализма [2].

Заслуживают внимания выводы, сделанные Ю.В. Соболевой в результате анализа процессов, происходящих в негосударственном секторе экономики. Отмечая тенденцию роста доли негосударственных организаций в общей численности зарегистрированных организаций, составляющую на 2015 год более 95%, она отмечает необходимость реформирования законодательства о негосударственном секторе в сторону регулирования ответственности негосударственных структур за противоправные действия, порождающие значительное число нарушений прав граждан и юридических лиц [11, с. 138–139]. Исследования Ю.В. Соболевой не коснулись архивной сферы, но каждое архивное учреждение согласится с данным аспектом, наблюдая за действиями

многих юридических лиц, не обеспечивающих надлежащие условия хранения архивных документов и не соблюдающих установленный порядок передачи документов в АФ РФ на постоянное хранение. Зачастую при самостоятельной ликвидации организаций безнаказанно не соблюдаются установленные законом требования передачи в государственные или муниципальные архивы документов по личному составу работников, тем самым ущемляются их конституционные права. В контексте рассматриваемой темы документы по личному составу, являясь документами временного хранения, упоминаются вполне обоснованно, поскольку их часть после прохождения экспертизы ценности может быть включена в состав АФ РФ, что нередко и происходит в практической деятельности.

Рассматривая такой подход, следует учесть, что часть организаций, причисленных архивным законодательством к категории негосударственных, создана и действует с участием государства или муниципалитетов, имеющих доли (акции) в их уставном капитале. При этом создаваемые такими организациями документы относятся исключительно к частной форме собственности.

Сегодня многими исследователями отмечается прямая связь развития общества с правовым регулированием института частной собственности, необходимостью создания четкого баланса интересов в вопросах соотношения государственной и частной собственности, определения пределов возможного ограничения права собственности [7, 8].

В последние годы в некоторых сферах государственной жизни уже проявляются факты нормативного регулирования частных и общественных интересов. Так, в рамках московской реновации принят фе-

деральный закон от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», устанавливающий возможность прекращения права собственности на земельные участки и порядок их изъятия для государственных или муниципальных нужд.

В отношении архивного законодательства необходимо проанализировать соответствие его положений, прежде всего Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», иным действующим нормативным актам, регламентирующим вопросы собственности. Кроме того, поддерживая точку зрения В.П. Козлова, следует отказаться от приравнивания доку-

мента к движимому имуществу, определив его особый статус, основанный на ценном для общества свойстве сохранения исторической памяти [5, с. 240].

Внесение изменений в архивное законодательство – сложная задача, но, учитывая происходящие в Российской Федерации и на международной арене процессы, признавая важность сохранения историко-документального наследия, часть которого за последние три десятилетия фактически недополучена АФ РФ и, следовательно, утрачена как часть источниковой базы для будущих исследований, сегодня важно концептуально определить задачу совершенствования действующего законодательства, исследовать и выработать соответствующие предложения, направленные на обеспечение государственных интересов России.

Литература и источники

1. Бутаков А.В. К исследованию новейшей истории российской государственности: Собственность и государство. Всеобщее и единичное. Омск: Омская областная типография, 2018. 416 с.
2. Глинчикова А.Г. Частная собственность и общественный интерес – дилемма России // Вопросы философии. 2011. № 3. С. 3–11.
3. Жукова М.П. Проблемы оценки и отбора на хранение современных документов // Архивоведение и источниковедение отечественной истории. Проблемы взаимодействия на современном этапе: доклады и сообщения на IV Всероссийской конференции (24–25 апреля 2002 г.). М., 2002. С. 67–77.
4. Караваева А.Г. Комплектование региональных архивов: проблемы и решения // Отечественные архивы. 2018. № 4. С. 30–34.
5. Козлов В.П. Архивоведение: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2021. 329 с.
6. Кюнз П.А. О деятельности общественных организаций по сохранению документации бизнес-архивов в Европе // Вестник РГГУ. Серия «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». 2011. № 18. С. 181–191.
7. Лавров Ю.Б. Роль частной собственности в развитии гражданского общества // Аграрное и земельное право. 2015. № 5 (125). С. 65–72.
8. Логинова Е.В. Право собственности в гражданском праве современной России // Образование и право. 2016. № 1. С. 102–106.
9. Савостина Е.А. Истоки формирования и развитие частной формы собственности на документы в России // Документ. Архив. История. Современность: материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию подготовки

документоведов в Уральском федеральном университете (Екатеринбург, 1–4 ноября 2012 г.). Екатеринбург, 2012. С. 168–172.

10. Сведения о состоянии хранения документов в организациях – источниках комплектования государственных, районных, городских архивов // ГИАОО (Исторический архив Омской области). Ф. Р-261. Оп. 1. Д. 1416. Л. 51; Д. 1535. Л. 30; Ф. Р-261. Оп. 7. Д. 74а. Л. 22; Текущее делопроизводство Министерства культуры Омской области.

11. Соболева Ю.В. Негосударственные организации как вид субъектов административного права: основные черты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 4. С. 138–145.

12. Совет по архивному делу при Федеральном архивном агентстве // Отечественные архивы. 2017. № 6. С. 3–15.

13. Храмовская Н.А. Совершенствование отраслевого законодательства нужно начинать с разработки современной концепции архивной отрасли // Делопроектирование. 2019. № 3. С. 4–9.

References

1. Butakov A.V. (2018) *K issledovaniyu novejshej istorii rossijskoj gosudarstvennosti: Sobstvennost' i gosudarstvo. Vseobshhee i edinichnoe* [On the Study of the Modern History of Russian Statehood: Property and the State. Universal and Singular]. Omsk: State Enterprise Omsk Region Printing House. 416 p. (In Russian).
2. Glinchikova A.G. (2011) *Chastnaya sobstvennost' i obshchestvennyj interes – dilemma Rossii* [Private Property and Public Interest – Russia's Dilemma]. *Russian Studies in Philosophy*. No 3. Pp. 3–11. (In Russian).
3. Zhukova M.P. (2002) *Problemy ocenki i otbora na xranenie sovremennyx dokumentov* [Problems of Modern Documents Appraisal and Disposition]. *Archival Studies and Source Studies of Russian History. Problems of Interaction at the present time: Proceedings of the IV All-Russian Conference (April 24–25, 2002)*. Moscow. Pp. 67–77. (In Russian).
4. Karavaeva A.G. (2018) *Komplektovanie regional'nyx arxivov: problemy i resheniya* [Acquisition of Regional Archives: Problems and Solutions]. *Domestic Archives*. No 4. Pp. 30–34. (In Russian).
5. Kozlov V.P. (2021) *Arxivovedenie* [Archival Studies]. Moscow: Yurayt. 329 p. (In Russian).
6. Kyung P.A. (2011) *O deyatel'nosti obshchestvennyx organizacij po soxraneniyu dokumentacii biznes-arxivov v Evrope* [On the Activities of Public Organizations to Preserve the Documentation of Business Archives in Europe]. *RGGU Bulletin. Series "Records Management. Archives Administration"*. No 18. Pp. 181–191. (In Russian).
7. Lavrov Yu.B. (2015) *Rol' chastnoj sobstvennosti v razvitii grazhdanskogo obshchestva* [The Role of Private Property in Civil Society Development]. *Agrarian and Land Law*. No 5 (125). Pp. 65–72. (In Russian).
8. Loginova E.V. (2016) *Pravo sobstvennosti v grazhdanskom prave sovremennoj Rossii* [The Right of Ownership in the Civil Law of Modern Russia]. *Education and Law*. No 1. Pp. 102–106. (In Russian).
9. Savostina E.A. (2012) *Istoki formirovaniya i razvitie chastnoj formy sobstvennosti na dokumenty v Rossii* [The Origins of the Formation and Development of Private Ownership of

Documents in Russia]. *Document. Archive. History. Modernity: Materials of the IV International Scientific and Practical Conference Devoted to the 20th Anniversary of the Document Specialists Training at the Ural Federal University*. (Yekaterinburg, November 1–4, 2012). Yekaterinburg. Pp. 168–172. (In Russian).

10. Svedeniya o sostoyanii xraneniya dokumentov v organizacijax – istochnikax komplektovaniya gosudarstvennyx, rajonnyx, gorodskix arxivov [Information on the State of Document Storage in Organizations - Sources of Acquisition of State, District, City Archives]. *GIAOO (Budgetary institution of the Omsk Region "Historical Archive of the Omsk Region")*. Coll. R-261. Aids 1. Fol. 1416. P. 51; Fol. 1535. P. 30; Coll. R-261. Aids 7. Fol. 74a. P.22; Current Office Work of the Ministry of Culture of the Omsk Region. (In Russian).

11. Soboleva Yu.V. (2015) *Negosudarstvenny'e organizacii kak vid sub'ektov administrativnogo prava: osnovny'e cherty* [Non-Governmental Organizations as a Type of Administrative Law Subjects: Main Features]. *Proceedings of Voronezh State University. Series "Law"*. No 4. Pp. 138–145. (In Russian).

12. Sovet po arxivnomu delu pri Federal'nom arxivnom agentstve (2017) [The Council for Archival Affairs at the Federal Archival Agency]. *Domestic Archives*. No 6. Pp. 3–15. (In Russian).

13. Khramtsovskaya N.A. (2019) *Sovershenstvovanie otraslevogo zakonodatel'stva nuzhno nachinat' s razrabotki sovremennoj koncepcii arxivnoj otrasli* [The Improvement of Industry Legislation Should Begin with the Development of the Archival Industry Modern Concept]. *Record Keeping*. No. 3. Pp. 4–9. (In Russian).