

УДК 930.25



**Чекалина Людмила Александровна**  
Исторический архив Омской области  
г. Омск, Российская Федерация  
SPIN-код: 5761-5074, AuthorID: 1058775  
chekalina@mail.ru

Обзорная статья

## О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТЫ АРХИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ВКЛЮЧЕННЫМИ В СПИСОК ИСТОЧНИКОВ КОМПЛЕКТОВАНИЯ

Рассматриваются проблемы нормативно-правового и методического обеспечения работы архивных учреждений с негосударственными организациями, включенными в список источников комплектования, и предложения по их решению.

**Ключевые слова:** архив, архивные документы негосударственной организации, Архивный фонд Российской Федерации, источники комплектования, комплектование архива.

**Для цитирования:** Чекалина Л.А. О некоторых аспектах нормативно-правового и методического обеспечения работы архивных учреждений с негосударственными организациями, включенными в список источников комплектования // Вестник ВНИИДАД. 2023. № 3. С. 56–62.

Review article

## SOME ASPECTS OF THE LEGAL AND METHODOLOGICAL SUPPORT OF THE ARCHIVAL INSTITUTIONS' INTERACTION WITH NON-GOVERNMENTAL ACQUISITION SOURCE INSTITUTIONS

The problems of legal and methodological support of the archival institutions' interaction with non-governmental acquisition source institutions and proposals for their solution are considered.

**Keywords:** acquisition sources, Archival Fund of the Russian Federation, archive, archive acquisition, non-governmental organization's archival documents.

**For citation:** Chekalina L.A. Some aspects of the legal and methodological support of the archival institutions' interaction with non-governmental acquisition source institutions. *Vestnik VNIIDAD* = *Herald of VNIIDAD*. 2023;3:56–62. (In Russian).

Поступила в редакцию: 18.05.2022  
Поступила после рецензирования: 25.05.2023  
Принята к публикации: 31.05.2023

Received: 18.05.2022  
Revised: 25.05.2023  
Accepted: 31.05.2023

Одной из актуальных проблем в организации работы архивных учреждений является комплектование Архивного фонда Российской Федерации (АФ РФ) документами, образующимися в деятельности негосударственных организаций. Их численность среди источников комплектования архивов неуклонно снижается на протяжении всего тридцатилетнего постсоветского периода (табл. 1), при этом наиболее острой представляется ситуация с категорией коммерческих структур.

Данная тенденция является следствием отнесения документов, создаваемых негосударственными организациями, к частной форме собственности и закрепления принципа добровольности их участия в формировании АФ РФ в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее –

Федеральный закон № 125-ФЗ). Это негативно влияет на репрезентативность АФ РФ, особенно в части информации об экономической и общественно-политической истории страны.

На сегодняшний день защита исторической памяти отнесена к приоритетам государственной политики в области обеспечения национальной безопасности России (статьи 27, 93 Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). Основным инструментом, призванным обеспечивать национальные интересы государства, является право [1, с. 87]. В силу существования частных интересов организаций и людей, законодательство не всегда формируется исключительно на основе общих взглядов общества и государства [2, с. 19–20].

Таблица 1

**Динамика численности организаций – источников комплектования государственных и муниципальных архивов субъектов Российской Федерации\***

Год	Общее количество организаций – источников комплектования		В том числе негосударственных организаций		Доля негосударственных организаций в общем количестве источников комплектования, %	
	субъекты РФ	Омская область	субъекты РФ	Омская область	субъекты РФ	Омская область
2000	123 263	1 840	29 725	629	24,1	34,2
2006		1 823		521		28,6
2012		1 308		260		19,9
2018	89 594	1 287	12 556	163	14,0	12,7

\* Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10114. Оп. 1. Д. 1094. Л. 24; 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; Сведения о состоянии хранения документов в организациях – источниках комплектования государственных, районных, городских архивов субъектов РФ на 01.12.2018 // Текущее делопроизводство Федерального архивного агентства; Сведения о состоянии хранения документов в организациях – источниках комплектования государственных, районных, городских архивов Омской области за 2012, 2015, 2018, 2021 гг. // Текущее делопроизводство Министерства культуры Омской области.

Право частной собственности охраняется законодательством, но дословно действующая Конституция Российской Федерации не содержит формулировку о ее неприкосновенности, более того, пунктом 3 статьи 55 предусмотрена возможность установления ограничений на права граждан «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В пункте 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)<sup>1</sup> говорится: «Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц».

Приоритет права общества на сохранение материального и нематериального культурного наследия перед имущественными интересами физических и юридических лиц зафиксирован и в разделе VI Основ государственной культурной политики, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808.

В части сохранения историко-культурного наследия в интересах государства и общества примерами ограничений имущественных интересов юридических лиц, независимо от видов собственности, являются Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного насле-

дия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

Следовательно, существуют основания для инициирования изменений в архивное законодательство в части некоторых ограничений права собственности на архивные документы негосударственных организаций.

Данная постановка вопроса также взаимосвязана с совершенствованием правового механизма регулирования информационной сферы в Российской Федерации. Сегодня стало обязательным размещение в открытом доступе информации о деятельности всех хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности. В Интернете можно без труда найти документы организаций, причем не только на официальных сайтах, но и в ряде сетевых изданий (например, Центр раскрытия корпоративной информации Интерфакс. URL: <https://e-disclosure.ru/?attempt=1>; Быстрая и удобная проверка контрагентов. URL: <https://www.rusprofile.ru>). В интересах государства ряд органов власти (Прокуратура, Росреестр, Налоговая служба, МЧС, органы статистики и др.) в пределах своих полномочий имеют право запрашивать у юридических лиц, в том числе негосударственных организаций, документы, необходимые для обеспечения интересов государства и соблюдения прав граждан. И это не рассматривается как посягательство на имущественные интересы организаций и конституционные основы государства.

В то же время комплектование АФ РФ документами негосударственных организаций осуществляется на доброволь-

ной основе, можно сказать, «стихийно». Причем в деятельности ряда таких организаций нередко создаются документы, важные для обеспечения безопасности граждан (например, проектно-строительная документация на объекты социальной инфраструктуры). Данный подход ставит под сомнение возможность организации деятельности российских архивов, соответствующей потребностям и нуждам современного информационного общества и последующих поколений жителей страны.

Парадоксально, что в числе нежелающих участвовать в формировании АФ РФ негосударственных организаций немало действующих с участием государственной и муниципальной собственности. При создании корпораций, концернов, холдингов, ассоциаций и др. нередко происходит объединение собственности разных видов – частной и государственной, частной и муниципальной. В соответствии с пунктом 3 статьи 213 ГК РФ коммерческие и некоммерческие организации являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов (взносов) их учредителями. Таким образом, государственная и муниципальная собственность переходит в категорию частной собственности. Доля собственности государства или муниципалитета в таких организациях может достигать 100%. При этом архивы во взаимоотношениях с такими юридическими лицами обречены на те же трудности, что и с организациями, созданными без участия государственной или муниципальной собственности.

В 2020 году в России действовало 3,5 тысячи компаний с государственным участием, из них с участием федеральной собственности – менее 1 тысячи, с участием региональной – около 2,5 тысячи [3, с. 55].

В том же году в Омской области из 29 хозяйствующих субъектов, в уставном капитале которых были акции (доли) Омской области, пополняли АФ РФ только две организации; а из 128 негосударственных системообразующих организаций только 17 являлись источниками комплектования АФ РФ.

В 2021 году Историческим архивом Омской области были инициированы письма регионального уполномоченного органа в сфере архивного дела – Министерства культуры Омской области в адрес 12 негосударственных организаций из обозначенных категорий, включение которых в список организаций – источников комплектования представляет очевидную целесообразность. Данная попытка оказалась малоэффективной – список пополнился лишь одной организацией. Кроме того, стал очевидным недостаток информации об участии негосударственных организаций, действующих на территории субъекта Российской Федерации, в комплектовании АФ РФ на основе договоров о сотрудничестве с другими архивными учреждениями, включая федеральные. Две организации из 12 сообщили, что являются источниками комплектования федеральных архивов.

В связи с этим целесообразно было бы иметь единый реестр негосударственных организаций – источников комплектования государственных и муниципальных архивов (федеральных и субъектов Российской Федерации) документами АФ РФ. Возможно, более рациональным вариантом стало бы совершенствование программного комплекса «Архивный фонд» для получения сведений о наличии или отсутствии той или иной организации в числе источников комплектования.

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239> (дата обращения: 20.04.2023).

Следует отметить, что в соответствии Основами законодательства Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5342-1 «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» совместные предприятия, организации и объединения смешанных форм собственности, в уставном капитале которых имелась преобладающая доля государственной собственности, должны были выполнять те же требования, что и организации государственной формы собственности. В Федеральный закон № 125-ФЗ данная норма не вошла. В процессе его создания лоббирующими структурами были изменены формулировки, подготовленные Росархивом, предусматривающие обязательность создания негосударственными организациями архивов и передачи на государственное хранение ценных документов, образующихся в их деятельности.

Существует мнение, что снижение числа негосударственных организаций среди источников комплектования – процесс объективный и неминуемый. Но, работая в архиве, трудно с этим мириться. Особенно относительно организаций с государственным или муниципальным участием.

В связи с чем представляется целесообразным инициирование рассмотрения вопроса о внесении изменений в статью 4 Федерального закона № 125-ФЗ о расширении полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере архивного дела в части хранения, комплектования, учета и использования архивных документов и архивных фондов негосударственных организаций, содержащих в уставных капиталах соответственно долю государственной собственности

субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности. При этом, учитывая государственные интересы в сохранении документального наследия, решение о включении организаций данной категории не должно зависеть от размера доли государства в уставном капитале.

Сегодня архивное законодательство позволяет негосударственной организации самостоятельно хранить документы АФ РФ, находящиеся в частной собственности (пункт 4 статьи 18 Федерального закона № 125-ФЗ). Но данная норма не имеет дальнейшей конкретизации действий в отношении документов, которые собственник не планирует передавать на хранение в государственный или муниципальный архив. Наиболее проблемной представляется ситуация, если их владелец, сохраняющий право самостоятельного хранения документов АФ РФ, исключается из списка организаций – источников комплектования государственного или муниципального архива, расторгая договор о сотрудничестве по своей инициативе.

Необходим предусмотренный нормативными и методическими документами механизм. Как вариант – невозможность исключения из списков источников организации до момента сдачи на государственное хранение всех документов, вошедших в описи дел, согласованные экспертно-проверочной комиссией (ЭПК) уполномоченного органа, т.е. согласно Федеральному закону 125-ФЗ включенные в состав АФ РФ. Либо обязательное заключение договора о хранении документов АФ РФ между организацией и архивом, в котором находится фонд данной организации. Более подробные предложения по данной теме представлены в пер-

вом номере «Вестника ВНИИДАД» за 2023 год<sup>2</sup>.

Как показывает опыт работы архивных служб некоторых субъектов Российской Федерации (в частности, Республики Татарстан, Челябинской области), административный ресурс, воля и авторитет высшего руководства каждого субъекта способны в значительной мере влиять на процесс комплектования и обеспечивать достижение позитивных результатов даже в условиях действующей нормативно-правовой базы. Но сегодня это скорее исключение из правил.

Привлечь внимание к данной теме всех без исключения руководителей субъектов Российской Федерации могло бы внесение дополнений в действующий механизм оценки эффективности их деятельности. Сегодня в перечень ключевых показателей эффективности (КПИ) деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входят показатели в сферах экономики, здравоохранения, образования, физкультуры и спорта, культуры, жилищного строительства, общественной активности (развитие добровольчества) и пр. Включение в данный перечень показателей, отражающих деятельность в сфере сохранения историко-документального наследия, методика расчетов которого учитывала бы основные направления работы архивных учреждений, а также репрезентативность документов формирующегося АФ РФ, обеспечивало бы внимание и поддержку со стороны региональных органов исполнительной власти

<sup>2</sup> Чекалина Л.А. К вопросу об обеспечении сохранности документов Архивного фонда Российской Федерации, образующихся в деятельности негосударственных организаций // Вестник ВНИИДАД. 2023. № 1. С. 41–43.

к данной теме, способствуя совершенствованию и повышению эффективности работы в сфере архивного дела, включая взаимодействие с негосударственными организациями.

Озвученные меры не смогут полностью решить проблему обеспечения репрезентативности АФ РФ, но позволят в некоторой степени повысить эффективность взаимодействия архивных учреждений субъектов Российской Федерации и негосударственных организаций.

Автоматическое приравнивание документа к движимому имуществу и распространение на него вещного права удобно, но не вполне оправдано. Отсутствие у негосударственных организаций желания передавать документы для включения в АФ РФ связано не с опасениями понести материальный ущерб, а с дополнительной ответственностью по обеспечению надлежащих условий для хранения документов и работы с ними. Ценность документа заключается не в стоимостном выражении, а в свойстве сохранения нужной для государства, общества и граждан информации. Для поиска правового решения, способного кардинальным образом улучшить ситуацию, целесообразно обратиться к точке зрения В.П. Козлова об изменении статуса документа [4, с. 240].

В идеальном варианте для системного движения вперед необходима Концепция развития архивного дела, соответствующая действующим стратегическим документам развития государства, основанная на соблюдении баланса интересов государства, граждан и организаций, взаимосвязанная с другими сферами жизни (обеспечением информационной безопасности, безопасности жизнедеятель-

ности граждан, цифровизации и пр.). Взвешенные решения и комплексный подход к формированию АФ РФ, зафиксированные в Концепции развития архивного дела, помимо прочего, стали бы основой для внесения изменений и дополнений в нормативные и методические документы, регулирующие взаимодействие архивных учреждений и организаций негосударственного сектора.

#### Список источников

1. Баранов В.М. Деструктивное воздействие права и национальные интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 84–87.
2. Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 19–29.
3. Яковлев А.Ю. Особенности корпоративного управления в российских компаниях различных форм собственности // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2020. № 2. С. 54–63.
4. Козлов В.П. Архивоведение: учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2021. 329 с.

#### References

1. Baranov V.M. Destrktivnoe vozdejstvie prava i nacional'ny'e interesy' [Destructive impact of law and national interests]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian law*. 2005;12:84–87. (In Russian).
2. Khabrieva T.Ya. Nacional'ny'e interesy' i zakonodatel'ny'e priorityty' Rossii [National Interests and Legislative Priorities of Russia]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*. 2005;12:19–29. (In Russian).
3. Yakovlev A.Yu. Osobennosti korporativnogo upravleniya v rossijskix kompaniyax razlichny'x form sobstvennosti [Features of corporate governance in Russian companies with different forms of ownership]. *Menedzhment i biznes-administrirovanie = Management and Business Administration*. 2020;2:54–63. (In Russian).
4. Kozlov V.P. *Arxivovedenie: uchebnik i praktikum dlya vuzov* [Archiving: textbook and workshop for universities]. Moscow: Yurayt Publishing House; 2021. 329 p. (In Russian).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Чекалина Людмила Александровна**, директор Исторического архива Омской области (ГИАОО), Омск, Российская Федерация.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Lyudmila A. Chekalina**, director of the Historical Archive of the Omsk Region, Omsk, Russian Federation.