

УДК 34:930.25

ЦЕННЫЕ И УНИКАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ В АРХИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Скреля К. Ю., Клименко Е. П.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

Необходимость рассмотрения места ценных и уникальных документов в системе архивного законодательства Российской Федерации обусловлена тем, что ценные и уникальные документы представляют культурное наследие государства, отображают систему ценностей народа, его историю, духовные воззрения, в то же время могут содержать сведения, составляющие государственную тайну. Ценные и уникальные документы необходимо охранять, регулировать их отбор, хранение и передачу, совершенствовать законодательную базу их определения, хранения, передачи и уничтожения. Однако вызовы XXI века состоят в том, что убыстряется развитие информационных технологий, в том числе электронных носителей для хранения и передачи информации будущим поколениям. Система права не успевает отобразить новые носители информации, а также определить важность тех или иных документов в массиве информации, объем которой с каждым годом растёт. Нашей целью является изучение вопросов правового урегулирования ценных и уникальных документов в законодательстве Российской Федерации.

Ключевые слова: архивное право, архивное законодательство, правовая база архивного дела, ценные и уникальные документы.

С целью установить особенности национального законодательства в области архивоведения необходимо определить основные компоненты архивоведения, которыми являются «архивная система», «система архивных учреждений», «сеть архивных учреждений». Все они имеют отношение к организации архивного дела на уровне государства или его отдельных регионов и, так или иначе, отражают в себе особенности и традиции национального архивного дела.

Архивная система – это совокупность главных принципов организации и технологий архивного дела, которая обеспечивает урегулированное, целостное функционирование всех архивных учреждений.

Целью архивной системы является выявление, сохранение, доступность и эффективное использование архивных документов обществом.

Работа архивной системы регулируется на современном этапе развития целенаправленно государством, юристами, архивоведами, что позволяет комплексно решать проблемы, возникающие при работе с архивными документами. Ее основы определяются в рамках законодательства каждой страны, однако в целом архивная система все же не юридическое понятие. Она имеет четкий конкретно-исторический смысл, является производной от таких факторов, как социально-политическое устройство государства, политический режим, степень бюрократизации общества, степень открытости общества (демократичность и уровень развития институтов гражданского общества), уровень развития рыночных отношений, уровень технологической оснащенности общества, традиции делопроизводства и интенсивность до-

кументооборота, национально-культурные традиции и особенности государства, уровень грамотности населения [3].

Все эти факторы, так или иначе, влияют на архивную систему и отражаются в ней.

В современном мире существуют два типа архивных систем – централизованные и децентрализованные.

Централизованными архивными системами называют такие системы, где управление архивным делом осуществляется единым государственным органом на общих основаниях, зафиксированных в законодательстве.

Децентрализованные архивные системы – это системы, которые не имеют единого органа управления и внутренней иерархии и состоят из отдельных подсистем, которые могут иметь свои собственные основания и принципы работы.

В чистом виде таких систем не существует, так как предусмотреть все особенности будущей работы невозможно, так как помимо государственных, существуют частные, коммерческие и муниципальные фонды, которые стремятся к автономии. Однако для всех фондов существуют базовые общие принципы работы, что позволяет говорить о склонности архивной системы к централизации.

Кроме того, в их основе лежат сложившиеся традиции, а также комплекс устоявшихся в рамках национальной системы законодательства взглядов архивистов и юристов на функционирование архивного дела. Таким образом, в действительности существуют лишь смешанные системы, которые сочетают централизацию с децентрализацией.

Основными компонентами современной архивной системы являются:

- архивный фонд;
- система архивных учреждений;
- система подготовки кадров и научно-методического обеспечения архивного дела;
- совокупность национальных традиций и норм делопроизводства и архивного дела.

Наиболее развитая архивная система из всех стран СНГ сложилась в Российской Федерации. Она начала формироваться сразу же после распада СССР в 1991 г. В основе её формирования лежат Указ президента от 24 августа 1991 г. о переводе архивов КПСС и КГБ на государственное хранение, Постановление от 19 июля 1992 г. об открытии всех архивов для граждан, Закон о культуре от 9 октября 1992 г., который превратил архивные фонды в культурное достояние, Основы законодательства РФ об Архивном фонде и архивах от 7 июля 1993 г. и Федеральный закон об архивном деле в РФ от 27 октября 2004 г.

Эти акты лежат в основе работы современной российской архивной системы. Управление архивным делом осуществляют высшие федеральные органы власти и органы субъектов федерации.

Непосредственное руководство архивным делом и государственной системой архивов осуществляет Федеральная архивная служба России (Росархив), который обладает следующими полномочиями: вводит государственное регулирование в области архивного дела, организует и обеспечивает формирование, хранение и использование Архивного фонда РФ, организует и координирует деятельность федеральных архивов, научных и других учреждений по архивному делу и делопроиз-

водству, ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ и т. п. Руководитель Росархива назначается президентом РФ [1].

В состав Федеральной архивной службы входят Коллегия для обсуждения и решения вопросов, связанных с развитием архивного дела в России, Научный совет, Центральная экспертно-проверочная комиссия для определения состава архивного фонда РФ.

Главный принцип организации архивной системы в современной России – это приоритет государства и жесткая иерархическая централизация, а также существование трёхуровневого законодательства: федерального, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципального. Среди проблем нормативного урегулирования работы архивных фондов следует отметить несоответствия законодательной базы разных уровней, а также отсутствие согласованности в работе разных ведомств, к ведению которых так или иначе относится архивное дело и работа с памятниками исторического наследия и культуры.

Так, законодательная база Российской Федерации насчитывает более 90 актов, которые, так или иначе, регулируют вопросы архивного дела. К таковым относятся законодательные акты о культуре, информатизации и защите информации; государственной тайне; службе внешней разведки; оперативно-розыскной деятельности; авторском и смежных правах; о правовой охране программ для ЭВМ и многие другие [1; 2; 5].

Осуществление экспертизы ценности непосредственно в учреждениях, организациях, предприятиях на сегодняшний день регулируется «Правилами работы архивных подразделений органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций», которые были утверждены в 2001 г. В общей характеристике «Правил» отмечается, что вопросы экспертизы ценности документов, а именно правовой статус, задачи и функции экспертных комиссий, основные требования к практическому проведению ЭСД, предоставляются в четвертом разделе. В третьем разделе представлена методика формирования номенклатуры дел. Данный раздел имеет название: «Требования к составлению номенклатур дел и формирования документов в дела». Здесь представлена общая информация о видах номенклатур дел, порядок составления индивидуальной номенклатуры дел учреждения.

В четвертом разделе «Экспертиза ценности документов в учреждениях» детально определяются компетенция, порядок создания и организация деятельности экспертных комиссий. Следует отметить, что задачи и функции, особенности создания более детально регулируются по ЭК соответствующими типовыми положениями. Важным в нормировании ЭСД в учреждении является определение в «Правилах» порядка проведения экспертизы ценности документов и оформление ее результатов [2; 4].

Среди основных законодательных актов Российской Федерации, которые регулируют работу с ценными и уникальными документами, следует выделить:

1. Регламент Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации (2001 г.), который включает:

– методические указания по определению уникальных документов, подлежащих включению в Государственный реестр;

– методические рекомендации по работе с особо ценными документами в государственных архивах Российской Федерации (2004 г.);

2. Инструкция о выявлении, учете, описании и хранении особо ценных документов (2007 г.)

В 2007 году был утверждён Административный регламент исполнения государственной функции по ведению Государственного реестра уникальных документов АФ РФ.

В настоящее время эта электронная база данных «Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации» содержит сведения о 590 уникальных документах, хранящихся в 14 федеральных архивах и 22 государственных архивах субъектов РФ.

В законодательных актах РФ обозначены обязательные критерии для выявления ценных и уникальных документов:

- время создания документа;
- ценность содержащейся в документах информации;
- юридическая сила, подлинность документов;
- значение фондообразователя;
- авторство (и адресат) документа;
- наличие палеографических, художественных и других особенностей документа

[3].

Современная нормативно-правовая и методическая база по вопросам консервации архивных документов представлена следующими документами: ГОСТ 7.50-2002. «Консервация документов», ГОСТ Р 7.0.2-2006. «Консервация документов на компакт-дисках», ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», «Основные правила работы архивов организаций», «Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук» и, безусловно, Федеральный Закон «Об архивном деле в Российской Федерации».

ГОСТ 7.50-2002. «Консервация документов» устанавливает общие требования к консервации документов, в том числе к режиму хранения, технологическим процессам стабилизации и реставрации, используемым при этом материалам. Документ предоставляет следующее определение «консервации документов»: «консервация документов обеспечивает их сохранность посредством режима хранения, стабилизации, реставрации и изготовления копий» [1].

Также подробно в нём описывается процедура хранения документов разных видов, в том числе современные технологии хранения аудиовизуальных документов, электронных документов [7].

Кроме того, нельзя не отметить связь между различными ведомственными структурами при работе с ценными и уникальными документами. Так, Росархив задействован в реализации таких значимых федеральных целевых проектов, как «Культура России», государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» и государственной программы «Развитие культуры и туризма». Кроме того, до 2020 г. действует целевая программа по информати-

зации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений [6, с. 17–19].

Умберто Эко в своём диалоге с Жан-Клодом Карьером, который затем был опубликован в виде книги «Не надейтесь избавиться от книг», рассуждал об электронных носителях так: «Нет ничего недолговечнее, чем долговременные носители информации»; указывая на то, что каждый год на смену новых электронных носителей приходят более новые, что приводит к следующему: у людей есть множество разнообразных носителей информации, но аппараты для их декодификации устаревают, потому прочесть информацию через некоторое время не представляется возможным [8, с. 207]

Кроме того, смена носителей информации, закупка новых электронных систем, несмотря на свои несомненные плюсы, в частности такие, как долговременность и относительная безопасность хранения, возможность продлить жизнь тех бумажных ценных и уникальных документов, что подверглись серьёзным повреждениям, уберечь их от стихийных бедствий и преднамеренного уничтожения, однако является финансово затратной для государства. Далеко не все фонды хранения ценных и уникальных документов могут себе это позволить. Кроме того, до сих пор отсутствует правовое поле в области вопросов автоматизации хранения и передачи ценных и уникальных документов, совершенствования электронной системы отбора, учёта, хранения и передачи ценных и уникальных документов, а также урегулирование интеллектуального, авторского права и координации разных отраслей права для руководства архивной системой [7].

Таким образом, мы приходим к выводам, что, несмотря на значительный скачок в развитии законодательства РФ в области архивного дела, многие вопросы остаются вне нормативной базы. Кроме того, зачастую обнаруживается несоответствие в координации работы с ценными и уникальными документами на разных уровнях и при необходимости задействования разных отраслей права, нет чёткого разграничения полномочий государства и субъектов, а также разных ведомств в отношении регулирования работы с ценными и уникальными документами. Все эти вопросы требуют решения.

Список литературы:

1. ГОСТ 7.50-2002. Консервация документов [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.storehouse.ru/gost.htm> (дата обращения: 27.09.2018)
2. Отбор на постоянное хранение аудиовизуальных документов: Методические рекомендации / Федер. Арх. агентство; ВНИИДАД. – М., 2004. – 90 с.
3. Правила организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук. – М., 2007. – 186 с.
4. Рекомендации по созданию Интернет-каталогов архивных документов / И. В. Караваев, Н. В. Глищинская. – Москва, 2012. – 29 с.
5. Сравнительный анализ аналоговых и цифровых технологий для выработки и применения технологических решений, обеспечивающих восстановление угасающих текстов архивных документов. Аналитический обзор / исполнители: Харитонов А. Г., ведущий научный сотрудник ВНИИДАД, к. т. н. Ткаченко Н. А., зав. отделом ЭТОАД ВНИИДАД. – Москва, 2012. – 51 с.
6. Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 11.02.2013 N 10-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-22102004-n-125-fz-ob/> (дата обращения: 27.09.2018)

7. Черешня А. Г. О совершенствовании методологии и методики экспертизы ценности и отбора на постоянное хранение научно-технической документации. Вестник архивиста. 2002. – № 6 (72). – С. 40–50.
8. Эко Умберто, Карьер Жан-Клод «Не надейтесь избавиться от книг», Симпозиум. – 2010. – 336 с.

Skrelya K. Yu., Klimenko K. P. Valuable and unique documents in the archival legislation of the Russian Federation // Scientific notes of V.I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70) № 4. – P. 338–343.

The need to consider the place of valuable and unique documents in the system of archival legislation of the Russian Federation is due to the fact that valuable and unique documents represent the cultural heritage of the state, reflect the system of values of the people, its history, spiritual views, at the same time may contain information constituting a state secret. Valuable and unique documents should be protected, their selection, storage and transfer should be regulated, the legal framework for their identification, storage, transfer and destruction should be improved. However, the challenges of the XXI century are that the development of information technologies, including electronic media for storage and transmission of information to future generations, is accelerating. The system of law does not have time to display new media, as well as to determine the importance of certain documents in the array of information, the volume of which is growing every year. Our goal is to study the issues of legal regulation of valuable and unique documents in the legislation of the Russian Federation.

Key words: archival law, archival legislation, legal base of archival business, valuable and unique documents.

Spisok literatury:

1. GOST 7.50-2002. Konservatsiya dokumentov [Elektronnyy resurs]. – URL: <http://www.storehouse.ru/gost.htm> (data obrashcheniya: 27. 09. 2018)
2. Otbor na postoyannoye khraneniye audiovizualnykh dokumentov: Metodicheskiye rekomendatsii / Feder. Arkh. agentstvo; VNIIDAD. – M., 2004. – 90 s.
3. Pravila organizatsii khraneniya. komplektovaniya. ucheta i ispolzovaniya dokumentov Arkhivnogo fonda Rossiyskoy Federatsii i drugikh arkhivnykh dokumentov v gosudarstvennykh i munitsipalnykh arkhivakh. muzeyakh i bibliotekakh. organizatsiyakh Rossiyskoy akademii nauk. – M., 2007. – 186 s.
4. Rekomendatsii po sozdaniyu Internet-katalogov arkhivnykh dokumentov / I.V. Karavayev. N.V. Glishchinskaya. – Moskva, 2012. – 29 s.
5. Sravnitelnyy analiz analogovykh i tsifrovyykh tekhnologiy dlya vyrabotki i primeneniya tekhnologicheskikh resheniy. obespechivayushchikh vosstanovleniye ugasayushchikh tekstov arkhivnykh dokumentov. Analiticheskii obzor / ispolniteli: Kharitonov A.G., vedushchiy nauchnyy sotrudnik VNIIDAD. k.t.n.. Tkachenko N.A., zav. otdelom ETOAD VNIIDAD. – Moskva, 2012. – 51 s.
6. Federalnyy zakon «Ob arkhivnom dele v Rossiyskoy Federatsii» ot 11.02.2013 N 10-FZ [Elektronnyy resurs]. – URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-22102004-n-125-fz-ob/> (data obrashcheniya: 27.09.2018)
7. Cheresnyaya A.G. O sovershenstvovanii metodologii i metodiki ekspertizy tsennosti i otbora na postoyannoye khraneniye nauchno-tekhnicheskoy dokumentatsii. Vestnik arkhivista, 2002. – № 6 (72). – S. 40 – 50.
8. Eko Umberto. Karyer Zhan-Klod «Ne nadeytes izbavitsya ot knig». Simpozium. – 2010. – 336 s.