

УДК 930.253



Криницына Елена Константиновна

Комитет по делам архивов Нижегородской области
г. Нижний Новгород, Российская Федерация
krinicina@arhiv.kreml.nnov.ru

Обзорная статья

ИЗ ОПЫТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АРХИВОВ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Рассматриваются проблемы хранения документов федеральной собственности в субъектах Российской Федерации на примере опыта взаимодействия государственных архивов Нижегородской области с федеральными организациями.

Ключевые слова: Архивный фонд Российской Федерации, государственные архивы, документы федеральной собственности, субъекты Российской Федерации, комитет по делам архивов Нижегородской области, федеральные организации.

Для цитирования: Криницына Е.К. Из опыта взаимодействия государственных архивов Нижегородской области с федеральными организациями // Вестник ВНИИДАД. 2024. № 4. С. 74–81.

Review article

FROM THE EXPERIENCE OF INTERACTION BETWEEN STATE ARCHIVES OF THE NIZHNY NOVGOROD REGION AND FEDERAL ORGANIZATIONS

The problems of federal property documents storing in the constituent entities of the Russian Federation are considered using the experience of interaction between the state archives of the Nizhny Novgorod region and federal organizations.

Keywords: Archival fund of the Russian Federation, committee for archives of the Nizhny Novgorod region, constituent entities of the Russian Federation, federal organizations, federal property documents, state archives.

For citation: Krinitsyna E.K. From the experience of interaction between state archives of the Nizhny Novgorod region and federal organizations. *Vestnik VNIIDAD = Herald of VNIIDAD*. 2024;4:74–81. (In Russian).

Поступила в редакцию: 15.07.2024

Поступила после рецензирования: 22.07.2024

Принята к публикации: 30.07.2024

Received: 15.07.2024

Revised: 22.07.2024

Accepted: 30.07.2024

Двадцать лет прошло с момента принятия Федерального закона от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле), который разграничил полномочия по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации и муниципальной собственности. Но до настоящего времени правовые коллизии в вопросах постоянного хранения архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (далее – федеральные организации), не решены.

Для сохранения исторически сложившегося территориального принципа комплектования архивов частью 2 статьи 21 Закона об архивном деле было предусмотрено, что документы федеральных организаций могут быть переданы в государственные архивы субъекта Российской Федерации на основании договора между федеральной организацией и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела (далее – уполномоченный орган). Однако в Законе об архивном деле предусмотрено только хранение самих документов в этих архивах без передачи полномочий в полном объеме согласно части 2 статьи 4 закона.

В Нижегородской области норма о необходимости договоров начала внедряться после разработки Федеральным архивным агентством (Росархивом) примерного соглашения об отношениях и сотрудничестве федеральной организации и уполномоченного органа.

Тогда же федеральные органы направили это соглашение в свои территориальные органы и указали на необходимость сотрудничества с местными архивами, что значительно облегчило процесс заключения соглашений.

На основе примерного соглашения в Нижегородской области в июне 2007 года был разработан свой вариант, который и был рекомендован поручением губернатора Нижегородской области от 21 июня 2007 года № Пр-001-89/07-0-0. Поручением был определен возмездный порядок хранения документов федеральной собственности в государственных архивах Нижегородской области, что не противоречило нормам Гражданского кодекса Российской Федерации. Оплату хранения документов должны были осуществлять федеральные организации за счет своей сметы на основании ежегодно заключаемых договоров хранения или государственных контрактов. Причем этот порядок предусматривался временно – до нормативного урегулирования Росархивом всех вопросов и коллизий.

На этапе заключения соглашений между комитетом по делам архивов Нижегородской области (далее – комитет) и федеральными организациями из списков источников комплектования государственным архивом были исключены несколько организаций, которые отказались от сотрудничества на возмездной основе. В основном это были организации, архивные фонды которых еще не были созданы в государственных архивах.

По итогам 2007 года в списках источников комплектования четырех государственных архивов значилась 161 федеральная организация, что составляло почти 25% от общего количества организаций в списках. Соглашения были заключены со 121 орга-

низацией, с остальными федеральными организациями соглашения были заключены поэтапно в последующие годы.

Проблемы во взаимодействии с федеральными организациями начались практически сразу после заключения соглашений. И основная проблема была связана с финансовыми расходами по оплате сохранности документов в государственных архивах. Федеральные организации отказывались от оплаты услуг по хранению переданных ими ранее дел, ссылаясь на отсутствие финансовых средств и соответствующей статьи расхода федерального бюджета, приостанавливали передачу дел в нарушение сроков временного хранения документов Архивного фонда Российской Федерации (АФ РФ), определенных Законом об архивном деле. Постепенно увеличивался объем дел, хранящихся в организациях сверх установленных сроков.

Надежды на разрешение этой ситуации на федеральном уровне не оправдались. Сначала не был принят проект постановления Правительства Российской Федерации о передаче в собственность субъектов Российской Федерации документов, образованных в процессе деятельности федеральных организаций и поступивших в государственные архивы субъектов Российской Федерации. Далее «лег под сукно» проект федерального закона о наделении субъектов Российской Федерации полномочиями по комплектованию, хранению, учету и использованию документов федеральной собственности с возмещением расходов из федерального бюджета.

Росархив отклонил и предложение регионального уполномоченного органа о заключении соглашения между правительством Нижегородской области и Росархивом по передаче указанных полномочий в рамках статьи 26.8 Федерального закона от 6

октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В своем ответе Росархив указал, что такие соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Но при этом Росархив в очередной раз обозначил, что именно регионы заинтересованы в сохранении исторически и социально значимых архивных документов, образованных в деятельности федеральных организаций на их территории.

С целью поиска источников финансирования для обеспечения сохранности документов федеральной собственности, поступивших в государственные архивы после принятия Закона об архивном деле¹, комитет по делам архивов Нижегородской области в 2019 году обращался в министерство финансов Нижегородской области. Статьей 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено право органов государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в осуществлении полномочий по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 этого закона, с осуществлением расходов за счет

¹ В соответствии с пп. «а» п. 2 ч. 2 ст. 4 Закона об архивном деле хранение архивных документов и архивных фондов федеральных организаций, поступивших в государственные архивы субъектов Российской Федерации, относится к полномочиям субъекта Российской Федерации.

средств бюджета субъекта Российской Федерации. Министерство отказалось в выделении дополнительных средств в размере 1,9 млн рублей на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов и не поддержало предложение комитета о приеме и хранении указанных документов на безвозмездной основе. Комитету было указано, что это финансирование не является обязанностью субъекта Российской Федерации и осуществляется только при наличии возможности.

Нормативно возмездный порядок хранения документов федеральной собственности в государственных архивах был закреплен в 2021 году. Законодательным собранием Нижегородской области был принят Закон Нижегородской области от 31 марта 2021 года № 21-3 «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Закона Нижегородской области “Об архивном деле в Нижегородской области”». К полномочиям уполномоченного органа было отнесено установление размеров возмещения расходов, произведенных государственным архивом на хранение документов, не относящихся к государственной собственности Нижегородской области².

Порядок установления размеров возмещения расходов утвержден приказом комитета от 31 мая 2023 года № 38. Стоимость хранения одного дела федеральной собственности рассчитывается ежегодно и зависит от объемов расходов бюджета области на содержание государственных архивов и количества дел, хранящихся в них. В 2024 году она составила 36 рублей 39 копеек (приказ комитета от 13 февраля 2024 года № 13).

² Закон Нижегородской области от 22 декабря 2005 года № 209-3 «Об архивном деле в Нижегородской области» (ст. 4, ч. 3, п. 6).

По итогам первого полугодия 2024 года в списках организаций – источников комплектования государственных архивов значилось 100 федеральных организаций, что составило уже 20% от общего количества организаций в списках. Значительное уменьшение этого количества связано с исключением из списков федеральных организаций, ликвидированных или прекративших свою деятельность в качестве юридического лица в результате многочисленных оптимизаций и реорганизаций структуры. Деятельность 26 федеральных организаций из 100 распространяется не только на Нижегородский регион, но и на Приволжский федеральный округ, Волго-Вятский и Поволжский регионы.

Сотрудничество с федеральными организациями по-прежнему имеет для государственных архивов как плюсы, так и минусы. Безусловно, область заинтересована в сохранении документов федеральных организаций в целях формирования полноценной источниковой базы по истории регионов. В случае прекращения комплектования документы могут быть утрачены.

Федеральные организации заинтересованы в получении квалифицированной методической помощи в работе с документами, согласовании организационных документов в сфере архивного дела и делопроизводства, утверждении ЭПК уполномоченных органов результатов экспертизы ценности документов.

Оплата федеральными организациями хранения своих документов в государственных архивах позволяет привлекать внебюджетные средства на развитие архивной отрасли, даже несмотря на то что доля таких средств в общем объеме невелика. Хотя отказ ряда федеральных организаций от оплаты хранения уже переданных в го-

сударственные архивы дел остается актуальной проблемой.

Как показывает практика, трудностей в работе с федеральными организациями больше, чем положительных моментов. На основе анализа действий федеральных организаций можно выделить среди них несколько групп.

Первая группа – федеральные организации, которые своевременно упорядочивают, передают документы АФ РФ в государственные архивы и оплачивают их хранение: территориальные органы налоговой службы, федерального казначейства, таможенной службы, Социального фонда России, ряд федеральных образовательных учреждений высшего образования и др. Оплате подлежат архивные документы, образовавшиеся в деятельности федеральных организаций или их правопредшественников с момента их регистрации. Дата регистрации определяется по сведениям Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ).

Вторая группа – федеральные организации, образованные в последние годы, у которых еще не истек срок временного хранения документов АФ РФ. Например, Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции, Приволжская электронная таможня и др., их немного.

Третья группа – организации, которые оплачивают хранение уже переданных дел, но больше не передают дела, продлевая в рамках действующих норм в сфере архивного дела срок временного хранения документов АФ РФ в своих архивах. Этот срок продлевают 15 федеральных организаций из 100. Но таких организаций с каждым годом становится все больше. И встает вопрос о целесообразности такого продления до бесконечности, если федеральная организация не комплектует государствен-

ный архив, аргументируя это отсутствием финансовых средств.

Кроме того, создан прецедент по возврату федеральной организации дел, уже принятых на хранение в государственный архив. В декабре 2021 года по просьбе Приволжского территориального управления Федерального агентства железнодорожного транспорта в управление были возвращены принятые на хранение в государственный архив в течение года дела, и расторгнут контракт об оплате услуг. В 2023 году возвращена часть дел в Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области с продлением временного срока их хранения для обеспечения финансирования по сохранности значительного объема оставшихся в государственном архиве дел.

Росархив в 2015 году в письме в адрес комитета высказывал свое мнение против возврата документов АФ РФ на хранение в федеральные организации, но это мнение не подкреплено нормами действующего законодательства. При нормативном закреплении возмездного порядка хранения документов, не относящихся к собственности области, любое немотивированное отступление от этого порядка может рассматриваться как нецелевое расходование средств областного бюджета, имеющее коррупционную подоплеку. Тем более что в настоящее время пунктом 2.9 Рекомендаций о взаимодействии между территориальными органами федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, федеральных организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере архивного дела, утвержденных при-

казом Росархива от 19 октября 2023 года № 108 (далее – Рекомендации), предусмотрена обязанность федеральной организации самостоятельно обеспечивать хранение, учет и использование документов, включенных в состав АФ РФ.

Четвертая группа – организации, с которыми заключены соглашения без определения порядка передачи документов АФ РФ на постоянное хранение в государственные архивы. Среди них не только организации, имеющие право постоянного или депозитарного (в течение 75 или 100 лет) хранения документов АФ РФ (следственные органы, органы исполнения наказаний, филиалы публично-правовой компании «Роскадастр», научные организации Российской академии наук), но и отказавшиеся от передачи документов на возмездной основе. К последним, например, относятся Управление Судебного департамента по Нижегородской области и федеральные суды общей юрисдикции, Волго-Вятское главное управление Центробанка России (не является юридическим лицом). При этом федеральные организации заинтересованы в сотрудничестве и утверждении уполномоченным органом описей дел постоянного хранения, что дает возможность уничтожения дел, особенно судебных, и нарядов с истекшими сроками хранения.

Большинство таких организаций не имеют архивных фондов в государственных архивах и не предполагают их создавать в ближайшем будущем. Федеральные организации получают методическую помощь в полном объеме, номенклатуры и описи дел рецензируются и утверждаются ЭПМК комитета, на взаимодействие с федеральными организациями тратится значительный бюджет рабочего времени сотрудников государственных архивов, а поступление документов АФ РФ в государственные

архивы не гарантируется. В условиях дефицита кадровых и материальных ресурсов государственных архивов это может быть рассмотрено как нецелевое использование средств бюджета Нижегородской области. Отметим, что решение этой проблемы запланировано до конца текущего года.

Наиболее проблемная пятая группа – организации, которые не передают документы АФ РФ в государственные архивы в нарушение действующего законодательства и не оплачивают хранение уже переданных дел, а также своевременно не упорядочивают документы. Среди них органы прокуратуры (областная и три городских), Государственная инспекция труда в Нижегородской области и др. Соответственно, эти документы федеральной собственности хранятся в государственных архивах на безвозмездной основе.

Статистика весьма показательна. Из 49 тысяч дел в архивных фондах федеральных организаций – источников комплектования и их правопредшественников в 2023 году оплачено хранение 46 тысяч дел, или 93%. А сверх срока по итогам паспортизации архивов организаций – источников комплектования государственных архивов в 2023 году в федеральных организациях, которые не продлили этот срок, выявлено 1174 дел, или 86% от общей задолженности по комплектованию государственных архивов.

33% федеральных организаций в списках не являются юридическими лицами. Большинство из них утратили статус юридического лица в процессе реорганизаций. Не являются юридическими лицами федеральные суды общей юрисдикции, руководство которыми осуществляет Управление Судебного департамента по Нижегородской области, ряд органов прокуратуры, в том числе специализиро-

ванные прокуратуры (природоохранная, транспортная). Взаимодействие с большинством филиалов осуществляется на основании соглашений об отношениях и сотрудничестве, заключенных комитетом еще с правопредшественниками в статусе юридического лица. Права и обязанности реорганизованных организаций по условиям соглашений переходят их правопреемникам, но не все правопреемники согласны оплачивать хранение в государственных архивах документов правопредшественников в связи с проблемами финансирования.

В 2023 году создан еще один прецедент расторжения соглашения о сотрудничестве по инициативе правопреемника в отношении документов Нижегородского научно-исследовательского ветеринарного института нечерноземной зоны Российской Федерации с исключением образованного филиала из списка источников комплектования.

Еще одна категория – федеральные организации, документы которых хранятся в государственных архивах на безвозмездной основе. Это бывшие федеральные организации, сменившие форму собственности на частную в ходе акционирования или с федеральной на областную в результате передачи их на баланс области. Среди них научные и проектные организации, филиалы Почты России, учебные заведения среднего профессионального образования и др. На безвозмездной основе хранятся также и документы ликвидированных федеральных организаций, прием которых осуществлен на возмездной основе с оплатой хранения одного года.

На 1 января 2019 года в государственных архивах хранилось чуть более 80 тысяч дел федеральной собственности, что составляло 1,5% от общего объема дел. К 2024 году их объем увеличился до 100 тысяч дел (про-

цент остался прежним). Соответственно, хранение более половины дел федеральной собственности в государственных архивах осуществляется за счет средств областного бюджета, но в основном это документы по личному составу.

Серьезной проблемой во взаимодействии с федеральными организациями является наличие значительного объема неупорядоченных в установленные сроки дел постоянного хранения и по личному составу. По данным паспортизации архивов организаций на 1 декабря 2023 года, 50% от общего количества федеральных организаций в списках не соблюдают нормативные требования по представлению описей дел, документов. В их архивах находится 8 тысяч неупорядоченных дел, что составило 50% от общего объема неупорядоченных дел во всех организациях – источниках комплектования государственных и муниципальных архивов области.

Ежегодно государственными архивами и комитетом принимаются меры к разрешению данной ситуации, в том числе в рамках профилактических мероприятий контрольно-надзорной деятельности, в адрес организаций направляются предупреждения. По инициативе комитета в организации, имеющие наибольшее количество неупорядоченных дел, направляются письма за подписью заместителя губернатора Нижегородской области. Но ситуация продолжает оставаться сложной и в ряде случаев неразрешимой.

Большие объемы неупорядоченных дел за десятки лет имеют прокуратуры Нижегородской области и города Нижнего Новгорода, Управление Судебного департамента по Нижегородской области, Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области и др.

С учетом всех проблем комитет принял решение поэтапно пересмотреть критерии взаимодействия с федеральными организациями, определить целесообразность дальнейшего сотрудничества в отношении тех из них, кто не предполагает передавать документы на постоянное хранение в государственные архивы, категорически не исполняет условия заключенных соглашений об отношениях и сотрудничестве и нормативные правовые акты в сфере архивного дела. В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона об архивном деле и Рекомендациями сотрудничество с федеральными организациями является правом субъекта Российской Федерации, а не его обязанностью.

В текущем году по инициативе комитета расторгнуты соглашения с отделением «Нижний Новгород» – филиалом Российского объединения инкассации (Росинкас) Центробанка России, Филиалом ФГУП «Главный радиочастотный центр» в Приволжском федераль-

ном округе, Управлением Федерального агентства по государственным резервам по Приволжскому федеральному округу, Департаментом по недропользованию по Приволжскому федеральному округу.

На сегодняшний день Росархив определил, что проблема хранения документов федеральной собственности в субъектах Российской Федерации будет решаться путем создания в субъектах Российской Федерации федеральных архивов. Но на это будут потрачены не один десяток лет и в сотни раз больше материальных ресурсов, чем выплата субъектам Российской Федерации субвенций на хранение документов федеральной собственности. И будет ли вообще решена эта проблема? А тем временем все больше субъектов Российской Федерации отказываются от взаимодействия с федеральными организациями, несмотря на то что документы, имеющие для регионов историческое значение, могут быть в большинстве случаев утрачены.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Криницына Елена Константиновна, заведующий сектором формирования архивных фондов комитета по делам архивов Нижегородской области, Нижний Новгород, Российская Федерация.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena K. Krinitsyna, head of archival funds formation sector of the Committee for Archives of the Nizhny Novgorod Region, Nizhny Novgorod, Russian Federation.