

УДК 004.8+930.25



Ромашин Игорь Евгеньевич
Российский государственный гуманитарный университет
г. Москва, Российская Федерация
SPIN-код: 6690-5636, AuthorID: 981228
romashin46@yandex.ru

Обзорная статья**К ВОПРОСУ О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ
ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АРХИВОВ**

Представлен анализ итогов преобразований государственных архивов в казенные, бюджетные, автономные учреждения в ходе реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ, а также путей развития государственного управления архивами на уровне Российской Федерации и ее субъектов, в том числе для решения проблемы сохранения документов федеральной и муниципальной собственности.

Ключевые слова: государственное управление, государственное учреждение, государственный архив, муниципальный архив, собственность на архивные документы, управление архивным делом, Федеральное архивное агентство.

Для цитирования: Ромашин И.Е. К вопросу о дальнейшем развитии организационных форм государственных архивов // Вестник ВНИИДАД. 2024. № 2. С. 58–65.

Review article**REVISITING THE FURTHER DEVELOPMENT
OF STATE ARCHIVES ORGANIZATIONAL FORMS**

The results of the transformation of state archives into state, budgetary, autonomous institutions during the implementation of the Federal Law dated May 5, 2010 N 83-FZ are considered. The ways to develop archives state management at the level of the Russian Federation and its constituent entities, including to solve the problem of federal and municipal property documents safety are analyzed.

Keywords: archival documents ownership, archives management, Federal Archival Agency, government agency, municipal archive, public administration, state archive.

For citation: Romashin I.E. Revisiting the further development of state archives organizational forms. *Vestnik VNIIDAD = Herald of VNIIDAD*. 2024;2:58–65. (In Russian).

Поступила в редакцию: 11.03.2024
Поступила после рецензирования: 17.03.2024
Принята к публикации: 20.03.2024

Received: 11.03.2024
Revised: 17.03.2024
Accepted: 20.03.2024

Двадцать лет со дня принятия Федерального закона от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» – это не только время подведения итогов в сфере деятельности архивных учреждений нашей страны, но и возможность на основе имеющегося практического опыта осмыслить дальнейшее развитие, тенденции и перспективы управления государственными архивами в России [1, с. 100–102; 2]

Положительный опыт прошедших десятилетий в этой области, который должен быть отмечен в первую очередь, касается итогов преобразований когда-то просто «государственных архивов» в одну из трех современных форм государственных бюджетных учреждений: казенные, бюджетные или автономные [3, с. 107–113].

Как известно, среди отечественных архивистов положения бюджетной реформы, касающейся именно этого аспекта деятельности государственных архивов, вызывали первоначально крайне осторожное отношение. Так, выступая 12 мая 2010 года на VI заседании Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве, его новый руководитель Андрей Николаевич Артизов прямо отметил существование опасной исторической «развилки» в дальнейшем развитии государственных архивов страны: «Определение правового статуса архивов на федеральном уровне не может не затронуть региональные и муниципальные архивы. К тому же исторически сложилось так, что на местах обычно копируют столичный опыт. Поэтому важно знать позицию членов Совета, которая обязательно будет учитываться при принятии решения. Считаю также необходимым сказать, что выбор между статусом нового бюджетного учреждения, по форме хозяйствования являющегося фактически авто-

номным некоммерческим учреждением, и статусом казенного учреждения, остающегося на сметном финансировании, – это по большому счету выбор пути дальнейшего развития архивной службы в нашей стране. Нам особенно важно услышать прогнозы членов Совета о том, как поведут себя компетентные органы субъектов Российской Федерации, которые будут определять размеры финансирования в зависимости от статуса архивов: казенные или же бюджетные учреждения»¹.

Анализ итогов изменений организационных форм региональных архивных учреждений в ходе реализации норм Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) показывает, что в целом Федеральное архивное агентство и органы управления архивным делом субъектов Российской Федерации достойно прошли данный опасный «поворот» в развитии архивной отрасли.

Извечная проблема выбора взвешенного соотношения между получением гарантированного бюджетного финансирования (казенные архивы) и возможностями привлечения дополнительных денежных средств от приносящей доходы деятельности (бюджетные и автономные архивные учреждения) на цели, определяемые требованиями архивного законо-

¹ Доклад руководителя Росархива доктора исторических наук А.Н. Артизова на VI заседании Совета по архивному делу при Росархиве 12 мая 2010 года (сокращенный вариант). URL: http://archives.gov.ru/reporting/Artizov_120510.shtml?ysclid=lt068np8px584153783 (дата обращения: 24.02.2024).

дательства, в том числе на материальное стимулирование архивистов, была решена успешно [4].

Количество федеральных казенных архивных учреждений остается практически неизменным. Определенный распоряжением Правительства России от 5 января 2005 года № 5-р Перечень подведомственных Росархиву федеральных архивных учреждений включал 15 федеральных казенных учреждений, сегодня их 16: филиал Российского государственного архива научно-технической документации (РГАНТД) в г. Самаре реорганизован в самостоятельный федеральный государственный архив, одно учреждение (ВНИИДАД) по-прежнему сохраняет форму бюджетного².

Ситуация стабилизировалась и на уровне субъектов Российской Федерации, несмотря на тенденцию к сокращению количества региональных государственных архивов (в основном за счет их «укрупнения»).

Доля тех региональных государственных архивов, которые в рамках организационно-правовой формы бюджетного учреждения нашли для себя возможные способы получения внебюджетных доходов дополнительно к финансированию на осуществление государственного задания, за последние пять лет сохраняется примерно на уровне трети от общего числа государственных архивов субъектов Российской Федерации. Об этом свидетельствует ведомственная статистика, размещенная на официальном сайте Росархива. Так, по состоянию на начало 2019 года из 159 го-

сударственных архивных учреждений регионального уровня фактически две трети (108, или 67,9% от общего числа) избрали форму казенного учреждения³. В 2022 году таких государственных казенных архивов оказалось лишь немногим меньше – 66,4% (97 учреждений из 146 региональных государственных архивов)⁴.

Для объективности общей оценки следует признать, что среди архивных учреждений субъектов Российской Федерации время от времени появляются автономные учреждения, чье существование зависит почти исключительно от коммерческих талантов их директоров. Субъекты Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия предпринимали попытки создания архивных автономных учреждений. Однако эти малоуспешные мероприятия все же скорее исключение, подтверждающее правило: обеспечение полноценной деятельности государственного архива исключительно за счет доходов на высококонкурентном рынке архивных услуг невозможно.

Таким образом, в качестве одного из важнейших итогов управленческих усилий руководства Росархива и региональных органов управления архивным делом за время с начала реализации в архивной отрасли статьи 9.1 Федерального закона № 83-ФЗ

³ Сведения о сети органов управления архивным делом и архивных учреждений субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года. URL: <http://statistika.archives.ru/reporting/indicators/2019-svedenya-o-seti.shtml> (дата обращения: 24.02.2024).

⁴ Сведения о сети органов управления архивным делом и архивных учреждений субъектов Российской Федерации на 1 января 2023 года. URL: <http://statistika.archives.ru/reporting/indicators/2023-svedenya-o-seti.shtml> (дата обращения: 24.02.2024).

² Перечень подведомственных Росархиву федеральных государственных учреждений на 12 января 2024 года. URL: <http://archives.gov.ru/rosarhiv/organisations.shtml?ysclid=ltbhqw u5yx320269824> (дата обращения: 24.02.2024).

можно считать сохранение большинством региональных государственных архивов статуса казенных учреждений с обеспечением 100% своих финансовых потребностей за счет расходов соответствующего государственного бюджета (федерального или регионального).

Как отметил 26 сентября 2023 года в своем выступлении на заседании Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве А.Н. Артизов: «Обеспечивая вечное хранение и использование документов Архивного фонда Российской Федерации, насчитывающего сегодня почти 558 млн дел, архивы выполняют важные функции по сохранению документальной памяти государства и общества, пополнению информационных ресурсов и предоставлению услуг населению. Их деятельность содействует решению задач социально-экономического развития, способствует развитию гражданского общества и эффективному государственному управлению, а также формированию позитивного имиджа нашей страны на международной арене, воспитанию российских граждан в духе гражданственности и патриотизма»⁵.

Стремительное социально-экономическое развитие современной Российской Федерации, которая в сложнейших условиях глобальных изменений продолжает оптимизировать структуру государственного управления, повышая его эффективность за счет не только ускорения и внедрения современных цифровых сервисов, но и удешевления традиционного государственного управления.

⁵ Артизов А.Н. Актуальные вопросы деятельности отечественных архивов: доклад (Санкт-Петербург, 26 сентября 2023 года). URL: <http://archives.gov.ru/reporting/report-artizov-2023-spb.shtml> (дата обращения: 24.02.2024).

В этих условиях перед органами управления архивным делом вновь стоит задача поиска современных форм, отвечающих условиям высокой эффективности и разумной экономичности обеспечения хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов.

В связи с этим на заседании Совета по архивному делу 26 сентября 2023 года А.Н. Артизов вновь поднял давно существующую проблему сохранности документов территориальных федеральных органов и федеральных организаций, находящихся на территории субъектов, но относящихся к федеральной собственности: «По-прежнему актуальной остается проблема комплектования документами территориальных органов федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, которая возникла после принятия Федерального закона от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации». Частью 2 статьи 21 закона об архивном деле федеральным органам и организациям предоставлено право передавать образовавшиеся в процессе их деятельности документы Архивного фонда Российской Федерации в государственные архивы субъектов Российской Федерации на основании договора. При этом в законе отсутствует прямая норма, предоставляющая полномочия субъектам Российской Федерации принимать на хранение документы федеральной собственности»⁶.

⁶ Артизов А.Н. Актуальные вопросы деятельности отечественных архивов: Доклад Руководителя Росархива (г. Санкт-Петербург, 26 сентября 2023 года) URL: <http://archives.gov.ru/reporting/report-artizov-2023-spb.shtml> (дата обращения: 24.02.2024).

Примечательно, что для решения данной проблемы реальные шаги были сделаны Росархивом именно в совершенствовании сферы управления подведомственными федеральными государственными архивами.

Прежде всего, нужно отметить факт преобразования филиала РГАНТД в Самаре в самостоятельное федеральное казенное архивное учреждение с правом комплектования указанными документами федеральной собственности на территории своего федерального округа. Аналогично Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ) также будет получать федеральные документы от территориальных органов и организаций – источников комплектования федерального уровня. Эта мера позволит Росархиву (хотя, вполне возможно, не в полной мере) закрыть потребности федеральных органов и организаций – источников комплектования Архивного фонда Российской Федерации на территории сразу нескольких федеральных округов России.

Второй шаг предполагает размещение упомянутых документов федеральной собственности на базе филиала Государственного архива Российской Федерации (ГА РФ). Потребности федеральных организаций Центрального и Северо-Западного федеральных округов России должны быть удовлетворены с введением в эксплуатацию нового современного комплекса хранилищ филиала ГА РФ в г. Обнинске Калужской области.

По сведениям официального сайта Росархива на конец 2023 года, филиал ГА РФ близок к началу работы: «...готовность объекта составляет более 90%: завершены общестроительные работы,

монтаж фасадных и кровельных систем, внутриплощадочных инженерных сетей, подготовительные работы под отделку внутренних помещений, основные работы по благоустройству и ограждению территории. Изготовлено и поставлено технологическое оборудование многоуровневых сдвижных металлоконструкций с механическим приводом и стационарных многоуровневых металлоконструкций, осуществлен их монтаж на девяти этажах Архивного корпуса. Все помещения архивохранилищ оборудованы современными системами безопасности, пожарообнаружения и предотвращения возгорания, комплексом систем поддержания благоприятного климата, а также системой централизованного пылеудаления. Закуплена основная часть оборудования для лаборатории по оцифровке и реставрации документов»⁷.

Таким образом, подходы по преобразованию существующих подведомственных федеральных архивов и созданию их филиальной сети позволят успешно развиваться Росархиву и системе его подведомственных казенных учреждений в ближайшее время. Также очевидно, что сочетание двух типов отмеченных управленческих решений позволит экономичнее распорядиться финансовыми средствами, отведенными Росархиву на осуществление полномочий.

Аналогичные федеральному центру задачи стоят и перед органами управления архивным делом субъектов Российской Федерации [5].

⁷ Посещение руководством Росархива строящегося архивного комплекса в г. Обнинске 21 декабря 2023 года. URL: <http://archives.gov.ru/press/21-12-2023-statearchiv.shtml?ysclid=lt1sr5o8py803142018> (дата обращения: 24.02.2024).

Здесь своего рода экспериментальной управленческой площадкой архивной отрасли, как уже не первый раз в своей истории, выступает архивная система Московской области. В настоящее время на территории региона разворачивается масштабная реформа по совершенствованию в сфере управления Архивным фондом Московской области.

Закон Московской области от 7 июля 2023 года № 137/2023-ОЗ «О прекращении осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий Московской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, отнесенных к собственности Московской области, и внесении изменений в законы Московской области “Об архивном деле в Московской области” и “О собственности Московской области”» (далее – Закон МО № 137/2023-ОЗ) вызывает необходимость принять на хранение в государственные архивы региона все те документы, которые ранее обслуживались муниципальными архивами за счет областных субвенций.

Вероятно, самым оптимальным решением стало бы строительство нового подобного архивного комплекса. Однако этот путь не только весьма затратный, но и очень продолжительный по времени. И тут, несомненно, будет полезен федеральный опыт «филиализации» ГА РФ, что вполне можно считать новым возможным направлением дальнейшего развития организационных форм государственных архивов в российских регионах.

Использование такого подхода, а именно создание филиалов (представителей, удаленных обособленных подразделений

областного архива), возможно при внимательном прочтении изменений, внесенных в статью 9 Закона МО № 137/2023-ОЗ: «Органы местного самоуправления городских округов Московской области вправе принимать решения о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Московской области. Указанные документы подлежат передаче в государственный архив Московской области на основании решения органа местного самоуправления городского округа Московской области о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Московской области, решения уполномоченного органа о приеме архивных документов в собственность Московской области и решения экспертно-проверочной комиссии, создаваемой уполномоченным органом».

Насколько будет успешным смелый управленческий эксперимент в сфере управления архивным делом Московской области, станет понятно после проведения изменения архивной системы области органа управления архивным делом – Министерства государственного управления, информационных технологий и связи Московской области.

В завершение следует отметить, что поиск эффективных форм управления государственными архивными учреждениями во все исторические периоды в России всегда был и остается залогом успеха дальнейшей модернизации всей архивной инфраструктуры страны, в том числе нацеленной на работу с современными видами носителей информации. [6, с. 14–15].

Список источников

1. Артизов А.Н. Архивное законодательство России: проблемы и перспективы // Вестник архивиста. 2002. № 2. С. 100–104.

2. Букреева О.Н. Деятельность органов управления архивным делом по организации и развитию советского государственного делопроизводства: 1918–1991 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2022. 273 с.
3. Ромашин И.Е. Управление и экономика архивного дела в Российской Федерации: учебное пособие. М.: РГГУ, 2021. 153 с.
4. Кузьменко Л.Г. Организация планово-экономической и финансовой работы архивных учреждений в условиях современной бюджетной политики // Управление в архивном деле. Федеральные, региональные и муниципальные архивы. Архивист как государственный служащий: материалы междунар. семинара (21–23 марта 1995 г., Москва). М., 1995. С. 136–140.
5. Ромашин И.Е. Эволюция форм федеральных и региональных архивных учреждений в свете реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ и перехода к цифровой экономике // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики: докл. и сообщ. XXV Междунар. науч.-практ. конф. (7–8 ноября 2018 г.). М.: ВНИИДАД, 2019. С. 109–116.
6. Бурова Е.М., Ромашин И.Е. Архивоведение (теория и методика). Ч. 1: Текст лекций. М.: Термика.ру, 2022. 432 с.
7. Ромашин И.Е. Экономика и управление архивами // Электронная архивная энциклопедия «Россия – великая архивная держава» / Российское общество историков-архивистов. 2020. URL: <https://encarch.kaisa.ru/enc/article/7107831> (дата обращения: 20.03.2023).

References

1. Artizov A.N. Arxivnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy [Russian Archival legislation: problems and prospects]. *Vestnik arxivista=Herald of an Archivist*. 2002;2:100–104. (In Russian).
2. Bukreeva O.N. *Deyatel'nost' organov upravleniya arxivny'm delom po organizacii i razvitiyu sovetskogo gosudarstvennogo deloproizvodstva: 1918–1991 gg.* [Archival management bodies activities in the organization and development of Soviet state records management: 1918–1991]. PhD thesis (in History). Moscow; 2022. 273 p. (In Russian).
3. Romashin I.E. *Upravlenie i e'konomika arxivnogo dela v Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie* [Management and economics of archiving in the Russian Federation: textbook]. Moscow: RSUH; 2021. 153 p. (In Russian).
4. Kuzmenko L.G. Organizaciya planovo-e'konomicheskoy i finansovoj raboty arxivny'x uchrezhdenij v usloviyax sovremennoj byudzhetnoj politiki [Organization of archival institutions planning, economic and financial activities in the conditions of modern budget policy]. In: *Management in archiving. Federal, regional and municipal archives. Archivist as a state employee: Materials of the international seminar (March 21–23, 1995, Moscow)*. Moscow; 1995. p. 136–140. (In Russian).
5. Romashin I. E. E'voluciya form federal'ny'x i regional'ny'x arxivny'x uchrezhdenij v svete realizacii Federal'nogo zakona ot 8 maya 2010 g. № 83-FZ i perexoda k cifrovoj e'konomie [The evolution of the forms of federal and regional archival institutions in the light of federal law dated 08.05.2010 no 83-fz and the transition to a Digital economy]. In: *Documentation in information society: tasks of archiving and documentation in the conditions of the digital economy: reports and presentations at the XXV International scientific and practical conference (November 7–8, 2018)*. Moscow; 2019. p. 109–116. (In Russian).

6. Burova E.M., Romashin I.E. *Arxivovedenie (teoriya i metodika). Ch. 1: Tekst lekcij* [Archival science (theory and methodology). Part 1: Text of lectures]. Moscow: Termika.ru; 2022. 432 p. (In Russian).
7. Romashin I.E. *E`konomika i upravlenie arxivami* [Economics and archives management]. In: *Electronic archival encyclopedia "Russia – a great archival power". Russian Society of Historian-Archivists*. 2020. URL: <https://encarch.kaisa.ru/enc/article/7107831> (accessed: 03.20.2023). (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ромашин Игорь Евгеньевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры архивоведения Историко-архивного института Российского государственного гуманитарного университета (РГГУ), Москва, Российская Федерация.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Igor E. Romashin, PhD (in history), associate professor of the Department of Archival Science of the Institute for History and Archives of the Russian State University for the Humanities (RSUH), Moscow, Russian Federation.
