

Проблемы сохранения документов негосударственных организаций как части исторического наследия

Е.А. Брюханова, А.В. Горяева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

The Problems of NGO Documents Conservation as a Part of the Historical Heritage

E.A. Bryukhanova, A.V. Goryaeva

Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматриваются проблемы обеспечения сохранности и формирования фондов документов негосударственных организаций как части исторического наследия Алтайского края. Такие проблемы, как законодательная «разрозненность», угроза полноты фондов и репрезентативности документов негосударственных организаций могут стать препятствием для включения таких документов в состав Архивного фонда Российской Федерации. Документы негосударственных организаций отражают широкий спектр общественных отношений: экономические (коммерческие организации, потребительские кооперативы), социальные (негосударственные пенсионные фонды, благотворительные фонды), политические (партии, общественные движения), национальные (казачьи общества, общины коренных малочисленных народов) и др. Кроме обзора законодательства и анализа состава фондов негосударственных организаций, приводятся результаты опроса негосударственных организаций — потенциальных и реальных источников комплектования Государственного архива Алтайского края и архивного отдела администрации города Барнаула. Делается вывод о необходимости формирования традиции успешного сотрудничества государственных и муниципальных архивов с негосударственными организациями для сохранения их документов как части исторического наследия.

Ключевые слова: негосударственные организации, архив, обеспечение сохранности, историческое исследование.

DOI 10.14258/izvasu(2016)4-33

Архивы по праву являются сокровищницей документальной памяти и хранят историческое наследие народов и стран. Можно сказать, что документ считается едва ли не единственным ис-

The article deals with the problem of preservation and formation of funds of non-governmental organizations as a part of the historical heritage of the Altai Territory. Such problems as the legislative “fragmentation”, the threat of the completeness of funds and representative non-governmental organizations’ documents can be a barrier for the inclusion of such documents in The Archive Fund of the Russian Federation. Documents of non-governmental organizations reflect a wide range of social relations: economic (business organizations, consumer cooperatives), social (non-state pension funds, endowment funds), political (parties, social movements), national (Cossack communities, indigenous communities), and others. The authors review the legislation and analysis of the NGO funds and present the results of the survey of non-governmental organizations — potential and actual sources of acquisition of The State Archive of Altai Territory and The Archive Department of the Barnaul City Administration. The conclusion is made about the necessity of the tradition of successful cooperation between state and municipal archives with non-governmental organizations to save their documents as a part of the historical heritage.

Key words: non-governmental organizations, archives, preservation, historical research.

точником реконструкции прошлого, познания истории ушедших и уходящих эпох в развитии человечества. Традиционно архивы комплектуются документами государственных и муниципаль-

ных учреждений, предприятий и организаций. Особенности исторического развития России не способствовали формированию традиции сохранения или передачи в архивы документов негосударственных организаций и частных лиц вследствие отсутствия либо частной формы собственности, либо законодательных требований к сохранности таких документов. В 90-х гг. XX в. актуальным стал вопрос по обеспечению сохранности и включению в состав Архивного фонда Российской Федерации документов негосударственных организаций в силу их социальной и исторической значимости. Тем не менее проблемы разграничения прав собственности на документы, передачи их в государственные или муниципальные архивы, обеспечения доступа и организация использования документов негосударственных организаций до сих пор остаются дискуссионными и вызывают споры между собственниками, архивистами и исследователями.

В статье рассматриваются проблемы обеспечения сохранности и формирования фондов негосударственных организаций как части исторического наследия Алтайского края. Особое внимание уделяется законодательным и организационным проблемам сохранения документов частной формы собственности, а также аспектам сотрудничества архивных учреждений с негосударственными организациями на примере Краевого государственного казенного учреждения «Государственный архив Алтайского края» (КГКУ ГААК) и архивного отдела администрации города Барнаула (муниципального архива города Барнаула).

Под термином «негосударственные организации» понимаются как коммерческие, так и некоммерческие юридические лица всех организационно-правовых форм без государственного или муниципального участия. Документы негосударственных организаций отражают широкий спектр общественных отношений: экономические (коммерческие организации, потребительские кооперативы), социальные (негосударственные пенсионные фонды, благотворительные фонды), политические (партии, общественные движения), национальные (казачьи общества, общины коренных малочисленных народов) и др. [1, ст. 2, 3]. Вместе с тем из большого перечня негосударственных организаций в Барнауле только около 600 организаций (в том числе 549 ликвидированных) передали свои документы в государственный или муниципальный архив. При этом реальными источниками комплектования в конце 2015 г. Государственного архива Алтайского края оставались только 14 организаций [2].

Одной из ключевых проблем является «разрозненность» законодательства по обеспечению со-

хранности документов негосударственных организаций. В Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации» установлено требование создавать архивы для государственных и муниципальных учреждений. Негосударственные организации обязаны обеспечивать сохранность документов в течение сроков их хранения, установленных законодательными актами и другими нормативными документами Российской Федерации. Для обеспечения сохранности документов законодатель не принуждает, а предоставляет право организациям создавать архивы [3, ст. 17, 18]. Кроме того, вопросы обеспечения сохранности документов затрагиваются в законодательных актах, регулирующих деятельность юридических лиц разной формы собственности. В качестве примера можно привести федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью». В данных законах отражаются виды документов, которые в обязательном порядке должны образовываться в таких организациях независимо от профиля их деятельности и обязательны для хранения. Каждая форма собственности имеет свои особенности хранения документов. Акционерные общества должны хранить документы по месту нахождения его исполнительного органа [4, ст. 89], а общества с ограниченной ответственностью — по месту нахождения его единоличного исполнительного органа или в ином месте, известном и доступном участникам общества [5, ст. 50].

Отдельно регулируется вопрос по обеспечению сохранности документов ликвидируемых организаций. В соответствии с Федеральным законом «О банкротстве (несостоятельности)» в случае ликвидации юридического лица ликвидатор или ликвидационная комиссия должны передать организационно-распорядительные документы, документы по личному составу в государственный или муниципальный архив в упорядоченном состоянии на договорной основе [6, ст. 23]. Справка о передаче документов в архив предоставляется в арбитражный суд. В случае добровольной ликвидации контроля передачи документов в архив не происходит. Так, Е.А. Кошелева указывает «неоценимую документальную потерю» в результате ликвидации негосударственных организаций и отмечает недостатки законодательного регулирования добровольной ликвидации юридических лиц [7, с. 20].

Следует также отметить договорной характер отношений между негосударственными организациями и архивными органами и учреждениями, даже если документы на основании решения экспертно-проверочной комиссии были включены в состав Архивного фонда. С другой стороны,

если документы не входят в состав архивного фонда, а между государственным или муниципальным архивом и организацией не был заключен договор, то органы управления архивным делом не имеют возможности влиять на сохранность документов негосударственной организации. В таких случаях, как отмечает исследователь Н.А. Храмцовская, регуляторами сохранности документов выступают учреждения налоговой инспекции или Банка России (например, в случае несохранения документов, касающихся эмиссии ценных бумаг) [8, с. 60]. Так, штраф за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов составляет от 100 до 500 рублей [9, ст. 13.20], тогда как штрафы за нарушение требований законодательства о хранении документов, например, акционерными обществами, негосударственными пенсионными фондами, страховыми и иными организациями составляют от ста до двухсот тысяч рублей [9, ст. 13.25].

Таким образом, в настоящее время не разработаны действующие законодательные механизмы, способствующие сохранению документов негосударственных организаций в государственных или муниципальных архивах.

Еще одной проблемой сохранения документов негосударственных организаций является формирование традиции сотрудничества негосударственных организаций с государственными и муниципальными архивами для обеспечения исторической памяти. Как уже отмечалось, только небольшая часть негосударственных организаций передает свои документы в государственные и муниципальные архивы. В апреле 2014 г. авторами данной статьи был проведен опрос среди реальных и потенциальных источников комплектования Государственного архива Алтайского края [10].

В список реальных источников комплектования входили 4 коммерческих организации, из которых два филиала крупнейших российских компаний «Алтайэнерго» и «Ростелеком», а также политические партии, общественные союзы и краевые общественные организации. Данные организации были довольны работой государственного архива. Среди преимуществ были выделены надежность, недорогое обслуживание, удобство при передаче и использовании документов, квалифицированное консультирование специалистов по интересующим вопросам. Но при этом некоторые источники комплектования, кроме своих документов, передавали еще документы государственной формы собственности как правопреемники приватизированных предприятий. Например, производственный кооператив «Миас» (документы 1988–2006), ООО «Алтайворчермет» (документы 1989–2007),

ООО «Орбита» (документы 1963–2007) и т.д. Другие организации не планировали продолжать сотрудничество с государственным архивом после передачи документов государственной формы собственности. В 2014 г. из списка источников комплектования КГКУ ГААК было исключено Алтайское отделение № 8644 ОАО «Сбербанк России» в связи с отказом от сотрудничества. В список потенциальных источников комплектования перешло ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие «Алтай» [2, с. 69].

В списке потенциальных источников комплектования входили 7 организаций, среди которых 5 банковских учреждений, одна издательская организация и одна страховая компания. В ходе анкетирования был задан вопрос, касающийся возможных причин отказа от передачи на государственное хранения. Одной из основных причин являлась наличие свободных площадей, собственного архивохранилища, которое позволяло хранить все документы. Интересно, что существующая альтернатива в виде негосударственных архивов отмечалась только несколькими организациями как перспективная.

Результаты опроса показали, с одной стороны, наличие положительного опыта сотрудничества негосударственных организаций с государственным архивом, с другой — зависимость решений о сотрудничестве от финансового состояния организации и личной заинтересованности руководителя или собственника.

Некоторые опасения вызывает полнота фондов негосударственных организаций и репрезентативность документов, передаваемых в государственный и муниципальный архивы. Проблема заключается в том, что пристальное внимание уделяется документам по личному составу негосударственных организаций, обеспечивающих социально-правовую защиту граждан, но в меньшей степени уделяется внимание документам по основной деятельности. В Государственный архив Алтайского края от коммерческих и некоммерческих негосударственных организаций в среднем поступает от 10 до 1264 дел постоянного хранения и от 3 до 11651 делу по личному составу [2]. А из более чем 180 тысяч дел, находящихся на хранении в архивном отделе Барнаула, более 81% (146 тысяч дел) составляют дела по личному составу, в том числе от ликвидированных организаций [11].

Документы по личному составу имеют временные сроки хранения, по истечении которых они будут уничтожены. При этом следует отметить тенденцию к сокращению сроков хранения таких документов. В 2016 г. к Федеральному закону «Об архивном деле в Российской Федерации»

были приняты поправки, сокращающие срок хранения документов по личному составу, созданных после 2003 г., с 75 до 50 лет [12]. Таким образом, в архивах остается весьма небольшое количество документов, отражающих деятельность негосударственных организаций.

Таким образом, документы негосударственных организаций, отражающих экономическую, политическую, культурную и иную жизнь граждан и общества в целом, являются значимой частью документального фонда Российской Федерации. Но законодательством уделяется больше внимания сохранности оперативных документов, а также документов по личному составу. Тогда как передача документов негосударственных организаций на постоянное хранение в госу-

дарственный или муниципальный архив зависит от решения руководителя или собственника организации. Даже в случае добровольной ликвидации юридического лица передача документов в архив не является обязательной. Такие проблемы, как законодательная «разрозненность», угроза полноты фондов и репрезентативности документов негосударственных организаций, могут стать препятствием для включения таких документов в состав Архивного фонда Российской Федерации. Необходимо поддерживать положительный опыт и формировать традиции успешного сотрудничества государственных и муниципальных архивов с негосударственными организациями для сохранения их документов как части исторического наследия.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. — № 32 — 05.12.1994.
2. Отчет о выполнении основных показателей работы КГКУ «Государственный архив Алтайского края» за 2015 год // КГКУ «Государственный архив Алтайского края»: официальный сайт [Электронный ресурс]. — URL: http://www.archiv.ab.ru/plan_otchet_1/osnov_pokaz/ (дата обращения: 16.03.2016).
3. Об архивном деле: Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ (в ред. 04.10.2014) // Парламентская газета. — № 201. — 27.10.2004.
4. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. 06.04.2015) // Российская газета. — № 248. — 29.12.1995.
5. Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (в ред. 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. — № 7. — 16.02.1998.
6. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон Российской Федерации от 26.10.2002 № 127 (в ред. 29.12.2014) // Российская газета. — № 209. — 02.11.2002.
7. Кошелева Е.А. Порядок передачи документов на хранение в архивные учреждения при ликвидации организации // Секретарь-референт. — 2010. — № 9.
8. Храмовская Н.А. Хранение документов акционерными обществами: кто устанавливает правила игры и может привлечь к ответственности? // Секретарь-референт. — 2014. — № 4.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. — № 1 (ч. 1). — 07.01.2002.
10. Брюханова Е.А., Горяева А.В. Исследование особенностей комплектования Государственного архива Алтайского края документами негосударственных организаций // Алтайский архивист. — 2015. — № 1 (23).
11. Роль архивного органа в обеспечении социальных гарантий и о результатах работы в области архивного дела г. Барнаула за 2015 год // Барнаул: официальный сайт. Барнаул, 2003–2016 [Электронный ресурс]. — URL: http://barnaul.org/vlast/administraciya/komitet/archive/statisticheskaja_informacija/ (дата обращения: 16.03.2016).
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»: Федеральный закон № 43-ФЗ от 02.03.2016 // Российская газета. — № 47. — 04.03.2016.