

Деятельность архивных отделов администраций муниципальных городских округов в Самарской области в условиях реформирования системы местного самоуправления

(доклад на выездном заседании коллегии управления государственной архивной службы в м.р. Кинельский, 7 мая 2007 г.)

Вопросы деятельности муниципальных архивов, которые предстоит обсудить на сегодняшнем расширенном заседании коллегии, достаточно актуальны в контексте современной организации архивного дела. Деятельность этой самой многочисленной сети архивных учреждений уже рассматривалась на предыдущих выездных заседаниях коллегии в г.Жигулевске (2004г.) и Сергиевском районе (2005г.).

Тема сегодняшнего заседания коллегии продиктована необходимостью проанализировать работу архивных отделов, их правовой статус и место в уже сложившейся системе органов местного самоуправления. Все дело в том, что практически во всех законодательных актах, регламентирующих процессы создания и функционирования местного самоуправления, вопросы содержания архивов обозначены как одна из функций муниципальных властей. И не только потому, что эти архивы собирают и хранят историю своих регионов, но и потому, что они активно участвуют в решении социальных задач посредством накопления социально-значимых документов о трудовой и личной жизни граждан, выдают огромное количество различного рода архивных справок.

Только за прошедший 2006 год архивными отделами органов местного самоуправления Самарской области рассмотрено 31713 запросов

организаций и граждан, по которым выдано 30063 справки социально-правового характера, что значительно больше, чем в 2005 году. Сохраняется тенденция ежегодного увеличения числа запросов в архивные отделы в связи с резким увеличением количества документов по личному составу, поступающих на хранение.

Именно поэтому архивное дело в муниципальных районах и городских округах нуждается в серьезном, постоянном внимании и поддержке как со стороны руководителей администраций этих территорий, так и управления государственной архивной службы Самарской области.

Сегодня сформирована достаточная законодательная база, регламентирующая все вопросы ведения архивного дела в муниципалитетах, это:

- Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»;
- Закон Российской Федерации «Об архивном деле в Российской Федерации»;
- Закон Самарской области «Об архивном деле в Самарской области»;
- Закон Самарской области «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела».

Подготовлен проект постановления Правительства Самарской области «Об утверждении Основных положений разграничения собственности на архивные документы, созданные до образования, объединения, разделения

или изменения статуса муниципальных образований и хранящиеся в муниципальных архивах, между муниципальными образованиями в Самарской области, а также муниципальным образованием в Самарской области и Самарской областью».

На муниципальном уровне Основу правовой базы деятельности архивных отделов составляют Уставы муниципальных районов и городских округов, Уставы городских и сельских поселений. Эти муниципальные правовые акты в числе вопросов местного значения регламентируют и вопросы содержания муниципальных архивов, а также содержание архивных фондов.

Таким образом, правовая база у архивных отделов достаточно весомая, но очень важно, чтобы и архивная практика тоже ей соответствовала. На сегодняшний день картина такова.

На территории Самарской области зарегистрировано 27 муниципальных районов и 10 городских округов. Архивные отделы созданы в каждом из них и существуют как структурные подразделения администраций без наделения правом юридического лица. Это определяет их правовой статус в системе органов местного самоуправления. Руководители и специалисты отделов являются муниципальными служащими. Таким образом, предоставленное федеральным законом о местном самоуправлении право «организации и содержания муниципальных архивов» реализовано всеми муниципальными образованиями нашей области. Однако архивные отделы администраций городских округов Самара

и Сызрань в нынешней их правовой форме не в полной мере осуществляют функции ведения архивного дела на своих территориях, не ведут работу по комплектованию и хранению документов Архивного фонда и являются, по существу, архивами по личному составу. Управление государственной архивной службы совместно с администрациями этих округов ведут работу по переработке нормативных документов этих отделов, преобразованию их в архивные отделы иной правовой формы, которая позволит осуществлять полномочия по приему, хранению и учету не только документов по личному составу, но и документов Архивного фонда. Таковы требования закона и они должны быть реализованы на практике.

Особенностью правового положения архивных отделов является совмещение функций муниципального органа управления архивным делом и муниципального архива. На практике это означает, что руководители отделов, как представители органа местного самоуправления, осуществляют полномочия по организации архивного дела, определению приоритетов и перспектив его развития, а также организации хранения, учета и использования архивных документов, создающихся в деятельности организаций всех форм собственности. Подобная практика сложилась в Самарской области и, практически, во всех регионах России и является оптимальной, т.к. не влечет дополнительных финансовых затрат, а также создания дополнительных муниципальных структур.

По данным паспортного учета на 1 января 2007 года в архивных отделах хранится 723443 ед. хранения архивных документов на различных

носителях, что составляет свыше 30% общего объема дел, хранящихся в госархивах и архивных отделах. Из этого объема дел 97% (706115 ед.хр.) составляют документы на бумажной основе, 3% (17340 ед.хр.) - аудиовизуальные документы.

Структура видового состава хранящихся дел характеризуется следующим образом:

- управленческая документация – 503481 ед.хр. (69,6%);
- документы личного происхождения – 387 ед.хр. (0,05%);
- научно-техническая документация – 1691 ед. хр.(0,24%);
- документы по личному составу – 200556 ед. хр. (27,7%);
- фотодокументы – 17320 ед. хр. (2,4%);
- видеофонограммы – 8 ед. хр.

В архивные отделы ежегодно поступают 13-14 тыс. дел. Обеспечить нормативное их хранение без достаточной материальной базы невозможно. Это, прежде всего, обеспечение архивохранилищ площадями, средствами по созданию необходимых режимов охраны, пожарозащиты, освещения, контроля за температурным, световым и санитарным состоянием помещений. Объективно следует сказать, что со стороны администраций городских округов и муниципальных районов прилагаются усилия по решению этих проблем. Только за период 2004-2006гг. дополнительные площади под архивохранилища были предоставлены архивным отделам администраций

городских округов Кинель, Октябрьск, Тольятти, Чапаевск, Отрадный, а также муниципальных районов Богатовский, Камышлинский, Красноярский, Нефтегорский, Красноармейский, Ставропольский, Сергиевский, Приволжский. Практически заново было оборудовано помещение для архивного отдела муниципального района Кинельский, в результате площадь архивохранилища увеличилась на кв. м.

Архивохранилища большинства архивных отделов оснащены пожарной и охранной сигнализациями новейшей модификации, а также первичными средствами пожаротушения.

Уделяется внимание вопросам охраны и антитеррористической защищенности архивных отделов. Созданы посты охраны зданий. Системы охраны зданий и помещений, в которых размещаются архивные отделы администраций муниципальных районов Безенчукский, Большеглушицкий, К-Черкасский, Пестравский, Сергиевский, Ставропольский, Хворостянский, городских округов Отрадный, Октябрьск, Новокуйбышевск, Похвистнево выведены на отделы вневедомственной охраны. Все эти меры являются показателем внимания к проблемам архивов со стороны руководителей администраций.

И все же нерешенные вопросы есть. Не смотря на то, что в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации по усилению антитеррористических действий в 2005 году было проведено комиссионное обследование технической оснащенности архивохранилищ архивных отделов органов местного самоуправления с последующей

разработкой мероприятий, на сегодняшний день архивохранилища 11 архивных отделов не оснащены пожарной сигнализацией, в 7 отделах отсутствуют решетки на окнах, в 11 отделах деревянные входные двери не имеют металлической обшивки. Безусловно, устранение этих недостатков требует значительных финансовых затрат, но решать проблему надо хотя бы поэтапно.

Новое федеральное законодательство о местном самоуправлении и об архивном деле обусловило кардинальные изменения в подходах к вопросам собственности на архивные документы и, соответственно, к вопросам комплектования ими архивных отделов. Во-первых, закон исключил деление Архивного фонда на «государственную» и «негосударственную» части и сформулировал понятия «архивные документы государственной собственности Российской Федерации», «архивные документы государственной собственности субъекта Российской Федерации», «архивные документы муниципальной собственности» и «архивные документы частной собственности». Списки источников комплектования архивных отделов Самарской области включают организации различных форм собственности и сотрудничать с этими организациями архивный отдел может только на основании договора, который заключается между администрацией муниципального органа и организацией – собственником документов. В договоре формулируются, исходя из требований архивного законодательства, обязанности организации, независимо от формы собственности, создавать и финансировать архив, обеспечивать

сохранность образующихся документов, их своевременную обработку и передачу в архивный отдел. Ст.22 Федерального закона об архивном деле закрепляет сроки хранения документов, включенных в состав Архивного фонда. Данная норма закона распространяется на организации федеральной, областной и муниципальной собственности.

Что касается организаций частной собственности, то эти сроки собственник архивных документов определяет самостоятельно и они должны быть указаны в договоре.

Следующим важным, с точки зрения правового статуса архивных отделов, является вопрос собственности на архивные документы, уже хранящиеся в архивных отделах. Ст.8 Закона «Об архивном деле в Российской Федерации» определяет, что «к муниципальной собственности относятся архивные документы органов местного самоуправления и муниципальных организаций, а также документы, хранящиеся в муниципальных архивах».

В этой же статье (п.2) установлено, что право разделения собственности на архивные документы предоставлено субъекту РФ, т.е. Самарской области. Подготовленный в настоящее время проект постановления Правительства Самарской области определяет порядок разделения собственности на архивные документы, а именно: документы, созданные до вступления в силу первого Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ФЗ-154 от 28.08.95), отнесены к государственной собственности Самарской области, т.к. были образованы в

деятельности государственных организаций. В целях выполнения функций по учету, хранению и использованию этих документов Законом Самарской области от 16 марта 2007 года №16-ГД органы местного самоуправления на территории Самарской области наделены отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела. Данным законом определен порядок предоставления субвенций муниципальным образованиям из областного бюджета на компенсацию расходов по хранению, учету и использованию архивных документов, являющихся собственностью Самарской области.

Средства из областного бюджета начнут поступать в бюджеты муниципальных образований с 2008 года. Расходование их регламентировано законом и имеет строго целевое назначение. Объем средств зависит от объема документов областной собственности, хранящихся в каждом архивном отделе, и будет изменяться пропорционально увеличению объема хранящихся дел за счет ежегодного их приема. Сегодня средняя стоимость хранения одного дела в нашей области составляет 14 рублей 30 копеек.

Что касается передачи собственности на документы федеральных структур, то данная проблема не решена на федеральном уровне, т.к. в соответствии с законодательством находится в компетенции Правительства Российской Федерации. Но это вовсе не означает, что архивные отделы прекращают работу с этими организациями. Нет, эти структуры по-прежнему являются источниками комплектования архивных отделов, но

при заключении договора о сотрудничестве вопрос о передаче права собственности на документы мы вынуждены пока опустить.

Я уже говорила, что взаимоотношения архивных отделов с организациями федеральной, областной и частной собственностей выстраиваются на основании договора. Управление государственной архивной службы предусматривает разработку Типового договора. Эта форма будет направлена архивным отделам и станет основой при подготовке конкретных договоров.

Повышение правового статуса архивных отделов требует более строгого подхода к подбору кадров, их профессиональной подготовке.

Численность специалистов архивных отделов составляет на 1 января 2007 года 111 человек, в т.ч. 38 – категории «руководители», 73 – категории «специалисты». 45% работающих имеют возраст от 30 до 49 лет, свыше 15% - в возрасте до 30 лет.

66 работников, что составляет почти 60%, имеют высшее образование, в т.ч. 5 – высшее историко-архивное образование. 9 специалистов учатся в высших учебных заведениях. Надо отметить, что инициатива здесь принадлежит аттестационным комиссиям администраций, предложившим начальникам архивных отделов и специалистам, не имеющим высшего образования, повысить свой образовательный уровень. В целом, эти показатели говорят о хорошем кадровом потенциале, способном решать вопросы архивного дела в своих регионах.

Одновременно хотелось бы обратиться к присутствующим руководителям администраций более активно использовать и такую форму обучения заведующих, как одногодичные заочные курсы при ВНИИДАД.

Заканчивая выступление, хотелось бы подчеркнуть, что архивные отделы, опираясь в своей деятельности на поддержку со стороны органов местного самоуправления, решают важнейшую задачу сохранения документальной истории своих регионов. Этому во многом способствует сложившаяся законодательная и нормативно-правовая база.

Заместитель руководителя управления
государственной архивной службы
Самарской области

Р.Ф.Пантюхина