

УДК 930.25(470+571)

В. В. НАДОЛЬСЬКА*

РЕФОРМУВАННЯ МЕРЕЖІ АРХІВНИХ УСТАНОВ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Аналізуються процеси реформування і розвитку мережі архівних установ у Російській Федерації за роки її державотворення. Розглядаються основні етапи трансформації структурної основи архівної галузі, висвітлюється її сучасний стан.

Ключові слова: архівна галузь; мережа архівних установ; федеральний державний архів; муніципальний архів; відомчий архів; Російська Федерація.

Одним із пріоритетних завдань, які в сучасних умовах трансформації суспільних відносин стоять перед Державною архівною службою України, є розробка і реалізація вираженої та ефективної стратегії розвитку архівної галузі. При цьому важливого значення набуває всебічне осмислення історичного досвіду організації практичної діяльності як вітчизняних, так і зарубіжних архівних установ. Комплексного аналізу, зокрема, вимагають питання реформування архівної справи за роки незалежності, що передбачає звернення до напрацьовань у цій галузі пострадянських країн, які мають спільні з Україною досягнення в теорії і практиці архівознавства. Це стосується й Російської Федерації.

Автор ставить перед собою завдання проаналізувати процеси реформування і розвитку архівної мережі в Російській Федерації (РФ) за роки її державотворення. При цьому особлива увага акцентується на структурній основі архівної галузі, яку становлять архіви, архівні підрозділи міністерств, відомств, підприємств, організацій та ін., що здійснюють постійне чи тимчасове зберігання документів.

Зміни в архівній справі, спричинені розпадом СРСР, стали предметом наукового дослідження від другої половини 90-х рр. ХХ ст. Новітня російська історіографія проблеми представлена працями О. Алексєєвої, Б. Альбрехта, Л. Афанасьєва, О. Бурової, В. Козлова, В. Ларіної, А. Мусасва, В. Тюнєєва. Названі автори звертаються до питань реформування російської архівної справи, тенденцій сучасної архівної політики в державі, побіжно розглядаючи в цьому контексті й процеси трансформації архівної мережі в РФ. Однак вивчення обраної для розгляду в статті проблеми лише започатковано низкою публікацій і вимагає подальшого поглиблення.

* *Надольська Валентина Василівна* – кандидат історичних наук, доцент кафедри документознавства і музейної справи Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.

Поштовхом до реформування архівної мережі у РФ стали розгорнуті у другій половині 1980-х рр. процеси перебудови та події серпневого путчу 1991 р. ще до проголошення державної незалежності 25 грудня 1991 р.

Його першим етапом стало підписання Президентом РРФСР Указів № 82 “Про архіви Комітету державної безпеки СРСР” і № 83 “Про партійні архіви” (24 серпня 1991 р.). З метою запобігання незаконному знищенню в РРФСР документів архівів КДБ СРСР, створення умов щодо використання їх для потреб науки і культури Указом № 82 архіви КДБ передавались архівним органам РРФСР¹.

В Указі № 83 партія визнавалася частиною державного апарату, а тому, як і архіви КДБ, всі партійні архіви підпорядковувалися “архівним органам РРФСР разом з будівлями, спорудами, які вони займали, штатною чисельністю і фондом оплати праці”².

Виконання названих указів мало свої особливості. У першому випадку справу було розпочато з передання державним архівам певних комплексів документів (архівно-слідчі справи, матеріали секретного діловодства, що втратили оперативне значення). У той же час з огляду на специфічність інформації документів, низку об’єктивних і суб’єктивних чинників³ архіви органів безпеки продовжували функціонувати і здійснювати всю роботу з виконання запитів і заяв громадян та організацій стосовно решти фондів.

Натомість реорганізація партійних архівів не викликала подібних труднощів. Станом на серпень 1991 р. у КПРС функціонувало 164 партійні архіви, у тому числі один Центральний партійний архів (ЦПА) при ЦК КПРС, один архів ЦК ВЛКСМ та 162 регіональні партійні архіви (республіканські, крайові та обласні при відповідних партійних органах). Найбільше партархівів функціонувало на території РРФСР – 76⁴. Після прийняття Указу їхній статус зазнав істотної трансформації – більшість з них набули юридичної самостійності або стали структурними підрозділами відповідних державних архівів.

Як зазначає відомий російський архівіст В. Козлов, прийняття на державне зберігання документів КПРС, при всій символічності політичного значення цього факту, перш за все означало врятування важливого для вивчення історії СРСР і Росії документального комплексу. У результаті передання партійних архівів на державне зберігання Архівний фонд Росії поповнився понад 47 млн. справ, пов’язаних із діяльністю КПРС⁵.

Згідно з постановою Ради Міністрів від 12 жовтня 1991 р. “Про розвиток архівної справи в РРФСР” до повноважень Роскомархіву як адміністративного органу управління було віднесено: колишні союзні центральні державні архіви, які знаходилися на території РРФСР і раніше підпорядковувалися Головархіву СРСР, а також адміністра-

тивні функції, підвідомчі установи та науково-дослідні організації останнього, його матеріально-технічну та фінансово-економічну базу в межах РФ⁶.

На базі документів поточних архівів структурних підрозділів ЦК КПРС у жовтні 1991 р. було створено Центр зберігання сучасної документації (ЦЗСД), ЦПА реорганізовано у Російський центр зберігання і вивчення документів новітньої історії (РЦЗВДНІ)⁷. Частину архіву Політбюро ЦК КПРС передано до архіву Президента РРФСР.

У результаті об'єднання Центрального державного архіву Жовтневої революції СРСР і Центрального державного архіву РРСФР у квітні 1992 р. почав функціонувати Державний архів РФ⁸.

Адміністративні й архівні функції Комітету з питань архівів при Раді Міністрів РРФСР (Роскомархів) щодо архівів федерального рівня були закріплені в Постанові уряду від 24 червня 1992 р.⁹ У ній визначалося, що Роскомархів є федеральним органом державного управління, що здійснює державну політику в сфері архівної справи. Вперше після розпаду СРСР і реорганізації мережі центральних держархівів СРСР затверджувалася мережа державних архівів федерального рівня РФ, що перебували в прямому підпорядкуванні Роскомархіву.

Додаток № 2 до постанови містив перелік 17 федеральних державних архівів і центрів зберігання документів. Окрім трьох центральних республіканських архівів, які діяли у РФ, до нього увійшли центральні державні архіви колишнього СРСР. Вони були перейменовані у російські; Центральний державний архів СРСР перетворений у Центр зберігання історико-документальних колекцій; Центральні державні архіви кінофотодокументів СРСР у м. Красногорську і РРСФР у м. Володимирі об'єднано в Російський державний архів кінофотодокументів. З метою сприяння молодіжним організаціям у забезпеченні збереження і вивчення документів, що утворилися в результаті їх діяльності, а також їх використання при виробленні державної молодіжної політики на базі колишнього Центрального архіву ВЛКСМ створено Центр зберігання документів молодіжних організацій (ЦЗДМО)¹⁰.

Питання унормування поділу архівів колишнього СРСР постало й на міждержавному рівні. З метою юридичного врегулювання долі архівів 6 липня 1992 р. представники країн СНД підписали угоду “Про правонаступництво державних архівів колишнього Союзу РСР”¹¹. Незалежні держави виходили з принципів цілісності і неподільності архівних фондів, що утворилися в результаті діяльності вищих державних структур колишньої Російської імперії та СРСР і зберігалися в державних архівах за межами держав – учасниць Угоди. Визнавався здійснений згідно з національними законодавствами перехід під їх юрисдикцію державних архівів та інших архівів союзного рівня, галузевих архівних фондів колишнього СРСР, що перебували на їх території.

Важливим у регулюванні діяльності галузевих архівів у РФ стало прийняття урядової постанови “Про порядок відомчого зберігання документів та організації їх у діловодстві”¹². За центральними органами федеральної виконавчої влади, міністерствами, відомствами республік у складі РФ, державними установами, організаціями і підприємствами закріплювалося право утворення відомчих архівів або інших структурних підрозділів, визначалися терміни відомчого зберігання документів державної частини Архівного фонду РФ. Відповідні норми про умови функціонування відомчих архівів та їхнє право на депозитарне зберігання архівних документів .у наступні роки були внесені у законодавчі акти про діяльність спецслужб та інших міністерств і відомств.

Зміни в архівній мережі Росії, зумовлені проголошенням незалежності, економічними реформами знайшли своє відображення у підписаному 7 липня 1993 р. Президентом РФ Б. Єльциним першому архівному законі¹³. Документ чітко розмежував компетенцію РФ та її суб’єктів у питаннях архівної справи. “Основи законодавства” закріпили поділ Архівного фонду (АФ) РФ на державну (архівні фонди й архівні документи, що перебувають у федеральній, державній і муніципальній власності) і недержавну частини (архівні фонди й архівні документи громадських, релігійних об’єднань і організацій, приватних осіб). Постійне зберігання документів державної частини Архівного фонду РФ покладалося законом на державні архіви, державні музеї і бібліотеки, тимчасове – на відомчі архіви центральних органів виконавчої влади РФ, державних установ, організацій і підприємств.

Питання організації комплектування, зберігання, обліку і використання АФ РФ та управління архівами знайшли своє висвітлення в положеннях “Про архівний фонд Російської Федерації”¹⁴ та “Про Державну архівну службу Росії”¹⁵, затверджених указом Президента РФ № 552 від 17 березня 1994 р. Перше положення у відповідних розділах чітко розмежувало склад державної і недержавної частин АФ РФ, окреслило мережу установ (федеральні архіви, архіви суб’єктів РФ, муніципальні архіви, державні музеї і бібліотеки), які здійснюють постійне зберігання документів його державної частини. В окрему групу в положенні були виділені архівні документи Міністерств оборони, закордонних, внутрішніх справ, Служби зовнішньої розвідки РФ та ін., терміни й умови зберігання і використання яких визначаються угодами між вказаними федеральними органами виконавчої влади і Росархівом. Міністерства, служби, федеральні служби і комітети РФ одержували право депозитарного (довготривалого) зберігання і використання створюваних ними архівних фондів.

Другим положенням до системи Росархіву віднесено федеральні архіви і центри зберігання документації, наукові установи та інші організації, підпорядковані безпосередньо Росархіву, органи управління

архівною справою суб'єктів федерації та архіви, які перебувають у їхньому підпорядкуванні.

Оскільки згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, то повноваження Росархіву не були поширені на муніципальні архіви. Організація і утримання муніципальних архівів у 1995 р. були віднесені у РФ до компетенції органів місцевого самоврядування муніципальних утворень¹⁶.

Муніципальні архіви стали важливою складовою мережі архівних установ незалежної держави. У другій половині 1990-х рр. в Росії діяло 2440 архівних відділів муніципальних утворень і муніципальних архівів¹⁷. Тому Росархівом було розроблено і 2 жовтня 1997 р. рішенням її колеги схвалено “Типове положення про муніципальний архів (про архівний відділ муніципального утворення)”. Документ визначив правовий статус муніципального архіву (органу управління архівною справою муніципального утворення) у системі органів місцевого самоврядування, його функції і завдання¹⁸. Муніципальний архів (архівний відділ муніципального утворення) визначається положенням як самостійний структурний підрозділ адміністрації – виконавчого органу місцевого самоврядування – без права юридичної особи, який створений для виконання функцій місцевого самоврядування в галузі архівної справи та забезпечення діяльності органів представницької і виконавчої влади муніципального утворення, котрі діють відповідно до його Статуту, а також обслуговування установ, організацій, підприємств і громадян.

З метою удосконалення організації зберігання, комплектування і використання документів АФ на вимогу Федеральної архівної служби Росії в 1999 р. було проведено чергову реорганізацію федеральних державних архівів і центрів зберігання документації¹⁹. Зокрема до ДАР РФ приєднано Наукову бібліотеку федеральних архівів, до Російського державного архіву науково-технічної документації – Лабораторію мікрофотокопіювання і реставрації документів федеральних архівів; до Російського державного військового архіву – Центр зберігання історико-документальних колекцій; до РДІА (м. Санкт-Петербург) – Центр із забезпечення збереженості документів АФ Росії (м. Санкт-Петербург). На базі об'єднаних РЦЗВДНІ та ЦЗДМО створено Російський державний архів соціально-політичної історії. Центр зберігання сучасної документації перейменовано у Російський державний архів новітньої історії. Постановою уряду затверджено нову структуру мережі федеральних державних архівів, до якої увійшло 15 архівних установ.

На початку ХХІ ст. нові практичні завдання, які постали перед архівною справою в зв'язку з постійними змінами умов і чинників розвитку РФ, продовжували вирішуватися задля подальшого оновлення

архівного законодавства, зокрема й тієї його частини, яка стосувалася архівної системи. Прийнята у 2004 р. нова редакція Федерального закону “Про архівну справу в РФ”²⁰ містила низку принципово нових положень щодо складу АФ й організації архівної справи, а саме: відмову від поділу АФ на державну і недержавну частини; виділення трьох груп архівних документів (які належать відповідно до державної, муніципальної і приватної власності); окреслення особливостей правового цензу документів, які перебувають у власності РФ, її суб’єктів або муніципальних утворень, та особливостей громадського обігу документів АФ, що перебувають у приватній власності.

Прийняті після реалізації в РФ масштабної адміністративної реформи і розподілу повноважень на федеральному рівні між різними органами виконавчої влади норми закону були повністю узгоджені з новою структурою виконавчої влади Росії. Значна увага приділена муніципальній архівній ланці. Серед базових у законі визначено поняття “архів”, “державний архів”, “муніципальний архів”.

Згідно з сучасною нормативно-правовою базою, яка регулює відносини у сфері організації зберігання, комплектування, обліку та використання документів АФ РФ та інших архівних документів незалежно від їх форм власності, а також відносини в сфері управління архівною справою, мережа архівних установ на території Росії репрезентована 4-ма видами: державні архіви, відомчі архіви, недержавні архіви, муніципальні архіви. Кожен із цих видів архівів у свою чергу об’єднує різні архівні установи, які мають не лише загальні риси, але й істотні відмінності.

Державні архіви поділяються на два підвиди: архіви федерального рівня і архіви суб’єктів РФ. Федеральні державні архіви за своїм профілем поділяються на загальні (зберігають документи, що належать до певної території) і спеціалізовані (зберігають документи, обмежені історичним періодом, тематикою або способом чи технікою закріплення інформації); архіви, які не комплектуються, і архіви, що комплектуються (історичні). Федеральні державні архіви є найважливішою ланкою в системі архівних установ Росії, науково-інформаційними та культурно-історичними центрами загальнонаціонального і міжнародного значення. Указами Президента РФ шість федеральних архівів належать до Державного зводу особливо цінних об’єктів культурної спадщини народів Росії.

Державні архіви суб’єктів Федерації загалом також поділені на аналогічні підвиди. Архівні установи, розташовані на території суб’єктів РФ, здійснюють свою професійну діяльність, як згідно з вимогами федерального архівного законодавства, так і відповідно до законів та нормативно-правових актів суб’єктів Федерації, розроблених на його основі.

Державні архіви є спеціалізованими державними установами, основною ланкою системи установ архівної служби Росії. З метою постійного зберігання АФ РФ вони здійснюють облік архівних документів, забезпечують їх зберігання, комплектуються документами державних організацій, документами, які передають їм недержавні організації й фізичні особи; створюють та удосконалюють науково-довідковий апарат до архівних документів; забезпечують умови для використання архівних документів юридичними та фізичними особами, здійснюють інформаційне обслуговування органів державної влади та самостійне використання архівних документів задля забезпечення суспільних потреб у ретроспективній документній інформації.

Відомчий архів – це частина державного АФ РФ, яка не входить до системи державної архівної служби. Він зберігає до передачі в держархів відомчі архівні документи. 19 федеральних органів виконавчої влади та організацій (у тому числі академіям наук РФ, що мають державний статус) мають право депозитарного зберігання документів АФ, що перебувають у федеральній власності. Відомчі архіви федерального і регіонального рівнів оформилися в три підвиди: поточні архіви власне відомств, поточні архіви установ, організацій, підприємств, що входять до складу відомчих систем, і спеціалізовані галузеві відомчі фонди з централізованою організацією зберігання історичних та оперативних документальних комплексів. Відомчі архіви виконують роль проміжної ланки між організацією та державним архівом.

Трансформація економічної, політичної, соціальної та інтелектуальної сфер життєдіяльності російського суспільства зумовила стрімке зростання кількості недержавних архівів. До недержавних архівів належать не менше шести підвидів: архіви приватизованих підприємств, архіви банків та інших комерційних структур, архіви партій, профспілок та громадських рухів, архіви офіційно зареєстрованих приватних фондів, архіви творчих об'єднань, архіви релігійних конфесій.

Муніципальні (районні та міські) архіви представлені архівами органів місцевого самоврядування і кооперованими архівами, в яких переважно концентруються документи місцевих установ, організацій, підприємств з особового складу.

Зберігання, поповнення та використання документів АФ РФ, окрім федеральних і відомчих архівів, станом на 1 січня 2008 р. забезпечували 199 державних архівів і центрів зберігання документації, 34 державні архіви документів з особового складу суб'єктів РФ і 2357 муніципальних архівів, а також приблизно 126 тис. архівів державних та недержавних організацій²¹. Діяльність архівів усіх рівнів у РФ спрямована нині на зміцнення російської державності через збереження її історії, забезпечення суспільних потреб у ретроспективній документній інформації.

Таким чином, процеси суспільно-політичної трансформації в Російській Федерації супроводжувалися реформуванням і подальшим

удосконаленням мережі архівних установ. На початковому етапі (1991–1999 рр.) відбулася інтеграція колишніх партійних, союзних центральних державних архівів у систему державної архівної служби незалежної Росії, на законодавчому рівні знайшли закріплення нові підходи в організації архівної справи. 1999–2004 рр. стали вирішальними для подальшого удосконалення системи архівних установ, що знайшло відображення у правовому полі, регулюванні їх практичної діяльності.

¹ Об архивах Комитета государственной безопасности СССР (Указ Президента РСФСР от 24.08.1991 № 82) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news-city.info/akty/acts-06/tekst-sq-trud-parlament.htm>.

² О партийных архивах (Указ Президента РСФСР от 24.08.1991 № 83) // Действующее законодательство об архивном деле / Под ред. Б. П. Пустынцева и Г. Г. Лисицыной. – СПб. : ООО “Крига”, 2002. – С. 23.

³ Козлов В. Архивы России в контексте политических событий 90-х годов XX века / В. Козлов // Новая и новейшая история. – 2007. – № 6. – С. 101–122.

⁴ Козлов В. Архивы бывших коммунистических партий: судьба и современное состояние. Доклад на круглом столе “Архивы бывших коммунистических партий: судьба и современное состояние” 15-го Международного конгресса архивов (23–29 августа 2004 г., Вена) / В. Козлов // СОММА. – Wien, 2005. – Number 1. – P. 2.

⁵ Козлов В. П. Как российские архивисты спасали архивы похороненного СССР / В. П. Козлов // Новая и новейшая история. – 2007. – № 3. – С. 141, 143.

⁶ История Росархива [Электронный ресурс] / Архивы России. – Режим доступа : <http://archives.ru/rosarhiv/history.shtml>.

⁷ О Российском Центре хранения и изучения документов новейшей истории и Центре хранения современной документации (Постановление Совета Министров РСФСР от 12.10.1991 № 532) // Действующее законодательство об архивном деле / Под ред. Б. П. Пустынцева и Г. Г. Лисицыной. – СПб. : ООО “Крига”, 2002. – С. 30–31.

⁸ Об образовании Государственного архива Российской Федерации (Распоряжение правительства от 28.04.92 № 809-Р) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lawrussia.ru/texts/legal_673/doc673a690x524.htm.

⁹ Об утверждении Положения о Комитете по делам архивов при Правительстве Российской Федерации и сети федеральных государственных архивов и центров хранения документации (Постановления Правительства Российской Федерации от 24.07.1992 № 430) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/pprf/131609>.

¹⁰ О Центре хранения документов молодежных организаций (Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.1992 № 429) [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/901606688>

¹¹ Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР // Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР. Сб. основных документов по вопросам правопреемства в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов, долгов и активов бывшего Союза ССР. – Минск, 1996. – С. 38–40.

¹² “О порядке ведомственного хранения документов и организации их в делопроизводстве” (Постановление Совета Министров Российской Федерации от 03.03.1993 № 191) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bibliotekar.ru/deloproizvodstvo-2/96.htm>.

¹³ Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах (утверждено Указом Президента Российской Федерации № 5341-1 от 07.07.1993) [Электронный ресурс] / Архивы России. Архивное законодательство. – Режим доступа : <http://www.rusarchives.ru/lows/zakon.shtml>.

¹⁴ Положение об архивном фонде Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации № 552 от 17.03.1994) [Электронный ресурс] / Архивы России. Архивное законодательство. – Режим доступа : <http://www.rusarchives.ru/lows/archfond.shtml>.

¹⁵ Об утверждении Положения об Архивном фонде Российской Федерации и Положения о Государственной архивной службе России: Указ Президента Российской Федерации [17.03.94] // Отечественные архивы. – 1994. – № 3. – С. 3–12.

¹⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/10104758/>.

¹⁷ Архивное дело в странах СНГ в 1991–1998 гг. Аналитический обзор / Росархив. ВНИИДАД. – М. : Научная книга, 2002. – С. 17.

¹⁸ Примерное положение о муниципальном архиве (об архивном отделе муниципального образования) от 2 октября 1997 г. // Информационный бюллетень Федеральной архивной службы России. – 1997. – № 19. – С. 9–17.

¹⁹ О Федеральных государственных архивах” (Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.1999 № 283) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bestpravo.ru/fed1999/data07/tex23490.htm>.

²⁰ Федеральный закон “Об архивном деле в РФ”. Положение о Федеральном архивном агентстве. – М. : Приор, 2005. – 32 с.

²¹ О Федеральном архивном агентстве (Росархиве) [Электронный ресурс] / Архивы России. – Режим доступа : <http://archives.ru/about.shtml>.

Анализируются процессы реформирования и развития сети архивных учреждений в Российской Федерации за годы ее независимости. Рассматриваются основные этапы трансформации структурной основы архивной отрасли, освещается ее современное состояние.

Ключевые слова: архивная отрасль; сеть архивных учреждений; федеральный государственный архив; муниципальный архив; ведомственный архив; Российская Федерация.

There are analyzed the processes of reforming and development of the net of archival institutions in the Russian Federation during the period of its establishment in the article. The author describes the main stages of the transformation of structural base of archival field, and its modern state

Keywords: the archival field; the net of archival institutions; the Federal State Archives; the Municipal Archives; Departmental Archives; the Russian Federation.