

*На правах рукописи*

**АСФАНДИЯРОВА Ирина Ганеевна**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АРХИВНЫХ ФОНДАХ И  
АРХИВАХ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**12. 00. 02 – конституционное право;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Саратов 2005**

Работа выполнена в Башкирской академии государственной службы и управления при  
Президенте Республики Башкортостан

Научный руководитель - кандидат юридических наук,  
доцент Дольникова Людмила Александровна

Официальные оппоненты - доктор юридических наук,  
профессор, Толкачев Константин Борисович

кандидат юридических наук,  
доцент Заметина Тамара Владимировна

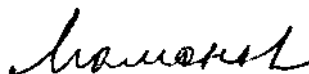
Ведущая организация - Уфимский юридический институт МВД РФ

Защита состоится 07.06.2005 года на заседании Диссертационного совета  
Д-212.239.02 в Государственном образовательном учреждении высшего  
профессионального образования "Саратовская государственная академия права" по  
адресу: г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102, в 14 ч.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного  
образовательного учреждения высшего профессионального образования "Саратовская  
государственная академия права".

Автореферат разослан 04.05.2005 года.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета



В.В.Мамонов

## **Общая характеристика работы**

### **Введение**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Мировой и исторический опыт показывает, что архивное законодательство, в известной мере, отражает степень развития и зрелости архивного дела страны, уровень развития демократии в государстве. В то же время законодательство, регулирующее правоотношения в области архивного дела, носит ярко выраженный межотраслевой характер, содержащий нормы, относящиеся к различным отраслям права. Следовательно, все сильные и слабые стороны этих отраслей права оказывают влияние на архивное законодательство, а оно – на формирование архивной информационной сферы.

Так, например, вся история организации архивного дела в России в советский период – это история жесткой централизации архивного дела, представленная в законодательных актах советского правительства<sup>1</sup>, которая начала ослабевать лишь в начале 90-х гг. XX века. Этому способствовало принятие Конституции Российской Федерации, Федеративного договора, ряда федеральных законов и других нормативных правовых актов.

В настоящее время характерной особенностью конституционной модели организации архивного дела в России является системное взаимодействие трех уровней: федерального, субъектов Федерации и местного самоуправления. Сфера действия архивного законодательства относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому его положения должны учитывать условия федеративного государства, провозгласившего разделение компетенции между федеральными органами власти, субъектов РФ и местного самоуправления. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ<sup>2</sup>, поэтому в субъектах РФ в соответствии с Основами законодательства РФ "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах"<sup>3</sup> с 1994 г. по январь 2004 г. были приняты 70 законов и 16 Положений об архивных фондах и архивах субъектов РФ<sup>4</sup>. В данных законодательных актах закреплено, что на территории России действуют единые правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов АФ РФ. Причем эта норма распространяется не только на государственные, но и муниципальные архивы. Иначе и не может быть, так как граждане России, в каком бы публичном архиве страны не находились, вправе

---

<sup>1</sup>См. например: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 1 июня 1918 г. "О реорганизации и централизации архивного дела", Положения о Государственном Архивном фонде СССР в редакциях 1941 г., 1958 г., 1980 г., утверждавшиеся Советом Министров СССР и т.д. //Сборник руководящих материалов по архивному делу (1917-июнь 1941 гг.) М., 1961; Собрание постановлений Правительства СССР. 1958. № 14. С. 112; Там же. 1980. № 10.С. 71 и т.д.

<sup>2</sup>Ст.76 Конституции Российской Федерации// Конституция Российской Федерации. М.: Новая школа,1996.С.31

<sup>3</sup>Основы законодательства Российской Федерации от 07.07.1993 г. № 5341-1 "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах"//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1311 (признаны утратившими силу в связи с принятием Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации"//Российская газета. 2004. 27 октября. № 237 (3614))

<sup>4</sup>Отсутствуют законы и положения об архивных фондах и архивах в: Санкт-Петербурге, Ленинградской области, Чеченской Республики, Ставропольском крае, Калужской области, Камчатской области и т.д.

получить одинаковые условия доступа к содержащейся в них открытой информации. Данное требование вытекает из положений Конституции РФ, определяющей права и свободы человека и гражданина, в частности, право "свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом"(ст.29 Конституции РФ).

В то же время необходимо отметить, что некоторые положения регионального архивного законодательства<sup>5</sup> вступили в противоречие с требованиями Конституции РФ, Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" и других федеральных законов. Так, например, в большинстве законодательных актов субъектов РФ об архивных фондах и архивах отсутствуют нормы, регулирующие правоотношения между территориальными органами и организациями федеральных органов исполнительной власти и государственными архивами субъектов РФ, принципы взаимодействия и сотрудничества органов исполнительной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления в области архивного дела, не определен статус муниципальных архивов, не определен порядок делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в архивной сфере<sup>6</sup>, не решены вопросы разграничения собственности на архивные документы, не проработаны вопросы доступа к персональным данным граждан и их защиты, а также вопросы юридической ответственности за нарушение архивного законодательства, особенно за не сохранность документов по личному составу.

Все эти правовые проблемы, так или иначе, возникают не только в теории юридических или историко-архивоведческих наук, но и практических сфер деятельности архивов России. Без сомнения, необходимо найти ответы на современные реалии формирующегося гражданского общества с рыночной экономикой, неприкосновенностью частной собственности и свободными информационными потоками, обеспечить конституционность и законность региональных законов, поэтому становление и дальнейшее развитие регионального архивного законодательства должно стать одним из важных направлений современной правовой реформы.

Все вышеизложенное требует научного анализа конституционно-правовых основ организации архивного дела в субъектах РФ, а также анализа взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в области архивного дела, что в целом и определило выбор темы диссертационного исследования, его актуальность и круг рассматриваемых проблем.

**Состояние научной разработанности темы.** Особенность архивного дела как исследуемого правового института состоит в его многоплановости. Понятие "законодательство субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах" исследуется не только в рамках конституционного и муниципального права, но и

---

<sup>5</sup>Термин "региональное архивное законодательство" здесь и далее используется в качестве синонима термина "законодательные акты субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах"

<sup>6</sup>Вопросы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в области архивного дела решены в отдельных регионах России: Республике Алтай, в Иркутской области, Липецкой области, Ставропольском крае и т.д.

уголовного, трудового, гражданского, административного права, истории развития архивного законодательства, а также теории управления. Состояние теоретических исследований, посвященных проблемам регионального архивного законодательства, а также государственного управления в сфере архивного дела на региональном уровне, вопросы их правового обеспечения, свидетельствует о том, что в современных условиях они не получили системного изучения.

Специфика круга источников, использованных в данной работе, заключается, с одной стороны, в небольшом объеме специальных исследований, посвященных региональному законодательству в области архивного дела, с другой стороны, в большом количестве общетеоретических работ, посвященных отдельным проблемам в исследуемой теме.

В процессе работы над диссертацией были использованы труды Авакьяна С.А., Алексеева С.С., Баглая М.В., Габричидзе Б.Н., Барциц И.Н., Бахрах Д.Н., Бачило И.Л., Берг О.В., Бобровой Н.А., Бойцова В.В., Бойцовой Л.В., Васильева В.И., Виноградова В.А., Зиновьева А.В., Иоффе О.С., Исакова В.Б., Зражевской Т.Д., Колосовой Н.М., Кутафина О.Е., Лейста О.Э., Мамонова В.В., Матузова Н.И., Раянова Ф.М., Тадевосян Э.В., Тихомирова Ю.А., Толкачева К.Б., Фадеева В.И., Черепанова В.А., Чиркина В.Е., Щугриной Е.С. и др.

Постановка проблемы законодательного регулирования архивного дела в субъектах РФ потребовала обращения к таким научным дисциплинам как история, архивоведение, источниковедение, документоведение. Прежде всего, отметим работы Автократова В.Н., Артизова А.Н., Банасюкевича В.Д., Вяликова В.И., Дреминой Г.А., Елпатьевского А.В., Еремченко В.А., Ерошкина Н.П., Жуковой М.П., Карапетянц И.В., Козлова В.П., Корнеева В.Е., Коржихиной Т.П., Крайской З.В., Курниковой И.А., Ларина М.В., Максакова В.Р., Медушевской О.М., Семилетова С.И., Старостина Е.В., Телегиной Т.И., Химиной Н.И., Хорхординой Т.И., Цаплина В.В., Черешня А.Г. и других, в работах которых затрагиваются отдельные проблемы по архивному законодательству.

Специальных работ, посвященных анализу архивного законодательства, в советский и постсоветский периоды практически нет, за исключением двух диссертаций<sup>7</sup>, в которых рассматривалось федеральное архивное законодательство в контексте административного права. Один из авторов этих диссертаций - Беликова С.В. отметила, что фактически архивное законодательство в современных условиях развивается по пути формирования комплексной отрасли законодательства, а вопрос о возможности существования и природе комплексных отраслей законодательства относится к числу дискуссионных. Одни исследователи отрицательно относятся к возможности существования таких отраслей законодательства, а другие – предпринимают попытки определить критерии построения комплексных отраслей законодательства. С.В. Беликова отметила, что на современном этапе в силу объективных причин архивное законодательство можно отнести к формирующимся

---

<sup>7</sup>В 1997 г. в Саратовской Государственной академии права была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность 12.00.02) Беловой С.И. по теме "Организация архивного дела в Российской Федерации (Административно-правовые проблемы)" и в 2000 г. в Российской академии государственной службы при Президенте РФ была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность 12.00.02) Беликовой С.В. по теме "Административно-правовое регулирование архивного дела в Российской Федерации"

законодательным комплексам как разновидности нормативных массивов об архивном деле. В ее работе упоминалось также о том, что одной из попыток исследования проблемы правового обеспечения архивного дела в советский период является учебное пособие О.В.Щемелевой.

В диссертации предпринята попытка осветить становление и развитие архивного законодательства в субъектах Российской Федерации, рассмотрены правовые проблемы, стоящие перед уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела, а также в органах местного самоуправления и пути их решения. Рассмотрены также правовые проблемы комплектования государственных и муниципальных архивов в субъектах РФ, вопросы разграничения собственности на архивные документы, проблемы доступа и использования архивных фондов субъектов РФ, а также юридической ответственности за нарушение архивного законодательства субъектов РФ.

В основу исследования было положено рассмотрение законов и положений субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах, практический опыт применения субъектами РФ архивного законодательства России. Учитывая, что законодательные акты субъектов Российской Федерации в области архивного дела должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством, в исследовании проанализированы федеральные законы, так или иначе затрагивающие проблемы архивного дела.

В диссертации представлены материалы глобальной сети Интернет, справочно-правовых систем "КонсультантПлюс" и "Гарант".

Важным вкладом в научную разработку исследуемой темы стало проведение 28 октября 2003 года парламентских слушаний "Сохранение культурно-исторической памяти нации. Библиотеки и архивы России", на которых было признано катастрофическим состояние сохранности Архивного фонда РФ. Это вызвано тяжелым финансовым и материально-техническим положением архивных учреждений, что приводит к физическому разрушению документов и утрате содержащейся в них информации. Также на парламентских слушаниях были обозначены меры по совершенствованию законодательного регулирования архивного дела в России.

Степень изученности темы минимальна, в настоящее время отсутствуют монографические исследования, в которых бы анализировалось архивное законодательство субъектов Российской Федерации. Это и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** В качестве объекта исследования диссертант рассматривает архивное дело в субъектах РФ как систему правоотношений и процедур по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов и архивных фондов субъектов РФ, а также организации управления государственными и муниципальными архивами.

Предметом диссертационного исследования являются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области архивного дела.

**Цель диссертационного исследования** состоит в комплексном, системном изучении теоретических и практических вопросов правового регулирования в сфере архивного дела субъектов Российской Федерации.

Для достижения намеченной цели автором были поставлены и решались следующие основные **задачи** исследования:

- выявление существующих как решенных, так и нерешенных правовых проблем в области архивного дела в субъектах Российской Федерации;
- критический анализ законов и положений субъектов РФ об архивных фондах и архивах;
- определение субъектов и объектов правоотношений в сфере архивного дела в регионах Российской Федерации;
- исследование правового статуса уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела;
- исследование конституционно-правовых основ организации архивного дела в органах местного самоуправления;
- исследование вопросов разграничения полномочий в области архивного дела между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- исследование вопросов доступа и использования архивных документов и архивных фондов субъектов РФ;
- исследование правовых форм юридической ответственности за нарушение архивного законодательства субъектов РФ;
- изучение зарубежного опыта правовой организации архивного дела;
- внесение предложений по совершенствованию законодательства в области архивного дела, а также норм других отраслей права, так или иначе касающихся вопросов развития архивного дела.

**Теоретическую и методологическую основу диссертации** составляют работы отечественных ученых и практиков по конституционному, муниципальному, гражданскому, административному, информационному праву, проблемам государственного управления, а также труды по истории архивного дела, архивоведению, документоведению и другим отраслям знаний<sup>8</sup>. В работе были использованы комментарии к Конституции РФ, а также комментарии к действующему российскому законодательству. Комплексность темы исследования обусловила привлечение материала не только различных отраслей права, теории управления, но и специальных научных дисциплин. При проведении исследования использовалось

---

<sup>8</sup>См. например: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность //Советское государство и право. 1975. № 10; Автократов В.Н. Теоретические проблемы отечественного архивоведения. М.: РГГУ, 2001. 396 с.; Бачило И.Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации//Государство и право. 2001.№ 2; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.144 с.; Вяликов В.И. Архивное строительство в СССР: 1946-1967 гг. М., 1972; Дремина Г.А. Основные периоды организации Государственного Архивного фонда СССР: 1918-1970 /Труды МГИАИ. М., 1972.Т. 29; Жукова М.П. Проблемы оценки и отбора на хранение современных документов//Архивоведение и источниковедение отечественной истории. Проблемы взаимодействия на современном этапе. М., 2002; Коссов И.К., Осичкина Г.А. Уголовный кодекс Российской Федерации об ответственности за утрату архивных документов//Делопроизводство.2003.№ 1; Козлов В.П. Российское архивное дело.М.: РОСПЭН, 1999; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций /Изд. 2-е, исправленное и дополненное.М.: Манускрипт, 1996; Толкачев К.Б., Муратшин Ф.Р. Проблемы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации //Государство и право. 2000. № 8; Уваров А.А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления //Государство и право. 2002.№ 10; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М., 1998; Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003.447 с.; Щемелева О.В. Правовые основы деятельности архивов: Учеб.пособие/Ред. Л.В. Котин, М.: Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР, МГИАИ, 1986. 47 с. и т.д.

отечественное законодательство – конституционное, уголовное, административное, гражданское, трудовое и других отраслей законодательства России. Работа также основывается на исследовании зарубежного законодательства в области архивного дела.

В основу концепции настоящего исследования положен публично-правовой метод регулирования общественных отношений в сфере архивного дела. Диссертационное исследование выполнено на основе общенаучного диалектического метода познания объективной действительности. Использовались логический, исторический, статистический, нормативно-правовой и сравнительно-правовой методы исследования. Для обоснования конкретных выводов и предложений потребовалось применение не только различных методов исследования, но и эмпирический анализ практики.

**Нормативную основу исследования** образовали Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы "Об архивном деле в Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об обязательном экземпляре документов", "Об информации, информатизации и защите информации", "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации", "О библиотечном деле" и др.

- Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, кодексы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, региональное законодательство в области регулирования правоотношений в сфере архивного дела: законы и положения об архивных фондах и архивах субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации об административной ответственности за нарушение архивного законодательства. Были рассмотрены также региональные законы, предусматривающие передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в области архивного дела, а также иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

- Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Верховного Совета Российской Федерации, распоряжения Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, а также конституции и законодательство зарубежных стран, регулирующие правоотношения в области архивного дела и методическая литература.

**Результаты и научная новизна диссертационного исследования** заключаются в том, что в данной работе впервые дан анализ законодательных актов субъектов РФ в области архивного дела, предпринята попытка комплексного анализа форм правового регулирования общественных отношений в сфере архивного дела в субъектах РФ. Новизна исследования состоит также в том, что на основе исторического анализа развития архивного законодательства, современного состояния нормативной правовой базы архивного дела в субъектах РФ, зарубежного опыта организации архивного дела



были поставлены впервые проблемы и задачи в области правового регулирования архивного дела в регионах России.

Проведенное исследование показывает общую схему организации архивного дела в субъектах Российской Федерации, дополняет и развивает научные представления о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере архивного дела между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления.

Сравнительный анализ регионального законодательства, регулирующего сферу архивного дела, показал общую схему правоотношений, складывающихся между уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела, государственными архивами субъектов РФ и муниципальными архивами, а также организациями любой формы собственности и гражданами.

Диссертантом впервые исследовано новое федеральное архивное законодательство, а также практика его реализации с учетом проводимой в России административной реформы, выявлены основные проблемы в правовом регулировании архивного дела в субъектах Российской Федерации и обозначены пути их разрешения.

**В диссертации выносятся на защиту следующие положения:**

1. Предлагается расширение понятийного аппарата в российском региональном архивном законодательстве.

2. Историко-правовые источники и этапы становления российского архивного законодательства свидетельствуют о том, что наличие регионального законодательства в области архивного дела, учитывающее исторические и социально-экономические особенности субъектов РФ и существующего наряду с федеральным, стало возможным после принятия действующей Конституции Российской Федерации.

3. Институт архивного дела в субъекте Российской Федерации является объектом межотраслевого (конституционного, муниципального, административного, уголовного, гражданского и т.д.) правового регулирования.

4. Анализ практики реализации законодательства субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах в современных условиях показывает особенности организации архивного дела в различных регионах России.

5. В результате исторического анализа, анализа опыта зарубежных стран, анализа правового регулирования функций уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела с точки зрения как интересов государственного управления в сфере архивного дела, так и защиты прав и свобод граждан, практического опыта функционирования архивных учреждений субъектов РФ, предлагается оптимальная модель уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области архивного дела, как исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, не входящего в структуру какого-либо министерства или ведомства и напрямую подчиненного высшему исполнительному органу государственной власти данного субъекта РФ.

6. Основные направления совершенствования федерального законодательства:

в области комплектования, обеспечения сохранности и использования документов Архивного фонда Российской Федерации необходима дальнейшая разработка законодательства в области защиты конфиденциальной и иной охраняемой

законом информации, а также законодательства в области документационного обеспечения управления и законодательства об электронных документах;

необходимо внести изменения и дополнения в действующее законодательство, направленные на повышение ответственности должностных и юридических лиц за сохранность архивных документов и документов Архивного фонда РФ.

7. Основные направления совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации в сфере архивного дела:

приведение законов и положений субъектов РФ об архивных фондах и архивах в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об архивном деле в Российской Федерации", другими федеральными законами, в частности, четкое разграничение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в вопросах комплектования, обеспечения сохранности, учета и использования архивных фондов субъектов РФ;

установление принципов и механизма сотрудничества уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела с территориальными органами федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

законодательное закрепление вопросов организации и функционирования муниципальных архивов, в том числе в целях комплектования, обеспечения сохранности, учета и использования архивных документов, образовавшихся на территории муниципального образования.

8. Предлагаются проекты законов Республики Башкортостан "Об архивном деле в Республике Башкортостан" и "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области архивного дела".

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что полученные в результате проведенной работы выводы позволили автору обосновать правовую природу института архивного дела в субъектах Российской Федерации как целостного правового института, имеющего комплексный характер, и состоят в решении законодательных проблем на уровне регионов Российской Федерации. Авторское видение проблем правового регулирования в сфере архивного дела на уровне регионов Российской Федерации дает возможность дополнить ряд теоретико-методологических положений системы права, а также совершенствовать государственное и муниципальное управления в сфере архивного дела и систему регионального архивного законодательства. Результаты исследований могут быть использованы при совершенствовании норм законодательства, связанных с регулированием правоотношений в области архивного дела в субъектах РФ.

Материалы диссертации могут быть использованы при дальнейшей разработке темы, применены в научно-исследовательских целях и в учебном процессе по юридическим, историко-архивоведческим и иным гуманитарным дисциплинам. Практическая значимость заключается также в том, что выводы, сделанные в работе обеспечивают точное понимание и следование закону и, тем самым, способствует улучшению правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования** отражена в опубликованных диссертантом работах по данной тематике в г.Уфе и г.Москве, объемом 4 п.л.

В практической работе автором были внесены предложения и замечания в федеральный орган исполнительной власти в области архивного дела при подготовке проекта федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации", подготовлены проекты статей в Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях, Закон Республики Башкортостан "Об административной ответственности за нарушение архивного законодательства", подготовлены Положения об Управлении по делам архивов при Правительстве Республики Башкортостан, о Центральном государственном историческом архиве Республики Башкортостан, о Центральном государственном архиве общественных объединений Республики Башкортостан, внесены на рассмотрение Государственного Собрания Республики Башкортостан в 2002 г. дополнения и изменения в Закон Республики Башкортостан "Об Архивном фонде Республики Башкортостан и архивах", в 2005 г. проекты Законов Республики Башкортостан "Об архивном деле в Республике Башкортостан" и "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области архивного дела", разработана учебная программа по спецкурсу "Архивное право" для исторического факультета Башкирского государственного педагогического университета и факультета переподготовки государственных и муниципальных служащих Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ.

Основные положения и выводы диссертационного исследования явились предметом обсуждения на заседаниях кафедры государственного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан и кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права.

Основные положения диссертации обсуждались также на межрегиональных научно-практических конференциях "Археография Южного Урала", проводимых ежегодно с 2001 г. совместно Управлением по делам архивов при Правительстве Республики Башкортостан, Башкирским государственным университетом, Институтом истории, языка и литературы Уфимского научного центра РАН.

**Структура диссертации** определяется ее целями и задачами, объектом исследования и включает в себя введение, три главы, заключение, список нормативных правовых источников и литературы, приложения и список сокращений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность темы, определяется цель, формулируются задачи исследования, поставленные для ее достижения, показывается степень разработанности проблемы, доказывается теоретическая и практическая значимость, научная новизна, дается методологическая, теоретическая и эмпирическая основа работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводится структура диссертации и данные об апробации работы.

**Глава первая "Становление и развитие архивного законодательства субъектов Российской Федерации"** состоит из четырех параграфов.

**В параграфе 1.1. "Архивные законопроекты в дореволюционной России"** дается исторический анализ развития архивного дела в нашей стране до 1917 года, а также освещаются законопроекты дореволюционной России, предлагающие проведение архивной реформы в центре и на местах. Всего в России до 1917 г. насчитывалось свыше 120 тыс. правительственных и общественных архивов<sup>9</sup>. Над ними не было единого руководящего органа, они находились в подчинении различных ведомств. Гибель частновладельческих архивов носила массовый характер. Деятельность созданных на местах ученых архивных комиссий, можно охарактеризовать, как попытку научной общественности сохранить архивное наследие, однако, ряд причин препятствовали этому. Во-первых, отсутствие закона об архивах в Российской империи, отсутствие поддержки царского правительства в решении этого вопроса. Во-вторых, сложностью политической обстановки в России. Как следствие этих причин отсутствие финансовой базы для создания государственных архивов в центре и на местах. Основными идеями всех известных проектов реорганизации архивного дела в дореволюционной России были концентрация архивных документов, недробимость фондов и централизация системы архивных учреждений. Но ни один из известных проектов не нашел практического воплощения. Тем не менее, в конце XIX – начале XX вв. окончательно сформировалась научно-теоретическая база для закона, регулирующего сферу архивного дела в России.

**В параграфе 1.2. "Законодательные акты в области архивного дела с 1918 г. по 1993 г."** проведен анализ законодательных актов в области архивного дела в советский и постсоветский период. Значительное внимание в данном параграфе было уделено правовым актам в области архивного дела в областях, краях и автономных республиках РСФСР.

Организационно-правовой установкой и основой отечественного архивного законодательства в советский период стал принцип централизации архивного дела, провозглашенный декретом Совет Народных Комиссаров РСФСР от 1 июня 1918 г. "О реорганизации и централизации архивного дела"<sup>10</sup>. Он выдвинул на первый план требования государственной собственности на архивы, наличие Государственного архивного фонда, единой сети государственных архивов и общего порядка их комплектования, централизованной системы органов управления архивным делом. Проведение централизации архивного дела в России возлагалось на специально созданный орган – Главное управление архивным делом (Главархив).

Передача в 1938 г. архивной системы в ведение Наркомата внутренних дел СССР, засекречивание архивных документов, связанных с общественной жизнью страны, создание и сохранение ведомственных закрытых архивов, особенно по линии органов безопасности, внутренних дел и внешней политики, партархивов вывели наиболее важные для изучения прошлого и настоящего России документы на многие десятилетия из сферы науки, экономики и культуры.

Однако и после возвращения архивной службы в 1960 г. в ведение исполнительных органов государственной власти, многие государственные,

<sup>9</sup>Самошенко В.Н. История архивного дела в дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1989. С.204

<sup>10</sup>Сборник руководящих материалов по архивному делу (1917-июнь 1941 гг.). М., 1961. С.12

ведомственные и партийные архивы оставались закрытыми, малодоступными для широкой общественности и исследователей. Эти архивы имели особый статус и не подчинялись общегосударственным правовым актам по архивному делу, т.е. нарушался принцип единого Государственного архивного фонда страны.

События августа 1991 г., которые вошли в историю, как "августовский путч", сопровождались и завершились серией указов Президента Российской Федерации, два из которых непосредственно касались архивов<sup>11</sup>. Один из них фактически национализировал существовавший до этого обособленно архивный фонд КПСС. Другим Указом Президента РСФСР Комитету по делам архивов при Совете Министров РСФСР предписывалось принять в свое ведение все архивы упраздненного КГБ СССР. Уже к концу 1991 г. на основе бывших партийных (и комсомольских) архивов республиканских (в составе Российской Федерации), краевых, областных, городских и районных организаций КПСС были созданы новые государственные архивы и центры документации.

Вторым событием 1991 г., оказавшим существенное влияние на российское архивное дело, стал распад Союза ССР. После распада СССР и создания Содружества Независимых Государств (СНГ) 6 июля 1992 г. главами СНГ было подписано Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего СССР, в соответствии с которым центральные государственные архивы бывшего СССР перешли под юрисдикцию Российской Федерации в ведение Государственной архивной службы России.

Анализируя законодательные акты рассматриваемого периода в области архивного дела, необходимо отметить, что в 30-е годы XX в. сформировалась модель организации архивного дела в нашей стране, основные черты которой дожили практически до начала 90-х гг. XX века. В целях упорядочения доступа к архивным документам и их использования в начале 1990-х гг. были приняты ряд нормативных правовых актов<sup>12</sup>, принципиальные положения которых вошли позднее в принятые 7 июля 1993 г. Основы законодательства Российской Федерации "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах" – первый в истории России законодательный акт, касающийся регулирования общественных отношений в сфере архивного дела. Впервые в нем была разграничена компетенция Российской Федерации и ее субъектов в архивной сфере, впервые закреплялось право собственности на архивные документы, облегчался доступ к документам Архивного фонда Российской Федерации и т.д. В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах" с 1994 г. по 2004 г. в большинстве субъектов РФ были приняты законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ об архивных фондах и архивах.

---

<sup>11</sup>Указ Президента РСФСР от 24.08.91 № 83 "О партийных архивах" // Действующее законодательство об архивном деле /Под ред. Пустынцева Б.П. и Лисициной Г.Г. Санкт-Петербург: ООО "Крига", 2002.С. 30-31 и Указ Президента РСФСР от 24.08.91 № 82 "Об архивах Комитета государственной безопасности СССР"//Ведомости Совета Народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.29 августа 1991.№ 35.Ст. 1156

<sup>12</sup>См.например: Распоряжения Президента Российской Федерации от 05.02.93 № 84-рп "Об использовании архивных информационных ресурсов в государственных архивах"//Действующее законодательство об архивном деле /Под ред. Пустынцева Б.П. и Лисициной Г.Г. Санкт-Петербург: ООО "Крига", 2002. С. 440; Постановления Верховного Совета РСФСР от 19.06.92 г. № 3088-1"О порядке доступа к архивным документам и правилах и их использования"//Там же. С.440 и т.д.

**В параграфе 1.3. "Конституция Российской Федерации и действующее федеральное законодательство в области архивного дела"** основное внимание уделяется положениям Конституции Российской Федерации, которая была принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года, освещается современная система государственного управления архивным делом в России, а также созданная в 1990-х – начале 2000-х гг. правовая база в архивной отрасли.

Конституция РФ не выделила архивное дело в отдельный предмет ведения, но, рассматривая содержание ч.1 п. "д" (охрана памятников истории и культуры) и п. "е" (общие вопросы науки, культуры) ст.72 Конституции России архивное дело можно отнести к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся также "защита прав и свобод человека и гражданина"(п. "б" ст.72). Установление совместного ведения в этой сфере связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина в полной мере возможна только тогда, когда в ней участвуют государственные органы федерального уровня и субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов государственной власти и местного самоуправления (ст.18 Конституции РФ), в том числе уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела, муниципальных архивов и других архивных учреждений. В соответствии со ст. 24 Конституции России органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Статьей 46 Конституции РФ гражданам РФ предоставлено право обжаловать действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а статьей 53 – право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Данные конституционные положения распространяются и на уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела, архивные учреждения, а также на должностных лиц, работающих в них.

Так как под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени, как федерации, так и ее субъектов, то по этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов РФ, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов РФ, постановления Правительства РФ и акты органов исполнительной власти субъектов РФ. В области архивного дела – это Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", законы и положения субъектов РФ об архивных фондах и архивах, Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 177 "О Федеральном архивном агентстве" и т.д.

Принятие Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", на наш взгляд, позволит законодательно решить ряд актуальных задач в области управления архивным делом в регионах. А создание и определение круга полномочий в 2004 г. Министерства культуры и массовых

коммуникаций РФ, а также находящихся в его ведении Федерального архивного агентства и Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, позволяет говорить о начале реформы в системе управления архивами России.

Необходимо отметить, что перечень федеральных законов и других правовых актов Российской Федерации, которые затрагивают в той или иной степени архивные проблемы, насчитывает около 90 наименований<sup>13</sup>. Все эти акты прямо или косвенно регулируют вопросы архивной сферы, к ним относятся законодательные акты о культуре; информатизации и защите информации; государственной тайне; службе внешней разведки; оперативно-розыскной деятельности; авторском и смежных правах; о правовой охране программ для ЭВМ и многие другие. В настоящее время многие положения федеральных законов не "стыкуются" с Федеральным законом "Об архивном деле в Российской Федерации". Так, например, в Федеральных законах "О библиотечном деле" и "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" не устанавливается принадлежность рукописных документов музеев и библиотек России к Архивному фонду Российской Федерации и условия обеспечения их сохранности, учета, использования в соответствии с правилами, установленными специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела. Необходимо будет внести также изменения и дополнения в данные федеральные законы о запрете комплектовать библиотеки и музеи России документами Архивного фонда Российской Федерации.

Не включены в Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)", Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", нормы права, направленные на повышение ответственности должностных и юридических лиц за сохранность документов по личному составу, а также архивных документов реорганизуемых и ликвидируемых организаций. В настоящее время достаточно сложно проконтролировать уничтожение и потерю документов, создаваемых в процессе трудовых отношений граждан с работодателями. Как показывает статистика<sup>14</sup> – прием в государственные и муниципальные архивы России документов по личному составу ликвидированных организаций с каждым годом увеличивается, поэтому изменение законодательства Российской Федерации должно быть осуществлено в интересах граждан России.

**В параграфе 1.4. "Правовое регулирование архивного дела в зарубежных странах"** представлен анализ государственного управления архивным делом в современном мире, изучен опыт зарубежного законодательства, регулирующего сферу архивного дела. В целом проблемы управления архивами во всех странах мира сходны с российскими: в центре внимания находятся вопросы финансирования, подготовки кадров, совершенствование законодательной базы архивного дела.

Анализируя законодательство зарубежных стран, регулирующее правоотношения в области архивного дела, необходимо отметить следующее: во-первых, дается четкое

---

<sup>13</sup>См. например: Минюк А.И. Современная архивная политика: ожидания и запреты. М., 1996 г.; Алексеева Е.В. Архивы и право: современное состояние и перспективы развития //Делопроизводство. 2003. № 2; Сборник законодательных и нормативных правовых актов об архивном деле. М., 2002

<sup>14</sup>В 1992 г. было принято в архивы России 215,4 тыс. дел по личному составу, в 1998 г. – 686,3 тыс. дел, в 2002 г. – 2287,5 тыс. дел (См.: Козлов В.П. Российские архивы сегодня: от стратегии выживания к стратегии развития//Вестник архивиста.2004. № 1(79). С. 21-42)

понятие "архивного фонда" и определение технических терминов (Франция, Румыния, Заир, Сенегал и ряд других стран)<sup>15</sup>. Во-вторых, сфера распространения законодательства, регулирующего сферу архивного дела. Это могут быть и федеральные законы, и законы субъектов федерации, а также законодательные акты, принятые на муниципальном уровне. В-третьих, предоставление в дар архивных документов и контроль над архивами. Так, например, в законодательствах Франции, Испании, Финляндии, Доминиканской республики и ряда других стран предусматриваются меры финансового поощрения за передачу владельцами личных архивов полностью или частично своих фондов в дар публичным архивам. С другой стороны, в них содержатся ограничения на приобретения и продажу личных архивов. Например, одной из таких ограничительных мер в законодательствах Франции, Италии и Сенегала является предоставление государственным архивам преимущественного права на приобретение личных архивов и, наконец, в них предусмотрены регистрация личных архивов и осуществление контроля за ними. В-четвертых, управление и распоряжение архивами. Это ключевой компонент законодательства, регулирующего область архивного дела всех стран, так как независимость архивных учреждений – это одна из ключевых проблем системы управления архивами, затронутая в законодательствах многих стран. В-пятых, открытие архивов. Во многих законодательствах, регулирующего область архивного дела, установлен определенный срок ограничения доступа к архивам, предусматривается порядок и процедура сокращения или продления этого срока при наличии для этого достаточных оснований. В-шестых, функции и задачи архивов. Эти положения регулируют деятельность архивных учреждений. Например, они могут определить структуру национальных административных органов управления, их ведомственный статус в системе законодательства о национальных архивных хранилищах, их внутриведомственные взаимоотношения и сферу юрисдикции в соответствии с положениями законодательства, регулирующего область архивного дела.

Необходимо также отметить, что по мере роста научно-технических достижений и модернизации методов архивного управления, а также изменения видов архивных носителей, многие страны приступили к разработке законодательных актов, регламентирующих вопросы сбора, обработки и использования архивной документации на электронных и иных современных носителях. В связи с вышесказанным, необходимо отметить о начале процесса создания мирового архивного информационного пространства. Представляется, что Россия не должна находиться в стороне от данного процесса. Думается, что положительный опыт многих стран в области организации и функционирования архивов, создания законодательной базы в области архивного дела в субъектах федеративных государств, Россия могла бы перенять, потому что обеспечение целостности и безопасности архивов, защита сохранности архивного наследия – вот цель создания в различных странах национальных законов, регулирующих сферу архивного дела.

---

<sup>15</sup>Ван Дэцзюнь. Преемственность и эволюция в архивном законодательстве //Вестник архивиста.1997. № 2 (38). С. 111



**Глава вторая " Конституционно- правовые основы развития архивного дела в субъектах Российской Федерации"** состоит из четырех параграфов.

В параграфе 2.1. **"Конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ и особенности законодательных актов субъектов Российской Федерации об архивных фондах и архивах"** анализируются конституции, уставы субъектов РФ, законы и положения субъектов Российской Федерации об архивных фондах субъектов РФ и архивах. Подробно рассмотрены вопросы управления архивным делом в регионах, а также вопросы комплектования государственных и муниципальных архивов субъектов Российской Федерации.

Наличие регионального законодательства, существующего наряду с федеральным в субъектах РФ, стало возможным после принятия действующей Конституции РФ (п.2, 4 ст. 76). Структура или состав законодательства субъекта РФ определяется в их конституциях и уставах. Конституции и уставы субъектов РФ (наряду с федеральной Конституцией и федеральными законами) составляют базу для всего законодательства субъектов Федерации и являются на территории субъекта Федерации после федеральной Конституции и федеральных законов, изданных по предметам исключительного и совместного ведения Федерации, актами высшей юридической силы. В них интегрированы системы норм, регулирующих отношения между человеком и обществом, с одной стороны, человеком и государством, властью – с другой, а также основы организации самой этой власти. Во всех конституциях и уставах субъектов РФ значительное внимание уделено нормам, закрепляющим многообразие форм собственности в условиях рыночного хозяйствования, основам организации государственной власти и взаимодействия властей в условиях их разделения, а также основам организации местного самоуправления.

В соответствии с п.2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.99 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11.12.2004 N 159-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопроса формирования и содержания архивных фондов субъекта РФ. В п.2 ст. 26.11 вышеназванного Федерального закона указывается также, что для осуществления полномочий, указанных в пункте 2 ст. 26.3, в собственности субъекта РФ могут находиться: "архивные фонды и иное имущество, необходимое для их хранения".

Ряд ученых<sup>16</sup> считают, что на сегодняшний день нет твердой правовой базы и единого концептуального подхода к вопросам о том, каким следует быть законодательству субъектов РФ, как оно должно "стыковаться" с федеральным законодательством, каков механизм обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному. Это можно отметить и применительно к архивному законодательству России.

В области архивного дела в большинстве субъектов РФ в течение 90-х годов XX века – начале XXI века были приняты законы и иные нормативные правовые акты

<sup>16</sup>См. например: Муратшин Ф.Р. Проблемы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации. Уфа: Уфимский юридический институт МВД РФ, 1999

субъектов РФ об архивных фондах и архивах, которые развивали и детализировали положения Основ законодательства РФ "Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах", принятые в 1993 г. Необходимо отметить, что достаточно остро в правоприменительной практике с 1994 по 2004 гг. стоял вопрос о реализации норм законодательных актов субъектов РФ об архивных фондах и архивах по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также совместного ведения субъектов РФ и органов местного самоуправления. Поэтому, положительным надо назвать то, что в Федеральном законе от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", законодатель четко определил полномочия Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования в области архивного дела (ст.4). В связи с принятием Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", субъектам РФ предстоит привести свои законы и положения об архивных фондах и архивах в соответствии с данным федеральным законом, а также решить вопрос о концепции закона об архивном деле своего региона: либо будут внесены изменения и дополнения в действующие законодательные акты субъектов РФ об архивных фондах и архивах, либо данные законы и положения об архивных фондах и архивах будут отменены и законодательными органами государственной власти субъектов РФ будут приняты новые законодательные акты, регулирующие правоотношения в сфере архивного дела того или иного региона.

Думается, что важным фактором, оказывающим решающее воздействие на распределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, является необходимость учета органами государственной власти условий, в которых проживает население субъекта РФ. В силу этого, именно субъектам Федерации принадлежит право устанавливать, причем самостоятельно, систему органов государственной власти. Эти органы должны лишь соответствовать основам конституционного строя РФ и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемым федеральным законом в интересах всего многонационального русского народа. Поэтому, думается, что в отличие от федерального уровня, в регионах России должна быть сохранена самостоятельность архивной отрасли. Практический опыт реализации законодательных актов субъектов РФ об архивных фондах и архивах показал эффективность такой модели управления. Так как в третьей главе Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" даны только основные принципы организации системы управления архивным делом в России, то в региональном законодательстве в области архивного дела предстоит, на наш взгляд, более подробно раскрыть систему управления архивным делом на местах.

В советский период истории вся архивная система нашей страны была жестко централизованной, все правовые акты центра повторялись в союзных республиках, а также в автономных республиках и областях и, конечно, опыт законодательства субъектов РФ об архивных фондах и архивах 90-х гг. XX века – начала XXI века будет интересен и полезен при дальнейшей разработке архивного законодательства субъектов РФ. О чем можно судить, например, по созданию в ряде субъектов РФ архивных инспекций, архивов по личному составу, аудиовизуальных, электронных архивов субъектов РФ, а также в четком осуществлении в ряде регионов России разграничении

полномочий в области архивного дела органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления и т.д.

Думается, что в региональном законодательстве, регулирующем правоотношения в сфере архивного дела, должны быть отражены следующие моменты: обеспечение сохранности документов по личному составу ликвидированных организаций, установление принципов и механизма сотрудничества уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ в области архивного дела с территориальными органами федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, расположенных на территории субъекта РФ, а также с муниципальными архивами, повышение качества комплектования архивов России аудиовизуальной документацией, научно-технической документацией, электронными документами и другими документами на современных носителях, развитие электронных информационно-поисковых систем архивов для оперативного исполнения запросов об архивной информации, реализация комплекса мер, исключающих несанкционированный доступ и использование архивных документов, содержащих государственную, личную и иные охраняемые законом тайны, установление четкого механизма контроля за соблюдением архивного законодательства субъектов РФ.

**В параграфе 2.2. "Конституционно-правовые основы организации архивного дела в органах местного самоуправления Российской Федерации"** освещаются современные правовые проблемы организации архивного дела в органах местного самоуправления.

Правовой базой создания и функционирования муниципальных органов управления архивным делом и муниципальных архивов являются, прежде всего, Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", других федеральных законов, а также региональное законодательство, в том числе законы и положения субъектов РФ об архивных фондах и архивах, а также уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации" своим появлением способствовал возобновлению и усилению многолетней теоретической дискуссии о месте местного самоуправления в системе основ конституционного строя России. Данный федеральный закон предусматривает длительный переходный период до вступления его в силу в полном объеме. Как отметил С.А.Авакьян<sup>17</sup>, следует особо приветствовать отделение представительных органов местного самоуправления от исполнительно-распорядительных, а также конкретизацию дел, которыми занимается местное самоуправление на уровне поселений, районов, городских округов. Так, например, к вопросам местного значения поселения относится формирование архивных фондов поселений (пп.17 п.1 ст.14), а вопрос хранения архивных фондов поселений отнесен к вопросам местного значения муниципального района (пп.16 п.1 ст.15). К вопросам местного значения муниципального района также отнесено

---

<sup>17</sup>Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления ("Круглый стол")//Государство и право. 2004. № 3. С.36

формирование и содержание муниципального архива, а к вопросам местного значения городского округа - формирование и содержание муниципального архива (пп.22 п.1 ст.16).

Положительным необходимо также назвать то, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации" – один из первых актов, где расписаны виды муниципального имущества. Так, например, в собственности муниципальных районов и городских округов могут находиться: архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов (пп.10 п.3. ст.50 и п.4 ст.50).

В то же время, необходимо согласиться с мнением ученых<sup>18</sup>, которые считают, что данный федеральный закон не лишен недостатков. Так, например, А.О. Александров обратил внимание на то, что субъекты РФ фактически исключаются из процесса законодательного регулирования местного самоуправления, так как федеральный законодатель дал полную детализацию этого федерального закона, поэтому теперь будет достаточно сложно учитывать специфику регионов.

В Федеральном законе "Об архивном деле в Российской Федерации" достаточно четко определено правовое положение муниципальных архивов. В п.3 ст. 4 Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации" дан исчерпывающий перечень полномочий муниципальных образований в области архивного дела. А в п. 5 ст. 4 данного федерального закона определено, что "Законом орган местного самоуправления муниципального района, городского округа может наделяться отдельными государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности и находящихся на территории муниципального образования, с передачей необходимых для осуществления данных полномочий материально-технических и финансовых средств"<sup>19</sup>.

Необходимо отметить, что в настоящее время уже имеется в ряде регионов России опыт передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в области архивного дела, и этот опыт показал достаточно эффективную работу муниципальных архивов данных субъектов РФ.

В то же время думается, что, учитывая опыт регионов в области административного законодательства за правонарушения в области архивного законодательства конца 90-х гг. XX в., а также материально-технический, финансовый и кадровый потенциал в отдельных субъектах РФ, возможна передача государственных полномочий органам местного самоуправления не только по комплектованию, хранению, учету и использованию документов Архивного фонда РФ, но и в области контроля за соблюдением архивного законодательства субъекта РФ.

Поскольку определение вопросов местного самоуправления составляют сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов РФ, то представляется возможным принятие на региональном уровне законов, в которых были бы решены не только вопросы передачи государственных полномочий в

---

<sup>18</sup>Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления ("Круглый стол")//Государство и право. 2004. № 3. С. 36-40

<sup>19</sup>Российская газета.2004.27 октября. № 237 (3614)

области архивного дела органам местного самоуправления, но и вопросы хранения, использования и экспертизы ценности архивных документов, относящихся к муниципальной собственности, установлена ответственность муниципальных архивов за обеспечение сохранности, учет и использование архивных документов муниципального образования. Разработка правовой основы муниципальных архивов необходима также в связи с "защитой личных данных" граждан, чьи документы поступили на постоянное хранение в муниципальные архивы. Безусловно, одним из основных прав граждан является то, что ни администрация муниципального образования, ни частные пользователи архивов не должны злоупотреблять информацией из данных документов.

**В параграфе 2.3 "Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в области собственности на архивные документы"** основное внимание уделяется проблемам собственности на архивные документы.

На протяжении всего советского периода России в законодательстве отдавался безусловный приоритет реализации и защите права государственной и общественной собственности. Документы ГАФ СССР признавались достоянием всего советского народа.

Согласно статьи 8 Конституции Российской Федерации 1993 г. права всех собственников на территории России признаются равными. В Федеральном законе от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" закреплено, что субъектами права собственности на архивные документы являются: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, юридические и физические лица, определены также объекты права собственности, особенности правового положения архивных документов, способы приобретения и прекращения права собственности на архивные документы, защита права собственности на архивные документы.

В законах и положениях субъектов РФ об архивных фондах и архивах в настоящее время отсутствуют четкие формулировки в вопросах собственности на архивные документы, что, естественно, снижает возможность архивистов по формированию архивных фондов субъектов РФ. Приведение законодательных актов субъектов РФ об архивных фондах и архивах в соответствии с федеральным законодательством позволит установить принципы взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в области собственности на архивные документы, позволит решить ряд практических задач. Прежде всего, это вопросы практического разделения документов Архивного фонда РФ по формам собственности и его закрепления; определения места хранения архивных фондов федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности и необходимости жесткого регламентирования этого вопроса.

Что касается разграничения собственности между муниципальными образованиями, муниципальным образованием и субъектом РФ на архивные документы, созданные до образования, объединения, разделения или изменения статуса муниципальных образований и хранящиеся в муниципальных архивах, то

Федеральным законом "Об архивном деле в Российской Федерации" определено, что оно осуществляется в соответствии с законодательством субъекта РФ (п.2 ст.8).

Анализ законодательных актов субъектов РФ об архивных фондах и архивах показал, что в настоящее время такое разграничение собственности на архивные документы в субъектах РФ не проведено. На наш взгляд, вопрос о критериях отнесения архивных фондов и архивных документов к собственности определенных субъектов очень важный, поэтому они должны быть включены в региональное архивное законодательство, в котором учитывались бы исторические и социально-экономические особенности субъекта РФ, а также материально-техническая база архивов.

Ряд ученых<sup>20</sup> считают, что в архивном законодательстве применительно к праву собственности на архивные документы, отсутствует правовое обобщение практики выполнения работ хозяйствующими объектами. Так, например, значительная часть разнопрофильных работ выполняется частными организациями и физическими лицами для государственных органов и организаций на основе государственных контрактов за счет средств федерального и региональных бюджетов. Создающиеся в этом случае архивные документы, безусловно, относятся к государственной собственности, что необходимо также закрепить в архивном законодательстве. В дальнейшем это поможет архивистам проводить экспертизу ценности и отбор подобных документов, отложившихся в негосударственных организациях и у частных лиц, не являющихся источниками комплектования Архивного фонда Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что в настоящее время в действующем архивном законодательстве отсутствует целый ряд позитивных норм, присущих европейским законодательным актам по архивному делу, касающихся физических лиц. В частности, о том, что граждане, во владении которых оказались документы Национального архивного фонда (в нашем случае Архивного фонда РФ), должны незамедлительно передать их в соответствующий государственный или муниципальный архив<sup>21</sup>.

Тем не менее, анализируя законы и нормативные правовые акты субъектов РФ об архивных фондах и архивах, нельзя не отметить ряд законов, положительный опыт которых, без сомнения, будет интересен и полезен при разработке регионального архивного законодательства. Так, например, в Законе г. Москвы от 28.11.2001 г. № 67 (ред. от 12.03.2003 г. № 13, от 28.01.2004 г. № 3) "Об Архивном фонде Москвы и архивах"<sup>22</sup>, законодательно закреплена такой важный принцип: в бюджете г. Москвы предусматриваются расходы на приобретение исторически значимых документальных коллекций, архивов. Включение аналогичных норм права в законодательство субъектов РФ об архивных фондах и архивах позволило бы пополнить ряд государственных и муниципальных архивов России значительными коллекциями архивных документов.

---

<sup>20</sup>Например: Черешня А.Г. О законодательном регулировании архивного дела //Отечественные архивы. 2003. № 3.С. 10

<sup>21</sup> Там же. С.17

<sup>22</sup>СПС "КонсультантПлюс". Первоначально опубликовано: Вестник Мэрии Москвы. 2002. Февраль. № 7

**В параграфе 2.4. "Конституционно-правовые основы использования архивных фондов субъектов Российской Федерации"** рассматриваются вопросы доступа к архивам Российской Федерации, формы использования архивных фондов субъектов РФ.

Как и в большинстве стран, архивы России на протяжении своего существования всегда были закрыты для широкого круга исследователей. В XX веке в России проблема доступа и использования архивных документов исходила из утвердившихся в 30-х годах XX века административно-командной системы государственного управления страной, узкого бюрократического понимания интересов государства или отдельных лиц, неоправданной практикой засекречивания документов ведомствами, недостатками научно-справочного аппарата архивов и т.д. И только в начале 90-х гг. XX века в России началась складываться новая система доступа и использования документов Архивного фонда РФ. Этому способствовало, прежде всего, принятие Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов РФ, ряда федеральных законов и нормативных правовых актов, а также регионального архивного законодательства. Так, например, в области доступа к информации Архивного фонда РФ Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" предусматривает норму права о том, что пользователь архивными документами имеет право свободно искать и получать для изучения архивные документы (ст. 24). Причем пользователю предоставляется справочно-поисковые системы, информации об этих средствах, а также подлинники и (или) копии необходимых ему документов. Учитываются в Федеральном законе "Об архивном деле в Российской Федерации" (п.2 ст. 24) и условия доступа к архивным документам, находящимся в частной собственности. Эти условия устанавливаются собственником или владельцем архивных документов. Безусловно, данная статья развивает ст.35 Конституции РФ о том, что право частной собственности охраняется законом, отвергая существовавшие согласно прежним советским конституциям различия в правовом режиме собственности различных субъектов, привилегированное положение социалистической, в особенности государственной собственности и ограничения личной собственности граждан.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в Конституции РФ устанавливается существование трех групп информации, свобода доступа к которым различна: общедоступная информация, информация о частной жизни человека (ст. 23, п.1. ст. 24) и сведения, составляющие государственную тайну (п.4 ст. 29)<sup>23</sup>. Доступ к двум последним группам информации ограничен и осуществляется в соответствии с определенными условиями, защищающими интересы в первом случае человека, во втором случае - государства.

---

<sup>23</sup>Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (с изм. и доп. от 06.10.1997 № 131-ФЗ) "О государственной тайне" и Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 "Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" содержат определение сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности страны. Этот перечень является исчерпывающим //Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перер. М.: Изд-во БЕК, 1996. С.114

Ряд ученых<sup>24</sup> предлагают принять федеральный закон "О персональных данных". Действительно, принятие такого федерального закона позволило бы ответить на следующие вопросы:

- что входит в понятие "частная жизнь", "личная жизнь", "личная тайна", "семейная тайна";

- может ли быть конфиденциальной информация о служебном положении, служебной деятельности, если да, то какая;

- можно ли говорить о существовании изначально открытых (неконфиденциальных) тематических групп персональных данных или об изначально открытых видах документов, т.е. таких видах документов, в которых не может быть конфиденциальных персональных данных;

- являются ли 75 лет со времени создания документа достаточным периодом конфиденциального хранения для различных тематических групп персональных данных, обнародование которых может нанести ущерб их субъекту;

- какие персональные данные "общественной фигуры" (общественного деятеля, популярных артистов, писателей и т.д.) должны оставаться конфиденциальными;

- какова должна быть ответственность архивиста и пользователя за открытие персональных данных, обнародование которых может нанести ущерб их субъекту.

Анализ зарубежного законодательства<sup>25</sup> и практики решения вопросов доступа к персональным данным позволяет говорить о том, что необходимо найти компромисс между реализацией "права знать" и прав человека быть защищенным от обнародования персональных данных, которые могут причинить ему ущерб. Хранение и использование персональных данных в электронном виде должно также производиться в порядке, установленном законодательством РФ, так как рассматриваемая проблема носит не философский, а практический характер. Дальнейшее внедрение высоких информационных технологий в практику порождает все новые виды общественно опасных деяний, на которые государство обязано реагировать.

**Глава третья "Юридическая ответственность за нарушение законодательства об архивных фондах и архивах субъектов Российской Федерации"** состоит из четырех параграфов.

**В параграфе 3.1. "Юридическая ответственность за нарушение архивного законодательства: понятие, виды, признаки и функции"** отмечено, в процессе развития архивного законодательства и практики его применения в российской правовой системе сформировался новый институт – юридическая ответственность за совершение правонарушений (преступлений) в области архивного дела. Раскрыть сущность и признаки этого вида ответственности можно лишь исходя из общего понятия юридической ответственности, в отношении которого в научной литературе единой концепции нет. Необходимо отметить, что юридическая ответственность

<sup>24</sup>См. например: Курникова И.А. Доступ к персональным данным: законодательство и практика (отечественный и зарубежный опыт). Методическое пособие /Росархив, ВНИИДАД.М., 2004.

<sup>25</sup>Законы о доступе к информации были приняты в: Швеции – закон о секретности, закон о данных (1973 г.); США – закон о защите частной жизни человека (1974 г.); Франции – закон об электронных данных и гражданских свободах (1978 г.); Израиль – закон о сохранении тайны частной жизни (1981 г.); Канаде – закон о защите частной жизни и о доступе к персональным данным (1982 г.); Венгрии – закон о защите персональных данных и об открытости данных, представляющих общественный интерес (1992) и т.д.//См.: Курникова И.А. Доступ к персональным данным: законодательство и практика (отечественный и зарубежный опыт). Методическое пособие /Росархив, ВНИИДАД.М., 2004.С.12



является межотраслевым институтом права, в равной степени имеет отношение к конституционному, гражданскому, уголовному, административному праву и т.д. На наш взгляд, юридической ответственностью за правонарушения в области архивного дела является правовое отношение, возникающее между государством и личностью или между государством и юридическим лицом, на которых возлагаются обязанности претерпеть неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение.

В Федеральном законе "Об архивном деле в Российской Федерации"(ст.27) к видам юридической ответственности в области архивного дела отнесены: гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность. На наш взгляд, перечень видов юридической ответственности в области архивного дела не должен быть исчерпывающим, потому что в настоящее время формируется, например, институт конституционной ответственности. Думается, что необходимо включить в ст.27 Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации" также и дисциплинарную ответственность, так как она наступает в случае нарушения правил поведения, установленных Трудовым кодексом РФ, федеральным и региональным законодательством о государственной службе, правилах внутреннего трудового распорядка.

Правоотношения, складывающиеся в области архивного дела, характеризуются следующими признаками: возникают на основе норм права, охраняются государством, субъекты правоотношений обладают правами и обязанностями. В то же время, необходимо отметить, что в ст.27 Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации" к субъектам юридической ответственности отнесены юридические лица, должностные лица и граждане. На наш взгляд, перечень субъектов может быть продолжен, так как правоотношения в архивном деле могут возникнуть и среди иностранных граждан и лиц без гражданства.

Функциями юридической ответственности за правонарушения в области архивного дела, как правило, является штрафная и предупредительная. То есть, ответственностью за совершение правонарушений в области архивного дела предусмотрена в виде следующих наказаний: штрафа и предупреждения.

Целью юридической ответственности за правонарушения в области архивного дела является обеспечение режима законности в сфере архивного дела, соблюдения установленного порядка передачи, хранения, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации.

Представляется необходимым включение в федеральное архивное законодательство и законодательство субъектов РФ об архивных фондах и архивах нормы права, регламентирующие ответственность работников архивов и пользователей за раскрытие конфиденциальной и иной информации, способной нанести ущерб интересам и правам других лиц, в процессе ознакомления по специальным разрешениям с ограниченно доступными архивными фондами и архивами.

**В параграфе 3.2. "Конституционная ответственность и развитие архивного дела в субъектах РФ"** отмечается, что понятие и содержание конституционной ответственности в настоящее время являются дискуссионными, однако имеют большое теоретическое и практическое значение<sup>26</sup>. На взгляд автора, следует согласиться с

---

<sup>26</sup>См. например: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985; Лучин В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм. Автореферат дисс. на

мнением тех ученых<sup>27</sup>, которые считают, что конституционная ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, которая наступает на основе норм Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных актов.

Представляется, что субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица (граждане, иностранные граждане и т.д.), так и коллективные образования (государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и т.д.). Конституционные правонарушения могут быть связаны с самыми разными объектами, закрепляемыми и регулируемые Конституцией РФ (права человека и гражданина, федерализм, организация и функционирование органов местного самоуправления и т.д.) и совершены в самых различных сферах конституционных правоотношений.

Конституционная ответственность теоретически и законодательно не разработана. Но это не означает, что государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица должны быть освобождены за деликты, которые затрагивали или затрагивают права и интересы большинства россиян, наносили или наносят значительный вред всему государству. На наш взгляд, представляется верной точка зрения ученых<sup>28</sup>, высказавших предложение о принятии Федерального закона "О конституционной ответственности", так как это позволило бы более четко определить круг субъектов ответственности за нарушение конституционных норм и обеспечило бы установление санкций за совершенные конституционные деликты. Так, например, отдельного законодательного урегулирования требует вопрос о конституционно-правовой ответственности государства. К примеру, государство в период культа личности допускало немалое количество нарушений конституционных прав и свобод граждан и даже целых народов. В период радикальной демократизации жизни в нашей стране государство проявило мужество, признало свою вину за необоснованные массовые репрессии. Сотни тысяч граждан страны были реабилитированы и освобождены из мест лишения свободы, а репрессированные народы возвращены на малую Родину. Статья 9 Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. "О реабилитации репрессированных народов" гласит: "Ущерб, причиненный репрессированным народам и отдельным гражданам со стороны государства в результате репрессий, подлежит возмещению". Государство открыто и честно признало свою вину и свою ответственность. Во всех государственных и ведомственных архивах России, в которых содержалась информация по репрессированным народам, была организована работа по исполнению социально-правовых запросов бывших репрессированных граждан.

---

соискание уч.ст.доктора юрид.наук. М., 1993. С. 60-76; Шон Д.Т. Конституционная ответственность//Государство и право.1995.№ 7.С.35-43; Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблемы контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти //Государство и право.1996.№ 4.С. 88-96; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М., 1998 г.; Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом//Государство и право. 2000. № 12. С. 64-72 и др.

<sup>27</sup>См. например: Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности//Государство и право.1997.№ 2. С.86; Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности //Законодательство.2002. № 10. С.57 и др.

<sup>28</sup>Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000

В параграфе 3.3. "Уголовная ответственность за нарушение архивного законодательства" отмечено, что в Уголовный кодекс РФ, вступивший в действие с 1 января 1997 г., включены статьи, предусматривающие ответственность за контрабанду, утрату документов, содержащих государственную тайну, похищение или повреждение документов и ряд других норм, непосредственно затрагивающих сферу интересов архивов. Однако законодатель снова, как и ранее, нигде прямо не выделяет такие понятия, как "архив", "Архивный фонд", "архивный документ". Нормы опять имеют обобщающий характер и распространяют свое действие, на все предметы, имеющие особую ценность, или памятники истории и культуры вместе взятые. Так, например, в статье 243 УК РФ, устанавливающей ответственность за уничтожение или повреждение памятников истории и культуры, охраняемые данной нормой объекты (т.е. документы, имеющие историческую или культурную ценность) должны быть официально признаны таковыми в действующем правовом акте. Профильность охраны памятника истории и культуры (местный, общероссийский, мировой) определяется соответствующими нормативными актами, присваивающими титул тем или иным материальным объектам уголовно-правовой охраны<sup>29</sup>. Думается, что издание в субъектах РФ нормативных правовых актов, регистрирующих уникальные и особо ценные архивные документы, позволило бы полнее обеспечить их сохранность и всестороннее использование<sup>30</sup>.

В Уголовном кодексе РФ включены статьи, регламентирующие правоотношения в области защиты тайны личной жизни, однако исследователи проблем в области уголовно-правового обеспечения неприкосновенности информации о частной жизни<sup>31</sup> считают необходимой разработку законодательства, регламентирующего конфиденциальность персональной информации. Законодательные пробелы в данной области не могут улучшить состояние архивного дела в России. На наш взгляд, задачей исследователей вопросов защиты информации и законодателей заключается в разработке нормативных правовых документов, обеспечивающих надежную охрану не только государственных секретов, но и другой конфиденциальной информации, в том числе и в области защиты тайны личной жизни.

В настоящее время в практике отмечены единичные случаи привлечения к уголовной ответственности за преступления в области архивного дела. Поэтому, на наш взгляд, первоочередная роль должна все же отводиться профилактическим мероприятиям, основная цель которых – минимизация возможности совершения преступлений в отношении архивных документов. Необходимо также устранение правовых коллизий в данной сфере. Так, например, архивное законодательство субъектов РФ должно соответствовать уголовно-процессуальному законодательству России. Практически во всех законодательных актах субъектов РФ об архивных фондах и архивах повторяется норма права о том, что ни один архивный документ не

---

<sup>29</sup>Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. - Ростов-на-Дону: изд-во "Феникс", 1996. С.499

<sup>30</sup>Практический опыт в этом направлении уже есть. См. например: Постановление Правительства Республики Калмыкия от 30.07.2001 № 214 "О создании Государственного реестра уникальных и особо ценных документов Архивного фонда Республики Калмыкия; Постановление Правительства Удмуртской Республики от 13.05.2002 № 437 "О Государственном реестре уникальных документов Архивного фонда Удмуртской Республики, страховом копировании уникальных и особо ценных документов// СПС "КонсультантПлюс". Документы не опубликованы

<sup>31</sup>См. например: Калашникова Е.Е. Уголовно-правовое обеспечение неприкосновенности информации о частной жизни: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридической наук. М., 2001.24 с.

может быть без согласия собственника или уполномоченного им органа или лица изъят иначе как на основании судебного решения. Данная норма права уже вошла в противоречие со статьей 183 Уголовно-процессуального кодекса РФ, которая констатирует, что выемка документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, производится следователем с санкции прокурора.

**В параграфе 3.4. "Административная ответственность за нарушение архивного законодательства"** освещаются проблемы применения субъектами РФ административного законодательства за правонарушения в области архивного дела.

К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пп.39 п.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ (ред. от 11.12.2004 № 159-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). До 2002 г. в России отсутствовало федеральное законодательство в области административного права за нарушение архивного законодательства. Ряд субъектов РФ в конце 90-х гг. XX века приняли нормативные правовые акты, предусматривающие административную ответственность за нарушение архивного законодательства субъектов РФ. Данные законодательные акты можно разбить на три группы: 1) кодексы субъектов РФ об административных правонарушениях, в которых имеются нормы права, устанавливающие административную ответственность за нарушение архивного законодательства (например: Кодекс Вологодской области об административных правонарушениях от 15.07.2003 г.); 2) законы субъектов РФ об архивных фондах и архивах, в которых подробно регламентирована процедура привлечения к административной ответственности за нарушения данных законов (например: Закон Республики Тыва от 17.09.97 № 846 "Об Архивном фонде Республика Тыва и архивах"); 3) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ об административной ответственности за нарушение архивного законодательства (например: Закон Волгоградской области от 22.04.96 г. № 60-ОЗ "Об административной ответственности за нарушение архивного законодательства Волгоградской области об Архивном фонде и архивах"). В настоящее время многие из этих законодательных актов отмены в связи с вступлением в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях. В то же время необходимо отметить, что в Кодексе РФ об административных правонарушениях по сравнению с административным законодательством субъектов РФ, усложнился процедурный порядок привлечения к административной ответственности за нарушение архивного законодательства. Так, например, значительно сузился круг должностных лиц, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях в области архивного дела (ранее, в региональном законодательстве правом составлять протоколы об административных правонарушениях в области архивного дела обладали, к примеру, заведующие архивными отделами администраций городов и районов); данную категорию дел стали рассматривать мировые судьи (в субъектах РФ

дела об административных правонарушениях в области архивного дела, как правило, рассматривали административные комиссии) и т.д. Все это привело к тому, что в настоящее время привлечение к административной ответственности за правонарушения в области архивного дела носит пока еще единичный характер в России и практически только в тех регионах, где созданы архивные инспекции.

Думается, что проблема расширения перечня должностных лиц, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях, может быть урегулирована в соответствии с региональным законодательством путем наделения органов местного самоуправления отдельными дополнительными государственными полномочиями. Новизна настоящего исследования состоит в том, что предлагается передать органам местного самоуправления государственные полномочия в области обеспечения контроля за соблюдением регионального архивного законодательства. Практический опыт регионального административного законодательства показал также, что необходимо установить в Кодексе РФ об административных правонарушениях административную ответственность для юридических лиц, а также увеличить размер административных штрафов для должностных лиц и граждан за правонарушения в сфере архивного дела.

Что касается контроля за соблюдением архивного законодательства со стороны уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти в области архивного дела, то необходимо отметить, что в настоящее время контроль за соблюдением законодательства РФ в сфере архивного дела возложен на Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Механизм взаимодействия данной Федеральной службы и Федерального архивного агентства в настоящее время не разработан, предполагается создание территориальных органов данной Федеральной службы.

**В заключении** диссертации подводятся итоги, формулируются основные выводы и предложения, а также намечены направления дальнейшего исследования данной темы

**В приложениях** представлены проекты Законов Республики Башкортостан "Об архивном деле в Республике Башкортостан" и "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области архивного дела".

**Результаты исследования апробированы в следующих публикациях автора:**

1) Асфандиярова И.Г. Управленческая документация в информационном обществе: к проблеме архивного законодательства //Археография Южного Урала: исторические источники и современные методы. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Уфа, 20-21 сентября 2001 г. Уфа: "ТАУ", 2001.С. 40-47.

2) Асфандиярова И.Г. Страницы из истории архивного управления России//Археография Южного Урала: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Уфа, 3-4 декабря 2002 г. Уфа: "РИО БашГУ", 2002.С. 5-9.

3) Асфандиярова И.Г., Низамутдинова С.У. Из истории архивного строительства в Республике Башкортостан //Археография Южного Урала: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Уфа, 3-4 декабря 2002 г. Уфа: "РИО БашГУ", 2002.С. 9-26.

4) Асфандиярова И.Г. К вопросу об архивном законодательстве в России//Регион в системе трансформационных процессов. Материалы научно-исследовательских работ аспирантов и соискателей. Уфа: БАГСУ, 2003.С.58-61.

5) Асфандиярова И.Г. Аудиовизуальные документы Республики Башкортостан//Археография Южного Урала: материалы третьей межрегиональной научно-практической конференции 30 сентября 2003 г. Уфа: "Информреклама", 2003.С.158-162.

6) Асфандиярова И.Г. К вопросу о государственном управлении архивным делом//Археография Южного Урала: материалы третьей межрегиональной научно-практической конференции 30 сентября 2003 г. Уфа: "Информреклама", 2003.С.10-15.

7) Асфандиярова И.Г. Архивное дело в муниципальных образованиях и проект Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации//Отечественные архивы.2003.№ 6. С.9-12.

8) Асфандиярова И.Г. Государственное управление архивным делом в субъектах Российской Федерации //Государственная служба: состояние, тенденция развития и актуальные проблемы. Сборник научных статей. БАГСУ: Уфа, 2004.С.212-216.

9) Асфандиярова И.Г. Правовое регулирование архивного дела. Российская практика и зарубежный опыт //Археография Южного Урала: Материалы 1V Межрегиональной научно-практической конференции. Уфа: Информреклама, 2004. С.20-28.