

государством на приобретение данного помещения, потрачены не зря: проблема нехватки помещений для хранения архивных документов в Пензенской области решена успешно.

---

*Акишина И.* Как гиганты стали карликами. Почему не все заводы смогли выжить после СССР // Аргументы и факты. 2020. № 28. АиФ-Пенза. URL: [https://penza.aif.ru/society/kak\\_giganty\\_stali\\_karlikami\\_pochemu\\_ne\\_vse\\_zavody\\_smogli\\_vyzhit\\_posle\\_rossii](https://penza.aif.ru/society/kak_giganty_stali_karlikami_pochemu_ne_vse_zavody_smogli_vyzhit_posle_rossii) (дата обращения: 20.01.2023).

Бессоновский архив обзавелся новыми площадями для хранения документов // Телеканал «Экспресс». URL: <http://tv-express.ru/sobitiya/bessonovskij-arhiv-obzavelsya-novymi-ploshchadyami-dlya-hraneniya-dokumentov> (дата обращения: 20.01.2023).

Вклад в Победу: от самолетов до шинелей // Аргументы и факты. 2021. № 4. URL: [https://penza.aif.ru/society/vklad\\_v\\_pobedu\\_ot\\_samoletov\\_do\\_shineley](https://penza.aif.ru/society/vklad_v_pobedu_ot_samoletov_do_shineley) (дата обращения: 20.01.2023).

Госархив готовит документы к перевозке в новое хранилище в Бессоновке // ГТРК «Пенза». URL: <https://russia58.tv/news/243003/> (дата обращения: 20.01.2023).

*Лузгина О. А., Печникова З. И.* Промышленно-торговое объединение имени Клары Цеткин // Пензенская энциклопедия. М.: Научное издательство «Большая Российская энциклопедия», 2001.

Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях // Росархив: офиц. сайт. URL: [archives.gov.ru/documents/rules/pravila-2020.shtml](http://archives.gov.ru/documents/rules/pravila-2020.shtml) (дата обращения: 20.01.2023).

УДК 930.25+352.07

*К. В. Хвастунов<sup>1</sup>*  
*Уральский федеральный университет (Екатеринбург)*

### **Компетенция местного самоуправления в сфере архивного дела**

В статье на основе анализа норм федерального и регионального законодательства раскрываются содержание и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере архивного дела. Автор выявляет закономерность распределения полномочий между уровнями местного самоуправления, коллизии правового регулирования в рассматриваемой сфере и обосновывает необходимость корректировки и приведению к взаимному соответствию положений законодательных актов.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичное управление, компетенция, местная администрация, архивное дело, архивные документы, муниципальные архивы.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: С. И. Цеменкова, кандидат исторических наук, доцент УрФУ.

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации многонациональный народ Российской Федерации как носитель суверенитета и единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Данное фундаментальное правило в полной мере относится и к сфере архивного дела. Так, интересы населения, связанные с доступом к информации, содержащейся в архивных документах, имея большое социальное значение, реализуются через специально создаваемые местные органы власти и муниципальные архивные учреждения.

Прежде всего отметим, что и правovedы, и экономисты традиционно относят функции местного самоуправления в области архивного дела к социальному комплексу вопросов местного значения, отмечая при этом, что он нацелен на реализацию гарантированных жизненно важных социально-значимых услуг населению муниципального образования. При этом следует подчеркнуть, что полномочия органов публичной власти всех уровней по обеспечению максимально благоприятных условий жизнедеятельности граждан являются первостепенно значимыми в силу прямого конституционного закрепления социального характера нашего государства, политика которого направлена, прежде всего, на создание необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

С учетом политико-правовой природы местного самоуправления деятельность органов местной власти в области архивного дела осуществляется, исходя из прямых интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций в местах непосредственно проживания граждан в непосредственном с ними контакте. В этой связи любые возникающие на местном уровне проблемы и сбои в организации работы муниципальных архивов влекут далеко идущие последствия, так как имеют непосредственный, персонифицированный характер и приобретают наибольшую личную остроту для каждого конкретного пользователя архивных документов, препятствуя в реализации его законных социальных интересов. Как следствие, формируется устойчивое отношение местного сообщества к органам власти, что влияет на степень удовлетворенности граждан управленческим аппаратом в целом, сказывается на стабильности общества и правопорядке.

Осознавая важность своего направления работы, муниципальные архивы в ежедневном режиме оперативно исполняют тысячи запросов граждан о предоставлении им документов и сведений, необходимых для назначения пенсий, получения льгот и компенсаций, тем самым

обеспечивая реализацию декларированной Конституцией Российской Федерации политики социального государства. Таким образом, надлежало бы организовать управление архивным делом на муниципальном уровне оказывает значительное социальное влияние на жителей поселения, что крайне важно для реализации ими своих социальных прав и законных интересов. С учетом того, что и государственные, и местные органы управления архивным делом функционируют во взаимодействии друг с другом, особое значение имеет вопрос четкого разграничения полномочий между ними.

Управление архивным делом в муниципальных образованиях, в соответствии с федеральным законодательством, осуществляют именно органы местного самоуправления. Федеральный закон от «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Об общих принципах..., 2003] в п. 17 ч. 1 ст. 14 к компетенции городского, сельского поселения относит формирование архивных фондов поселения. В п. 16 ч. 1 ст. 15 данного нормативного акта в качестве вопросов местного значения муниципального района названы формирование содержания муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений. П. 22 ч. 1 ст. 16 вышеуказанного законодательного акта в качестве вопросов местного значения муниципальных и городских округов определено формирование и содержание муниципального архива. В свою очередь п. 9 ч. 1 ст. 16.2 к компетенции внутригородского района отнесены формирование и содержание архива внутригородского района.

Таким образом, базовый законодательный акт, устанавливающий общие правовые, территориальные, организационные и экономические начала организации местного самоуправления в России, однозначно и четко дифференцирует компетенцию органов местного самоуправления в сфере архивного дела в зависимости от вида муниципального образования, что обусловлено особенностями стоящих перед муниципалитетами задач и организации администрирования в них.

Базовым, системообразующим федеральным законодательным актом в области архивного дела, уточняющим полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой нами сфере публичного управления, является федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» [Об архивном деле..., 2004], который, исходя из положений ст. 1, регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в России в интересах граждан, общества и государства.

Этот закон четко разграничивает полномочия органов публичной власти различного уровня в архивной сфере. При этом в ч. 3 ст. 4 к полномочиям муниципальных образований в сфере архивного дела относят как хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов как органов местного самоуправления, муниципальных архивов, музеев, библиотек, так и муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений; решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований.

Кроме того, в соответствии с ч. 5 ст. 4 закона 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. Например, Закон Свердловской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области» [О наделении..., 2008] возлагает на органы местного самоуправления обязанность хранить и учитывать архивные документы, относящиеся к государственной собственности Свердловской области и хранящиеся в муниципальных архивах соответствующего муниципального образования, организовывать их использование, комплектовать муниципальные архивы соответствующими архивными документами, определять источники комплектования муниципальных архивов, состав архивных документов, подлежащих приему в муниципальные архивы, осуществлять прием и передачу архивных документов в муниципальные архивы и др.

При этом ни федеральный закон об архивном деле, ни региональное законодательство не дифференцируют полномочия в сфере архивного дела между различными типами муниципальных образований, но содержат отсылочные нормы к Федеральному закону № 131-ФЗ [Об общих принципах..., 2003]. Тем самым закрепляется приоритет норм законодательства об общих принципах организации местного самоуправления над нормативными положениями архивного законодательства в части установления компетенции органов местного самоуправ-

ления, однако делать выводы на этом основании о том, что одни нормы являются общими или специальными по отношению к другим, в данном случае некорректно.

Анализ приведенных законоположений позволяет выявить некоторые закономерности и пределы разграничения компетенции в сфере архивного дела между различными типами муниципальных образований.

Так, муниципалитеты нижнего уровня – городские и сельские поселения, решают вопрос лишь «формирования архивных фондов поселения». С учетом нормативного (официального) определения «архивного фонда» органы местного самоуправления поселенческого уровня непосредственно формируют (комплектуют) совокупность архивных документов, образующихся в этом поселении. Т. е. функционирование органов местного самоуправления на поселенческом уровне ограничивается только аккумуляцией архивных документов.

Полномочия по хранению архивных фондов поселения вынесены федеральным законодателем на второй уровень местного самоуправления – муниципального района. И в этом случае компетенция органов местного самоуправления муниципального района в архивной сфере сравнительно шире – это «формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений».

Таким образом, учитывая закрепленное в архивном законодательстве понятие «муниципальный архив», органы местного самоуправления муниципального района разрешают задачи по формированию (созданию, учреждению) и содержанию (обеспечению деятельности) структурного подразделения органа местного самоуправления муниципального района или муниципального учреждения, создаваемого этим органом для осуществления хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации, а также других архивных документов, включая хранение архивных документов поселений.

Очевидно, что подобное распределение полномочий обусловлено экономическими возможностями по их реализации на каждом из уровней местного самоуправления. Экономически не целесообразно, а порой и невозможно сформировать органы местного администрирования вместе с самостоятельными муниципальными архивами на уровне городских и сельских поселений, а вот на уровне муниципального района, в состав которого входят поселения, это реально. Таким образом, на поселенческом уровне архивные документы образуются, аккумулируются, организуются и передаются на постоянное хранение в архив муниципального района.

Данная закономерность подтверждается компетенцией органов местного самоуправления муниципальных и городских округов, а также внутригородских районов, которая охватывает как формирование, так и содержание муниципальных архивов.

Обобщение изложенного позволяет заключить, что в целом (независимо от конкретного вида муниципального образования) направлениями деятельности органов местного самоуправления в сфере архивного дела, в рамках которых осуществляется местное администрирование являются комплектование (формирование) архивных фондов, создание и содержание муниципального архива, хранение архивных фондов, их учет и использование. При этом в рамках каждого из полномочий существуют конкретизированные задачи, решение которых обеспечивает надлежащую организацию архивного дела на местном уровне.

Кроме того, обращает на себя внимание расхождение в терминологии между законами об архивном деле и об общих принципах организации местного самоуправления. Так закон «Об архивном деле» [Об архивном деле..., 2004] под архивным делом определяет деятельность «в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования» архивных документов (фондов). С другой стороны, закон о местном самоуправлении [Об общих принципах..., 2003] использует такую категорию как «формирование архивных фондов», не раскрывая при этом содержания данного правомочия городских и сельских поселений. Архивное законодательство, определяя муниципальный архив как структурное подразделение органа местного самоуправления или муниципальное учреждение, создаваемое муниципальным образованием в целях хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, не расшифровывает, что такое «содержание» муниципального архива. Конечно, с точки зрения лингвистического толкования «формирование» и «комплектование» архивных фондов – это одно и то же, однако подобная двусмысленность нормы публичного права, неточность и неясность ее словесного выражения, т. е. формальная неопределенность не способствует единообразию правоприменения, порождает правовую неопределенность и неминуемо приводит к злоупотреблению. Более того, формальная неопределенность нормы законодательства может явиться основанием для ее признания в судебном порядке неконституционной. Поэтому считаем необходимым внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство с целью корректировки и согласования используемой терминологии.

---

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газета. 1993. 25 дек.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Об архивном деле в Российской Федерации : федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области : закон Свердл. обл. от 19.11.2008 № 104-ОЗ // Собр. зак-ва Свердл. обл. 2008. № 11-2. Ст. 1788.

УДК 930.25+651.537

*С. В. Шипицина<sup>1</sup>*

*Уральский федеральный университет (Екатеринбург)*

### **О методике проведения экспертизы ценности документов по личному составу с истекшими сроками хранения в Государственном архиве документов по личному составу Свердловской области**

В статье рассматривается вопрос определения научной ценности документов по личному составу, находящихся на хранении в государственных и муниципальных архивах, в связи с истечением временного срока хранения. В соответствии с действующим законодательством в области архивного дела по истечении срока хранения все документы, в том числе и по личному составу, подлежат экспертизе ценности. Большинство исследователей-архивистов отмечают, что значение документов по личному составу выходит за рамки представлений о них как о документах исключительно социально-правового характера. Нормативно-методическая база экспертизы ценности документов по личному составу постепенно отстала от архивной практики, что способствовало созданию в государственных архивах собственных методик. В статье приведен пример подобных методических рекомендаций Государственного архива документов по личному составу Свердловской области.

Ключевые слова: Архивный фонд, выделение к уничтожению, государственные и муниципальные архивы, документы по личному составу, источник информации, полистный просмотр, постоянное хранение, срок хранения, экспертиза ценности.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: А. А. Бакшаев, кандидат исторических наук, доцент УрФУ.