

УДК 930.25(470.53)

**М.Г. Нечаев**

## **АРХИВНОЕ ДЕЛО ПЕРМСКОГО КРАЯ И ЕГО УПРАВЛЕНИЕ В ИЗМЕНИВШИХСЯ УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

В условиях развития информационного общества доступ к информации содействует решению важнейших задач социально-экономического развития, способствует развитию гражданского общества и эффективному государственному управлению. Архивы являются информационной системой, и в изменившихся условиях муниципальной и административной реформы необходимо проанализировать не только их новую роль, но и возникшие проблемы управления. Предпринята попытка на материалах Пермского края комплексно обобщить существующий опыт реформирования.

*Ключевые слова:* архивное дело, информационные ресурсы, ретроспективная документная информация, документооборот, архивные отделы, социально-правовые запросы, государственные, муниципальные, поселенческие и ведомственные архивы, историко-культурное наследие.

Архивная отрасль Пермского края состоит из трех государственных краевых архивных учреждений, трех муниципальных архивов, 45 муниципальных архивных отделов. По итогам 2009 года выявлено 1839 организаций – источников комплектования государственных и муниципальных архивов и архивный фонд Пермского края составлял 3,864 млн единиц хранения. Архивный фонд Пермского края обладает огромным информационным потенциалом и имеет большую правовую, историческую, политическую, экономическую и культурную ценность.

Обеспечение сохранности информационных ресурсов и доступности к ресурсам, хранящимся в архивах, является важнейшим фактором развития постиндустриального информационного общества. Архивный фонд составляет существенную и незаменимую часть историко-культурного наследия. Удовлетворение потребностей общества и государства в ретроспективной документной информации является главной целью архивной работы. Доступ к информации содействует решению задач социально-экономического развития, способствует развитию гражданского общества и эффективному государственному управлению.

Растет социальная значимость архивов. Становится более интенсивным использование документов, связанных с информацией по трудовым отношениям граждан. Социально-правовых запросов в государственные, муниципальные архивы и архивные отделы Пермского края поступило: в 2007 году – 65 959,

---

© Нечаев М.Г., 2013

Нечаев Михаил Геннадьевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и истории ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: mgn4@mail.ru.

в 2008 году – 72 410, а в 2009 году – 83 419. Увеличиваются объемы передаваемой в архивы документации от организаций, ликвидированных и реорганизованных в ходе экономической и административной реформ. Существенно вырос документооборот в деятельности организаций – источников комплектования архивного фонда Пермского края, что, в свою очередь, увеличивает потребность в упорядочении этих документов для последующей передачи на хранение в архивы. Рост документооборота актуализирует самую острую проблему архивной отрасли – необходимость выделения новых площадей архивохранилищ.

Также наблюдается стабильный рост пользователей архивной информацией. Например, с 2007 по 2009 год количество посещений архивов Пермского края выросло почти в два раза: в 2007 года посещений было 98 145, в 2008 году – 161 994, а в 2009 году уже 191 962.

В результате передачи документов, ранее недоступных общественности, на открытый режим хранения активизировались издания работ, имеющих образовательное, научное и культурное назначение. После более чем десятилетнего перерыва пермские архивы с 2004 по 2009 год опубликовали восемь сборников документов, которые открыли новые возможности для развития исторической науки Пермского края и создали условия для появления высококвалифицированных специалистов – историков-архивистов, не только имеющих исследовательские навыки, но и обладающих уникальными технологиями архивоведческой и источниковедческой работы.

Огромным спросом пользуется архивная информация, расположенная на сайтах. Так, на сайте архива ПермГАНИ (<http://www.politarchive.perm.ru>) в 2010 году было 76 314 уникальных посетителей, а за девять месяцев (с января по сентябрь) 2011 года их было уже 72 890. В своем докладе руководитель Федерального архивного агентства доктор исторических наук А.Н. Артизов, подводя итоги 2009 года и рассматривая некоторые тенденции 2010 года, отметил огромный наплыв посетителей сайта «Архивы России»: в 2009 году ежедневно фиксировалось в среднем более 70 тыс. посетителей. За 2010 год было зафиксировано около 25 млн посетителей. Когда на сайте были выставлены документы по Катывни (пакет № 1), в течение одного дня к сайту обратились свыше 2 млн российских и иностранных граждан; он временно завис, поскольку пропускная возможность серверов примерно 300 тыс. обращений в день [1].

Однако, несмотря на объективные процессы, связанные с актуализацией потребности общества и государства в ретроспективной документной информации, возник ряд проблем.

В связи с муниципальной реформой государственные полномочия по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, являющихся государственной собственностью Пермского края, были переданы архивным отделам, находящимся на территории муниципальных образований. Это привело к тому, что архивные отделы, которые раньше передавали на государственное хранение в Пермский архив документы постоянного срока хранения, ста-

ли хранить их на местах. В архивных отделах и муниципальных архивах сосредоточено более 1,5 млн единиц хранения, что составляет около 40 % всего архивного фонда Пермского края.

В связи с этим возникла проблема доступности ретроспективной документной информации. С одной стороны, эта документная информация стала более доступной для жителей муниципальных образований, а с другой – практически недоступной для жителей всего региона.

На сегодняшний день архивы представляют собой технически обеспеченную и обладающую большими организационными возможностями мощную информационную систему, потенциал которой до конца не раскрыт. Необходимо реализовать этот потенциал путем активной публикации архивных документов и создания информационно-справочных систем к ним. Общение с пользователем информации должно происходить не только в традиционной, но и в виртуальной форме – в сети Интернет. В связи с этим на сегодняшний день существует острая необходимость перевода существующей системы научно-справочного аппарата архивов из традиционного в электронный вид. Однако на муниципальном уровне это сделать гораздо трудней, если учесть, что архивные отделы до сегодняшнего дня не имеют самостоятельных сайтов и нет централизованных порталов.

В связи с ростом электронного документооборота в органах государственной и муниципальной власти, а также государственных и муниципальных учреждениях Пермского края актуален вопрос приема таких документов на архивное хранение. С появлением новых технологий и нетрадиционных носителей информации возникла острая необходимость в создании условий для активизации научно-методической работы. Между тем именно этот вид деятельности практически не поощрялся и в последние пять лет шел на убыль, что связано, прежде всего, с усилением текучести кадров в архивах и архивных отделах.

Еще одной острейшей проблемой стало отсутствие необходимых площадей архивохранилищ, что не позволяет принять возросший объем документов и обеспечить им нормативные условия хранения. Администрации сельских поселений для сохранности документов передают их в муниципальные архивные отделы. В результате прием документов увеличился в 1,5–2 раза. В 2009 году оказались полностью загружены 15 муниципальных архивных отделов и архивов, 10 муниципальных архивных отделов и архивов загружены от 80 до 90 %, а 7 – от 70 до 80 %. Таким образом, из 46 архивов 37 не имеют перспектив дальнейшего комплектования [2].

Одним из решений этого вопроса могли бы стать средства из Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), порядок фиксирования – долевой: органы местного самоуправления выделяют 40 %, а краевой бюджет – 60 %. Однако ни одного случая строительства или реконструкции новых архивных помещений за время внедрения этой программы до сегодняшнего дня не было и до сих пор не существует даже на стадии проектирования.

Штатная численность архивных отделов и муниципальных архивов при возросшем объеме работы осталась, по сути, на прежнем уровне. Архивные отделы при администрации имеют в штатах по два-три человека, а муниципальные архивы созданы лишь в трех муниципалитетах из 48.

Для того чтобы решить кадровые и другие проблемы архивной отрасли на муниципальном уровне, решением правительства Пермского края были выделены субвенции. Их цель – финансовое обеспечение государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Объем субвенций из года в год увеличивался и временно стабилизировался. Если в 2006 году они составляли 3,92 млн рублей, в 2007 году – 4,21 млн рублей, то в 2008 году уже 15,5 млн рублей [2]. После 2008 года началось сокращение субвенций: так, в 2010 году было фактически израсходовано уже только 10 293 000 рублей [3]. В среднем на каждый район приходится по 228 733 рублей. В 2010 году только один Кунгур получил 845,0 тыс. рублей субвенций, город Соликамск и Ильинский район – более 400 тыс. рублей, 5 муниципальных районов получили более 300 тыс. рублей, 17 районов – более 200 тыс. рублей, 9 – более 150 тыс. рублей и 11 – более 100 тыс. рублей [3].

Решают ли субвенции проблему хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, являющихся государственной собственностью Пермского края? Конечно, нет, так как их получают архивные отделы, которые по своим функциям не являются архивами в полном смысле этого слова. Архивные отделы продолжают оставаться частью управленческого аппарата и одновременно с этим настоящими архивами с правом постоянного срока хранения документов. Таким образом, архивные отделы по форме стали научно-исследовательскими учреждениями, не будучи ими по сути. Созрела необходимость в создании муниципальных, межпоселенческих и поселенческих архивов.

В 2005 году начинают проведение административной реформы. Она направлена на решение следующих задач: повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственных служащими законности, предоставление качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию. Для достижения этих задач в Российской Федерации была разработана Концепция административной реформы в 2006–2010 годах, а в Пермском крае – план мероприятий по реализации административной реформы. В итоге реализации этих стратегических направлений в крае, кроме повышения качества и доступности государственных услуг, прекращения избыточного государственного регулирования, должна была в целом повыситься эффективность деятельности органов исполнительной власти.

Начиная с осени 2009 года государственные архивы стали работать согласно сформированному государственному заданию на оказание государственных услуг бюджетными учреждениями. Однако в данный переходный период не учитывался весь комплекс работ архива по оказанию государственных услуг и потребностей общества в тех или иных услугах архивной отрасли. В настоящий

момент к государственным услугам относят обеспечение сохранности, исполнение в срок тематических и социально-правовых запросов, поддержку сайта и прием документов на государственное хранение от организаций – источников комплектования архивного фонда Пермского края. Этого, конечно, недостаточно для того, чтобы архив полноценно работал и реально выполнял даже имеющееся государственное задание. Объясняется подобная ситуация незавершенностью нормативно-правовой базы, т.е. отсутствием необходимых административных регламентов.

Возрастает роль региональных органов государственного управления архивным делом. Помимо осуществления организационно-методического руководства и выполнения контролирующих функций, необходимо планировать и реализовывать международные, всероссийские, межрегиональные, общекраевые и межмуниципальные проекты, связанные с комплектованием, сохранностью и учетом архивного фонда Пермского края, разработкой правил и других нормативных документов, регламентирующих деятельность государственных, муниципальных и ведомственных архивов. В связи с этим особую роль стали играть коллегиальные совещательные органы (коллегии, научные советы).

В этих условиях региональные органы государственного управления архивным делом, вместо того чтобы расшириться и укрепиться за счет высококвалифицированных кадров, начали оптимизацию, в результате которой сотрудники Агентства по делам архивов были сокращены в два раза (вместо 12 осталось 6). В настоящее время среди государственных служащих нет ни одного специалиста со специальным образованием.

В целом состояние документационного обеспечения управления в Пермском крае характеризуется снижением уровня правовой и профессиональной культуры, а также исполнительной дисциплины в работе с документами во многих региональных органах власти и органах местного самоуправления. Несмотря на активное внедрение информационно-коммуникативных технологий, возникло переходное параллельное сосуществование «бумажных» и «электронных» систем документооборота. Помимо этого, очень часто технические и программные средства, обеспечивающие электронное взаимодействие, не стыкуются на разных «уровнях власти». Эти проблемы могут и должны решать органы государственного и муниципального управления архивным делом, но по факту этого не происходит.

В последнее время все большую актуальность приобретает задача всесторонней модернизации различных сфер деятельности государства и общества. Не последнюю роль в этом играет дальнейшее развитие архивного дела. Документальное наследие, которое является основным текстом нашей исторической памяти, должно выиграть, а не проиграть от управления в изменившихся условиях муниципальной и административной реформы. В этом заинтересованы не только профессиональные историки, но и все, кого волнует дальнейшая судьба и развитие нашей страны.

## Список литературы

1. О современном состоянии архивной отрасли и выборе оптимальной организационно-правовой формы государственных архивов Российской Федерации в свете предстоящей реорганизации учреждений бюджетной сферы: доклад руководителя Росархива, доктора исторических наук А.Н. Артизова на VI заседании Совета по архивному делу при Росархиве (сокращенный вариант) [Электронный ресурс]. – URL: [http://archives.ru/reporting/Artizov\\_120510.shtml](http://archives.ru/reporting/Artizov_120510.shtml).

2. Совершенствование архивного дела в ходе муниципальной реформы на территории Пермского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://agarh.permkrai.ru/subvenci>.

3. Отчет об использовании бюджетных средств на выполнение государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов государственной части документов архивного фонда Пермского края по состоянию на 01 января 2011 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://agarh.permkrai.ru/subvenci>.

## References

1. O sovremennom sostoyanii arxivnoj otrasli i vybore optimal'noj organizacionno-pravovoj formy gosudarstvennykh arxivov Rossijskoj Federacii v svete predstoyashhej reorganizacii uchrezhdenij byudzhetnoj sfery [About a current state of archival branch and a choice of an optimum organizational and legal form of the state archives of the Russian Federation in the light of the forthcoming reorganization of establishments of the budgetary sphere], available at: [http://archives.ru/reporting/Artizov\\_120510.shtml](http://archives.ru/reporting/Artizov_120510.shtml).

2. Sovershenstvovanie arxivnogo dela v xode municipal'noj reformy na territorii Permskogo kraja [Archiving improvement during municipal reform in the territory of Perm Krai], available at: <http://agarh.permkrai.ru/subvenci>.

3. Otchet ob ispol'zovanii byudzhetnykh sredstv na vypolnenie gosudarstvennykh polnomochij po xraneniyu, komplektovaniyu, uchetu i ispol'zovaniyu arxivnykh dokumentov gosudarstvennoj chasti dokumentov arxivnogo fonda Permskogo kraja po sostoyaniyu na 01 yanvarya 2011 goda [The report on use of budgetary funds on performance of the state powers on storage, completing, the account and use of archival documents of the state part of documents of archival fund of Perm Krai as of January 01, 2011], available at: <http://agarh.permkrai.ru/subvenci>.

Получено 15.02.2013

**M.G. Nechaev**

**ARCHIVISTICS OF PERM KRAI AND ITS MANAGEMENT  
IN THE CHANGED CONDITIONS OF MUNICIPAL  
AND ADMINISTRATIVE REFORM**

In the conditions of information society development access to information promotes solving problems of social-economic development; assist the progress of civil society and effective government. Archives are the information system, so in the changed conditions of municipal and administrative reforms it is necessary to analyze not only their new role, but the appeared problems of administration. It has been initiated to summarize fully the existed experience of reformation on the base of Perm Krai materials.

*Keywords:* archivistics, informational recourses, retrospective document information, circulation of documents, archives departments, social and legal requests, state, municipal, settling and departmental archives, historic and cultural heritage.