



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об архивном деле в Пермском крае»

15.01.2018

№ 3-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 15.12.2017 № 3248-17/07 на основании проекта закона, поступившего с письмом губернатора Пермского края Решетникова М.Г. от 12.12.2017 № СЭД-01-68-1731, и материалов к нему.

**Актуальность** рассмотрения законопроекта обусловлена необходимостью приведения в соответствие с Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ (в ред. от 18.06.2017) «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 125-ФЗ) нормативного правового регулирования отношений в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Пермского края и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношений в сфере управления архивным делом в Пермском крае.

Следует отметить, что в настоящее время в Пермском крае действует ряд законов, регулирующих правоотношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов, в частности:

- Закон Пермского края от 06.03.2007 № 11-ПК «Об архивном деле в Пермском крае» (далее - Закон № 11-ПК);

- Закон Пермского края от 11.06.2008 № 241-ПК «О порядке хранения архивных документов государственной части документов архивного фонда Пермского края, относящихся к собственности Пермского края и находящихся на территории муниципальных образований, хранящихся в муниципальных архивах»;

- Закон Пермского края от 09.07.2007 № 74-ПК (ред. от 04.12.2015) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов государственной части документов архивного фонда Пермского края».

Поскольку изменения, связанные с приведением регионального законодательства в соответствие федеральному, затрагивают почти все статьи Закона № 11-ПК, авторами законопроекта предлагается новая редакция закона и предусматривается признание Закона № 11-ПК утратившим силу.

Законопроект структурно практически полностью соответствует Федеральному закону № 125-ФЗ и имеет следующие *основные отличия* от Закона № 11-ПК.

1. В понятийном аппарате статьи 3 законопроекта предусмотрен ряд новых понятий, не используемых в действующем Законе № 11-ПК.

*В частности, в Законе № 11-ПК предусмотрено использование понятийного аппарата, закрепленного в Федеральном законе № 125-ФЗ, а также дополнительно применяются понятия:*

- *архивное дело в Пермском крае;*
- *уполномоченный орган государственной власти в области архивного дела;*
- *архивный фонд Пермского края;*
- *документы архивного фонда Пермского края;*
- *государственная часть документов архивного фонда Пермского края;*
- *особо ценный документ архивного фонда Пермского края;*
- *государственный региональный реестр уникальных документов архивного фонда Пермского края и др.*

Под архивным делом в Пермском крае понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан в области организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Пермского края и других архивных документов.

Законопроектом вводятся понятия «уникальный документ Архивного фонда Пермского края», «государственный архив», «муниципальный архив».

*Под уникальным документом Архивного фонда Пермского края понимается особо ценный документ, не имеющий себе подобных по содержащейся в нем информации и (или) по его внешним признакам, невозможный при утрате с точки зрения его значения и (или) автографичности.*

*Понятия «государственный архив» и «муниципальный архив» определены в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 125-ФЗ.*

2. Полномочия Пермского края в области архивного дела **дополнены следующими полномочиями:**

- осуществление контроля за соблюдением архивного законодательства на территории Пермского края;
- издание обязательных для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и гражданами нормативных правовых актов в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов;

- установление правил разграничения собственности между муниципальными образованиями, муниципальным образованием и Пермским краем на архивные документы, созданные до образования, объединения, разделения или изменения статуса муниципальных образований и хранящиеся в муниципальных архивах;

- организация работы по рассекречиванию архивных документов Архивного фонда Пермского края;

- осуществление иных полномочий.

*В действующем Законе № 11-ПК к полномочиям Пермского края в области архивного дела отнесено:*

*1) проведение государственной политики в области архивного дела на территории Пермского края;*

*2) хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов:*

*а) государственных архивов Пермского края, музеев, библиотек Пермского края;*

*б) органов государственной власти и иных государственных органов Пермского края;*

*в) государственных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и государственных учреждений Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края;*

*3) наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов государственной части архивного фонда Пермского края. Порядок наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Пермском крае государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию документов государственной части архивного фонда Пермского края осуществляется законом Пермского края;*

*4) решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в собственности Пермского края, в собственность Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и(или) муниципальных образований.*

**3. В статье 5 проекта закона предлагается определить *полномочия органов местного самоуправления.***

*К полномочиям органов местного самоуправления в области архивного дела, в частности, отнесено:*

*1) хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов:*

*а) органов местного самоуправления, муниципальных архивов, музеев, библиотек;*

*б) муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений (далее - муниципальные организации);*

2) решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований  
и др.

4. В статье 7 законопроекта по сравнению с действующим Законом № 11-ПК подробно **описан порядок проведения экспертизы ценности документов.**

Предусмотрено, что экспертиза ценности документов осуществляется экспертной проверочно-методической комиссией уполномоченного органа совместно с собственником или владельцем архивных документов. При этом экспертизе ценности документов подлежат все документы на носителях любого вида, находящиеся в собственности Пермского края или муниципальной собственности.

*В ч.1 статьи 11 действующего Закона № 11-ПК определено, что включение документов в состав архивного фонда Пермского края, проведение экспертизы их ценности осуществляются уполномоченным органом государственной власти в области архивного дела.*

Кроме того, статья 7 законопроекта дополнена нормой о включении в состав Архивного фонда Пермского края документов, находящихся в частной собственности.

5. В статье 8 законопроекта определен **перечень архивных документов, относящихся к собственности Пермского края**, муниципальной и частной собственности.

*Так, к собственности Пермского края дополнительно отнесены документы Архивного фонда Пермского края переданных в собственность Пермского края федеральных и муниципальных учреждений, в том числе документы по личному составу.*

6. В статье 9 законопроекта подробно прописаны **особенности правового положения документов Архивного фонда Пермского края**, находящихся в собственности Пермского края или муниципальных образований (в соответствии с ч.3 статьи 10 Федерального закона № 125-ФЗ).

*Так, архивные документы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не подлежат приватизации, не могут быть объектом продажи, мены, дарения, а также иных сделок, которые могут привести к их отчуждению, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральными законами.*

7. Введена статья 12 о **порядке создания архивов** в Пермском крае.

*Создание государственных и муниципальных архивов осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ в порядке, установленном законодательством Пермского края, а также муниципальными правовыми актами.*

8. В статье 14 законопроекта предусматриваются **обязанности** государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и

граждан по обеспечению финансовых, материально-технических и иных условий, необходимых для комплектования, хранения, учета и использования архивных документов, по предоставлению создаваемым ими архивам зданий и (или) помещений, отвечающих нормативным требованиям хранения архивных документов и условиям труда работников архивов, а также права государственных и муниципальных архивов осуществлять приносящую доход деятельность.

Кроме того, предусмотрено право муниципальных образований Пермского края дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, находящихся в собственности Пермского края.

9. Статьей 17 законопроекта регулируется ***хранение документов Архивного фонда Пермского края.***

*Так, предусматривается право государственного архива осуществлять на основе возмездного договора хранение документов государственных органов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории края, органов местного самоуправления, организаций и граждан.*

Также статья 17 законопроекта дополнена ч.5, предусматривающей ***обязанность по сохранности архивных документов государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае их реорганизации, изменения структуры и ликвидации.***

10. В статье 19 законопроекта предусмотрены различные ***источники комплектования государственных и муниципальных архивов.***

*Так, согласно статье 20 Федерального закона № 125-ФЗ источниками комплектования государственных и муниципальных архивов архивными документами выступают государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, в процессе деятельности которых образуются документы Архивного фонда Пермского края и другие архивные документы.*

11. Согласно ч.1 статьи 20 законопроекта по истечении сроков временного хранения в государственных органах, органах местного самоуправления либо государственных и муниципальных организациях документы Архивного фонда Пермского края, а также *иные архивные документы*, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ***передаются на постоянное хранение*** в соответствующие государственные и муниципальные архивы *в упорядоченном виде.*

Кроме того, согласно ч.5 статьи 20 законопроекта осуществляется ***передача на постоянное хранение в государственные и муниципальные архивы*** обязательного бесплатного экземпляра документов, *изготовленных на*

*территории Пермского края или за пределами его территории по заказу государственных организаций.*

*Порядок передачи архивных документов на постоянное хранение определен в соответствии со статьей 20 Федерального закона № 125-ФЗ.*

12. Статьей 22 законопроекта предусмотрены обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций Пермского края по **комплектованию государственных и муниципальных архивов архивными документами.**

*Данные обязанности определены в соответствии со статьей 23 Федерального закона № 125-ФЗ.*

13. В статье 23 законопроекта, согласно статьям 24 и 25 Федерального закона № 125-ФЗ, регулируется **доступ к архивным документам, ограничение доступа к архивным документам и отмена такого ограничения.**

*В ч.1 предусмотрено, что документы Архивного фонда Пермского края и научно-справочный аппарат к ним предоставляются в пользование всем юридическим и физическим лицам.*

*В ч.2 определено, что основания по ограничению доступа к архивным документам устанавливаются законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с распоряжением собственника или владельца архивных документов.*

*Ч.3 ограничивает доступ к архивным документам, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну.*

*Отмена ограничения по доступу к архивным документам, согласно ч.5, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, вводятся **дополнительные условия** отмены ограничения (решение межведомственной экспертной комиссии по рассекречиванию документов архивного фонда либо комиссии государственного, муниципального архива по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственную тайну, находящихся на хранении в закрытых фондах этих архивов).*

Таким образом, по нашему мнению, принятие законопроекта повлечет **благоприятные правовые последствия**, связанные с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным. Вместе с тем считаем, что принятие законопроекта потребует существенной доработки ввиду наличия в нем значительного количества **проблемных моментов.**

1. В абзаце седьмом и восьмом статьи 3 законопроекта упоминаются «уполномоченный Правительством Пермского края орган исполнительной власти Пермского края в области архивного дела» и «исполнительный орган государственной власти Пермского края, уполномоченный на проведение государственной политики в области архивного дела на территории Пермского края». Поскольку речь идет об одном и том же государственном органе, считаем необходимым **унифицировать данные наименования.**

2. В статье 6 законопроекта уточняется, что в состав Архивного фонда Пермского края входят архивные документы, прошедшие экспертизу ценности документов и имеющие научно-историческое или практическое значение. Аналогично в ч.2 статьи 7 законопроекта указывается, что архивные документы включаются в состав Архивного фонда Пермского края на основании экспертизы ценности документов. Считаю необходимым **исключить дублирование** данной нормы.

3. Согласно ч.1 статьи 8 законопроекта документы Архивного фонда Пермского края переданных в установленном порядке в собственность Пермского края федеральных и муниципальных учреждений, в том числе документы по личному составу, отнесены к собственности Пермского края.

Вместе с тем согласно статье 5 Федерального закона № 125-ФЗ документы по личному составу **не отнесены к составу Архивного фонда**. В связи с этим считаю необходимым уточнить в ч.1 статьи 8 законопроекта, что к собственности Пермского края относятся документы Архивного фонда Пермского края **и другие архивные документы**.

Аналогичное уточнение необходимо в отношении документов Архивного фонда Пермского края переданных в установленном порядке в собственность муниципального образования Пермского края федеральных и государственных учреждений, в том числе документов по личному составу, находящихся в собственности муниципальных образований Пермского края.

4. Наименование статьи 16 законопроекта предполагает определение в ней обязанностей собственников и владельцев **документов Архивного фонда Пермского края**. Вместе с тем содержание ч.1 статьи 16 законопроекта предусматривает обязанность по обеспечению сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу, которые **не являются документами Архивного фонда Пермского края**. В связи с этим предлагается уточнить название статьи 16 законопроекта.

5. В статье 17 законопроекта предусматривается право государственного архива осуществлять **на основе возмездного договора** хранение документов государственных органов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории края, органов местного самоуправления, организаций и граждан.

Вместе с тем согласно статье 18 Федерального закона № 125-ФЗ депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации и использование указанных документов предусмотрено на основе договоров, заключаемых федеральными органами исполнительной власти и организациями с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства, без указания требования о возмездности договора.

6. Согласно наименованию статьи 18 законопроекта в ней регламентируется учет документов Архивного фонда Пермского края. Однако в статье 19 Федерального закона № 125-ФЗ предусматривается **государственный учет** документов Архивного фонда. Следовательно, название статьи 18 следует уточнить.

7. В ч.2 статьи 19 законопроекта речь идет о территориальных органах государственных органов, которые по согласованию с государственными органами могут являться источниками комплектования муниципальных архивов. Считаем, что следует уточнить, что согласование требуется с государственными органами, **которые учредили свои территориальные органы.**

Аналогичное предложение имеется в отношении нормы ч.2 статьи 20 законопроекта, где отмечается необходимость согласования с государственными органами передачи на постоянное хранение документов, образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов государственных органов.

Кроме того, в ч.4 статьи 19 законопроекта, по нашему мнению, следует уточнить, на каких условиях негосударственные организации и граждане включаются в списки источников комплектования.

8. В соответствии со статьей 21 законопроекта устанавливаются сроки временного хранения документов Архивного фонда Пермского края. Между тем, согласно статье 22.1 Федерального закона № 125-ФЗ временному хранению также подлежат документы по личному составу. В связи с этим предлагаем уточнить название статьи, **включив в него также документы по личному составу.**

9. В ч.3 статьи 22 законопроекта урегулирован лишь один случай определения условий и места дальнейшего хранения архивных документов - при реорганизации государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций путем разделения или выделения из их состава одной или нескольких организаций.

Вместе с тем в частях 4-10 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ указано больше случаев преобразования: реорганизация государственных органов; изменение структуры органов местного самоуправления; реорганизация государственных и муниципальных организаций; реорганизация государственных и муниципальных организаций путем разделения или выделения из их состава одной или нескольких организаций; ликвидация государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций; реорганизация негосударственных организаций; ликвидация негосударственных организаций, в том числе в результате банкротства.

Считаем необходимым либо дополнить статью указанными случаями, либо сделать отсылку к федеральному законодательству.

10. В ч.1 статьи 23 законопроекта, регулирующей доступ к архивным документам, ограничение доступа к архивным документам и отмену такого ограничения, предусмотрено, что документы Архивного фонда Пермского края и научно-справочный аппарат к ним предоставляются в пользование всем юридическим и физическим лицам.

Необходимо заметить, что понятие «научно-справочный аппарат к документам Архивного фонда Пермского края» ранее по тексту законопроекта не встречается и не вполне ясно, что понимается под данным понятием.



Также, по нашему мнению, части 1-3 статьи 23 законопроекта следует уточнить в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ в части ограничения доступа к архивным документам в соответствии с **международным договором Российской Федерации** и ограничения доступа к архивным документам, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, **независимо от их форм собственности.**

Ч.4 статьи 23 законопроекта предусматривает необходимость перевода в электронный вид хранящихся в государственных и муниципальных архивах особо ценных документов, в том числе уникальных документов. Полагаем, что данная норма **регулирует использование архивных документов**, а не является вопросом доступа к архивным документам, соответственно, ее целесообразно включить в статью 24 законопроекта.

**11.** Международное сотрудничество Пермского края в области архивного дела регулируется в статье 25 законопроекта. Между тем текст данной статьи отличается от положений статьи 28 Федерального закона № 125-ФЗ.

Так, в ч.1 статьи 25 законопроекта вместо иных юридических лиц предполагаются «организации», понятие «архивные документы» заменено «документами Архивного фонда Пермского края» (что сужает перечень архивных документов, в частности, исключаются документы по личному составу), также исключено участие в международном сотрудничестве в области архивного дела.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная