

Приль Л.Н.

Прием документов по личному составу:
проблемы нормативной базы, теории и практики

В последнее десятилетие документы по личному составу принимают на хранение многие региональные государственные архивы. Некоторые аспекты их приема и использования нашли отражение в нормативной базе архивной отрасли – в ФЗ-125 и Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации (М., 2007). Но все равно документы по личному составу остаются особым явлением в архивном деле России.

Так, в ФЗ-125 оговорено, что документы по личному составу не входят в состав Архивного фонда Российской Федерации; что в случае приватизации бывших государственных предприятий документы по личному составу остаются в собственности субъекта (в таком случае кто несет расходы по упорядочению?); учреждения и граждане обязаны обеспечить сохранность документов по личному составу в пределах установленных сроков (не оговорено, каково будет наказание в противном случае); что срок их ведомственного хранения – 75 лет (многие предприятия стараются избавиться от ведомственных архивов, расценивая хранение и использование документов по личному составу как непрофильную деятельность); при реорганизации предприятия документы по личному составу передаются правопреемнику; при ликвидации учреждения упорядочение организует конкурсный управляющий или ликвидационная комиссия (имеются прецеденты (Архангельск, Кемерово), когда суд обязывает архив принять неупорядоченные документы, упирая на их социальную значимость, в то время как конкурсный управляющий не несет никакой ответственности за то, что он должен был сделать, но не сделал), а сами документы принимаются в архив по договору. Отсутствует увязка с другими законами об обязательной передаче документов ликвидированного предприятия в архив.

В Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда (М., 2007) оговорено, что документы по личному составу относятся к другим архивным документам, они систематизируются обособленно, подлежат учету на общих основаниях, по истечении 75 летнего срока хранения проводится экспертиза ценности, справки по социально-правовым запросам исполняются бесплатно в месячный срок, исполненные справки хранятся 5 лет.

Чувство перспективы или «куда ж нам плыть?». Специфика документов по личному составу не нашла в полной мере отражения в федеральных, отраслевых и локальных (субъектовых) нормативно-правовых актах, они по многим параметрам не совпадают с классическими нормами архивоведения и не вписаны в понятийный аппарат архивоведения. Так, в Законе Томской области «Об архивном деле в Томской области», принятом в 2005 г., вообще отсутствуют понятия «документы по личному составу» или их синоним - «другие архивные документы».

Также отсутствуют четкие указания, вносить документы по личному составу в ПК «Архивный фонд» или не вносить, как правильно обозначить в ПК «АФ» срок хранения документов, - временный или постоянный (понятие долговременный в ПК отсутствует).

Возможно, сказалось то, что в 2004-2005 гг., когда разрабатывались федеральные и локальные (областные) законы, ожидалось скорое (к 2013 г.) завершение работы архивов с документами по личному составу.

Однако в течение этого времени позиция Пенсионного фонда кардинально менялась, как говорят музыканты, «по ходу пьесы», и мы, вместо сворачивания работы, наблюдали усложнение требований Пенсионного фонда к архивным справкам, стремление к большей детализации справок о стаже (особенно льготном), к увеличению запрашиваемых периодов в справках о заработной плате.

В настоящее время (2013 г.) ясно, что социально-правовые запросы не только не исчезнут из практики работы архивов, но и, видимо, требования к подтверждению

трудового стажа и заработной платы со стороны Пенсионного фонда в перспективе будут возрастать. Так, в некоторых регионах европейской части страны работники Пенсионного фонда предупредили архивистов, что архивная справка о заработной плате гражданина, по их представлениям, должна содержать информацию не о 5, а о 15 годах трудового стажа.

Таким образом, мы предполагали движение в сторону сворачивания работы архивов по подтверждению пенсионных прав граждан, а на деле она, с точностью «до наоборот», не только не уменьшилась, но и увеличилась. Сегодня диспропорция между социально-правовой и собственно архивной работой сохраняется во многих региональных архивах. Во всяком случае, социальная значимость работы с документами по личному составу заставляет архивистов жертвовать другими направлениями работы уже на протяжении десятилетия.

Можно рассмотреть **прием** на государственное хранение документов по личному составу с точки зрения норм архивоведения и практической работы.

Для процесса приема документов необходимо подобрать адекватные определения, самое главное – можно ли считать прием документов по личному составу – комплектованием? Вероятно, нет. «И другие архивные документы» здесь сильно отличаются от документов Архивного фонда.

Основными принципами комплектования являются плановость, проведение экспертизы ценности, прием документов от строго определенных источников комплектования, наличие списка комплектования №1 и №2.

Выработанные принципы не применимы к сложившейся практике работы с приемом документов по личному составу, т.к. он, как правило, не поддается планированию и идет стихийно (обвально), списки источников комплектования отсутствуют, т.к. в архивы различных форм собственности должны быть переданы документы по личному составу всех предприятий страны, экспертиза ценности проводится, но она основывается совсем на другом основном принципе – полном подтверждении трудовой биографии гражданина.

Т.е. основная задача документов по личному составу – полное документирование трудовых биографий граждан, а значит – сохранение в архивах (любых форм собственности) документов всех ликвидированных предприятий.

Эта масштабная задача никак не связана с логикой развития архивной отрасли, она навязана извне (Пенсионным фондом и органами соцзащиты), а по подходу к сохранению **всей** информации (обо всех работающих и работавших гражданах) она аналогична тому, что делает налоговая служба, Пенсионный фонд и т.д. Если называть вещи своими именами, эти документы сохраняются не только в интересах граждан, но и в интересах фиска, казны. Вероятно, поэтому назначение льготной пенсии почти в обязательном порядке сопровождается судебными процессами.

В отличие от документов Архивного фонда, официальный статус документов по личному составу заведомо ниже, часто в нормативных документах они скрываются под словами «другие архивные документы». Но их высокая значимость для гражданина и востребованность населением непропорциональны отведенному им низкому статусу.

Вероятно, правильнее документы по личному составу называть **социальными** документами. Архивными они стали только потому, что принято решение об их передаче в архив, а не Пенсионному фонду или органам соцзащиты. Основной потребитель информации вовсе даже не граждане, а Пенсионный фонд, который на основе этих справок назначает пенсию. Граждане только предоставляют информацию (архивную справку или справку от предприятия), необходимую для получения пенсии.

Все или не все? По закону, документы по личному составу должны быть сохранены на предприятии, а при его ликвидации – быть переданными в архив. На деле же передают документы в архив далеко **не все** предприятия. В Томске специалисты Комитета по делам архивов выяснили, что по данным УФНС (ЕГРЮЛ) за 2011 г. – 409 предприятий ликвидировано, из них только 140 (34%) передали документы в архивы.

Таким образом:

1. Ликвидированные предприятия должны сдать документы по личному составу, но они не сдают – 66 % случаев.
2. Учреждения должны сдать документы, и они сдают - 34 %.
3. Не должны сдавать, но они сдают – единичные ситуации.

Требует комментария 3 позиция (не должны сдать, но сдают). Эта ситуация касается Томского военно-медицинского факультета. При его ликвидации большая часть документов поступила на хранение в архив СибВО. В соответствии с существующей инструкцией Министерства обороны, ликвидационная комиссия должна была уничтожить **учебные дела** слушателей через пять лет после выпуска. Однако члены комиссии обратились с просьбами в томские архивы о приеме этих документы, т.к. знали, что они необходимы для подтверждения подлинности диплома. А ведь подтверждать ее каждому выпускнику ТВМИ приходится неоднократно в течение жизни! Т.е. действия ликвидационной комиссии были более адекватными современной реальности, чем требования инструкции Министерства обороны. Строго говоря, учебные дела не являются документами по личному составу, но их **социальная** значимость при поступлении на государственную или военную службу несомненна.

Кто заинтересован в безусловном сохранении документов? В этом правовом поле действует несколько «игроков» - граждане, Росархив с подведомственными архивными учреждениями, Пенсионный фонд, Федеральная налоговая служба.

Гражданам безусловно необходимо, чтобы они документально могли подтвердить свою трудовую биографию, иначе размер их пенсии будет значительно ниже (социальная вместо трудовой).

Архивы не отвечают за состояние дел с сохранностью документов на существующих предприятиях.

Налоговики, которых мы долго расценивали как союзников, которые обяжут ликвидируемые предприятия сдать документы в архивы, таковыми не оказалась. Строго говоря, задачи налоговиков – пополнение налоговой базы (интересы фиска), а вовсе не защита прав граждан. В Томске, и вероятно, не только у нас, случаются ситуации, когда налоговая служба опротестовывает расходы конкурсных управляющих на упорядочение документов как нецелевые, а также опротестовывает расходы на картонирование документов.

Пенсионный фонд, который, собственно, и требует предоставления документальных подтверждений трудовой биографии, обозначает свою непричастность к проблеме сохранения документов, и работает с гражданами в любом случае, имеют или не имеют они документальные подтверждения. Собственно, отсутствие у гражданина справки от архива или учреждения позволяет экономить средства Пенсионного фонда, т.е. пенсия будет назначена, но не трудовая, а гораздо меньшая, социальная.

Таким образом, существующая законодательная база (несогласованность смежных законов) **не требует безусловной (обязательной)** передачи документов в архив.

На наш взгляд, чтобы добиться сохранности документов и их передачи в архивы, необходимо предоставить больше прав архивным инспекциям и ужесточить меру ответственности руководителей организаций за сохранность и своевременное упорядочение документов, а при ликвидации предприятия документально подтверждать передачу документов в архив. Например, перевести ответственность руководителя в категорию гражданско-правовой (нанесение имущественного ущерба группе лиц, которые не могут подтвердить трудовой стаж и размер заработной платы в силу утраты документов по личному составу).

Нормативная база отстает от практических задач сегодняшнего дня или трактуется неоднозначно. Так, в последние годы все чаще встает вопрос о том, что учредитель регистрирует свое предприятие на территории одного субъекта, а функционирует оно на другой территории. В случае ликвидации предприятия, где должны осесть документы по личному составу – в субъекте, где оно зарегистрировано и куда поступали его налоги, или там, где собственно жили и работали сотрудники этого предприятия, но бюджет субъекта от этого ничего не получал (Томск – Уфа, Томск - Тюмень)? Вскоре это вопрос встанет со

всей остротой, – т.к. загруженность архивохранилищ стремительно возрастает, и просто не останется площадей для приема «иностранцев» учредителей, что может негативно сказаться на социальной обстановке в регионах.

Часто говорят о консервативности архивной отрасли. Но работа с документами по личному составу – это, во многом, сфера беспокойная и непредсказуемая, а иногда и детективная. Строго говоря, это сфера, где действуют внешние факторы, никак не связанные с логикой развития архивной отрасли. Чего здесь не бывает никогда, так это плановости. Здесь почти всегда непредсказуем момент поступления документов, который часто носит обвальный характер; непредсказуем состав фонда и сохранность документов (часто – из-за низкого качества обработки и многочисленных утрат, плохого физического состояния документов (грибок, dust), отсюда – непредсказуемость загруженности хранилищ, а также и нагрузка на сотрудников архива из-за резкого увеличения поступлений запросов; непредсказуемы отношения архива с конкурсными управляющими. В СФО имеются прецеденты, когда суд заставляет архив принять неупорядоченные документы, упирая на их социальную значимость, возлагая ответственность за возможную утрату документов на архив, а не то должностное лицо, которое по ФЗ-125 было обязано упорядочить документы и передать их в архив (руководитель, конкурсный управляющий и т.д.). Нередки случаи, когда конкурсные управляющие, даже сдав соответствующий экзамен, делают вид, что они впервые слышат о том, что предприятие должно оплатить упорядочение документов, а иногда, опасаясь опротестовывания расходов на упорядочения документов, оплачивают это из своего кармана.

Оценивая современное состояние, можно сказать, что поступление документов по личному составу в течение прошедшего десятилетия идет самотёком. Трудно сказать, что кто-то вообще контролирует ситуацию (архивы, архивные инспекции, ФНС, Пенсионный фонд), архивы ее просто принимают такой, какая она есть. Количество передаваемых документов связано с состоянием экономики, точнее, с периодами спадов в ней и завершением процедуры банкротства крупных предприятий. Перепады в приеме документов в ОГКУ ЦДНИ ТО огромны, так, в 2009 г. было принято 5488 ед. хранения, а за неполный 2013 (по состоянию на сентябрь) - 190 тыс. дел.

Таким образом, работа с документами по личному составу осуществляется архивами в интересах **всех граждан** страны, носит межведомственный характер, принципиально отличается от предыдущего опыта работы архивов, определяется не логикой развития архивной отрасли, а внешними, по отношению к отрасли, структурами (Пенсионный фонд).

Предлагаем ликвидировать имеющиеся недоговоренности в законодательной базе о документах по личному составу, называть их не «другими архивными документами» (т.к. это название не отражает сути документов), а **социальными** документами; определить ответственных лиц за утрату документов и меру их наказания и т.д.

Своеобразие этих документов, их явная чужеродность, «невключенность» в состав документов Архивного фонда и основных ведомственных отчетно-плановых документов Росархива требует определиться: необходимо или более четко обозначить (определить) их место в системе архивных документов, закрепив в нормативной базе и теории архивоведения, или наоборот, настаивать на их исключении из числа архивных документов и передаче их в ведение Пенсионного фонда (или других аналогичных структур, где аккумулируется информация обо всех гражданах страны). Возможна передача документов и другим структурам, деятельность которых носит межведомственный характер, например, активно поддерживаемым государством Многофункциональным центрам (210-ФЗ).

Подводя итог, можно сказать, что одно из социально значимых явлений, связанных с обеспечением конституционных прав граждан и важных для каждого гражданина страны остается без адекватного нормативно-правового обеспечения, а практика уходит далеко вперед теоретических разработок и имеющейся нормативной базы.

Отличия документов Архивного фонда от социальных документов

Отличия	Документы Архивного фонда	Документы по личному составу (социальные документы)
Юридические особенности		
Статус	Документы Архивного фонда	«другие архивные документы»
Ответственность архивов	Перед государством	Перед каждым гражданином
Прием документов в архив		
Требования к отбору документов, передаваемых на госхранение	Выборочно на основе Перечня (2010), после проведения экспертизы ценности. Главное требование – отбор исторически ценной информации, не допустить приема малоинформативных документов. Считается, что достаточно 3 - 4% от текущего делопроизводства.	Выборочно, на основе Перечня, после проведения экспертизы ценности. Главное требование – документировать трудовые биографии всех граждан страны (стаж, зарплата, особенности труда). Т.е. Главное – не критерий ценности информации, а критерий полноты отражения трудовой биографии гражданина
Требование о передаче документов в архив	Обязательно для источников комплектования. Наказания не предусмотрены	Декларируется, но на деле в архив передают документы около 30 % ликвидируемых предприятий. Наказания не предусмотрены. Как правило, характерна неполнота состава документов из-за утрат во время ведомственного хранения в советские годы, а если упорядочение происходит сейчас, то неполнота состава связана с желанием уменьшить расходы на обработку документов. Полнота состава характерна для тех фондов, где отбор документов из текущего делопроизводства и упорядочение проводили сами архивисты (ТЭЛЗ, спичфабрика «Сибирь»).
Характер передачи дел в архив	Плановые передачи от источников комплектования, в основном – от органов государственной власти	Внепланово, носит обвальный характер, от ликвидированных предприятий всех форм собственности
Создание НСА		
Создание информационных систем и баз данных	Создание баз данных и перевод заголовков в электронный вид обязательно	Создание баз данных и перевод заголовков в электронный вид не обязательно
Использование		
Характер информации	Историческая, приоритетный пользователь - органы управления	Персональная, социально-значимая, для защиты конституционных прав всех граждан страны. Приоритетный пользователь – граждане государства
Срок хранения архивной справки, подготовленной по документам	Постоянно	5 лет
Особенности оформления справки	На архивной справке (тематическом запросе) печать архива не ставится. Печатью заверяются только копии архивных документов	Архивная справка по социально-правовому запросу заверяется печатью архива и является юридическим документом. Ежедневно архивы снабжают тысячи граждан страны юридическими документами.
Удельный вес использования документов	Не более 3% от всего объема хранящихся документов постоянного срока хранения	19-25% от всего объема документов по личному составу
Хранение		
Сроки хранения	Постоянно	75 лет до проведения экспертизы ценности
Нормативные условия хранения	Необходимость в средствах хранения (картонирование).	Упрощенные требования к условиям хранения. Необязательность картонирования. Не определена сторона, которая должна оплатить

		картонирование – бюджет субъекта или ликвидированное предприятие
Планирование, отчетность		
Наличие ведомственной планово-отчетной документации («Показатели основных направлений результатов деятельности») в	Представлены основные направления архивной работы в плановой и отчетной части и	Представлены фрагментарно (только в отчетных формах). Работа по приему и консультированию граждан не учитывается, в отличие, например, от посещений сайта. Хотя организация приема требует значительных материальных затрат (создания комфортных условий для приема посетителей, организация и развитие электронных услуг) и индивидуальной работы с каждым посетителем.

**Поступление
документов по личному составу от ликвидированных предприятий
в ОГКУ ЦДНИ ТО за 2002-2013 гг.**

Год	Количество принятых за год единиц хранения	Примечание
2002	45695	
2003	20480	
2004	105042	
2005	28893	
2006	19740	
2007	16465	
2008	9599	
2009	5488	
2010	11762	
2011	7553	
2012	37570	
2013	190000	По состоянию на сентябрь 2013
	ИТОГО: 498287	