

Банасюкевич, В. Д. Проблемы кодификации нормативно-методического обеспечения архивного дела / В. Д. Банасюкевич // Крыніцазнаўства, археаграфія, архівазнаўства ў XX—XXI ст. у Беларусі: зб. навук. артыкулаў, прысвечаных 100-годдзю з дня нараджэння М. М. Улашчыка / рэдкал. : С. М. Ходзін (адк. рэд.) [і інш.]. — Мінск: БДУ, 2007. — С. 195-198

В. Д. БАНАСЮКЕВИЧ (Москва)
ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ
НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
АРХИВНОГО ДЕЛА

В условиях новой государственности, становления, формирования и динамичного развития государственной системы права практические работники архивов зачастую не могут оперативно ориентироваться в быстро меняющемся правовом поле, в котором они должны принимать решения, и в настоящее время одной из актуальнейших задач является овладение архивистами правовыми знаниями самого широкого спектра, актуализация правовых аспектов в единой системе архивоведческой практики, соблюдение единых стандартов архивной деятельности в условиях федеративного устройства России.

Нынешнюю ситуацию в области ведомственного регулирования архивного дела в стране можно охарактеризовать как начало целевого упорядочения сложившегося за много лет нормативно-методического обеспечения работы архивных учреждений, ее устойчивого развития на основе принятого в октябре 2004 г. Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации».

195

Сложившаяся база нормативно-методического обеспечения не создавалась как целостная система. Она формировалась под влиянием различных факторов, в зависимости от конъюнктурных потребностей и актуализации регламентирования тех или иных компонентов архивной практики. И нынешний этап развития нормативно-методического обеспечения пока еще характеризуется постоянно растущим количеством регулирующих архивное дело документов, в ряде случаев не согласованных с принятыми ранее, отчасти противоречащих им или в какой-то части их дублирующих. Интенсивный процесс правовой и методической работы приводит к тому, что действующий массив регулирующих документов становится неуправляемым, не системным и затрудняет возможности их практического применения при принятии тех или иных решений.

Принятие федерального законодательного акта по архивному делу вызывает необходимость привести в соответствие с ним, гармонизировать всю нормативно-методическую базу нашей деятельности, а начинать эту работу нужно, прежде всего, с выявления и первичной систематизации накопившегося массива документов.

Чтобы сделать нормативно-методическую базу обозримой, понятной, доступной, непротиворечивой, необходимо навести в ней порядок, провести кардинальную ее расчистку и исключить из базы документы, содержащие нормы и методики, которые в новых реалиях архивного дела применять нецелесообразно.

Устранение противоречий между документами, отмена фактически утративших силу документов, выявление пробелов в системе нормативно-методического обеспечения деятельности архивных учреждений возможно после анализа всего накопившегося массива документов. Успех и качество этой работы в значительной степени зависят от того, насколько полно мы выявим всю совокупность документов, принятых в многолетней практике управления архивным делом.

Одной из частных задач определения массива такого рода документов является установление даты, до которой мы будем опускаться в выявлении ранее принятых актов, которые необходимо тщательно анализировать на предмет применимости содержащихся в них положений в современном архивном деле. Такой датой предлагается установить — 1980 г., когда было принято Постановление Совета Министров СССР, утвердившее Положение о Государственном архивном фонде (ГАФ СССР) и Положение о Главном архивном управлении при Совете Министров СССР (Главархив СССР) — союзно-республиканском органе, и когда на этой основе начинала формироваться новая по тем временам нормативно-методическая база.

196

Было бы правильным после принятия Федерального закона об архивном деле в Российской Федерации (октябрь 2004 г.) и после введения в действие новых правил работы с документами архивов все нормативно-методические документы, принятые до 1980 г., отменить (признать не подлежащими применению) одним распорядительным актом Федерального архивного агентства РФ.

Заметим, что данное предложение официально не принято и существует значительный разброс мнений по этому вопросу.

Методологической основой решения задач совершенствования нормативно-методического обеспечения архивного дела является кодификация (юридический термин в отношении правовых актов) — систематизация нормативных и методических документов, упорядочение состава и форм документов, входящих в базу нормативно-методического обеспечения, сопровождающееся переработкой содержания документов, отменой и принятием других норм и методических положений.

На наш взгляд, в современной ситуации кодификация должна осуществляться на основе целевой программы, а затем, по мере получения определенных результатов, становится постоянной функцией Федерального архивного агентства (в пределах его полномочий) и ВНИИДАД, связанной с постоянным юридическим мониторингом правовой, нормативной и методической работы в отрасли, с наличием четкого механизма процедур и форм утверждения (согласования) новых разработанных документов, официальной отмены предыдущих документов или их частей при принятии нового по соответствующему вопросу.

Конечно, при осмыслении проблемы кодификации нормативно-методического обеспечения архивного дела мы опираемся на методологию кодификации законодательства и иных правовых актов, которая вырабатывается юристами. Однако ограничиваться только использованием достижений юридической науки нам не удастся, поскольку наш объект кодификации менее упорядочен и не так строго формализован, как объект юридической практики, где относительно точно установлены состав, иерархия и функции правовых актов и порядок их принятия.

В нашем случае такого рода признаки массива нормативно-методических документов более размыты. Мы наблюдаем чрезвычайное разнообразие состава видов документов, содержащих регламентирующие положения как нормативно-распорядительного, так и методического (рекомендательного) характера, отсутствие отчетливого разделения обязательных норм и рекомендаций, отсутствие точной адресности документов, т. е. того, что у юристов определяется термином «субъект правоотношений».

Учитывая, что конференция посвящена Н. Н. Улащику — археографу, можно проиллюстрировать указанные факты на примере правил издания исторических документов. Сейчас, например, мы имеем в нашем массиве «Правила издания исторических документов» (М., 1955), «Правила издания документов советского периода» (М., 1960), «Правила издания исторических документов в СССР» (М., 1969) и «Правила издания исторических документов в СССР» (2-е изд., переработ. и доп. М., 1990).

Может быть субъективно, но понятие «правила» ассоциируется у нас как документ, устанавливающий обязательные нормы, несоблюдение которых не позволяет оценить, в данном случае, какую-либо публикацию как качественную. Все четыре издания — это не нормативные документы, так как они не отвечают формальным признакам такого рода актов. Они разработаны совместно с органами управления и организациями, не обладающими полномочиями устанавливать нормы, а они обозначены в грифах изданий, правила не имеют отметки «утверждены», содержат изложение методических положений и приемов публикации документов, они не имеют адреса, новые правила не отменяют предыдущих.

Хотелось бы подчеркнуть, что мы здесь не характеризуем содержание правил, мы только акцентируем внимание на вопросе о соотношении формы документов и поставленных в них целях регламентации определенной деятельности, а такое соответствие должно достигаться для того, чтобы нормативно-методическое обеспечение выглядело как упорядоченная система. Соотношение формы и содержания документов при дальнейшем развитии нормативной и методической работы архивных учреждений, кроме всего прочего, должно быть фактором, дисциплинирующим эту деятельность.

Достижимая с помощью кодификации системность в составе документов нормативно-методического обеспечения, их иерархия, соответствие форм документов их содержанию позволят оптимизировать состав документов, их соподчиненность и последовательность разработки нормативно-

методических документов в тех сферах архивной деятельности, которые нуждаются в дальнейшей регламентации, т. е. определять обоснованные программы дальнейшего совершенствования нормативно-методической базы.

Кодификация, уточнение и упорядочение состава нормативно-методических документов, устранение противоречивости, дублирования и пробелов дает более глубокое представление о теоретических и методологических основах архивного дела и, главное, о слабо проработанных частных теориях архивоведения, решение которых влияет на архивную практику.