Государственные услуги, предоставляемые Федеральным архивным агентством: сущность, перечень, нормативное регулирование

Public services provided by the Federal archival Agency: essence, list, regulation

Киселева Н.В.
Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Воронеж

Kiseleva N.V.
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Disciplines, Central branch of Russian State University of Justice, Voronezh

Аннотация
В работе анализируются функции Федерального архивного агентства, а также акцентируется внимание на государственных услугах, предоставляемых Федеральным агентством. Особое внимание уделено сущностной характеристике, видовому разнообразию и нормативному регулированию государственных услуг, оказываемых Федеральным архивным агентством. Подчеркивается необходимость нормативного правового регулирования перечня государственных услуг, предоставляемых Росархивом, в целях их отграничения от прочих функций Федерального агентства.
Ключевые слова: Федеральное архивное агентство, функция, полномочие, архивное дело, делопроизводство, государственная услуга, административный регламент.

Abstract
The paper analyzes the functions of the Federal archival Agency and focuses on the public services provided by the Federal Agency. Special attention is paid to the essential characteristics, species diversity and regulation of public services provided by the Federal archival Agency. The necessity of normative legal regulation of the list of specific public services provided by Rosarkhiv in order to distinguish them from other functions of the Federal Agency is emphasized.
Keywords: Federal archival Agency, function, authority, archival business, record keeping, public service, administrative regulations.

Из положения о Федеральном архивном агентстве, утвержденного Указом Президента РФ от 22.06.2016 № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» [2] (далее – Указ № 293) следует, что Федеральное архивное агентство (далее – Росархив) – это федеральный орган исполнительной власти, реализующий пять различных по своей юридической природе функций:

1) по выработке и реализации государственной политики в сфере архивного дела и делопроизводства;
2) по нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства;
3) по контролю в сфере архивного дела и делопроизводства;
4) по оказанию государственных услуг в сфере архивного дела и делопроизводства;

5) по управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела и делопроизводства.

Заметим, что Указ № 293 преимущественно посвящен характеристике полномочий Росархива вне какого-либо их соотнесения с функциями Федерального агентства, среди которых есть и функция по оказанию государственных услуг. Полномочия же Росархива включают в свой состав правомочия Федерального агентства:

1) по внесению законопроектов;
2) по разработке и утверждению различных правил делопроизводства, форм документов;
3) по выполнению роли учредителя подведомственных организаций;
4) по организации работы с документами;
5) по осуществлению функции главного распорядителя и получателя бюджетных ассигнований;
6) по межведомственному сотрудничеству по вопросам ведения Федерального агентства;
7) по приему граждан и рассмотрению их обращений и т.д.

Разобраться, что из перечня полномочий Росархива будет реализацией именно функции по оказанию государственных услуг не так просто. Ситуация с «нераспределенностью» полномочий Федерального агентства по функциям, чтобы можно было без затруднения понять, что именно считается государственной услугой в работе Росархива, усугубляется еще и отсутствием законодательного универсального и, главное, четкого понимания термина «государственная услуга». Исходя из текста Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», «под функцией по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» [3].

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга, определяемая для целей данного Федерального закона, – это «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» [1].

Учитывая законодательные определения термина «государственная услуга», полагаем, что государственные услуги, оказываемые Росархивом, – это деятельность в сфере архивного дела и делопроизводства непосредственно Росархива, а также подведомственных ему федеральных государственных учреждений или организаций, при делегировании им соответствующих полномочий в соответствии с законодательством, осуществляемая бесплатно или на возмездной основе в отношении федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Предоставление же государственных услуг в сфере архивного дела и делопроизводства (например, по выдаче архивных справок или копий архивных документов) – это вид деятельности практически всех существующих органов исполнительной власти, элементарно по причине того, что архивные документы

формируются всеми властными субъектами. Так, приняты Административный регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов [4], Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок [5] и т.д.

Из смысла Указа № 293 полагаем, что к государственным услугам, оказываемым Росархивом, относятся следующие виды деятельности Федерального агентства:

1) организация хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации;
2) организация информационного обеспечения деятельности Президента РФ и Правительства РФ, государственных органов и органов местного самоуправления на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов;
3) организация обеспечения в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации доступа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений к документам Архивного фонда РФ и другим архивным документам, находящимся на хранении в подведомственных организациях, в том числе с использованием информационных поисковых систем;
4) организация исполнения запросов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов;
5) организация исполнения запросов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства;
6) организация централизованного хранения страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда РФ;
7) организация разработки, внедрения и сопровождения отраслевых и межотраслевых информационных систем, баз и банков данных, архивных справочников по фондам и документам Архивного фонда РФ;
8) ведение, в том числе с использованием информационных систем, централизованного государственного учета документов Архивного фонда РФ;
9) ведение, в том числе с использованием информационных систем, Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда РФ;
10) осуществление приема граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечение своевременного рассмотрения их устных и письменных обращений, принятие решений по таким обращениям и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

В свою очередь 09 марта 2010 г. издан Приказ Минкультуры РФ от № 111 «Об утверждении Перечня государственных услуг, оказываемых Федеральным архивным агентством», исходя из названия которого можно сделать вывод, что Приказ фиксирует исчерпывающий перечень государственных услуг, оказываемых Федеральным агентством, что, естественно, не так. К государственным услугам, оказываемым Росархивом, Министерство культуры РФ предлагает относить:

1) согласование перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им

организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел;

2) согласование положений о центральных экспертных комиссиях, центральных архивах и иных нормативных правовых актов по архивному делу федеральных органов государственной власти и подведомственных им органов и организаций, а также инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти;
3) организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов;
4) организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства;
5) ведение Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

Заметим, что на сегодняшний день разработаны и приняты Административные регламенты исключительно по утвержденному Министерством культуры РФ перечню государственных услуг, оказываемых Росархивом. При этом Министерство культуры РФ своими Приказами утвердило:

– Административный регламент исполнения Федеральным архивным агентством государственной услуги по согласованию Перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел [6];

– Административный регламент предоставления Федеральным архивным агентством государственной услуги «Согласование положений о центральных экспертных комиссиях, центральных архивах и иных нормативных правовых актов по архивному делу федеральных органов государственной власти и подведомственных им органов и организаций, а также инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти» [7];

– Административный регламент Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги «Организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства» [8];

– Административный регламент исполнения Федеральным архивным агентством государственной функции по ведению Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации [9].

Наконец, принят Приказ Росархива от 09.01.2017 № 1 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги "Организация информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов"» [10].

Так, по пяти видам государственных услуг, оказываемых Росархивом, действует четыре Административных регламента, принятых Министерством культуры РФ, и один Административный регламент, принятый Росархивом. Таким образом, не существует строгих требований, какой именно орган исполнительной власти может разрабатывать и принимать Административные регламенты по предоставлению Росархивом государственных услуг.

В результате нашего исследования заметим, что выявленный нами перечень государственных услуг, оказываемых Росархивом, исходя из текста Указа № 293, посвященного определению статуса Федерального агентства, «не согласован» с закрепленными за Росархивом государственными услугами, утвержденными отдельными Административными регламентами. Итак, законодатель не счел необходимым проводить некое согласование базового документа о статусе Росархива, которым является Указ № 293, и отдельных нормативных актов об утверждении конкретных государственных услуг, оказываемых Федеральным агентством, принятым раньше и позже Указа № 293.

Полагаем, что Указ № 293 должен содержать перечень государственных услуг, оказываемых Росархивом, с фиксацией их в отдельный раздел, допуская возможность пополнения перечня путем внесения в Указ № 293 изменений. Наименование государственных услуг в Указе № 293, оказываемых Росархивом, должно полностью совпадать с наименованием Приказов об утверждении Административных регламентов об оказании государственных услуг Росархивом. Также должно быть законодательное разграничение (можно на уровне Указа № 293) какие государственные услуги оказываются на основании Административных регламентов, утверждаемых Министерством культуры РФ, а какие на основании Административных регламентов, утверждаемых Росархивом. Было бы нелишним и определиться с критериями, когда Административный регламент разрабатывает Министерство культуры РФ, а когда Росархив. Думается, что все государственные услуги, предоставляемые Росархивом, должны быть регламентированы, так как необходимо установить порядок предоставления и стандарт каждой государственной услуги.

Литература

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 31. - Ст. 4179.
2. Указ Президента РФ от 22.06.2016 № 293 (ред. от 18.12.2018) «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве») // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26 (Часть I). - Ст. 4034.
3. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст. 945.
4. Приказ ФСБ России от 28 августа 2013 г. № 459 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов» // СПС «Гарант».
5. Приказ МВД РФ от 12 сентября 2011 г. № 1001 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок» // СПС «Гарант».
6. Приказ Минкультуры РФ от 23.10.2007 № 1294 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным архивным агентством государственной услуги по согласованию Перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2008. - № 10.

7. Приказ Минкультуры РФ от 23.11.2007 № 1322 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным архивным агентством государственной услуги «Согласование положений о центральных экспертных комиссиях, центральных архивах и иных нормативных правовых актов по архивному делу федеральных органов государственной власти и подведомственных им органов и организаций, а также инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2008. - № 15.
8. Приказ Минкультуры России от 31.05.2012 № 566 «Об утверждении Административного регламента Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги "Организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2013. - № 11.
9. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 23 октября 2007 г. № 1296 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным архивным агентством государственной функции по ведению Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации» // СПС «Гарант».
10. Приказ Росархива от 09.01.2017 № 1 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» // Российская газета. - 2017. - № 99.