

СТАТТІ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ

К. Є. Новохатський

НАЦІОНАЛЬНІ АРХІВНІ ФОНДИ В ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АРХІВНИХ ЗАКОНІВ

Одним із завдань державного будівництва незалежних держав, які утворилися на теренах колишнього СРСР, стало створення правової системи: розроблення і прийняття конституцій, законів, інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини в різноманітних сферах суспільного і державного життя, у тому числі законодавства з архівної справи.

На сьогодні архівні закони прийнято в усіх пострадянських державах. У ряді країн до цих законів уже внесено часткові зміни, в інших така робота здійснюється зараз. Оскільки повсюдно вже пройдено перший етап і робота продовжується вшир та углиб, скрізь напрацьовуються підзаконні нормативні акти, доцільно провести порівняльний аналіз законів про архіви, розглянути загальне і своєрідне в них, можливо - визначити певні тенденції розвитку архівного законодавства.

У цьому зв'язку є потреба в кількох попередніх зауваженнях:

1. З огляду на великий обсяг матеріалу ми змушені обмежитися лише визначенням суті поняття національного архівного фонду в текстах архівних законів.
2. На жаль, в нашому розпорядженні немає повної текстової бази; відсутні тексти туркменського та естонського законів. Немає й упевненості, що в усіх випадках розглядаються останні редакції законів¹.
3. Навмисне обійдено питання черговості прийняття законів і можливих впливів і запозичень.
4. Ми користувалися російськомовними текстами, що є, як правило, неофіційними перекладами. До того ж, мають місце моменти термінологічних розбіжностей і невизначеностей, оскільки половина законів, що розглядаються, не містить спеціальних визначень понять.
5. Більш глибокий і обґрунтований аналіз можливий лише в контексті інших законів і підзаконних актів, тобто в системі національного законодавства, із урахуванням традицій і особливостей місцевої законотворчої та правозастосувальної практики.
6. Аналіз провадиться не професійним юристом, а архівістом-практиком, який має певний досвід законотворчої діяльності.
7. Поза межами нашої теми залишається аналіз законодавства пострадянських держав у цій галузі в загальносвітовому архівному контексті.

Процеси, що відбувалися в СРСР наприкінці 80-х рр., серед інших поставили завдання законодавчого регулювання суспільних відносин в архівній справі. Насамперед необхідно було підвищити рівень захисту архівної спадщини, надавши загальнообов'язкової сили нормам і процедурам, виробленим архівною теорією і архівною практикою. Другим завданням, що, безумовно, більше хвилювало широку громадськість, була демократизація доступу до архівів².

Надзавданням залишалася давня мрія архівістів - піднести суспільний престиж архівної справи. У той час окреслилися два підходи до вирішення цих питань, що були втілені у двох варіантах проекту закону про архіви: Головархіву СРСР та групи юристів і архівістів. Як відомо, у СРСР такий закон прийнято не було. Однак ідеї, що надихали архівістів 10 років тому, і насамперед сформоване тоді коло питань, які слід було законодавчо врегулювати, певним чином вплинули на творців архівних законів у нових державах.

Підставою для порівняння є спільність принципів організації архівної справи в колишніх союзних республіках (насамперед принцип централізації), єдність наукової та методологічної бази, схожість рівнів розвитку архівної справи (як і подібність завдань, що, виникають у процесі побудови молодих держав). Зближує архівні закони й синхронність їхнього прийняття.

Коло питань, що регулюються архівними законами, є досить широким. Разом із тим відносно стабільною є основна проблематика цих законів: визначення предмета й об'єкта законодавчого регулювання, регламентація взаємовідносин власності, принципів процедур формування архівних фондів, збереження архівних документів і використання архівної інформації, управління архівною справою. За змістом найбільш точним є формулювання цілей і завдань архівних законів в Азербайджані, Білорусі, Казахстані, Таджикистані, Узбекистані, Україні, де мова йде про регулювання суспільних відносин, пов'язаних із виконанням основних архівних процесів.

У всіх країнах при створенні архівного законодавства в основу було покладено концепцію національного архівного фонду або архівного фонду країни (далі, як правило, НАФ). У більшості випадків це знайшло відображення в назві закону. Щоправда, тільки в архівному законі Грузії прямо вказано на мету утворення НАФ: "...зادля забезпечення збереженості і централізованого обліку, вдосконалення описування й широкого використання віднесених до нього документів".

Основним об'єктом регулювання відповідно до цієї концепції було обрано сукупність усіх цінних архівних документів, які належать державі і суб'єктам права, що знаходяться на її території і (або) під її юрисдикцією.

Суть і об'єм поняття основного об'єкта законодавчого регулювання - НАФ - встановлюються через його офіційне визначення, видовий і категоріальний склад документів, які до нього входять, процедуру його формування.

У більшості законів відзначається культурологічний аспект цього феномена: як невід'ємної частини культурної (історико-культурної) спадщини нації, що очевидно недостатньо для визначення його соціальної суті. Вигідно в цьому плані вирізняються білоруський, таджицький і український закони, де підкреслюється двоаспектність НАФ: як частини культурної спадщини та як складової інформаційних ресурсів суспільства. Невипадково, наприклад, в Україні прийняттю закону про НАФ передувало прийняття таких базових законодавчих актів, як закон про інформацію і Основи законодавства про культуру. В цих актах, природно, знайшли відповідне відображення архівні сюжети.

Крім того, в законах Таджикистану й України задекларовано важливий для національної самосвідомості момент - значення національної архівної спадщини як складової частини світового культурного надбання.

Розглянемо уважніше визначення НАФ у різних законах. Як правило, вони даються в основних поняттях або їм присвячено окрему статтю. Іноді визначення необхідно компонувати із фрагментів, розміщених у різних статтях.

Для зручності аналізу поділимо ці визначення на смислові блоки.

Практично всі закони визначають НАФ насамперед як сукупність, тобто поєднання у взаємовідповідності, що утворює загальний результат, ціле. Таким чином мається на увазі не просто сума розрізнених одиниць, а одне ціле, внутрішньо структурована єдність. Семантично це корелює з одним із визначень поняття "фонд". Одиницями, що дають цей новий результат, у більшості законів визначено документи. В казахському, киргизькому, російському законах це не просто документи, а, що дуже суттєво, саме архівні документи. (Або, як вказано в найбільш розгорнутому варіанті - Законі Республіки Казахстан - "сукупність архівів, архівних фондів і колекцій, документальних пам'яток і документів". Правда, понятійну чистоту дещо знижує подача в одному ряду архівних документів і просто документів.) Це уточнення є важливим для розмежування оперативних або динамічних документів, які утворюються в так званих живих системах, від статичних документів, що знаходяться в архівній стадії. Крайнім виразом цієї ідеї є формулювання узбецького закону: НАФ - це сукупність лише архівних фондів (хоча, можливо, тут неточність перекладу). Принципово важливою для розуміння архівознавчої суті поняття НАФ є вказівка в зазначених законах на один із структуроутворюючих елементів сукупності, що розглядається, - архівний фонд. Хоча для визначення НАФ як об'єкта права в даному випадку це й не має значення.

На жаль, у жодному законі, крім казахського, немає визначення базового поняття "документ". Очевидно, законотворці виходили з того, що дане поняття настільки поширене і загальноприйняте, що не потребує спеціального визначення. До того ж, можливо, враховувалася наявність стандартизованого терміна "документ".

Однак невизначеність у законодавстві терміна приводить до невизначеності в об'єктах регулювання в суміжних законодавчих актах. Так, прийняття в Законі України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" терміна "документ" як базового спричинило фактично повне накладання змісту понять "архів" і "бібліотека". Латвійськими законодавцями невдовзі після прийняття архівного закону було усвідомлено необхідність уточнення в цьому плані, і дефініцію терміна "документ" дано в доповненнях до закону.

Наступний змістовий блок визначення поняття НАФ розвиває категоріальні характеристики одиниць, які утворюють вказані сукупності. Він дається в одній словесній конструкції: "незалежно від". Далі йде різноваріантне сполучення характеристик, що не впливають на приналежність документів до НАФ: вид, тип носія, спосіб фіксування інформації, джерело утворення, місце і час створення, місце зберігання (місцезнаходження), форма власності. Таким чином визначено всеосяжність видів архівних документів. Найбільше сполучення цих елементів у законах Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Литви, Росії, Таджикистану, України. Хоча можна припускати, що невключення до переліку тієї чи іншої характеристики не повинно означати, що це звужує склад документів, які відносяться до НАФ.

Змістовий блок характеристики документів, які складають НАФ, поділяється на два основні варіанти: як результат процесів розвитку нації або як відображення її історичного шляху, що беруть початок від латвійської та російської моделей.

Перший варіант: "які з'явилися в процесі державного, економічного, суспільно-політичного, соціального і культурного розвитку латиської нації та національних груп, які проживали і проживають в Латвії", в модифікованому вигляді використаний у Білорусі й Молдові.

Другий варіант: "які відображають матеріальне і духовне життя народу (народів)", зафіксований у законах Азербайджану, Білорусі, Узбекистану, Таджикистану, України. Причому в двох останніх - в суттєво уточненій редакції: "які відображають історію духовного і матеріального життя його (її) народу та інших народів".

Принципове значення для відбору документів до складу НАФ мають їх ціннісні параметри. Вони означені в більшості архівних законів. У визначеннях НАФ їх подано в таких комбінаціях: "історична, наукова, економічна, політична, соціальна і культурна цінність" - в азербайджанському законі; замість "цінність" - "значення" - в казахському і російському; "духовне, суспільне, політичне, соціально-економічне значення і науково-історична цінність" - у вірменському; "історична, культурна, державна або суспільна цінність" - у грузинському; "цінність культури, яка має значення для історії і культури" - в литовському; "наукова, історико-культурна цінність" - в таджицькому і українському законах. Дещо невизначеною є ціннісна характеристика в узбецькому законі - "які мають архівну значимість". Однак у всіх цих випадках мова йде про цінність документів як дуалістичного феномена в його єдності (інформація плюс носій). Інакше трактується ця характеристика в латвійському законі, де як критерій фігурує тільки цінність інформації, що міститься в документах. На нашу думку, у ряді наведених прикладів спостерігається певна надлишковість цінностей і значень, серед яких лише наукова, історична й культурна (духовна) можуть бути незамінними.

Надлишковою, на наш погляд, є також спроба дати перелік видів (жанрів) документів, що входять до НАФ, в азербайджанському, вірменському, білоруському, казахському й узбецькому законах. Природно, такі видові ряди є неповними і підлягають критиці з причин включення різнопорядкових понять, дублювання і т.п.

Водночас у жодному із законів не регламентовано дуже важливе питання про входження до складу НАФ вторинних документів архівів: облікової документації й архівних довідників. Без цієї несучої конструкції НАФ втрачає свою сутність і перетворюється на хаотичне нагромадження паперів. Казахський закон у такому переліку вказує страхові копії, а білоруський - копії на правах оригіналу. Привертає увагу такий казус, як включення до НАФ Азербайджанської Республіки книг і брошур, матеріалів періодики, "творів мистецтва".

Більш поширеним варіантом є фіксування в законі переліку видів суб'єктів - джерел формування НАФ. Він зустрічається в законах дев'яти держав, у редакціях від дуже докладної, розпорошеної по декількох статтях білоруського закону, до компактної - в українському ("формується із документів державних органів, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, а також документів громадян та їх об'єднань").

В усіх законах постулюється обов'язковість включення до НАФ документів державних суб'єктів, але лише в деяких окремо відзначається обов'язковість представлення на експертизу і документів недержавних суб'єктів.

Торкнемося також питання про співвідношення в законах понять "документальна пам'ятка" і "документ НАФ". Термін "документальні пам'ятки" з пам'яткоохоронного законодавства перейшов до архівних законів Азербайджану, Білорусі, Казахстану,

Киргизстану, Таджикистану, України. Причому його зміст розкрито лише в азербайджанському і білоруському законах - як унікальних або особливо цінних архівних документів. У казахському і киргизькому законах документальні пам'ятки історії і культури згадуються як один із видів документів, що входять до НАФ. У таджицькому й українському законах фігурують тільки унікальні документальні пам'ятки, і визначені вони як документи НАФ, що мають особливу історико-культурну цінність. Реальний зміст поняття "документальні пам'ятки" в Україні встановлено в результаті зіставлення архівного і пам'яткоохоронного законів - документи НАФ плюс рідкісні видання³. До речі, у зв'язку з недавною відміною останнього закону, в якому визначено це поняття, воно втратило правовий зміст. У підготовленому українськими архівістами законопроекті нової редакції архівного закону термін "унікальна документальна пам'ятка" пропонується виключити, замінивши його на "унікальний документ НАФ". У той же час усі документи НАФ визначаються як пам'ятки культури. Така нова понятійна конфігурація має, на нашу думку, принципове значення і повніше відображає глибинну суть архівної справи. До того ж, вона кореспондує з декларуванням НАФ як культурної й інформаційної скарбниці нації.

У зв'язку з визначенням поняття НАФ і уточненням його меж цікаво простежити ставлення законодавців до питання включення до НАФ документів історії тієї чи іншої країни та її народу, що зберігаються за кордоном. Будь-які прямі норми з цього приводу відсутні в архівних законах Вірменії, Грузії, Росії, Таджикистану. В законах Білорусі, Казахстану, Узбекистану й України є записи про належність до НАФ документів їх історії, що зберігаються за кордоном і відповідно до міжнародних законів підлягають поверненню. Крім того, в законах Азербайджану, Казахстану, Латвії, Литви, України є норма, яка зобов'язує державу сприяти поповненню НАФ зарубіжними документами. Категоричним у цьому відношенні є молдавський закон, який включає до складу Архівного фонду Республіки "документи і архіви, в минулому вивезені з Молдови, які на даний час знаходяться у володінні державних установ і громадських організацій або фізичних осіб інших держав".

Таким чином, у пострадянському законодавстві зарубіжні документи з історії тієї чи іншої титульної нації розглядаються переважно як потенційне джерело поповнення її НАФ. За винятком, зрозуміло, тих, що незаконно опинилися за кордоном.

Звісно, що документи з визначеними в законах ціннісними характеристиками підлягають постійному зберіганню і збереженню їхньої цілісності, первинного вигляду.

Як ми вже відзначали, забезпечення збереженості НАФ - основна ідея архівних законів. Ця норма так чи інакше постульована в їхніх текстах.

До складу НАФ увійшли всі документи, які знаходилися на момент прийняття законів у державних сховищах і (або) взяті на державний облік. Подальше формування НАФ (як включення нових надходжень, так і виключення певних документів у порядку уточнення складу) повсюдно проводиться тільки через процедуру експертизи цінності. Разом із тим у трактуванні її суті й організації проведення простежуються певні розбіжності. Якщо у Вірменії, Киргизії й Україні порядок проведення цієї ключової у формуванні НАФ процедури встановлюється урядом, то в Азербайджані, Білорусі, Литві, Росії, Таджикистані й Узбекистані дане питання вирішується на рівні центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи. У киргизькому, латвійському, молдавському законах термін "експертиза цінності документів" узагалі не вживається. З текстів вірменського і грузинського законів випливає, що експертні комісії, які відбирають документи до складу НАФ, діють при держархівах, а в литовському законі вказано, що

вони можуть утворюватися фондоутворювачами і фондоутримувачами. Не зовсім зрозуміле формулювання грузинського закону про "відбір, опрацювання і експертизу документів".

Винятковим є, згідно з литовським законом, склад Архівного фонду Литви. У статті 12 цього закону записано: "Документи Архівного фонду Литви є документами постійного, тривалого (від 10 до 100 років) і тимчасового (до 10 років) зберігання". Таким чином, смисл експертизи там полягає не у відборі документів для включення до НАФ, а у визначенні термінів зберігання документів, які апріорно до нього віднесені.

Важливими для визначення суті НАФ і ступеня його захисту є питання виключення документів зі складу НАФ. Це питання навіть більш принципове, ніж про порядок віднесення документів до НАФ. Можливість вилучення документів із НАФ прямо передбачають лише закони Азербайджану, Казахстану, Литви, Таджикистану, України. При цьому мається на увазі, що таке вилучення підлягає санкціонуванню центральним органом у галузі архівної справи. Суттєвими є обмежувальні норми: "при непроведенні експертизи цінності документів Національного архівного фонду або при порушенні правил проведення експертизи знищення документів призупиняється" (Азербайджан), "виключення документів зі складу НАФ з політичних та ідеологічних міркувань забороняється" (Казахстан, Україна).

Якщо експертиза цінності документів, передбачена всіма законами, є архівнотехнологічною частиною процедури включення їх до НАФ, то їх державна реєстрація згідно з українським законом є юридичною частиною цієї процедури. Саме з моменту державної реєстрації суб'єкти законодавчого регулювання несуть відповідальність за документ відповідно до закону про НАФ. Аналогічні завдання покликані вирішувати державна реєстрація документів в Азербайджані й Таджикистані, включення до зводу НАФ - у Білорусі, Казахстані, Литві й, можливо, держреєстрація архівів у Вірменії.

Внутрішнє структурування НАФ, окрім архівних фондів (колекцій) і сховищ, також і за формами власності - на державну й недержавну частини - спеціально зафіксовано в законах більшості пострадянських держав⁴. Водночас важлива ідея єдності й неподільності, цілісності НАФ однозначно простежується лише в законах Вірменії та Узбекистану: "Національний архівний фонд Вірменії єдиний і неподільний", закон спрямований на "...збереження цілісності Національного архівного фонду Республіки Узбекистан..."

Якщо в Росії сам характер прийнятого нормативно-правового акта про архіви - основ законодавства - передбачав розроблення більш детального загального підзаконного акта, яким стало затверджене Указом Президента Російської Федерації Положення про Архівний фонд Російської Федерації, то не зовсім зрозумілою є роль положень про НАФ Республіки Казахстан, про ДАФ Литви і Молдови, які передбачені архівними законами цих держав.

У зв'язку з цим дозволимо собі одне зауваження загального характеру. Архівні закони, можливо - в силу специфіки архівної справи, перенасичені посиланнями на підзаконні нормативні акти, що, на наш погляд, не завжди забезпечує достатній рівень захисту від впливу привхідних обставин. Життя свідчить, що ціла низка принципових моментів функціонування НАФ має вирішуватися прямою законодавчою нормою, яка б не залежала від жодної кон'юнктури.

Значення архівних законів полягає насамперед у тому, що вони конституювали архівні фонди націй, ввели їх у правовий простір. НАФ став правовою категорією. При цьому практично всі розглянуті закони ввели НАФ у правове поле з високим початковим потенціалом суттєвого національного надбання. Законодавство про НАФ стало правовою основою реформування архівної справи в нових соціально-політичних і економічних реаліях, нових суспільних відносинах.

Наприкінці - декілька слів про тенденції подальшого розвитку архівного законодавства, а в ньому - поняття про національний архівний фонд. Загальна модель розвитку соціальних відносин: від практичних потреб - до наукового їх осмислення, далі - до нормативно-правового закріплення нового знання і впровадження нових норм у практику вже на більш високому витку суспільного прогресу. Якщо розглядати дану закономірність у міжнародному контексті, в цій тріаді діють дві різнонаправлені тенденції: розходження і гармонізації. Подібні процеси відбуваються і в архівній справі пострадянських держав.

На початковому етапі творення перших редакцій архівних законів, за нашими спостереженнями, запозичення і взаємовпливи були більш суттєвими. Можна навіть стверджувати, що всі вони походять від одного архетипу⁵. Сьогодні в процесі вдосконалення архівного права більше враховуються внутрішні фактори, передусім система національного законодавства і накопичена практика застосування законів. Ці фактори надалі будуть усе більш визначальними.

Разом з тим, збереже свою силу й тенденція узгодження, гармонізації національних архівних правових норм. В її основі - не тільки необхідність розвитку міжнародного співробітництва і діяльність у цьому плані міжнародних (у тому числі й архівних) організацій. Головне - спільність завдань архівної справи, єдність предмета законодавчого регулювання, єдність суті Національного архівного фонду як сукупності матеріальних одиниць, наукової і правової категорій, вищої класифікаційної одиниці, інформаційної системи (поля), пам'ятки й живого об'єкта культури й т.д.

Єдність законів архівної науки також зближує норми архівного права. І будь-який подальший розвиток поняття національного архівного фонду має знаходити адекватне відображення в нормативно-правовій базі архівної справи.

¹Закон Азербайджанской Республики "О Национальном архивном фонде". 22 июня 1999 г.; Закон Республики Армения "О Национальном архивном фонде Армении". 8 января 1993 г.; Закон Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О Национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь". 6 января 1999 г.; Закон Республики Грузия "О Национальном архивном фонде". 2 мая 1995 г. (с изменениями от 11 ноября 1997 г.); Закон Республики Казахстан "О Национальном архивном фонде и архивах". 22 декабря 1998 г.; Закон Кыргызской Республики "О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики". 11 января 1994 г.; Закон Латвийской Республики "Об архивах". 26 марта 1991 г. (с изменениями от 21 октября 1993 г.); Закон Литовской Республики "Об архивах". 5 декабря 1995 г.; Закон Республики Молдова "Об Архивном фонде Республики Молдова". 22 января 1992 г.; Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах. 7 июля 1993 г.; Закон Республики Таджикистан "О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях". 13 ноября 1998 г.; Закон Республики Узбекистан "Об архивах". 15 апреля 1999 г.; Закон України "Про Національний архівний фонд і архівні установи". 24 грудня 1993 р.

²Див., наприклад: Хан-Пира Э. И. Закон готовится в секрете? // Литературная газета. - 16 березня 1988 р.; Спасти службу социальной памяти // Советская культура. - 31 травня 1988 р.; Илизаров Б. С. Кому выгодны тайны. Тревожные вопросы по поводу проекта Закона о госархивах // Литературная газета. - 1 червня 1988 р.; Житомирская С. В. Дело не только в секретности // Литературная газета. - 19 липня 1989 р.; Гримстед П. К. Прописи про описи. - Там же. - 16 серпня 1989 р.; Болховитинов Н. Н. "Порядки" і порядок. - Там же; Козлов В. П. Нужен закон. - Там же; Георгиевский В. Свободный вход в архивы предлагают сделать специалисты в своем авторском проекте нового закона об архивном деле в СССР // Известия. - 19 липня 1990 р.; Дискусія про архіви // Архіви України. - 1990. - № 3. - С. 7-10, № 4. - С. 9, № 5. - С. 5-7; Щоб архіви не "здали в архів" // Архіви України. - 1990. - № 6. - С. 5-8.

³Новохатський К. Є. Документ Національного архівного фонду - документальна пам'ятка історії та культури: співвіднесення понять // Архіви України. - 1999. - № 1-6. - С. 26-34.

⁴Особливості правового регулювання стосовно документів НАФ залежно від форми власності на них в архівних законах пострадянських держав заслуговують на окремий розгляд.

⁵Однак, немає підстав вважати таким проект модельного закону для держав - учасниць СНД "Про архівний фонд і архіви", який з'явився пізніше багатьох архівних законів - уже як узагальнення першого досвіду законотворчості.