

# АРХІВНА СПРАВА ЗА КОРДОНОМ

УДК [930.25:340.13](574)

В. В. НАДОЛЬСЬКА\*

## ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ І НОРМАТИВНОЇ БАЗИ АРХІВНОЇ СПРАВИ В РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

Аналізується законодавство Республіки Казахстан, спрямоване на забезпечення збереження документальної спадщини, регулювання діяльності архівної системи в умовах державного суверенітету. Визначаються особливості архівного законодавства кінця 1990-х рр., прослідковуються його зміни та напрями удосконалення в 2000-х рр., процеси формування нормативної бази архівної справи.

**Ключові слова:** архівне законодавство; закон; архівна справа; архівний документ; архів; Національний архівний фонд; Республіка Казахстан; нормативна база.

Розгорнуті в пострадянських країнах з початку 1990-х рр. процеси державотворення, трансформації політичних і соціально-економічних відносин, вирішення найважливіших питань культурного характеру зумовили необхідність реформування й такої важливої галузі життєдіяльності суспільства як архівна справа. За останні два десятиріччя в незалежних державах відбулися істотні зміни в організації архівної справи, архівної освіти, архівознавчих досліджень, пов'язані з демократизацією архівної системи, реформуванням управління архівною справою, з відродженням національних традицій архівістики, інтеграцією архівів незалежних держав у світове архівне співтовариство. Вони знайшли своє закріплення у правовій і нормативній базі, розробці та реалізації нової державної політики в архівній галузі. Накопичений кожною з держав досвід розбудови архівної справи в умовах незалежності вимагає детального вивчення і наукового аналізу з урахуванням багатоаспектності проблеми. Це стосується й Республіки Казахстан (РК).

Тому автор ставить перед собою завдання прослідкувати процеси формування і вдосконалення архівного законодавства, нормативно-правових основ організації архівної справи в РК за роки її незалежності.

Необхідність такого дослідження актуалізується недостатністю розробки проблеми у вітчизняній і зарубіжній історіографії. Питання нормативно-правового регулювання архівної справи в РК стали пред-

---

\* *Надольська Валентина Василівна* – кандидат історичних наук, доцент кафедри документознавства і музейної справи Волинського національного університету імені Лесі Українки.

метом вивчення науковців лише на початку 2000-х рр. До них у своїх розвідках звернулися казахські вчені А. Адельгужин<sup>1</sup>, Р. Єрдаліна<sup>2</sup>, І. Єлекєєв<sup>3</sup>, Р. Сарієва<sup>4</sup>. Вони розглядалися на республіканському семінарі-наradі казахських архівістів, присвяченому 5-річчю прийняття основного архівного закону РК<sup>5</sup>. Досвід, проблеми, перспективи розвитку архівної галузі Казахстану, зокрема й її правової бази, висвітлюються авторами колективного видання “Архивы Казахстана”<sup>6</sup>.

Змінам в архівній справі РК за роки незалежності присвячена стаття білоруської дослідниці Т. Седляревич<sup>7</sup>. В останнє десятиліття здійснено і першу спробу компаративного аналізу архівного законодавства країн СНД, в контексті якого розглядаються й досягнення Казахстану (М. Ларін)<sup>8</sup>. Однак започатковане низкою публікацій вивчення архівного законодавства РК з огляду на його поетапне удосконалення вимагає подальшого поглиблення.

Із проголошенням 16 грудня 1991 р. незалежності перед РК об’єктивно виникла проблема формування нової законодавчої бази, окреслення напрямів розвитку суверенної держави. Але на відміну від інших країн СНД, в яких одночасно із визначенням головних засад розбудови політичної, економічної, соціальної сфер життєдіяльності суспільства були розроблені основи й архівного законодавства (Республіка Молдова – 1992 р., Україна і Російська Федерація – 1993 р., Республіка Білорусь – 1994 р. та ін.), у Казахстані цей процес був відтермінований практично до 1997 р. Впродовж 1991–1997 рр. попередня нормативно-правова база, методичні розробки з архівної справи втратили юридичну силу, а документи, адекватні новим правовим реаліям республіки, залишалися ще не розробленими. Тому було поставлене завдання за короткий час визначити місце і роль архівної галузі в державі, регламентовані межі її компетенції, функціонування і взаємодії з іншими сферами, закріпивши розроблені положення у галузевому національному законі.

В результаті проведеної протягом 1998 р. роботи перший в історії держави закон РК “Про Національний архівний фонд і архіви” був прийнятий парламентом, а 22 грудня 1998 р. підписаний Президентом РК Н. Назарбаєвим<sup>9</sup>. Врахувавши досвід розвитку архівної справи в державах близького і далекого зарубіжжя, розробники закону спрямували його концептуальну складову на розв’язання триєдиного завдання: прийняття на державне збереження документів Національного архівного фонду (НАФ) РК; забезпечення їх зберігання; використання в інтересах держави, суспільства і громадян<sup>10</sup>.

Основним предметом регулювання прийнятий закон визначив суспільні відносини в сфері формування, зберігання і використання документів НАФ РК та державного управління архівною справою в республіці.

У законі знайшла юридичне тлумачення низка базових термінів: “архівна справа”, “архівний документ”, “архів”, “архівні фонди”, “архівна

колекція”, “документ” та ін. (ст. 1). НАФ визначений як сукупність всіх архівів, архівних фондів і колекцій, документальних пам’яток, документів, що мають особливе історичне, наукове, соціальне, економічне, політичне або культурне значення, визнаних у встановленому порядку національною цінністю.

Досить детально в архівному законі Казахстану називаються види документів (офіційні документи, управлінська, науково-дослідна та інша спеціальна документація, документи особового походження, страхові копії документів тощо), які включаються до складу НАФ. Із врахуванням зміни державного устрою, появи різних форм власності закон закріпив можливість перебування документів НАФ у державній (республіканська і комунальна) і приватній (документи фізичних, недержавних юридичних осіб та їх об’єднань) власності. З метою збереження документів історичного минулого і сучасності казахського народу в законі передбачено ведення Зводу (Каталогу) – цілісного банку узагальнюючої інформації про склад, зміст документів НАФ та джерела його поповнення.

Виключне право постійного зберігання документів НАФ законом надано державним архівам РК і їх філіалам. Разом з тим обумовлено існування стадії тимчасового зберігання документів у відомчих архівах, можливість створення фізичними і юридичними особами приватних архівів.

Важливим в організаційному плані стало закріплення у законодавчому порядку понять “уповноважений державний орган управління архівами і документацією РК” та “місцевий уповноважений державний орган управління архівами і документацією”. Визначено структурні компоненти системи органів управління (по вертикалі та горизонталі) і ведення архівної справи у РК. Цілісна структура архівної галузі країни включила республіканський і місцеві державні органи управління у всіх областях, містах Астани, Алмати та відповідну мережу державних архівів обласного, міського, районного рівнів.

На уповноважений орган управління архівами і документацією РК, як центральний орган виконавчої влади, було покладено повноваження щодо забезпечення єдиної державної політики в архівній справі та документоутворенні. Зокрема до його завдань віднесено формування і функціонування НАФ і Державного страхового фонду копій документів; забезпечення централізованого державного обліку документів НАФ; зібрання і повернення до держави архівних документів з її історії та культури, що перебувають за кордоном; розробку проектів і реалізацію державних програм розвитку архівної справи і ведення документації в РК тощо.

Статтею 22 архівного закону передбачено можливість створення спеціальних державних архівів у спеціальних державних органах РК

(Міністерство оборони, Комітет національної безпеки та ін.) згідно з актом Президента.

Окремий розділ закону визначив правові основи міжнародного співробітництва Казахстану з питань архівної справи, умови вивезення і ввезення архівних документів та їх копій, пріоритетність правил міжнародних договорів, учасником яких є Республіка Казахстан. Іноземцям і особам без громадянства надано право користуватися архівними документами на тих же підставах, що й громадянам РК.

Прийняття закону мало важливе значення не лише для державної архівної служби, але й для всієї наукової та культурної громадськості республіки. З цього часу процес удосконалення правового регулювання архівної справи, діяльності архівних установ набув динамізму. Протягом 1999–2003 рр. Комітетом з управління архівами і документацією Міністерства Культури РК було підготовлено більше 60 нормативних правових актів і науково-методичних розробок, спрямованих на розвиток архівної справи в країні. Щорічно урядом Казахстану затверджувалося не менше двох постанов, які торкалися розвитку архівної галузі<sup>11</sup>.

Норми архівного закону доповнило і конкретизувало “Положення про Національний архівний фонд Республіки Казахстан”, затверджене постановою уряду від 7 жовтня 1999 р.<sup>12</sup> Положення регламентує порядок включення документів до складу НАФ, виключення з його складу, обліку і організації збереження документів. На підставі цього важливого для архівної галузі нормативно-правового акту при Комітеті, місцевих виконавчих органах, центральних державних архівах були утворені державні експертно-перевірочні комісії з наданням їм широких повноважень щодо формування НАФ.

“Положення про Комітет з управління архівами і документацією Міністерства культури, інформації і громадської згоди Республіки Казахстан”<sup>13</sup> визначило завдання, сферу компетенції, права і структуру центрального органу управління архівною справою в державі.

Нові законодавчі акти, нормативно-методичні документи дозволили відновити керованість архівною галуззю, забезпечити на всій території країни єдині принципи організації архівної справи, зберігання, комплектування, обліку й використання ретроспективних документів, покращити фінансову і матеріально-технічну базу державних архівів Казахстану.

Урядом Казахстану була прийнята Концепція розвитку архівної справи в республіці на 2001–2005 рр.<sup>14</sup> Однією з найважливіших передумов розвитку архівної галузі, підвищення її ролі та престижу в суспільстві в документі було визнано подальшу розробку і вдосконалення законодавчої бази, прийняття низки постанов уряду з метою забезпечення стабільного функціонування архівної мережі. Поставлено завдання включення питань архівної справи в проекти законодавчих та

інших актів, приведення у відповідність до законодавства всіх підзаконних нормативних документів архівної галузі.

Відповідно на об'єктивну потребу гармонізації основного архівного закону із положеннями інших законів стали ухвалені парламентом Казахстану у 2001, 2003 і 2004 роках зміни і доповнення до закону "Про Національний архівний фонд і архіви"<sup>15</sup>, які дозволили удосконалити його норми. Уточнень зазнала низка положень щодо науково-технічної обробки і процедури передання документів на державне зберігання, відповідальності користувачів за збереженість документів та коректне використання інформації, отриманої при вивченні архівного документу.

Окрім використання документів у наукових, практичних цілях, архівні документи служать підставою для підтвердження факту працевлаштування, службового зростання, розміру заробітної плати та інших питань, що стосуються прав і законних інтересів громадян. Визнаючи важливість такої соціальної функції державних архівів, при внесенні змін до закону його понятійний апарат був доповнений терміном "документи з особового складу". Під ним розуміється "комплекс документів, що підтверджують трудову діяльність працівників і дані про відрахування грошей на їх пенсійне забезпечення".

У закон були внесені зміни і доповнення щодо поповнення переліку спеціальних державних архівів, розмежування завдань республіканського та місцевого органів управління архівами і документацією, визначення форм державного контролю та ін.

Ще одним кроком на шляху удосконалення нормативно-правової бази архівної галузі Казахстану стало прийняття в 2002 р. "Положення про Державний страховий фонд копій документів"<sup>16</sup>. Розглядаючи НАФ як складову інформаційних ресурсів держави, положенням регулюються процеси створення, поповнення, обліку і зберігання Державного страхового фонду копій оригіналів цінних архівних документів на випадок їх втрати або пошкодження. Однією з вимог затвердженого Положення стала недоторканість фонду копій, його зберігання відокремлено від оригіналів документів.

У зв'язку з подальшим удосконаленням системи державного управління РК у 2004 р. Комітет з управління архівами і документацією був реорганізований у Комітет інформації та архівів Міністерства культури, інформації і спорту. Згідно з новим положенням на цей центральний орган виконавчої влади покладаються завдання реалізації, здійснення контролю і нагляду за реалізацією державної політики в галузі засобів масової інформації, видавничої і поліграфічної діяльності, архівної справи і документації<sup>17</sup>. До його відання віднесено Центральний державний архів, Центральний державний архів кінофотодокументів і звукозаписів, Центральний державний архів науково-технічної документації, Центральна лабораторія мікрофотокопіювання і реставрації

документальних матеріалів державних архівів, Центр науково-технічної інформації з документознавства і архівної справи.

Важливою складовою нормативної бази архівної справи Казахстану стали інструкції про порядок і терміни тимчасового відомчого зберігання документів НАФ РК, про державний централізований облік цих документів, типові положення про центральну експертну комісію, експертну комісію, відомчий архів державної юридичної особи, методичні рекомендації з укладання списків організацій-джерел комплектування та ін.

У встановленому законодавством порядку в Казахстані затверджені державні стандарти “Діловодство та архівна справа. Терміни і визначення”, “Документи на паперових носіях. Загальні технічні вимоги до архівного зберігання”. Зареєстровані в Міністерстві юстиції РК “Основні правила роботи відомчих архівів”<sup>18</sup>.

Впровадженню норм закону РК “Про Національний архівний фонд і архіви”, визначенню пріоритетів державної політики в архівній галузі, забезпеченню практичних кроків для її реалізації сприяє також прийняття урядом з 2001 р. Програм розвитку архівної справи<sup>19</sup>. Вони покликані удосконалити правові та організаційні відносини в архівній галузі, існуючі в країні моделі архівної справи і систем документації.

Загалом розроблена в РК за роки незалежності нормативно-правова база розвитку архівної справи відповідає вимогам європейських стандартів про доступ до архівних документів, правовим принципам, що діють у світовій архівній практиці. Завдяки цьому забезпечуються: відкритість та доступність архівних фондів і документів державних архівів для користування громадськістю; гарантії прав юридичних і фізичних осіб щодо отримання ними копій архівних документів, архівних довідок і виписок; безкоштовність користування документами НАФ, які зберігаються в державних і відомчих архівах. Мінімальними є обмеження у користуванні документами НАФ, закріплені законодавством. Зокрема, в архівному законі відсутня норма про обмеження користування з причини незадовільного фізичного стану архівних справ, яка є складовою законів інших країн<sup>20</sup>.

Таким чином, кінець 1990-х рр. став періодом формування в РК основ архівного законодавства, накопичення практичного досвіду його впровадження, змін у розумінні значення і ролі архівної справи та національної документальної спадщини для самоідентифікації суспільства й розвитку державності. В 2000-ні рр. нормативно-правова база регулювання архівної справи зазнала в Казахстані істотного вдосконалення і розвитку. Проаналізовані матеріали свідчать, що закріплені в законах, підзаконних актах, нормативно-методичних документах положення сприяють дотриманню демократичного принципу публічності архівів, задоволенню інформаційних потреб не лише державних структур, але й усього суспільства, окремого громадянина.

<sup>1</sup> *Адельгужин А.* Нормативная правовая база по документированию и архивному делу // Центральный государственный архив Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ru.cga.kz/pub\\_1.html](http://ru.cga.kz/pub_1.html).

<sup>2</sup> *Ердалина Р. И.* Архивы – хранители бесценной документальной памяти народа и национальной истории // Национальный центр археографии и источниковедения Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ncai.kz/node/134>.

<sup>3</sup> *Елекеев И. К.* Состояние законодательной базы по архивному делу и проблемы правоприменительной практики в Республике Казахстан // Международная научно-практическая конференция “Правовые проблемы архивного дела в Евроазиатском регионе”. 27 сентября 2002 г., Москва // Информационный вестник. – М. : ВНИИДАД. – 2003. – № 3 (29). – С. 14–16.

<sup>4</sup> *Сариева Р. Х.* О некоторых проблемах правоотношений в контексте развития архивного законодательства в Республике Казахстан / Международная научно-практическая конференция “Правовые проблемы архивного дела в Евроазиатском регионе”. 27 сентября 2002 г., Москва // Информационный вестник. – М. : ВНИИДАД. – 2003. – № 3 (29). – С. 33–37.

<sup>5</sup> Материалы Республиканского семинара-совещания, посвященного 5-летию принятия Закона Республики Казахстана “О Национальном архивном фонде и архивах” (г. Алматы, 19 декабря 2003 года). – Алматы, 2004.

<sup>6</sup> Архивы Казахстана: опыт, проблемы, перспективы. – Астана, 2007.

<sup>7</sup> *Седяревич Т.* Архивное дело в Республике Казахстан // Архивы і справоводства. Наукова-практичны ілюстрованы часопис / Камітэт па архівах і справоводству пры Савеце Міністраў РБ. – Мн., 2006. – № 4. – С. 74–75.

<sup>8</sup> *Ларин М. В.* Сравнительный обзор архивного законодательства стран СНГ / Международная научно-практическая конференция “Правовые проблемы архивного дела в Евроазиатском регионе”. 27 сентября 2002 г., Москва // Информационный вестник. – М. : ВНИИДАД. – 2003. – № 3 (29). – С. 5–16.

<sup>9</sup> Закон Республики Казахстан “О Национальном архивном фонде и архивах” от 22 декабря 1998 года № 326-І / Право и СМИ Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.medialawca.org/document/-6591>.

<sup>10</sup> *Адельгужин А.* Нормативная правовая база по документированию и архивному делу // Центральный государственный архив Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ru.cga.kz/pub\\_1.html](http://ru.cga.kz/pub_1.html).

<sup>11</sup> *Сариева Р. Х.* О некоторых проблемах правоотношений в контексте развития архивного законодательства в Республике Казахстан / Международная научно-практическая конференция “Правовые проблемы архивного дела в Евроазиатском регионе”. 27 сентября 2002 г., Москва // Информационный вестник. – М. : ВНИИДАД. – 2003. – № 3 (29). – С. 33.

<sup>12</sup> Положение о Национальном архивном фонде Республики Казахстан. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 октября 1999 года № 1538 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.cga.kz/zac/8.doc>

<sup>13</sup> Положение о Комитете по управлению архивами и документацией Министерства культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 мая 1999 г. № 543 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.termika.ru/dou/po/issao/detail.php?ID=1599>.

<sup>14</sup> Концепция развития архивного дела в Республике Казахстан на 2001–2005 годы. Одобрена постановлением Правительства Республики Казахстан

от 26 января 2001 года № 146 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.akimvko.gov.kz/ru/rule4\\_21\\_1.htm](http://www.akimvko.gov.kz/ru/rule4_21_1.htm).

<sup>15</sup> Закон Республики Казахстан “О Национальном архивном фонде и архивах” от 22 декабря 1998 года № 326-1 (с изменениями, внесенными Законами РК от 10.11.01 г. № 256-II; от 08.05.03 г. № 413-II; от 20.12.04 г. № 13-III) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.arhiv.vko.gov.kz/files/zakon1.doc>.

<sup>16</sup> “Положение о Государственном страховом фонде копий документов”. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2002 года № 578 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01935&all=all>.

<sup>17</sup> Положение о Комитете информации и архивов Министерства культуры, информации и спорта Республики Казахстан. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 октября 2004 г. № 1130 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pk6.eos.ru/documents/detail.php?ID=11031&SECTION\\_ID=680](http://www.pk6.eos.ru/documents/detail.php?ID=11031&SECTION_ID=680).

<sup>18</sup> *Адельгужин А.* Нормативная правовая база по документированию и архивному делу // Центральный государственный архив Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ru.cga.kz/pub\\_1.html](http://ru.cga.kz/pub_1.html).

<sup>19</sup> Программа развития архивного дела в Республике Казахстан на 2001–2005 годы (с внесенными изменениями и дополнениями постановлением Правительства РК от 13.05.02 г. № 518, от 20.12.02 г. № 1336, от 04.03.04 г. № 272, от 28.01.05 г. № 73) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://work.dkcomp.kz/index.php?page=12&v1=22504>; Программа развития архивного дела и систем документации РК на 2007–2009 гг. Утверждена постановлением Правительства РК от 30.11.2006 г. № 1153 / Министерство культуры Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://mki.gov.kz/index.php?lang=rus&id\\_open\\_rubric=541&page=first](http://mki.gov.kz/index.php?lang=rus&id_open_rubric=541&page=first).

<sup>20</sup> *Сариева Р. Х.* О некоторых проблемах правоотношений в контексте развития архивного законодательства в Республике Казахстан / Международная научно-практическая конференция “Правовые проблемы архивного дела в Евроазиатском регионе”. 27 сентября 2002 г., Москва // Информационный вестник. – М. : ВНИИДАД. – 2003. – № 3 (29). – С. 35.

Анализируется законодательство Республики Казахстан, направленное на обеспечение сохранности документального наследия, регулирование деятельности архивной системы в условиях государственного суверенитета. Определяются особенности архивного законодательства конца 1990-х гг., прослеживаются его изменения и направления усовершенствования в 2000-х гг., процессы формирования нормативной базы архивного дела.

**Ключевые слова:** архивное законодательство; закон; архивное дело; архивный документ; архив; Национальный архивный фонд; Республика Казахстан; нормативная база.

The legislation of Republic of Kazakhstan, directed on providing of safety of documentary legacy, adjusting of activity of the archival system in the conditions of the state sovereignty is analysed in the article. The features of the archival legislation the end of 1990-th are determined, its changes and directions of improvement in the 2000-th, the processes of forming of normative base of the archival affairs are traced.

**Keywords:** archival legislation; law; archival affairs; archival document; archives; National archival fund; Republic of Kazakhstan; normative base.