

Информация по итогам мониторинга Закона Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики»

1. Общая информация о НПА

Название НПА: Закон Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики»

Дата принятия: 22 ноября 1999 года

Номер: № 125

Цель принятия Закона: установление и регулирование организационно-правовых и экономических основ комплектования, учета, хранения и использования документов Национального архивного фонда Кыргызской Республики, управления документацией в Кыргызской Республике.

2. Цели и задачи мониторинга

- Оценка эффективности реализации закона на практике.
- Анализ соответствия положений Закона действующим нормативным актам, международным стандартам и практике.
- Выявление пробелов, коллизий и иных недостатков в применении Закона.
- Разработка рекомендаций по его улучшению.

3. Методология мониторинга

Правовой мониторинг проведён в соответствии с Положением о порядке проведения правового мониторинга правоприменения и оценки эффективности (результативности) законодательства, утвержденным постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 19 июня 2024 года № 2215-VII.

4. Основные выводы

4.1. Позитивные стороны Закона:

- Установлены четкие определения понятий: «Национальный архивный фонд», «государственные архивы», «экспертиза ценности документов» и др.
- Закон регулирует государственный учет и контроль за движением документов, что способствует системности в архивном деле.

- Определены функции уполномоченного органа в сфере архивного дела, что обеспечивает централизованное управление и координацию.
- Закон закрепляет право собственности на документы Национального архивного фонда, что защищает архивные материалы от неправомерного распоряжения.
- Прописаны основные принципы организации хранения и использования документов, что способствует сохранности исторического и юридического наследия.
- Закон содержит положения о международном сотрудничестве в сфере архивного дела, что расширяет возможности обмена опытом и доступа к международным стандартам.
- Включены положения о государственной поддержке и финансировании архивных учреждений, что создает юридическую основу для устойчивого развития архивной системы.
- Закон предусматривает порядок организации и ведения делопроизводства в государственных органах и организациях, что способствует упорядочению документооборота.
- Наличие в Законе определений электронного архива и электронной подписи демонстрирует попытку адаптации законодательства к современным технологиям.

4.2. Выявленные проблемы и недостатки

Вывод и рекомендации (в соответствии с критериями мониторинга)

Анализ положений Закона Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде» в сопоставлении с действующими нормативными правовыми актами, регулирующими цифровую среду (в частности, Цифровым кодексом), а также стратегическими направлениями государственной политики в сфере цифровизации, выявил следующие **проблемные аспекты**:

1. Отсутствие терминологической и понятийной согласованности с цифровым законодательством

Закон Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде» использует понятия, не согласованные с действующим **Цифровым кодексом**, а также со стратегическими направлениями государственной цифровизации. Это создаёт правовую фрагментацию, усложняет межведомственное

взаимодействие, правоприменение и интеграцию архивной системы в цифровую инфраструктуру государства.

Основные пробелы:

- в Законе отсутствуют ключевые понятия, такие как **«цифровой архив»**, **«цифровой документ»**, **«автор цифрового документа»**, закреплённые в Цифровом кодексе;
- используемые в Законе определения (например, «электронный документ», «автор электронного документа») не согласованы с понятиями, установленными в Цифровом кодексе Кыргызской Республики. Это приводит к терминологическим расхождениям, снижает юридическую чёткость и затрудняет интеграцию архивной системы в цифровую среду;
- несмотря на наличие в подзаконных актах (в частности, в Типовой инструкции по делопроизводству) отдельных положений, регулирующих работу с электронными документами на этапе ведомственного хранения, Закон не отражает роль цифровых технологий в системе государственного архивного хранения, **в частности:**

- Закон не предусматривает создание и правовой статус цифровых государственных архивов;
- отсутствует связь с государственной стратегией цифровизации, включая положения о Государственном цифровом архиве;
- не определены принципы и правовой режим работы с электронными документами на стадии их приёма, экспертизы, передачи и хранения в государственных архивах.

Рекомендуется:

- внести в Закон понятия «цифровой документ», «цифровой архив», «автор цифрового документа», гармонизированные с терминологией Цифрового кодекса.
- обновить понятийный аппарат Закона для гармонизации терминов с Цифровым кодексом;
- Закрепить в Законе цель интеграции архивной системы в цифровую экосистему государства, включая положения о цифровом архивировании и

взаимодействии с ГСЭД и другими государственными информационными системами.

2. Отсутствие нормативного регулирования цифрового архивного хранения

Несмотря на упоминание «электронного архива» и «электронного документа» в статье 1 Закона, **отсутствуют правовые нормы**, обеспечивающие полноценное функционирование цифровых архивов. Основные аспекты хранения и обеспечения сохранности электронных документов регулируются подзаконными актами, что не обеспечивает достаточного уровня правовой определённости и обязательности исполнения.

Основные пробелы:

- отсутствуют нормы, регулирующие **передачу электронных документов на постоянное государственное хранение**;
- не определён **правовой режим электронных архивов**, их статус, задачи и требования к техническим системам;
- Закон не содержит требований к системам хранения (форматы, совместимость, миграция, защита данных, доступность);
- порядок работы с **электронной подписью, цифровой идентификацией**, проверкой подлинности, экспертизой ценности – не урегулирован на законодательном уровне;
- **Типовая инструкция по делопроизводству** регулирует лишь ведомственное хранение и не охватывает государственное архивное хранение электронных документов.

Рекомендуется:

- внести в Закон общие положения, закрепляющие правовой статус электронных документов и электронных архивов;
- определить в Законе порядок приёма, учёта и передачи электронных документов в архивы, включая юридически значимые копии, оставляя детали процедур для подзаконных актов;
- закрепить в Законе правовой режим электронных архивов, их создание и основные принципы функционирования;
- установить общие требования к системам хранения электронных документов (поддержка форматов, защита, миграция, резервное копирование) с детализацией в нормативных документах.

- обеспечить законодательную основу для развития цифровизации архивной отрасли и создания Государственного цифрового архива, с дальнейшей детализацией в профильных нормативных актах.

3. Отсутствие упоминания об особенностях хранения особо ценных электронных документов

Статья 5 регулирует обращение с особо ценными и уникальными документами, включая порядок хранения и создания страховых копий. Однако она ориентирована на документы на материальных носителях (бумага, фото, кино и т.п.), и не содержит положений об особенностях:

- хранения особо ценных электронных документов в цифровых системах;
- создания их электронных страховых копий;
- требований к резервированию и защите данных.

При этом критерии отнесения документов к категории особо ценных или уникальных универсальны и одинаково применимы к электронным и материальным носителям.

Рекомендуется дополнить статью 5 положением, предусматривающим, что:

- особо ценные и уникальные электронные документы хранятся в специализированных электронных архивных системах;
- для таких документов должны обеспечиваться особые условия хранения, включая резервное копирование, криптографическую защиту и техническую поддерживаемость форматов;
- порядок хранения и создания страховых копий таких документов определяется уполномоченным органом.

4. Отсутствие системного регулирования института источников комплектования

Статьи 17 и 18 Закона регулируют порядок временного хранения и последующей передачи документов на постоянное государственное хранение, а статья 41 предусматривает ответственность за нарушение архивного законодательства. Однако Закон не содержит определения «источников комплектования» как самостоятельного элемента системы архивного дела, не устанавливает их роль и правовой статус, что затрудняет закрепление обязанностей на стадии формирования документов.

На практике государственные архивы формируют списки источников комплектования и взаимодействуют с ними на основании ведомственных документов и подзаконных актов. Однако отсутствие соответствующих норм в законе **снижает устойчивость и обязательность существующего порядка**, особенно при взаимодействии с новыми, реорганизованными или негосударственными субъектами.

Неурегулированность принципов и содержания комплектования

Закон не содержит основополагающих положений, определяющих цели, принципы и содержание процесса комплектования архивного фонда. В частности, отсутствуют:

- чёткое понятие комплектования;
- базовые требования к формированию, отбору и подготовке документов к передаче в архив;
- разграничение полномочий уполномоченных органов в процессе комплектования.

Несмотря на наличие подзаконных актов (например, Типовой инструкции), такие фундаментальные положения должны быть закреплены на законодательном уровне.

Цифровая трансформация без правовой базы

Критерии отнесения документов к Национальному архивному фонду установлены в Законе и одинаково применимы к бумажным и электронным носителям. Однако в условиях повсеместного использования государственной системы электронного документооборота (ГСЭД) отсутствуют законодательные положения, касающиеся:

- правового статуса электронных архивов и цифровых копий как объектов хранения;
- обязанностей источников комплектования по передаче электронных документов;
- обеспечения долгосрочной сохранности электронных документов (формат, миграция, резервное копирование и др.).

Эти вопросы частично урегулированы подзаконными актами, что не обеспечивает достаточной правовой определённости и устойчивости при переходе к цифровой модели архивного дела.

5. Отсутствие чёткой правовой основы для нормативно-методических документов в сфере архивного дела

Статья 25 Закона Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде» возлагает на республиканский орган управления архивным делом

обязанность по разработке типовых нормативно-методических документов в сфере делопроизводства. Однако данная норма имеет ряд существенных пробелов:

- **не определён орган, уполномоченный на утверждение таких документов**, что снижает их юридическую силу и вызывает вопросы о статусе и обязательности их применения;
- **отсутствует прямая норма о разработке и утверждении Типового перечня документов с указанием сроков хранения** – ключевого инструмента в системе документоуправления и архивного дела.

В целях устранения правовой неопределённости и повышения эффективности правового регулирования в данной сфере, **рекомендуется:**

1. **Дополнить статью 25 Закона** положением, предусматривающим:

- что разработанные республиканским органом нормативно-методические документы в сфере делопроизводства подлежат **утверждению Кабинетом Министров КР** в порядке, установленном законодательством.

2. **Закрепить в Законе норму о разработке и утверждении Типового перечня документов с указанием сроков хранения**, предусматривая:

- что перечень разрабатывается республиканским органом управления архивным делом;
- перечень утверждается Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

Обоснование:

Типовой перечень с указанием сроков хранения представляет собой **стратегически важный инструмент**, обеспечивающий:

- системное управление документооборотом;
- правомерное уничтожение документов;
- своевременное пополнение Национального архивного фонда.

Утверждение данного перечня на уровне Кабинета Министров:

- придаст документу **официальный правовой статус**;
- гарантирует **единообразие практики**;
- устранил правовую неопределённость, связанную с применением разработанных, но не утверждённых методических документов.

Заключение

Проведённый правовой мониторинг показал, что Закон Кыргызской Республики «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики» в целом выполняет свою регулирующую функцию и содержит базовые положения, обеспечивающие функционирование архивной системы.

В то же время развитие цифровых технологий, переход на электронный документооборот, а также современные вызовы в сфере сохранности, доступности и управления информацией выявили необходимость системного обновления законодательства.

Предложенные в рамках мониторинга рекомендации направлены на устранение правовых пробелов, повышение устойчивости правового регулирования, а также адаптацию архивной отрасли к условиям цифровой трансформации. Их реализация позволит обеспечить:

- правовую определённость и согласованность нормативной базы;
- эффективное включение электронных документов в архивную систему;
- надёжную основу для создания Государственного цифрового архива.