

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и
дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан
по вопросам архивного дела»

Рассмотрев проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам архивного дела» (далее – законопроект), сообщаем следующее.

Законопроект разработан в соответствии с Планом законопроектных работ, утвержденным Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2023 года №1206 «О плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2024 года.

Разработчик – Министерство культуры и информации Республики Казахстан. Внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан 31 октября 2024 года.

Проектом предусматривается внесение изменений и дополнений в следующие законодательные акты. Это Трудовой кодекс Республики Казахстан, Законы «О Национальном архивном фонде и архивах», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «О персональных данных и их защите».

Законопроект направлен на совершенствование правового регулирования в области архивного дела, расширение перечня объектов Национального архивного фонда, а также обеспечение сохранности и доступности архивных документов при одновременной защите персональных данных и сведений, содержащих тайну личной жизни граждан.

Так, предусмотрены нормы о сдаче обязательного экземпляра аудиовизуальных документов всеми юридическими лицами, участвующими в создании, трансляции и распространении аудиовизуальной документации за счет государственных средств, детализации порядка отнесения документов к составу Национального архивного фонда, регулировании вопросов прав собственности на архивные документы, а также о защите персональных данных и сведений, касающихся частной жизни граждан, содержащихся в архивных фондах при предоставлении сведений третьим лицам.

По итогам экспертизы данного законопроекта, полагаем возможным отметить следующее.

Законопроектом значительно расширяется глоссарий (понятийный аппарат) Закона «О Национальном архивном фонде и архивах» (статья 1).

Пунктом 7 статьи 23 Закона «О правовых актах предусмотрено, что «при необходимости уточнения терминов и определений, используемых в нормативном правовом акте, в нем помещается статья (пункт), разъясняющая (разъясняющий) их смысл».

Из этого следует, что в соответствующие статью термины и определения помещаются при наличии двух условий:

- если эти термины и определения используются в нормативном правовом акте;
- имеется необходимость их уточнения, разъяснения смысла.

Предлагаемые законопроектом поправки не во всех случаях отвечают указанным требованиям.

При этом, следует иметь в виду законотворческую политику, направленную на исключение излишней (чрезмерной) законодательной регламентации.

По этой причине, полагаем, что такие термины должны разъясняться на уровне не закона, а подзаконных нормативных правовых актов.

Например, термин «депозитарное хранение архивных документов» используется в законе только в пункте 11) пункта 1 статьи 17 в перечне платных видов деятельности, которые могут осуществлять государственные архивы.

В Республике Казахстан действуют Правила оказания платных видов деятельности по реализации товаров (работ, услуг) государственными архивами, деньги от реализации которых остаются в их распоряжении и расходования ими денег от реализации товаров (работ, услуг), утвержденные приказом Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 26 сентября 2018 года № 275, в которых предусмотрен и такой платный вид деятельности, как «депозитарное хранение архивных документов» (подпункт 11) пункта 3 Правил).

Полагаем, что именно в этих Правилах и должно, при необходимости, разъясняться смысл данного термина.

Вводимое в Закон определение термина «временное хранение архивных документов» представляется излишним, так как понятие «временный» не нуждается в дополнительном разъяснении, а компетенция уполномоченного органа по установлению сроков хранения и так уже предусмотрена Законом.

Если считать, что слово «временное хранение» нуждается в разъяснении, то логично разъяснить и понятие «постоянное хранение», также используемое в Законе.

Кроме того, в данном определении неправильно использовано выражение «до сроков» вместо «до истечения сроков», что в большей степени соответствует языковым нормам.

Наряду с введением понятия «временное хранение архивных документов», законопроект вводит и новое понятие «временное хранение документов Национального архивного фонда», что так же нельзя признать обоснованным.

Вместе с введением в понятийный аппарат Закона излишних определений, законопроект, наоборот, не предусматривает определения тех терминов, которые в этом нуждаются.

Так, например, с 2018 года в Законе используется понятие «Национальный архив».

Национальный архив Республики Казахстан создан постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 июля 2006 года № 692 в форме государственного учреждения.

В Законе имеется ряд норм, в которых упоминается Национальный архив Республики Казахстан, например, он отнесен к архивным учреждениям (подпункт 2) статьи 20 Закона).

Законопроектом предлагается возложить на Национальный архив ведение «государственного фондового каталога» (новая редакция пункта 1 статьи 10), что в настоящее время осуществляется уполномоченным органом.

В связи с этим представляется необходимым разъяснение понятия «Национальный архив Республики Казахстан» и его соотношения с понятиями «Национальный архивный фонд», с одной стороны, и понятиями «государственный архив» и «центральный государственный архив» - с другой.

Иные замечания по подпункту 1) п. 2 статьи 1 проекта закона:

В абзаце «15) документы по личному составу - документы, образующиеся при приеме на работу, службу, переводе (перемещении), увольнении работника, о предоставлении отпуска, командировании, поощрении, начислении заработной платы, сведения об удержании и отчислении денег на социальное, пенсионное и медицинское обеспечение, учебе, присвоении квалификации, разряда, звания, иные документы, связанные с обеспечением прав и законных интересов граждан;» предлагается изложить в следующей редакции:

«15) документы по личному составу - документы, образующиеся в процессе оформления трудовых отношений, в том числе при приеме на работу (службу), переводе (перемещении), увольнении работника, о предоставлении отпуска, командировании, поощрении, начислении заработной платы, сведения об удержании и отчислении денег на социальное, пенсионное и медицинское обеспечение, учебе, присвоении квалификации, разряда, звания, а также иные документы, связанные с трудовыми отношениями»

Абзац «15-1) источник комплектования - физическое или юридическое лицо, в процессе деятельности которого образуются документы Национального архивного фонда, подлежащие передаче на постоянное хранение;» - не ясна необходимость введения данной дефиниции. Далее в тексте закона «О Национальном архивном фонде и архивах» используется термин «Источник комплектования Национального архивного фонда». При этом, источниками комплектования НФА являются не лица, в процессе деятельности которых образуются соответствующие документы, а ведомственные и частные архивы, на хранении которых находятся соответствующие документы. В этой связи данный абзац проекта Закона

предлагается **исключить** (вместе с предшествующей фразой «дополнить подпунктом 15-1) следующего содержания:»

Абзац «17-1) электронная копия документа на бумажном носителе - электронное отображение документа на бумажном носителе, соответствующее оригиналу и подписанное электронной цифровой подписью лица, изготовившего такое электронное отображение; - не ясна необходимость введения данной дефиниции. Далее по тексту закона «О Национальном архивном фонде и архивах» данная дефиниция не используется. В тексте закона используется термин «электронная копия», при этом не во всех случаях такая копия заверяется ЭЦП создавшего копию лица. В этой связи данный абзац проекта Закона предлагается исключить (с соответствующей корректировкой ссылок и нумерации следующих подпунктов).

Абзац «17-3) обеспечение сохранности документов - комплекс взаимосвязанных организационных, научно-методических, технических и физико-химических мероприятий и учет документов;» предлагается изложить в следующей редакции:

«17-3) обеспечение сохранности документов - комплекс взаимосвязанных организационных, научно-методических, технических и физико-химических мероприятий, обеспечивающих неизменность физического состояния документов и содержащейся в них информации;»

Абзац «24-5) копия электронного документа на бумажном носителе - электронный документ, распечатанный на бумажном носителе, заверенный в порядке, определенном уполномоченным органом;»; предлагается изложить в следующей редакции:

24-5) копия электронного документа на бумажном носителе – документ на бумажном носителе, воспроизводящий всю значимую информацию, содержащуюся в электронном архивном документе, заверенный в порядке, определенном уполномоченным органом;»;

По подпункту 3) п. 2 статьи 1 проекта закона: В абзаце, предусматривающем изложение пункта 1 статьи 4 в новой редакции, фразу «В состав Национального архивного фонда входят архивные документы независимо от источника их происхождения, времени и способа создания, вида носителя, форм собственности и места хранения:» предлагается изложить в следующей редакции «В состав Национального архивного фонда входят **следующие** архивные документы независимо от источника их происхождения, времени и способа создания, вида носителя, форм собственности и места хранения:»

В подпункте 4) п.2 статьи 1 проекта закона, предусматривающем основы формирования Национального архивного фонда, предлагается включить **«ведомственные архивы»** в число архивов, являющихся основой формирования Национального архивного фонда.

По подпункту 6) п. 2 статьи 1 проекта закона, предусматривающем перечень документов, находящиеся в республиканской собственности, предлагается дополнить словами **«ведомственные архивы»**.

По подпункту 12) п.2 статьи 1 проекта закона, предусматривающем сдачу обязательного экземпляра аудиовизуальных документов, перед словами «за счет государственных средств» рекомендуется добавить «**полностью или частично**».

По подпункту 13) п. 2 статьи 1 проекта закона: существующая редакция статьи 15- 1 закона «О Национальном архивном фонде и архивах» регулирует отношения связанные с переводом в электронную форму документов, необходимых для оказания государственных услуг. **Предлагаемая в законопроекте редакция, не предусматривает такого целевого ограничения, а регулирует весь круг вопросов, связанных с переводом документов в электронную форму и использованием информационных систем.** При этом, в соответствии с пунктом 2. Статьи 15-1 Закона в предлагаемой редакции обеспечивается свободный доступ к документам в электронной форме для заинтересованных государственных органов. Таким образом, **остается неурегулированным вопрос доступа иных лиц к архивным документам** в электронной форме, в том числе посредством информационной системы «Единый электронный архив документов». При правоприменении, это может вызвать противоречия с положениями пунктов 2 и 4 статьи 15 закона, предусматривающими свободный доступ физических и юридических лиц к архивным документам, за исключением ограничений, установленных статьей 16 Закона. В этой связи предлагается пункт 2 Статьи 15-1 Закона «О Национальном архивном фонде и архивах» в предлагаемой редакции исключить с соответствующей корректировкой нумерации последующих пунктов статьи.

По подпункту 14) п. 2 статьи 1 проекта закона. Предлагается изложить текст вновь вводимого подпункта 1-1 пункта 16 закона «О Национальном архивном фонде и архивах» в следующей редакции (в целях уточнения формулировок): «**1-1. Ограничение на доступ к документам Национального архивного фонда и другим архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне физического лица, его частной жизни, устанавливается на срок 75 лет со дня создания указанных документов. До истечения указанного срока, доступ к таким документам может быть предоставлен по запросу лица, сведения о котором содержатся в архивном документе, его уполномоченных или законных представителей, а после смерти указанного лица, по запросу его супруга (супруги), либо близких родственников, круг которых определен брачносемейным законодательством Республики Казахстан. Доступ к документам, предусмотренным настоящим пунктом, также предоставляется по мотивированным запросам судебных, правоохранительных и других государственных органов в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Республики Казахстан, временных, банкротных и реабилитационных управляющих в рамках проведения процедуры реабилитации и банкротства, ликвидационной комиссии (ликвидатора) принудительно ликвидируемого юридического лица, адвокатов и юридических**

консультантов по вопросам, связанным с оказанием ими юридической помощи, а также судебных исполнителей в пределах их компетенции, установленной законодательством Республики Казахстан, по находящимся в их производстве делам исполнительного производства с приложением копии исполнительного документа, заверенной печатью частного судебного исполнителя или территориального отдела.

Ограничение, установленное настоящим пунктом, может быть снято досрочно по письменному разрешению лица, сведения о котором содержаться в архивном документе, его уполномоченных или законных представителей, а после смерти указанного лица, по письменному разрешению его супруга (супруги), либо близких родственников, круг которых определен брачно-семейным законодательством Республики Казахстан.

По истечении срока действия ограничения, установленного настоящим пунктом, соответствующие документы становятся открытыми для общественного пользования **без ограничений**.

По п. 5 статьи 1 проекта закона – предлагается следующая редакция подпункта 2) пункта 3 статьи 3 Закона года «О персональных данных и их защите» (в целях устранения противоречий с положениями Закона «О Национальном архивном фонде и архивах», так как согласно пункту 3 статьи 16 Закона «О Национальном архивном фонде и архивах», использование архивных документов, на которые сохраняется право собственников устанавливать ограничение доступа, возможно только с их согласия или согласия их правопреемников):

«2) формировании, хранении и использовании документов Национального архивного фонда Республики Казахстан и других архивных документов, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о Национальном архивном фонде и архивах, за исключением архивных документов, содержащих сведения о личной и семейной тайне физического лица, его частной жизни, для которых не истек 75-ти летний срок со дня создания соответствующего документа, **кроме документов в отношении которых ограничения были сняты досрочно** в порядке предусмотренном законодательством Республики Казахстан о Национальном архивном фонде и архивах».

Законопроектом предлагается дополнить пункт 1 статьи 22 Закона «О Национальном архивном фонде и архивах» указанием на то, что специальные государственные архивы могут создаваться «в форме государственного учреждения, структурного подразделения либо в составе структурного подразделения».

Считаем данное дополнение излишним, поскольку подпунктом 1) статьи 1 Закона уже предусмотрено, что специальный государственный архив – это архивное учреждение или подразделение государственного органа Республики Казахстан, указанного в пункте 1 статьи 22 настоящего Закона».

Касательно информационной системы «Единый архив электронных документов»

Информационная система «Единый архив электронных документов» внедрена в промышленную эксплуатацию в сентябре 2021 года и обеспечивает автоматизацию функций деятельности государственных архивов и ведомственных архивов организаций, являющиеся списками источника комплектования государственных архивов Казахстана. Однако на практике выявляются случаи, когда система не обеспечивает в полной мере доступ к описям и документам, находящимся на государственном хранении. Это связано с отсутствием полной оцифровки архивных данных до 2018 года, а также неоднократно зафиксированными случаями дублирования архивных документов. Данные недостатки существенно затрудняют оперативный доступ к архивной информации, снижают эффективность использования информационной системы, а также создают риски потери уникальной исторической и правовой информации.

Вопрос о законодательном закреплении термина «Информационная система «Единый архив электронных документов» требует взвешенного подхода. Преждевременное закрепление может привести к формализации системы с существующими недостатками, что затруднит ее дальнейшее совершенствование.

Рекомендуется перед законодательным закреплением термина провести комплексную оценку текущего состояния ИС «ЕАЭД», разработать план по устранению выявленных недостатков и обеспечить его реализацию. Целесообразно рассматривать данный вопрос после проведения соответствующих работ, что позволит обеспечить эффективное функционирование системы и надежное хранение архивных данных.

Относительно работ по оцифровке архивных документов

Вместе с тем, предлагается привлечение граждан на основании заключения договора о сотрудничестве для выполнения работ по оцифровке архивных документов. Их деятельность будет строго регламентироваться правовыми актами, что обеспечит соблюдение требований безопасности при работе с документами, защиту их содержания, а также выполнение всех установленных норм. Для этого необходимо внести изменения в законодательство, регулирующие порядок привлечения граждан к выполнению таких функций.

Статью 15-1 Закона «О Национальном архивном фонде и архивах», которая регулирует перевод архивных документов в электронную форму, предлагается дополнить новым пунктом. Это создаст правовые условия для системной цифровизации архивных документов.

Пункт 5 статьи 15-1. Архивные учреждения организуют и выполняют работы по оцифровке архивных документов для обеспечения сохранности и доступности архивной информации.

1. Для выполнения работ по оцифровке государственные и ведомственные вправе вправе привлекать специализированные организации для оцифровки архивных документов на основе государственных закупок, включая тендера или прямые договоры с аккредитованными государственными ИТ-компаниями.
2. В рамках государственных архивов могут быть созданы центры или подразделения для обеспечения качества и ускорения работ по оцифровке, укомплектованные квалифицированными специалистами с опытом работы в цифровых технологиях.
3. Работы по оцифровке должны выполняться с соблюдением требований по защите конфиденциальной информации и сохранности архивных данных. Порядок выполнения таких работ разрабатывается уполномоченным органом совместно с Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности.
4. В целях предотвращения утраты данных и несанкционированного доступа применяются современные технологии защиты. Ответственность за соблюдение мер безопасности возлагается на исполнителей.
5. Финансирование работ по оцифровке осуществляется за счет бюджетных средств с учетом необходимости обеспечения высокой эффективности и минимизации затрат.

Касательно усиления контроля за информационной безопасностью в условиях цифровизации архивных данных

В условиях растущей цифровизации и хранения архивных данных в электронных форматах усиливается необходимость законодательного регулирования мер информационной безопасности.

Следует отметить, что действующая статья 16 Закона предусматривает ограничения в пользовании документами Национального архивного фонда, однако она не содержит положений, напрямую связанных с защитой информации в цифровой среде. Для устранения этого недостатка предлагается включить в закон дополнительную статью 16-2.

Статья 16-2. Ответственность за информационную безопасность электронных архивных документов

1. Ответственность за обеспечение информационной безопасности электронных архивных документов, данных архивного фонда, а также серверов, на которых они хранятся, возлагается на Комитет национальной безопасности Республики Казахстан.
2. Уполномоченный орган в области архивного дела совместно с Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан разрабатывает и утверждает нормативные требования по защите информации, хранящейся в электронных архивных системах, включая использование отечественных почтовых и облачных серверов.

3. Использование почтовых серверов и облачных сервисов, не зарегистрированных на территории Республики Казахстан или не соответствующих требованиям информационной безопасности, запрещается для обмена архивными документами.
4. Уполномоченный орган проводит ежегодный аудит состояния информационной безопасности в архивах, включая проверку использования почтовых серверов и иных информационных систем.
5. Архивные учреждения обязаны внедрять средства защиты информации и программные решения, одобренные Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан.
6. Порядок взаимодействия архивных учреждений с Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан, а также порядок и частота проведения проверок устанавливаются нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Относительно установления конкретных сроков перевода архивных документов в электронный формат

Кроме того, для повышения эффективности работы архивов и обеспечения сохранности документов необходимо установить **конкретные сроки перевода архивных документов в электронный формат**, которые определяются уполномоченным органом в области архивного дела и утверждаются соответствующим нормативным правовым актом.

В Казахстане процесс оцифровки архивных документов регулируется законодательством, однако конкретные сроки перевода документов в электронный формат на уровне нормативных правовых актов не установлены. Вопросы оцифровки решаются в рамках общей стратегии цифровизации и Комплексного плана мероприятий по реализации Архив на 2020–2025 годы, который предусматривает модернизацию архивного дела, создание единой базы данных и публикацию материалов с зарубежными архивами.

Вопросы оцифровки в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 19 сентября 2018 года № 575, утвердившее «**Правила приема, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов ведомственными и частными архивами**» также отражены, но носят общий характер, как часть процессов, направленных на модернизацию архивного дела. Например, оно может содержать указания на возможность создания электронных копий документов, но не содержит норм, устанавливающих конкретные сроки или объемы, обязательные для перевода в электронный формат. Для обеспечения системности в оцифровке архивных документов в Казахстане рекомендуется поднять на уровень Закона содержание Правил и установить конкретные сроки перевода архивных документов в электронный формат в рамках

отдельного нормативного акта, поскольку их реализация влияет на правосубъектность физических и юридических лиц.

Относительно использования Консультативного документа регуляторной политики (КДРП) в качестве основания

Консультативный документ регуляторной политики предполагает подготовку законопроекта, а не является законодательным актом. Таким образом, ссылка на КДРП в качестве основания для внесения изменений в Трудовой кодекс не является юридически корректной. Это может быть поводом для дополнительного разъяснения, поскольку сам КДРП носит рекомендательный характер и не является источником обязательного права.

Относительно предоставления международного опыта

Международный опыт по вопросам архивного дела будет представлен в рамках аналитической работы, проводимой согласно Плану работы по взаимодействию Мажилиса Парламента Республики Казахстан VIII созыва с Институтом парламентаризма.

Полагаем, что изложенные замечания позволяют улучшить качество законопроекта.
