

PROZOROVA V.B.

FRENCH ARCHIVES LAW OF JULY 15TH, 2008: HISTORY OF CREATION

В.Б. ПРОЗОРОВА

ФРАНЦУЗСКИЙ ЗАКОН ОБ АРХИВАХ ОТ 15 ИЮЛЯ 2008 г.: ИСТОРИЯ ПОДГОТОВКИ

Annotation / Аннотация

The article is devoted to the four draft laws on archives, elaborated in France between 1996 and 2008, considers how professional archivist and historian associations and public opinion were involved in it's improvement.

В статье проанализированы четыре проекта закона об архивах, разработанные в 1996-2008 гг. во Франции, показана роль профессиональных организаций архивистов и

историков, а также общественного мнения в усовершенствовании архивного законодательства.

Keywords / Ключевые слова

Declassification, archives laws, France, public opinion, privacy right. Рассекречивание, архивное законодательство, Франция, общественное мнение, защита частной жизни.

ПРОЗОРОВА Виктория Борисовна – руководитель представительства журнала «Вестник архивиста» в Европе, кандидат исторических наук, г. Париж, Франция; +33-6-77-44-28-22; vikaprozorova@yahoo.fr

15 июля 2008 г., после длительных дебатов Национальная Ассамблея Франции приняла во втором чтении новый закон об архивах № 2008-696 . Десятилетняя история подготовки этого закона очень важна для понимания проблем современного французского архивоведения, особенно потому, что сроки секретности и защита частной жизни оказались в центре внимания. Невозможно правильно оценить и сам принятый в 2008 г. закон об архивах без понимания его предыстории. Анализ подготовки этого закона также дает значительный материал для сравнения с процессом подготовки Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» ФЗ-125 от 22 октября 2004 г. Но самое главное - предыстория принятия закона об архивах 2008 г. ясно показывает значение архивной отрасли для самосознания гражданского общества, а также влияние гражданского общества на судьбу историко-документального наследия. Рассматривая историю подготовки французского закона об архивах 2008 г., представляется особенно важным ответить на два вопроса:

почему одна из ведущих архивных держав посчитала необходимым заменить закон об архивах 1979 г., ставший моделью для архивного законодательства многих стран?

какие научные и общественные силы участвовали в подготовке закона 2008 г. и продолжают участвовать в проведении архивной политики французского государства?

Почему стал нужен новый закон. В кратком интервью журналу «Аршимаг» в 2008 г. директор Управления архивов Франции Мартина де Буадефр объяснила, что назрела необходимость «привести управление архивами в соответствие с требованиями времени и потребностями современного государственного аппарата». Напомним, что первый закон об архивах Франции был принят 7 мессидора II года (24.07.1794), применялся и в течение всего XIX в., когда центральный и местный государственный аппарат Франции многократно изменялся.

Первый закон об архивах стал основой для создания многочисленных декретов и циркуляров. Заменявший его второй закон об архивах № 79-18 готовился шесть лет и был принят 3 января 1979 г., но уже во время его подготовки начинаются децентрализация и делегирование полномочий на места, никак не отраженные в его тексте. Так, в 1969-1970 гг. создаются первые Региональные управления культуры, финансирующие комплектование и просветительскую работу департаментских и муниципальных архивов, музеев и библиотек.

Децентрализация привела к созданию 22 регионов, границы которых частично совпадали с историческими провинциями Франции, и региональных органов управления: Советов, Управлений культуры, фондов и комиссий. Структура и полномочия французской архивной службы практически не изменились, но перераспределение полномочий между центром и местами имело три важных для истории архивов последствия. Во-первых, для постоянного хранения документов региональных учреждений были созданы архивные службы регионов. Архивная служба регионального уровня развивается медленно, поскольку она имеет очень мало источников комплектования. Переход департаментских архивов в подчинение Совету региона хотя и был предусмотрен в законе о децентрализации и распределении полномочий между центральной и местной властью от 7 января и 22 июля 1983 г. , но произошел лишь в 1986 г. При этом директор департаментского архива остался чиновником Министерства культуры, но поступил в распоряжение Генерального совета региона.

Специалист по архивному праву Э. Бастьен подчеркивает, что методическая опека государства над архивами сохранилась . От региональной власти департаментские архивы получили дополнительное финансирование, что позволило обновить их материальную базу. Субсидии пришлось кстати, так как изменения в составе и структуре департаментских органов управления, вызванные реформой, и сравнимые по размаху только с Великой французской революцией, позволили принять на хранение и описать фонды исчезавших учреждений.

Мы видим, что французские законы об архивах – жанр, отстающий от реальности, они не изменялись каждый раз, когда серьезно перестраивался государственный аппарат. В гораздо большей степени, чем децентрализация 1980-х гг., старение закона 1979 г. ускорили процессы формирования постинформационного общества.

Требование модернизации архивного законодательства возникает во Франции не вследствие реформ госаппарата или развития информационных технологий, а в связи с изменением отношений между гражданским обществом и государством, гражданами страны и властью. Об этом свидетельствует вся история принятия французских законов об архивах и о доступе к информации. В докладе 1995 г. «О гласности и секретности в государственной жизни», Госсовет Франции снова напомнил, что доступ к архивам – «критерий развитой демократии и венец общественного договора» .

Дебаты о проекте закона и модернизации архивной системы. Закон 1979 г. был моделью для многих стран, но французские архивисты все время стремились его улучшить. Напомним, что в комментариях М. Дюшена к тексту 1979 г. уже содержался перечень всех недостатков этого текста и последующие комментаторы развили многие положения этой критики. Уже имевшееся в законе 1979 г. определение архивов подтверждало принадлежность Франции к латинской архивной системе, в которой любой документ потенциально может поступить на вечное хранение, и с момента создания априори считается частью «национального достояния», не уточняя, когда архивист производит отбор, поскольку не было разделения архивов на «текущие» и «исторические».

М. Дюшен критиковал это слишком широкое определение за то, что если его применять буквально, то «все экземпляры изданной администрацией брошюры или отпечатанной стотысячным тиражом афиши тоже могут считаться архивными документами» . Но это расплывчатое определение «архива» имело преимущества: закон касался архивного фонда страны в целом, его государственной и негосударственной части, устанавливал общие критерии отбора, общие принципы их защиты. Именно это определение позволило Национальному архиву включить в сферу своей компетенции документы на электронных носителях и сохранить архивное достояние важных экономических субъектов, тогда как французская экономическая и политическая жизнь пульсировала в ритме национализаций и приватизаций, делегирования прерогатив государства частным фирмам и новых государственных монополий. Постепенно недостатки нового закона и принятых в его исполнение декретов становились все более очевидными. Поэтому в 1994 г. премьер-министр Э. Балладюр поручил государственному советнику Г. Бребану подготовить доклад об итогах применения закона об архивах 1979 г. в течение

последних 20 лет. Доклад Бребана был опубликован в 1996 г. и нашел широкий отклик среди историков, архивистов и общественных деятелей. Напомним основные из 40 высказанных в этом докладе предложений:

сократить сроки секретности для документов, поступивших на государственное хранение;

создать юридические механизмы, позволяющие комплектоваться документами предприятий различных форм собственности, в условиях последовательных приватизаций и национализаций различных сфер экономики ;

упрочить правовые основы комплектования государственных архивов документами политических и государственных деятелей высшего звена; напомнить, что их рабочие документы принадлежат не им, а народу и являются неотчуждаемой государственной собственностью;

улучшить юридическую защиту государственных архивов, создаваемых частными предприятиями, на которые возложены задачи общественного назначения (газовые, энергетические, транспортные и дорожные предприятия с долей государственного капитала);

ограничить и регламентировать архивный аутсорсинг частных архивов и запретить его для публичных архивов;

усилить уголовные и административные санкции за уничтожение и повреждение архивных документов как фондообразователем, так и посетителями читальных залов;

унифицировать критерии получения доступа отдельными исследователями «в индивидуальном порядке» к засекреченным документам в департаментских и Национальном архивах и расширить применение общих процедур рассекречивания.

Кроме того, опубликованный в 1997 г. доклад Государственному совету «О гармонизации текстов и улучшении права доступа граждан к государственным данным» рекомендовал снять противоречия в существовавшем архивном законодательстве. Во-первых, закон об архивах 1979 г. и закон об информации и свободах от 1978 г. по разному решали судьбу выполнивших свою первичную функцию электронных картотек, содержащих персональные данные граждан. Закон об информатике призывал их уничтожить, а закон об архивах – выборочно хранить, и только принятое в 1988 г. постановление Государственной комиссии по информации и свободам (CNIL) частично сняло это противоречие, разрешив хранение некоторых данных, историческое значение которых доказано.

Во-вторых, были противоречия между законом об архивах 1979 г. и декретами в его исполнение. Например, декрет от 3 декабря 1979 г. «о доступе к документам государственных архивов» перечислил документы, к которым применялся 60-летний срок секретности, но наложил ограничения в доступе к некоторым из них, исходя не из содержания, а лишь из статуса фондообразователя. В. Дюклер и Г. Бребан считают, что такой подход противоречит закону об архивах.

В-третьих, на практике наблюдались противоречия между законом № 79-18 «об архивах» и законом 1978 г. № 78-753 «о мерах по улучшению отношений между государственными учреждениями и населением», по которому публичные документы (постановления власти, отчеты, протоколы и статистика госучреждений, коммюнике и ответы гражданам и парламенту из министерств) имели нулевой срок секретности. Часто дела формировались так, что изначально открытые документы оказывались в архиве рядом с имеющими 30-летний срок секретности. Именно поэтому стала возможной абсурдная ситуация, когда в 2002 г. историк образования Антуан Прост был вынужден просить о «доступе в порядке исключения» к материалам...научно-практической конференции Министерства образования, в которой он сам и участвовал в 1975 г. Доклад Государственному совету «О гармонизации текстов и улучшении прав доступа граждан к государственным данным» изданный в 1997 г. констатировал много подобных противоречий.

К сожалению, первый проект закона и замечания на него из пользующихся исторической автономией архивов МИДа и Министерства обороны так и не были представлены в Национальную Ассамблею 11-го созыва (1997-2002).

Вдохновившись предложениями Бребана, группа депутатов 12-го созыва во главе с Ивом Николеном из либерально-консервативной партии «Союз за народное движение», представитель которой Николя Саркози сейчас является Президентом Франции, подала



24 сентября 2003 г. в Комиссию по культуре гораздо более радикальный законопроект № 1086 о снижении сроков доступа к архивным документам.

По закону 1978 г. № 78-753 нулевой срок секретности имели лишь документы, созданные властью для информирования общественности, а проект И. Николена предложил свободный доступ к большинству документов государственных архивов. Так, для документов ЗАГС, в зависимости от содержащейся в них информации, предлагались такие сроки секретности: свободный доступ к справке о смерти, снижение срока доступа к свидетельству о рождении со 100 до 75 лет со дня рождения. Предлагалось вдвое снизить – с 60 до 30 лет, срок секретности для документов, затрагивающих частную жизнь граждан и интересы национальной безопасности.

Предложения группы И. Николена вызвали неоднозначную реакцию. Введение нулевого срока секретности не могло кардинально изменить источниковую базу исторической науки, но оно разрывало связи между источниками комплектования и архивами. Самым безобидным эффектом «нулевого срока секретности» специалисты считают пересмотр перечней, являющихся договорами об отборе на хранение между Управлением архивов Франции и фондообразователями. Сильнейшим из «побочных», но вполне предсказуемых для абсолютного большинства архивистов, эффектом нулевого срока секретности будет несанкционированное уничтожение чиновниками наиболее интересных документов, во избежание разглашения содержащейся в них информации сразу же после их передачи на государственное хранение .

Приведем два примера, безусловно повлиявших на судьбу законопроекта Николена. В 2004 г., после победы левых на выборах в местные органы власти, имели место случаи массового уничтожения архивов мэрий за период правления уходящих правых по составу кабинетов. Поскольку эти факты попали на первые полосы местных газет, Ассоциация архивистов Франции (ААФ) выпустила коммюнике с тщетным напоминанием

законодательного запрета на несанкционированное уничтожение документов местной власти. В начале 2005 г., накануне введения в действие закона о свободе информации в Англии, была несанкционированно уничтожена значительная масса документов. Требуя максимальной гласности от государства и общества, и депутаты, и архивисты настаивали на необходимости усилить в соответствии с европейскими директивами о защите частной жизни защиту персональной информации, поступившей в архивы.

Обсуждая законопроект 2003 г., французское общество осознало необходимость ответственного, взвешенного подхода к открытию архивов.

Кодекс национального достояния и позднейшие проекты закона об архивах. Кодификация законодательства о национальном достоянии, то есть объединение архивного, археологического, музейного, библиотечного и других касающихся остатков прошлого законодательств в «Кодексе национального достояния» (le Code du patrimoine – далее Кодекс НД), работа над которой началась еще в 1952 г., также стала стимулом для пересмотра закона об архивах. Внедрение Кодекса НД ожидалось к столетию закона о памятниках истории и архитектуры в 2013 г., но европейское строительство потребовало досрочного введения в действие законодательной части Кодекса - уже 24 февраля 2004 г.

Новый кодекс содержал два «сквозных», общих для всех видов национального достояния, раздела и пять тематических. Первая, «сквозная» часть содержала общие положения о приобретении и обороте культурных ценностей, вторая – тематическая, была посвящена архивам, третья – библиотекам, четвертая – музеям, пятая – археологическим источникам, шестая – памятникам архитектуры. Седьмая часть уточняла, какие положения кодекса применимы в заморских департаментах. Хотя работа над законодательной частью кодекса завершилась до принятия нового закона об архивах, кодификация позволила заполнить некоторые лакуны, снять несколько

противоречий, облегчить взаимопонимание между специалистами и предложить новые решения.

Поэтому 24 августа 2006 г. министр культуры Донадье де Вабр передал на рассмотрение Национальной ассамблеи новый проект закона об архивах , позволявший:

облегчить доступ к документам государственных архивов;

улучшить юридическую защиту частных архивов, внесенных в реестр «памятников истории» (статус близкий к «памятникам истории и архитектуры»);

снять противоречия в существующем законодательстве о публичных архивах (понятие идентичное «государственной части Архивного фонда РФ»);

усилить уголовные санкции за повреждение или уничтожение архивного достояния.

Поясним наиболее важные из названных положений, которые, по мнению Жюль Морена – председателя «Ассоциации пользователей Национального архива» и школьного учителя истории, хотя бы частично соответствовали чаяниям историков.

В духе закона 1978 г. об отношениях между обществом и администрацией предлагалось увеличить количество документов доступных без ограничений. Предлагался свободный доступ к текущим государственным архивам и к не содержащим персональной информации документам ЗАГС (справки о смерти, сводные таблицы по актам гражданского состояния за десятилетие).

Историк Ж. Морен особенно положительно оценил снижение и унификацию сроков секретности в законопроекте. Если закон 1979 г. устанавливал шесть сроков секретности длительностью от 60 до 100 лет, то проект закона 2006 г. предлагал всего три срока длительностью от 25 до 100 лет. Основной срок секретности, организующий всю систему защиты информации, равнялся 50 годам. Под него попадали документы, имевшие по закону 1979 г. более длительные сроки секретности: во-первых, документы о государственной безопасности, внешней политике и статистике (ранее – 60 лет), во-вторых, документы судебных учреждений и нотариусов и брачные контракты (ранее – 100 лет).

Представленный в Национальную Ассамблею проект закона также включал совершенно новую для французского архивного права категорию документов «вечной секретности»,

предложенную в 1996 г. Г. Бребаном. Но если Г. Бребан предусматривал этот исключительный режим секретности только для документов о производстве оружия массового уничтожения, договора, о нераспространении которого подписала Франция, то проект закона 2008 г. распространил его и на документы о лицах, сотрудничающих на конфиденциальной основе с органами ведущими (контр) и разведывательную и оперативно-розыскную работу.

Рассмотрев закон в первом чтении 8 января 2008 г., Сенат предложил увеличить срок секретности для документов, «касающихся частной жизни или содержащих оценку людей с нравственных позиций» с 60 до 75 лет, чтобы привести его в соответствие с произошедшим с 1979 г. увеличением среднего срока жизни на семь лет. Сенаторы прислушались к мнению Высшего совета нотариата, доказавшего на конкретных примерах, что невозможно ограничить доступ к нотариальным документам 50 годами с момента создания. Например, брачный контракт, заключенный кем-либо в 25-летнем возрасте, будет доступен всем, когда подписавшему его исполнится всего 75 лет. А завещание, составленное кем-то в тридцатилетнем возрасте, окажется в свободном доступе, когда многие названные в нем, будут живы. Журналист Давид Фонтэн в статье «Архиконтролируемые архивы» возразил, что нотариусы стремились защитить через увеличение срока секретности семейные тайны своих клиентов и... свои рабочие места. К сожалению, во Франции, как и России, законодательство и судебная практика не содержат ясного определения «частной жизни». Законодательная комиссия предложила, применительно к архивам, считать, что «сфера частной жизни охватывает существование каждого, в которое никто не может вмешаться без разрешения» и включила в эту сферу «здоровье, религиозные, нравственные, философские, политические убеждения, семейную и эмоциональную жизнь, переписку и жилище». Информация о частной жизни считается «персональной». Закон № 78-17 «об информатике и свободах» определяет ее как «сведения, позволяющие в любой форме, прямо или косвенно, идентифицировать физическое лицо, к которому она относится». Удлиняя сроки секретности во имя защиты «частной жизни» французские законодатели и в 2008 г. предусмотрительно не дали ее сколько-нибудь точного определения.

Продолжение следует

You can read completely article in the russian historic-archival magazine “The Herald of an Archivist”. Read more about terms of subscription [here](#) .

Полностью материал публикуется в российском историко-архивоведческом журнале ВЕСТНИК АРХИВИСТА. Ознакомьтесь с условиями подписки [здесь](#) .