

Анка Игнатова/A. Ignatova

ДОСТЪПЪТ ДО ДОКУМЕНТИТЕ ОТ СЪСТАВА НА
НАЦИОНАЛНИЯ АРХИВЕН ФОНД
(ИСТОРИЯ И СЪВРЕМЕННО СЪСТОЯНИЕ НА
ПРОБЛЕМА)

*The Access to the Documents of the National Archival
Funds
(History and Contemporary State of the Problem)*

In the epoch of globalization and new information technologies, in the conditions of growing democracy and increasing interest towards history and historical truth the problem of the free access to archival documents is particularly topical.

This paper discusses the attempts at resolving the problem of the access to the archival wealth of Bulgaria in the period of organized archival work, i.e. in the time after 1951 when the setting up of a network of archives started. The central place in the paper is designated for the legal aspect of the problem which is determined by the general policy of access to information in the country and by the legislation concerning the archives in particular. The author lays stress on the present state of the legislation based on the Law of the National Archival Funds passed on 29th of June, 2007. The attempts at bringing together all the valuable documents in the archives are studied. In contrast to the rest of the institutions which keep parts of our archival legacy the archival centres place the documents at the disposal of the users and with regard to this they form scientific and reference guides for them. The real access to the documents which is the second aspect of the problem, is realized exactly through the archival reference guides that secure the search for documents and information within an archive group, in an archive centre, in several archives, in the network of archives as a whole, and outside it. In this connection the question of their availability and quality is discussed as well as the setting up of an automated information system on which the effective use of the National Archival Funds depends. The third aspect of the problem has not been missed either – the physical access, the use of the documents in the reading rooms of the archives.

Проблемът за свободния достъп до архивните документи е в основата на организацията и функционирането на архивната система във всяка страна. Според Речника на българската архивна терминология под “достъп до архивни документи”

следва да се разбира “предвидени с нормативни актове ред и условия за използване на документите в архива”¹. В същия смисъл е и дефиницията на това понятие в Рекомендация №R/2000/13 от 13.VII.2000 г. на Европейския съюз за достъп до архивите: “възможността да бъдат използвани архивни документи в съответствие с правната уредба”². Тези определения отразяват само правния аспект на проблема, който се определя от общата политика на достъп до информация в държавата, базираща се на следните три принципа: правото да се знае (или правото на получаване на информация), защита на конфиденциалната информация и равенство на достъпа до информация. Проблемът има и друг не по-маловажен аспект, който предполага необходимост от съответната организация на документите в архива чрез тяхната класификация и описание и се осъществява чрез системата на научно-справочен апарат към тях, включваща взаимно свързани справочници и информационни документи на архивите, създадени за осигуряване съхранението и търсенето на документи и документна информация. От пълнотата и качеството на научносправочния апарат зависи в крайна сметка реалният достъп до архивните документи, тяхното използване в читалните зали на архивите, което е третият аспект на проблема, означаван като физически достъп до архивните документи³.

Отделни страни на този проблем са разглеждани в научната литература⁴. С настоящия доклад, без претенции за изчерпателност, се цели да се представят цялостно в исторически план опитите за решаването на въпроса с достъпа до националното архивно богатство в периода на организираното архивно дело у нас, като на този фон се откроят разминаванията между регламентираните в нормативно-разпоредителните документи изисквания и тяхното изпълнение. Акцентира се върху съвременното състояние на проблема, основащо се на приетия на 29.VI.2007 г. Закон за Националния архивен фонд.

Началото на организираното архивно дело в България се поставя с Указ № 515 на Президиума на Народното събрание от 10.X.1951 г., в който се изтъква, че “с цел да се централизира отчитането, регистрацията и съхраняването, а също така научното и практическо използване на документалните материали, принадлежащи на Народна република България, създава се Държавен архивен фонд”⁵. Впоследствие това понятие, което е синоним на национално документално наследство, е дефинирано в Закона за Държавния архивен фонд от 1974 г. като “съвкупност от ценни, явни и поверителни документи, които са създадени от дейността на учрежденията, научните, стопанските, обществените и други организации независимо от времето, мястото и начина на създаването им и които се съхраняват от органите за управление на Държавния архивен фонд или се водят на отчет от тях” (чл. 2, ал. 1) и в него “могат да се включат и документи със стопански, научен, културен, политически, религиозен и друг характер, собственост на български граждани и на техни организации” (чл. 2, ал. 2)⁶. Първоначално органите за управление на Държавния архивен фонд, посочени най-общо в Указ №515 от 10.X.1951 г. и конкретизирани в поднормативния акт – Министерско постановление №344 от 18.IV.1952 г.⁷, въз

основа на който започва на практика изграждането на националната ни архивна мрежа, са: Архивно управление (провеждащо единна държавна политика в областта на архивното дело); Централен държавен исторически архив; Централен държавен архив на Народна република България и окръжните държавни архиви. На съхранение в тях подлежат, съгласно чл. 5 на Указа, и намиращите се по това време в библиотеки, музеи, институти и други учреждения документи от състава на Държавния архивен фонд. Изключение се прави единствено за документите на БАН и нейните членове, които се предават в Архива на Академията⁸.

Изпълнението на залегналото в чл. 5 на Указа изискване е от значение с оглед осъществяването на пълна централизация на архивното дело по съветски образец и спазването на основния принцип в архивистиката – за единство и недробност на архивните фондове, с което в определена степен се гарантира достъпът до документите от състава на Държавния архивен фонд, доколкото архивите като публични институции са задължени да предоставят документите за използване и в тази връзка да изградят научносправочен апарат към тях. Още в началото на организираното архивно дело се проявяват трайни децентралистични тенденции. Причината за това може да се търси в недостатъчното отчитане на българската реалност и традиции при изготвянето на нормативните актове. Поради сравнително късното създаване у нас на специализирани архивни учреждения със задачата да издирват и съхраняват за поколенията документалното наследство на страната се занимават различни институции – читалища и Българското книжовно дружество, още от епохата на Възраждането, както и библиотеки, музеи и някои други учреждения, създадени в следосвобожденска България.

След обявяването на Указ № 515 от 1951 г. и Министерско постановление № 344 от 1952 г. особено упорита съпротива да предаде събраните документи оказва Народната библиотека в София, която по силата на Закона за Народното просвещение от 1921 г. е натоварена да изпълнява ролята и на държавен архив, но временно – до създаването на самостоятелно архивно учреждение. Поради специфичния характер на документите на някои ведомства – военно, на вътрешните и на външните работи, с отделни правителствени решения се регламентира постоянното им съхранение в самостоятелни архиви, които се ползват с автономен статут, каквато е и практиката в повечето държави. Със Закона за Държавния архивен фонд от 1974 г. и Правилника за неговото прилагане⁹ се премахва в известна степен противоречието между нормативна база и реално състояние на архивното дело като се признава правото на органи за управление на Държавния архивен фонд не само на държавните архиви, а също и на следните ведомствени архиви с постоянен състав на документите: Архив на МВР, Архив на МВнР, Централен военен архив в гр. Велико Търново, Научен архив на БАН, Геокартфонд при Главно управление “Геодезия и картография”, както и на Ръкописно-документалния сектор при Народна библиотека “Кирил и Методий” – за документи от феодализма и османското владичество.

Предвиденият в Правилника Централен кино-фото и фоноархив не се изгражда, като грижата по комплектуването, съхраняването и използването на документите на технически носители продължава да се извършва от Българската национална филмотека, архивите на Българското национално радио и Българската национална телевизия и др. По силата на Закона се създава Централният държавен технически архив и се дава право на мемориалните музеи да съхраняват архивни документи, като в неговото допълнение от 1987 г. е уточнено: “само за личностите, за които са създадени”¹⁰. Усилията на Архивно управление да концентрира документите от състава на Държавния архивен фонд, разпръснати в различни културни институти и най-вече в музеите, продължават близо четири десетилетия, без постигане на желания резултат. Основната причина е в залегалите в нормативната база на музеите постановки, влизащи в противоречие с архивното законодателство.

Два месеца след появата на Указ №515, на 31.XII.1951 г., излиза Постановление №1608 на Министерския съвет¹¹, което дава право на музеите да събират и съхраняват наред с останалите паметници на културата и документи. Съгласно отменитото го Министерско постановление №165 от 5.VIII.1958 г.¹² се отнема правото им да съхраняват документи от състава на Държавния архивен фонд. С издадената няколко месеца по-късно “Инструкция за държавна регистрация на музейните фондове”¹³, според която музейните фондове включват и оригинални документални материали, на практика се възстановява старото положение. В тази насока е и Наредба № 47 на Министерството на просветата и културата от 24.XI.1961 г., издадена въз основа на Министерско постановление №23 от 24 февруари същата година, с която се разрешава на музеите, а също и на картинните галерии, библиотеки, научните институти, театрите, оперите, цирковете, киностудиите да купуват архивни материали при условия и ред, утвърдени от Министъра на просветата и културата. Архивите не фигурират в постановлението, тъй като чл. 30 на Указа забранява документите от състава на Държавния архивен фонд да бъдат обект на покупко-продажба и други сделки. При приемането на лични фондове служителите в държавните архиви обикновено убеждават притежателите им да направят дарение, но в някои случаи изплащат и възнаграждение, което не е толкова високо. Предлагайки по-висока цена, музеите и другите институти успяват да обогатят своите сбирки и в редица случаи това е свързано с разпокъсване на архивни фондове.

Нарушаването на целостта на архивните фондове, които представляват исторически формирани комплекси от документи, води до намаляването на тяхната информативност, затруднява тяхното използване. Това е и основният мотив на Архивно управление в опитите му да осъществи възложената му от законодателя централизация в областта на архивното дело. В тази връзка се изготвят множество докладни записки с предложения, провеждат се и няколко заседания на Научния съвет при Архивно управление, вземат се и конкретни решения, сред които и това за регистрацията на всички документи от състава на Държавния архивен фонд в Централната фондова картотека при Главно управление на архивите, дори излиза

Заповед № I-5307 от 15.XII.1965 г. на заместник-председателя на Комитета за изкуство и култура за предаването в шестмесечен срок на събраните от различни неархивни институции документи от състава на Държавния архивен фонд в съответните архиви¹⁴. Със Закона от 1974 г. се прави известен компромис като се дава право на мемориалните музеи да съхраняват документи от състава на Държавния архивен фонд, а на останалите музеи – отделни документи, които не са част от цялостен архивен фонд (чл. 8, ал. 1). Съгласно чл. 21, ал. 1 от Правилника за прилагането на закона архивни документи и колекции, които са архивни фондове и части от тях, съхранявани в библиотеки, музеи, художествени галерии, институти, читалища, манастири и други учреждения, стопански и обществени организации, подлежат на предаване в съответните архиви съобразно техния профил в тригодишен срок от влизането му в сила. Учрежденията и организациите, притежаващи документи или сбирки от документи, нерегистрирани като съставна част от Държавния архивен фонд, се задължават да ги декларират пред съответните архивни органи в шестмесечен срок от влизането на Правилника в сила, а новите постъпления – в края на всяка следваща година. На Главно управление на архивите се възлага да води на отчет архивните фондове и документи, съхранявани в архивите и музейните сбирки (чл. 21, ал. 2 от Правилника). Известни надежди за изпълнение на изискванията, залегнали в Закона и Правилника, дават решенията, взети на проведеното през месец април 1976 г. в националния парк-музей “Шипка-Бузлуджа” съвместно съвещание на музеи и архиви. В издаденото една година по-късно Постановление №32 на Централния комитет на Българската комунистическа партия и Министерския съвет “За по-нататъшно развитие и усъвършенстване на архивното дело в България” се посочва кратко, но ясно: “органите за управление на Държавния архивен фонд да засилят работата си за концентрацията на архивните документи”¹⁵. Въпреки редицата правителствени решения много малко са музеите, библиотеките, читалищата и други институции, които предават притежаваните от тях документи в държавните архиви. Останалите, които продължават да съхраняват и събират документи от състава на Държавния архивен фонд, с малки изключения, дори не ги регистрират в Централната фондова картотека. Така остава неизвестно количеството ценни документи, съхранявани извън системата на държавните архиви. Правото на музеите да събират и съхраняват документи се регламентира от Закона за паметниците на културата и музеите от 1969 г., действащ и до днес след множество поправки и допълнения. Достъпът до тези документи, макар да е гарантиран от посочения закон, е нереален на практика. Липсват, с много малки изключения¹⁶, необходимите общодостъпни архивни справочници, от които всяко заинтересовано лице да може да се информира за техния състав и съдържание.

Със Закона за Държавния архивен фонд се прави опит да се легитимират намиращите се в частни лица ценни документи. Според Указ № 515 от 10.X.1951 г. ценните за държавата и обществото документи от личен произход са съставна част от Държавния архивен фонд, но в действителност към тяхното принудително

изземване от страна на архивите се е пристъпвало само в изключителни случаи. Според Закона от 1974 г. те “могат да влизат в състава на Държавния архивен фонд”, т. е. те не са задължителен източник за неговото попълване. Регламентират се следните начини за приемането им в архив: дарение; завещание или покупка от техните създатели или лицата, които са ги придобили (чл. 14). Ценни архивни документите, придобити от граждани по наследство, дарение, завещание или по друг начин, подлежат на деклариране пред органите за управление на Държавния архивен фонд в шестмесечен срок от придобиването или узнаването за това и могат да се прехвърлят само на тях (чл. 15). При опасност от унищожаване или изнасяне извън страната те могат след смъртта на техните създатели да се отчуждават по реда за отчуждаване на имоти за държавна или обществена нужда. Придобиването на лични архивни фондове и документи от страна на архивите, независимо по какъв начин, не засяга авторските права (чл. 14, ал. 3).

Със Закона се разширява обхватът на Държавния архивен фонд с копията на документи за българската история, съхранявани в чуждестранни архиви, музеи, библиотеки, а с измененията от 1987 г. и с новите електронни документи. През 1978 г. в структурата на Централния държавен исторически архив се формира национално архивохранилище за комплектуване, обработка и използване на копия на чуждестранни документи. Още през 1964 г. с Решение на тогавашния Комитет за изкуство и култура официално се възлага на архивите организирането на централизирано и съгласувано между различните учреждение издирване, копиране и използване на копията на документи за българската история от чужбина. Регистрирането им в самостоятелен раздел на Централната фондова картотека и издадените справочници за тях¹⁷ осигуряват ефективното им използване.

В периода на тоталитарната държава потребителите на архивна информация на практика имат свободен достъп до централните и окръжни държавни архиви, както и до Ръкописно-документалния център на Народна библиотека “Кирил и Методий” и Научния архив на БАН. Съгласно чл. 24 на Указ №515 от 1951 г. документите от състава на Държавния архивен фонд “могат да бъдат използвани за научно изследване, за публикация в печата, за масова културно-просветна работа, за справки и за снемане преписи и извлечения”. Според първоначалния текст на чл. 25 на Указа редът за използването, възпроизвеждането и разпространяването им се урежда от Архивно управление, а през 1963 г. към него е добавено, че за документите от външнополитически характер се определя от МВНР¹⁸. Едва през 2000 г. е постигната договореност между председателя на Главно управление на архивите и министъра на външните работи за либерализиране на режима за използване на документите и предаването им до 1975 г. в Централния държавен архив, създаден в началото на 1993 г. на базата на комплексите от документи на трите централни държавни архиви¹⁹. Достъпът на чуждестранни учреждения и граждани е усложнен. Разрешение се дава само от Архивно управление, като исканията се отправят чрез МВНР. Принципно условията на достъпа не се променят и със

Закона за Държавния архивен фонд от 1974 г. и Правилника за неговото прилагане. Българските граждани, които желаят да използват архивни документи задължително подават писмена молба до началника на съответния архив като посочват интересувашата ги тема, необходимите им документи и целта на използването, т.е. те трябва да докажат необходимостта да работят със съответните документи. При използването на документна информация, “несъобразно с даденото разрешение”, се предвиждат санкции, т. е. декларираният в закона свободен достъп на практика се ограничава от темата на изследването (чл. 34, ал. 1 от Правилника). Известно е, че в периода до началото на 90-те години на ХХ в. редица теми, предимно от най-новата българска история, си остават табу. Правилникът за прилагането на Закона за Държавния архивен фонд позволява на потребителите на архивна информация да правят извлечения от документите, да копират чертежи, планове, скици и други подобни само след получаване на съответното разрешение от началника на архива и като употребяват разрешенията от архива подходящи пособия (чл. 32). За нарушителите на установения с наредба на началника на Главно управление на архивите вътрешен ред в читалните на държавните архиви се предвижда лишаване от правото да ползват документите (без да е посочен определен срок), като могат да подлежат и на по-тежки наказания според конкретния случай (чл. 33). Българските граждани нямат право без разрешение на Главно управление на архивите да предават на чуждестранни учреждения, организации и частни лица копия на документи или сведения за документи от състава на Държавния архивен фонд. Копия на документи за чуждестранни потребители на архивна информация се предават чрез Главно управление на архивите.

Използването на документите в оригинал, фотокопия и микрофилми се извършва в читалните на архивите. Въвеждат се ограничения по отношение оригиналите на особено ценни и много стари документи и за необработените фондове, които се предоставят на читатели по изключение. Пак с цел опазване на документите по-късно се забранява използването на оригинали при наличие на техни копия. Чл. 28, ал. 4 на Правилника от 1975 г., който допуска използването на архивни документи от учреждения и организации извън читалните (с разрешение на началника на архива за срок до три месеца), впоследствие отпада и се разрешава извън архивите да бъдат използвани само копия на архивни документи. В Правилника за прилагането на Закона за Държавния архивен фонд не се посочват никакви ограничения във връзка с достъпа до документите от личен произход. В действителност лицата, дарили или завещали документи, имат право да поставят условия във връзка с използването им и те се спазват на практика. В допълнението на Закона от 1987 г. изрично се посочва, че личните документи от състава на Държавния архивен фонд са собственост на граждани (чл. 4, ал. 1).

Установените у нас изключително кратки срокове на достъп до документите – 10 години на централните и окръжни учреждения, организации и предприятия и 5 години на всички останали, имат и своите негативни последици – укриване от фондо-

образователите на документи с дългосрочно оперативно значение. За фото-фонокино документите този срок в Указа е определен на 3 години, а със Закона от 1974 г. е удължен на 10 години. По отношение на регистрите за гражданско и имотно състояние той е съответно – 75 години (според Указа) и 100 години (според Закона). Все пак законодателят дава възможност за известна промяна в сроковете на учреденско съхранение на документите. Според Указа това може да се извършва “в отделни случаи” от Министерския съвет по предложение на Архивно управление. Крайният срок на учреденско съхранение се установява на 25 години, а изключение се допуска само за регистрите за гражданско и имотно състояние. В Закона не се фиксира краен срок, след който учреденията задължително предават ценните си документи на органите за управление на Държавния архивен фонд. Установяването на по-дълги или по-кратки срокове за някои видове документи с оглед на техния характер или защита на интересите на държавата и гражданите се извършва от Министъра на информацията (докато държавните архиви са на негово ведомствено подчинение), съгласувано с министерството на правосъдието, с министерството на финансите и със съответното заинтересувано ведомство (чл. 10, ал. 2), а покъсно – от началника на Главно управление на архивите при Министерския съвет и заинтересуваното ведомство. Поради тези изключителни кратки срокове на учреденско съхранение в държавните архиви постъпват и документи, чиито срокове на поверителност още не са изтекли. За целта още през 1952 г. се създават специални секретни структурни звена в централните и местни архиви. На фона на цялостния документален комплекс на държавните архиви броят на поверителните документи е незначителен. Достъпът до тях е ограничен, като условията за това са регламентирани в специален правилник. Периодично тази категория документи подлежи на разсекретяване.

Върху режима на достъп до документите, съхранявани в системата на държавните архиви, влияние оказват редица фактори. С излизането през 1961 г. на архивите от ведомствената подчиненост на МВР присъщата за първото десетилетие от историята им секретомания постепенно е преодоляна и достъпът се либерализира²⁰. През следващите години те са подчинени на Министерството на просветата и културата (1961–1963 г.), Комитета за изкуство и култура (1963–1972 г.), Министерството на информацията и съобщенията (1972–1976 г.), а от 1976 г. – на Министерски съвет. С годините нараства броят на документите и се засилва интересът към тях. Архивите все повече се отварят към обществото и се стремят да отговорят на нарасналата информационна потребност, публикувайки редица пътеводители, инвентарни описи, каталози, тематични и фондови прегледи, документални сборници. Чрез разнообразни форми на популяризаторска дейност – документални изложби, телевизионни и радиопредавания, публикации в ежедневния и периодичен печат, архивните документи достигат до широки слоеве от обществото. Същност сред основните задачи на държавните архиви, още от самото им създаване, е да осигуряват използването на съхраняваните от тях документи, т. е. да ги

направят реално достъпни за потенциалните потребители на архивна информация, както и да ги популяризират.

Достъпът до документите, засягащи външната и вътрешна сигурност и отбрана на страната ни, както във всяка една суверенна държава, е ограничен. Редът и условията на достъп до Централния военен архив, архивите на МВР и МВнР, които съхраняват значително количество поверителни документи, се определя със собствени правилници. В тези архиви обикновено читателят е лишен от възможността сам да подбере дори необходимите му явни документи, тъй като голяма част от научносправочния апарат към тях е само за служебно ползване. Това се дължи на факта, че явни и поверителни документи често са описвани в общи инвентарни описи. В тези архиви на практика липсва процедура по регулярно разсекретяване на документи с изтекъл давностен срок. По принцип документите, създадени като поверителни след 1944 г., си остават такива до смяната на режима в края на 80-години на ХХ в. Разбира се, една значителна част от тази категория документи съдържат информация, чието разгласяване не е в интерес на комунистическите управници.

Промените, които настъпват в архивната система в резултат на реформите в обществено-политическия живот на страната след 1989 г.²¹, водят до разширяване на достъпа до националния архивен ресурс. Най-напред обществото получава свободен достъп до архивните документи на Българската комунистическа партия, съхранявани в създадения през 1946 г. Централен партийен архив²² и изградената по-късно мрежа от окръжни партийни архиви, които години наред са закрити не само за обикновените граждани, но и за повечето изследователи. Строго регламентираният ред за използване на документите в бившия Централен партийен архив, утвърждаван от Секретариата на Централния комитет на Българската комунистическа партия, включва множество ограничения и преди всичко по отношение на фондовете, категоризирани като поверителни. След 1983 г. въз основа на Решението на Секретариата “За усъвършенстване на архивното партийно дело” се правят известни опити за преодоляване на субективизма при определяне ограниченията в достъпа, без това да противоречи на защитата на партийните интереси и държавната тайна, както и на личния живот на граждани и партийни дейци. Отстраняват се редица неоправдани затруднения и редът става по-свободен в сравнение с предишните десетилетия. Научносправочният апарат на Централния партийен архив, както и на окръжните партийни архиви по принцип е предназначен само за служебно ползване, липсват публикувани справочници дори с най-обобщени данни за състава и съдържанието на фондовете²³. Отстраняването на Комунистическата партия от водещото място в държавата след 10.XI.1989 г. засяга статута и дейността на партийните архиви. Засилва се общественият и политическият натиск за предаването на документалния комплекс на Централния партийен архив на държавно съхранение и използването му без каквито и да е ограничения. На основата на сключения на 8 юли 1993 г. договор между Висшия съвет на Българската социалистическа

партия и Главно управление на архивите документите на Централния партиен архив се предоставят за понататъшно съхранение и използване в новосъздадения Централен държавен архив, а тези на бившите окръжни партийни архиви — в съответните регионални държавни архиви. Използването им става на общо основание по реда, установен в системата на държавните архиви. Издадените от Главно управление на архивите през 2000 и 2003 г. пътеводители за документите на бившия Централен партиен архив²⁴, наред с професионално изработените инвентарни описи, се явяват важна предпоставка за понататъшно им ефективното използване.

Разширява се достъпът и до документите на Централния военен архив, Архива на МВР, Архива на МВНР в резултат на започналия процес на разсекретяване на документи, свързани с репресивния режим на тоталитарната държава и такива, чиито срокове за защита на съдържачата се в тях информация вече са изтекли. През 1997 г. се приема Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб²⁵, който е отменен с влизането в сила през 2002 г. на Закона за защита на класифицираната информация²⁶ (§ 37, т. 1 от заключителните разпоредби). С последния се регламентира, в синхрон със законодателството на страните членки на НАТО, редът и условията за предоставяне на достъп до информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и до чуждестранна класифицирана информация. Съгласно чл. 3, ал. 1 достъп до класифицирана информация се предоставя само на лица, получили разрешение за достъп, при спазване на принципа “необходимост да се знае”*, освен ако този закон предвижда друго. Текстът на чл. 19 визира и “лица, получили разрешение за достъп до класифицирана информация във връзка с изпълнението на конкретно възложена задача”. Разрешението или отказът за издаване на разрешение за достъп се издава от упълномощените от закона органи. Отказът не подлежи на обжалване по съдебен ред (чл. 57, ал. 5).

По силата на обнародвания на 19.XII.2006 г. Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия²⁷ документите на тези служби за периода от 9.IX.1944 г. до 16.VII.1991 г. вече не представляват класифицирана информация по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация. За тяхното съхранение се предвижда създаване на централизиран архив (чл. 1, ал. 3). Съгласно чл. 31, ал. 1, т. 3 на Закона и чл. 37, ал. 1, т. 2 от Правилника за дейността на комисията, създадена във връзка с този закон²⁸, всеки има право на достъп до тази категория документи “за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност” по реда на Закона за достъп до обществена информация. Организацията на достъпа е регламентирана в глава IV

* Принципът “необходимост да се знае” се състои в ограничаване на достъпа само до определена класифицирана информация и само за лица, чиито служебни задължения или конкретно възложена задача налагат такъв достъп (чл. 3, ал. 2 на Закона за защита на класифицираната информация).

на Закона и глава V на Правилника. Редът за достъп до централизирания архив се определя с правила, приети с решение на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.

Приетите в началото на XXI в. Закон за достъп до обществена информация, Закон за защита на класифицираната информация и Закон за защита на личните данни са пряк резултат от усилията на страната ни за присъединяване към структурите на Европейския съюз и произтичащата от това необходимост от синхронизиране на законодателството ни с общоевропейското.

В края на XX и началото на XXI в. въпросът за достъпа до архивните документи е един от най-дискутираните проблеми от международната архивна общност. През 1997 г. XXXII международна конференция на Кръглата маса на архивите (CITRA)* прие Рекомендация за достъпа до архивите. В обяснителния доклад към нея се изтъква, че архивите представляват основна и незаменима част от културното наследство, съхраняват паметта на нациите и народите, а дълготрайността на паметта на човечеството до голяма степен зависи от тях. Подчертава се, че тази констатация придобива особено значение за Европа с оглед нарастващия интерес на хората към историята и историческата истина, протичащите административни реформи в страните, тръгнали по пътя на демократизацията, както и поради изключителната широта на промените в областта на създаването на документи, дължаща се на разрастването на публичната власт и на развитието на техниката²⁹. Според Рекомендацията общите принципи и условия на достъп до архивните документи във всяка страна трябва да бъдат включени в архивното ѝ законодателство, като бъдат координирани и хармонизирани със законите, отнасящи се до сродни области. Те трябва да гарантират свободен достъп до публичните архиви на всеки гражданин без оглед на националност и професия, а за неговото осъществяване справочниците трябва да покриват всички документи, съдържащи се в съответния обем и да отбелязват онези с ограничен достъп.

Съобразяването на страните членки на европейската общност с общите принципи на достъпа, залегнали в Рекомендацията, утвърдена от Комитета на министрите на Европейския съюз през 2000 г., са от основно значение и за изграждането на общо европейско архивно пространство. Съгласно препоръката на Европейския съюз (2005/8835/CE) от 14.XI.2005 г. за ефективни действия и засилено сътрудничество в областта на архивите в Европа, се взема решение за създаване на Група на европейските архивисти към Европейската комисия. Сред петте основни приоритетни области на дейност на Групата е създаването и поддържането на портал в Интернет, даващ достъп до документите и архивите в Европа³⁰.

* Най-важният международен архивен форум след световните конгреси, който се провежда всяка междуконгресна година.

Необходимостта от съгласуването на нормативна ни уредба в областта на архивното дело с европейското законодателство и с посочената препоръка на Европейския съвет от 14.XI.2005 г. е основният мотив за предлагането на изцяло нов архивен закон, който XL Народно събрание на Република България прие на 29.VI.2007 г. В Закона за Националния архивен фонд³¹ са залегнали редица постановки, с които се цели разширяване на достъпа до архивните документи. Въвежда се понятието Национален архивен фонд, който в чл. 3 на Закона се определя като постоянно погълваща се съвкупност от ценни документи, отразяващи материалния и духовния живот на обществото. То е с по-широк обхват от използваното досега, директно заимствано от съветската архивна терминология, понятие Държавен архивен фонд. Националният архивен фонд включва и архивните документи на частни лица, недържавните структури, както и документите, които са свързани с историята на България и се съхраняват извън пределите на страната ни. Формата на собственост върху тези документи и мястото на съхранението им не се променя, поради което не е необходимо те да постъпват за съхранение в държавните архиви. Съгласно чл. 6, ал. 1 документи на Националния архивен фонд могат да се съхраняват в: държавни архиви; архиви и архивни сбирки на културни и други публични институции; архивни сбирки на държавни и общински музеи и библиотеки; архивни сбирки на читалища и религиозни институции; частни архиви. Държавните архиви — Централния държавен архив, Централния военен архив и териториалните архиви, запазват досегашния си статут на дирекции, като преминалият от 1.I.2000 г. на пряко подчинение от Министерството на отбраната към Главно управление на архивите Централен военен архив в гр. Велико Търново се преименува на Държавен военноисторически архив. Архивите, които запазват правото си да съхраняват документи от определен вид, период или начин на създаване, са: Направление “Ръкописно-документално и книжовно наследство” на Народната библиотека “Св. св. Кирил и Методий”, Научният архив на БАН, Българската национална филмотека, Архивът на българската национална телевизия, Архивът на Българското национално радио и Държавният геодезически, картографски и кадастрален фонд (Геокартфонд) на Агенцията по геодезия, картография и кадастър. С новия закон статут на ведомствен архив с постоянен състав на документите получава Архивът на Националния институт за паметниците на културата. Прави впечатление, че сред тази категория публични архиви вече не фигурират Архивът на МВР и Архивът на МВнР. От това следва, че документите им подлежат на предаване в държавните архиви, освен ако за тях не се има предвид чл. 39 – “други архиви се създават със специален закон”. Засега единствено специализираният архив за документите на Държавна сигурност и Разузнавателните служби на Българската народна армия е легитимен според този член.

Със Закона за Националния архивен фонд срокът на учрежденско съхранение на документите на държавни и общински институции се удължава на 20 години, независимо дали са фондообразователи на централни или териториални архиви

(чл. 46, ал. 1), като друг срок, извън този, се определя само със закон. Документите, съдържащи класифицирана информация, подлежат на предаване в държавните архиви след изтичане на сроковете, определени в Закона за защита на класифицираната информация. Те са различни в зависимост от нивата на класификация за сигурност на информацията, отразени в съответните грифове за сигурност: за строго секретните документи е 30 години от датата на създаването им, за секретните – 15 години, за поверителните – 5 години и за съдържащите служебна тайна – 2 години. С разрешение на Държавната комисия за сигурност на информацията (ДКСИ), тези срокове могат да бъдат удължавани, когато националните интереси налагат това, но с не повече от първоначално определените. След изтичане на крайните срокове нивото на класификация се премахва и достъпът до информацията се осъществява по реда на Закона за достъп до обществена информация (чл. 34, ал. 1–3)³². По силата на чл. 33, ал. 2 от Закона за защита на класифицираната информация в едногодишен срок след изтичането на срока за защита документите следва да “се предоставят на Държавния архивен фонд”, освен ако специален закон не предвижда друго. Предвиденият в новия архивен закон 20-годишен срок на достъп не е съобразен с максималния срок за защита на класифицираната информация у нас. Той не е в синхрон и с общоевропейската препоръка за достъп до архивните документи, според която ценните документи трябва да постъпват в архив 30 години след тяхното създаване.

Законът за Националния архивен фонд, както и досега действащият архивен закон, предвижда в определени случаи и по-кратки срокове за предаване на документите в архив. При закриване на държавни или общински институции, при заличаване или приключване на производството по несъстоятелност на търговски дружества ценните им документи се предават в съответния държавен архив в шестмесечен срок.

С новия архивен закон се дава право на различни публични институции да съхраняват исторически формирани себирки като за напред постъпленията им се ограничават само за документи, притежание на юридически и физически лица при писмено изразено желание от страна на собствениците. Документите от архивите и от архивните себирки на публични институции се предоставят за обществено ползване съгласно методическите указания на Държавна агенция “Архиви”, която се явява правоприемник на Главно управление на архивите (чл. 33, ал. 4). Частните архиви, които имат право да обработват, съхраняват и предоставят за ползване документи, създадени или законно придобити от физически или юридически лица, се задължават да декларират пред Агенцията и нейните структури документите за историята на България (чл. 36, ал. 1). След експертиза онези от тях, определени като ценни, се вписват в Регистъра на Националния архивен фонд в едномесечен срок от декларирането им и се предоставят за публично ползване. На деклариране в шестмесечен срок от влизането на закона в сила подлежат и ценни документи, придобити по наследство, дарение, завещание или по друг начин (§2 от преходните

и заключителни разпоредби). Това изискване, което присъства и в стария архивен закон, досега на практика остава неизпълнено.

Създаването и поддържането на Регистъра на Националния архивен фонд в електронен формат се възлага на Държавна агенция “Архиви”. С него се цели: централизиране на информацията за архивни фондове и документи в архивите, за архивните сбирки и отделни архивни документи; осигуряване на публичност на архивните сбирки и документи – собственост на юридически и физически лица; разширяване на възможностите за опазване и използване на Националния архивен фонд (чл. 68). В Регистъра се вписват данни за състава и съдържанието на архивните документи, техния собственик, мястото на съхраняването им и вида на техния носител. обстоятелствата, които подлежат на вписване и редът за неговото водене се определят с наредба, приета от Министерския съвет (очаква се това да стане до средата на 2008 г.). Съдействие за попълването и системното водене на Регистъра оказва предвиденият в закона Национален архивен съвет (междуправителен консултативен орган).

Архивите се задължават да осигуряват публичен достъп на потребителите до документите, съхранявани от тях, като за целта създават и поддържат система на научно-справочен апарат към документите. По определение системата на научно-справочен апарат е комплекс от взаимно свързани справочници, отчетни и информационни документи на архивите, създавани на единни методологически и научно-методически основи за осигуряване търсенето на документи и информация в границите на архивния фонд, на отделния архив, на група архиви или на Държавния архивен фонд за целите на ефективното използване. Спорен е въпросът дали у нас е изградена такава система или може да се говори само за някакъв сбор от архивни справочници³³. Безспорно не само наличието на съответните архивни справочници, но и тяхното качество е от изключително значение за осигуряването на реалния достъп до документите от състава на Националния архивен фонд. Независимо че актуализирането и усъвършенстването на научносправочния апарат във връзка с неговата автоматизация е сред приоритетните задачи на държавните архиви резултатите са далеч от постиженията на другите европейски страни. Броят на публикуваните пътеводители, инвентарни описи и каталози в рамките на поредицата “Архивни справочници” е незначителен. Рубриката “Архивни справочници” в сайта на Държавна агенция “Архиви”, чието начало се постави през 2006 г., засега включва списъците на архивните фондове на териториалните архиви, ограничен брой инвентарни описи.

В задълженията на агенцията влиза и поддържане на автоматизирана информационна система на архивите. Опитите по изграждането на такава започват още през 70-години на XX в. Резултатите са далеч от първоначалните очаквания – тази задача да приключи до края на 2005 г. Затруднения са не само от технически, но и от архивен характер.

Съгласно изискванията на новия закон научносправочният апарат към документите от състава на Националния архивен фонд е публичен и съдържа данни и за ограниченията в достъпа. Още през 2006 г., в изпълнение на писмо №66-10-117 от 25.XII.2005 г. на Главно управление на архивите, в редица държавни архиви започва отразяването на премахнатото ниво на класификация за сигурност на информацията в справочния апарат и архивните единици³⁴. В специален раздел на закона “Достъп до документите” са регламентирани случаите на ограничен достъп: 1. когато това е предвидено в закон (чл. 85) и 2. временно, когато: документите не са обработени съгласно изискванията на архивната методика; физическото им състояние не позволява да бъдат използвани; предоставени са на друг потребител; реставрират се или се микрофилмират; заинтересованите лица не са подали достатъчни сведения за намирането на търсените данни; използването им противоречи на законните интереси на трети лица; използването им противоречи на условията, поставени от лицето, предало документите; използването им противоречи на разпоредбите на Закона за авторското право и сродните му права или на други закони. Тези положения са утвърдени в досегашната практика.

Разрешението за достъп до архивните документи, както и отказът се издават в писмена форма от ръководителя на съответния архив. Отказът за достъп се мотивира на основание на съответния закон или с волята на дарителите и може да се обжалва от заявителя по реда и в сроковете, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс.

Редът за използване на документите от Националния архивен фонд, съгласно чл. 91, се определя с наредба, приета от Министерския съвет. При нарушение на регламентирания ред използването на документи може да бъде временно забранено за срок до три месеца, а при повторно нарушение в рамките на една година — за срок от една година. Документите от фондове и колекции на лица, фамилии и родове, както и досега, се предоставят за ползване, освен ако лицето или неговите наследници не са поставили ограничителни условия (чл. 92). Съгласно § 3 от преходните и заключителни разпоредби на закона документите в държавните архиви, които съдържат лични данни на граждани и са били предоставяни за използване преди влизането в сила на Закона за защита на личните данни, продължават да са достъпни и се предоставят по общия ред.

Законът за Националния архивен фонд предвижда условията и редът за опазването, съхраняването, достъпа и използването на ценни електронни документи в държавните архиви да се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на държавната администрация и административната реформа съгласувано с председателя на Държавна агенция “Архиви” (чл. 9, ал.2). По отношение архивирането на електронни документи, чиито юридически статут е уреден със съществуващия от 2002 г. Закон за електронния документ и електронния подпис, българските архиви значително изостават от европейските тенденции. Засега броят им в държавните архиви е съвсем незначителен. Това е в ущърб на

потребителите на архивна информация. Както впрочем и недостатъчно ефективното приложение на новите информационни технологии в дейността на българските архиви във връзка с изграждането на информационната им система и дигитализацията на поне най-ценната и най-често търсена част от архивното ни наследство.

В ерата на глобализация и нови информационни технологии въпросът за достъпа до архивните документи е особено актуален и с оглед на изграждащото се информационно общество. Не случайно в обща резолюция от 30.XI.2005 г. националните архивисти и председателите на професионални асоциации, членуващи в Международния съвет на архивите, събрани в Абу Даби, Обединени арабски емирства, на XXXVIII конференция на Кръглата маса на архивите, “признават, че без добре обработени и достъпни документи и архиви, паметта, същностно необходима за информационното общество, е в състояние на риск”³⁵.

С новия Закон за Националния архивен фонд на практика се решава в духа на европейските стратегии и законодателство правният аспект на въпроса за достъпа до архивните документи. За осигуряването на реалния достъп чрез съответните качествени архивни справочници, което е другата страна на проблема, ще са необходими повече воля за сътрудничество и ефективни действия на всички институции и лица, съхраняващи документи от състава на Националния архивен фонд. Историята на проблема показва, че само добрите намерения, макар и облечени в законова форма, не са в състояние да го решат. Днес обаче повече от когато и да било можем да бъдем оптимисти, защото Обединена Европа, част от която сме и ние, има ясна визия и очертана стратегия за разширяване достъпа до архивното наследство, включително и чрез неговото дигитализиране. България като пълноправен член на Евросъюза е длъжна да спазва поетите ангажменти, включително и в една такава област като архивното дело, което все повече се отваря към обществото и засилва сътрудничеството с другите институции на паметта – музеи и библиотеки, в името на опазването и популяризирането на общото културноисторическо наследство.

БЕЛЕЖКИ

¹ Речник на българската архивна терминология. ВСУ “Черноризец Храбър”, 2002, с. 34.

² Недялкова, Р. XXXII Международна конференция на Кръглата маса – Архивен преглед, 1997, № 3–4, с. 30. Разработената от Международния съвет на архивите Рекомендация е гласувана на заключителното пленарно заседание на XXXII Международна конференция на Кръглата маса в Единбург, 24–27 септември 1997 г. и е приета от Комитета на министрите на Европейския съюз през 2000 г.

³ Быкова, Л. А., С. Г. Леонтьева. Организация доступа к архивным документам в США. – Отечественные архивы, 1998, № 6, с. 102.

⁴ **Дзипалска, Б.** Институциите на паметта. – Архивен преглед, 2004, № 3–4, с. 16–22; **Нейкова, А.** Българските архиви и научната комуникация в информационното общество. – Известия на Националния литературен музей, т. II, 2004, с. 42–50; **Нейкова, А.** Архиви и общество. С., 2005, с. 7–27, 226–237; **Петкова, С.** Достъпът до архивна информация. – Архив за поселищни проучвания, 1996, № 1–2, с. 134–137; **Петкова, С.** Етическият кодекс на архивиста. – Архивен преглед, 2006, кн. 1–2, с. 61–70; **Петкова, С.** Достъпът до архивни документи, съхранявани в музеите. Материали за размисъл. – Архивен преглед, 2006, № 3–4, с. 33–41 и др.

⁵ Указ за Държавен архивен фонд на Народна република България. – В: Сборник нормативни актове по архивното дело в Народна република България. С., 1978, с. 7.

⁶ Обн. ДВ, бр. 54 от 12 юли 1974 г.

⁷ Постановление № 344 от 18 април 1952 г. за организиране на Държавния архивен фонд и одобряване правилник за архивното управление при Министерството на вътрешните работи. – В: Сборник нормативни актове по архивното дело в Народна република България. С., 1978, с. 18–21.

⁸ Началото на архивна сбирка към БАН се поставя още със създаването на БКД в Браила през 1869 г. След Освобождението, при преместването на дружеството в София, част от сбирката е предадена в Народната библиотека. През следващите десетилетия тя се обогатява, включително и с документи, които не са свързани с дейността на Академията и нейните членове. През 1947 г. се създава Архивен отдел към библиотеката на БАН, който през 1948 г. става самостоятелен. Реорганизиран е в Архивен институт през 1949 г.

⁹ Обн. ДВ, бр. 4 от 14 януари 1975 г.

¹⁰ ДВ, бр. 55 от 17 юли 1987 г.

¹¹ Обн. ДВ, бр. 7 от 22 януари 1952 г.

¹² Обн. ДВ, бр. 68 от 26 август 1958 г.

¹³ Обн. ДВ, бр. 92 от 18 ноември 1958 г.

¹⁴ По-подробно по въпроса за централизацията на архивното дело в България вж.: **Пейков, Ив.** Борба за осъществяване централизацията в архивното дело и единството и недробимостта на архивните фондове и техните комплекси. – Архивен преглед, 1987, № 3, с. 5–14; **Пейков, П., Ж. Крайчева, М. Бурмова, К. Анчова.** Актуални проблеми на централизацията на архивното дело. – Архивен преглед, 1987, № 3, с. 15–31; **Мицнев, Д.** Към историята на централизираното архивно дело в България. – Известия на държавните архиви, т. 80, с. 5–30 и др.

¹⁵ Сборник от нормативни актове..., с. 46.

¹⁶ Вж. **Петкова, С.** Достъпът до архивни документи..., с. 39.

¹⁷ Вж. Централният държавен архив. С., 2006, с. 149.

¹⁸ Сборник нормативни актове по архивното дело..., 1978, с. 15–16.

¹⁹ Държавните архиви. По повод 50 години от излизането на Указ 515/10 октомври 1951 г. С., 2001, с. 22.

²⁰ Централният държавен архив..., с. 30.

²¹ По-подробно вж.: **Нейкова, А.** Българската национална архивна система като централизиран модел – постижения, проблеми, тенденции. – Архивен преглед, 1995, № 1–2, с. 7–14.

²² Началото му се свързва с Решение на Секретариата на ЦК на БКП от 6.II.1946 г. за създаване към него на “Партиен архив”, макар основите му да са положени още в края на 1945 г. Задачата му е да събира всички партийни документи, ръкописи, писмени бележки,

фотоматериали, книги, брошури и други, които се отнасят до историята на партията и засягат живота и борбите ѝ от времето на нейното основаване. На 15.I.1949 г. е преустроен в Централен партиен архив с разширени компетенции, като обхваща и документацията на ЦК на БКП и ДКМС, създадена след 9.IX.1944 г. и личните фондове на основателите на партията и видни нейни дейци. (Централният държавен архив. С., 2006, с. 52).

²³ Централният държавен архив..., с. 54.

²⁴ Пътеводител по фондовете на БКП, съхранявани в Централния държавен архив. Състав. С. Цветански, Т. Димитров. С., 2000, 464 с.; Пътеводител по мемоарните документи за БКП, съхранявани в Централния държавен архив. Състав. С. Цветански, С., 2003, 544 с.

²⁵ Обн., ДВ, бр. 63 от 1997 г.; бр. 89 от 1997 г. – Решение № 10 на Конституционния съд от 1997 г.; изм., бр. 69 от 1999 г., бр. 24 от 2001 г.; бр. 52 от 2001 г. – Решение № 14 на Конституционния съд от 2001 г.; изм., бр. 28 от 2002 г.

²⁶ ДВ, бр. 45 от 30 април 2002 г., попр. бр. 5 от 17 януари 2003 г., изм. бр. 31 от 4 април 2003 г.

²⁷ ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г.

²⁸ Правилник за дейността на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия и на нейната администрация. – ДВ, бр. 41 от 22 май 2007 г.

²⁹ Недялкова, Р XXXII Международна конференция..., с. 31–32.

³⁰ Ванова, Л. Първа среща на Групата на европейските архивисти. – Архивен преглед, 2006, № 3–4, с. 5

³¹ Обн. ДВ. 57 от 13 юли 2007 г.

³² Обн. ДВ, бр. 45 от 30 април 2002 г., попр. бр. 5 от 17 януари 2003 г., изм. бр. 31 от 4.април 2003 г.

³³ Заслужава внимание мнението на Бойка Дзипалска, изразено на проведените през 2006 г. регионални съвещания на архивите по въпросите на научносправочния апарат. Вж. Дзипалска, Б. Актуални проблеми на съществуващия НСА в архивната система. – Архивен преглед, 2007, № 1–2, с. 77.

³⁴ Отчет за дейността на Главно управление на архивите при Министерския съвет през 2006 г. – Архивен преглед, 2007, № 1–2, с. 22.

³⁵ Недялкова, Р. Архивите в епохата на глобализацията. – Архивен преглед, 2006, № 1–2, с. 8.