



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ  
ЖУРНАЛ

# Архіви України

3 • 2004

ВИДАЄТЬСЯ З 1947 Р.

ТРАВЕНЬ – ЧЕРВЕНЬ

№ 3 (254) 2004

## З М І С Т

<i>До наших читачів</i> (від головного редактора) .....	3
<i>Боряк Геннадій, Новохатський Костянтин</i> (Україна). Модерне архівне законодавство України .....	4
Нормативно-правові акти України з питань архівної справи та діловодства: добірка документів .....	11
<i>Ларін Михайл</i> (Росія). Порівняльний огляд архівного законодавства країн СНД .....	30
<i>Боряк Геннадій</i> (Україна). Голосуючи “за” чи “проти” доступу до архівів спецслужб (за підсумками останнього десятиліття в Україні) .....	40
<i>Новохатський Костянтин</i> (Україна). Правове регулювання відповідальності за порушення архівного законодавства в Україні .....	46
* * *	
<i>Петерсон Гері М.</i> (США). Міжнародні правові питання архівної справи у цифрову епоху .....	51
Принципи законодавства з архівної справи і діловодства. Текст доповіді, представленої <i>Вікторасом Домаркасом</i> (Литва) на передконгресовому семінарі в Ельблонзі .....	57
<i>Стемняк Владислав</i> (Польща). Контрверсії довкола юридичних підстав для врегулювання міжнародних архівних претензій .....	73
<i>Папакін Георгій</i> (Україна). Переміщені архіви: спадщина поділеного світу (тези) .....	87
<i>Гранитрьом Клес</i> (Швеція), <i>Петерсон Гері М.</i> (США), <i>Маріані Марія Піа Рінальді</i> (Італія), <i>Шафер Удо</i> (Німеччина), <i>Цвікер Джозеф</i> (Швейцарія), <i>Горнфельдт Торбйорн</i> (Швеція). Автентичність електронних документів. Звіт Комітету з правових питань МРА, підготовлений для ЮНЕСКО .....	89
<i>Цвікер Джозеф</i> (Швейцарія). Деякі проблеми автентичності в електронному середовищі .....	100
<i>Іствуд Террі</i> (Канада). Експертиза цінності електронних документів .....	111
* * *	
Рекомендація № R (2000) 13 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно європейської політики доступу до архівів .....	116
Резолюція Ради Європейського Союзу від 6 травня 2003 р. стосовно архівів у державах-учасницях (2003/C 113/02) .....	120

*Підготовлено за участю Комітету з правових питань  
Міжнародної ради архівів*

*Виходить у світ за сприяння:  
Фонду Катедр Українознавства (ФКУ).  
Програма українознавчих досліджень, фундатором якої є ФКУ,  
фінансується за рахунок благодійних пожертв  
українських громад США і Канади  
а також  
ТОВ «Науково-виробничий сервісний центр  
“Український народний архів”»*

**РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

Г. В. БОРЯК (головний редактор),  
Л. М. ВАСЬКО (заступник головного редактора), Л. А. ДУБРОВІНА,  
В. С. ЛОЗИЦЬКИЙ, К. Є. НОВОХАТСЬКИЙ, Г. В. ПАПАКІН, Р. Я. ПИРИГ,  
В. А. СМОЛІЙ, П. С. СОХАНЬ, Д. В. ТАБАЧНИК,  
В. С. ШАНДРА, М. А. ПРИТИКІНА (технічний редактор)

Художній редактор *Г. О. Сергєєв*  
Оригінал-макет *І. П. Прокопенко*

Адреса редакції:  
03680 МСП, Київ-110, вул. Солом'янська, 24. Тел. 275-45-22.  
ДЦЗД НАФ 03680 МСП, Київ-110, вул. Солом'янська, 24.

**“Архіви України” on-line: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/Archives>**

Здано до набору 25.01.2004. Підписано до друку 20.04.2004. Формат паперу 70x108 /<sub>16</sub>.  
Офсетний друк. Умовн. друк. арк. 21,87. Умовн. фарбо-відб. 22,29. Обл.-вид. арк. 19,23.  
Наклад 300. Зам. 252.

“Архіви України”, № 3. Науково-практичний журнал. Видається з 1947 р.

Свідоцтво про реєстрацію: КВ № 5 від 07.09.93.

Редакція не завжди поділяє точку зору авторів публікацій та не несе відповідальності  
за достовірність наведених ними даних.

Засновники – Державний комітет архівів України,  
Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського  
Національної Академії наук України

© Державний комітет архівів України, 2004

---

---

*До наших читачів  
(Від головного редактора)*

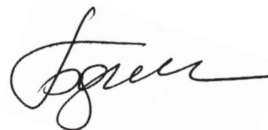
Перед Вами – спеціальний випуск журналу. Це число приурочене до засідання у Києві Комітету з правових питань Міжнародної ради архівів та XV Міжнародного конгресу архівів, що проходить у Відні 23–29 серпня 2004 року і підготовлене Державним комітетом архівів України за участю згаданого комітету.

Видрукувані тут матеріали, з одного боку, засвідчують очевидні здобутки України у сфері архівного законодавства за тринадцять років незалежності, з іншого – презентують діяльність комітету впродовж чотирирічної каденції, що минула від попереднього конгресу (Севілья, 2000).

Частина цих матеріалів публікується вперше. Інша, в тому числі нормативно-правові акти, вже оприлюднювалися повністю або частково у різний спосіб – шляхом електронної публікації на веб-сайті МРА, як доповіді на міжнародних конференціях тощо. Ми вважали за доцільне подати їх у журналі з метою всебічного висвітлення як нагальних викликів суспільства, так і досвіду відповіді на них, вже накопиченого світовою практикою. Наші кроки в цій царині ми можемо вважати частиною світового досвіду розв’язання правових питань архівної справи.

Публікаціями на часі є матеріали цього числа з огляду на наші національні проблеми. Йдеться, зокрема, про впровадження Закону України “Про електронне діловодство” та низки інших законодавчих актів у цій сфері, підготовку законопроекту “Про діловодство”, нещодавне прийняття Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”.

Сподіваємося, що це число “Архівів України” стане в пригоді учасникам XV Міжнародного конгресу архівів, а досвід оприлюднення архівними виданнями міжнародних і національних напрацювань дістане продовження.



---

---

Геннадій БОРЯК, Костянтин НОВОХАТСЬКИЙ

## МОДЕРНЕ АРХІВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Україна – одна з тих держав, які 1991 р., після розвалу Євразійської супердержави СРСР, здобули незалежність і нині торують важкий шлях до громадянського суспільства. Позаду – рішуча відмова від тоталітарної радянської спадщини, яка в архівній сфері полягала передусім у проголошенні примату державного (у номенклатурному розумінні цього поняття) над особистим; дозування доступу до ретроспективної інформації за ідеологічно-політичними ознаками, а здебільшого за ознакою приналежності до цієї номенклатури; наявність кількох державних архівних систем, у тому числі – окремого Архівного фонду КПРС, архівних систем КДБ, МВС, МЗС, військово-промислового комплексу тощо.

Перед архівістами незалежної України постало надзвичайно важливе завдання: визначити місце архівів в інших історичних реаліях, у новій державі.

Насамперед необхідно було підвищити рівень захисту архівної спадщини, надавши загальнообов'язкової сили нормам і процедурам, виробленим тогочасною архівною теорією і архівною практикою. При цьому не просто зафіксувати status quo, а забезпечити подальший поступ відносин і технологій.

Другим завданням була демократизація доступу до архівів у нормах, які, з одного боку, були б збалансовані між необхідністю захисту національних інтересів, прав та свобод людини, з іншого, – відповідали загальносвітовим підходам, вимогам і практиці.

Третє завдання полягало в необхідності створити з усіх наявних до 1991 р. архівних комплексів цілісну сукупність носіїв ретроспективної документної інформації – єдиний Національний архівний фонд, куди б інтегрувалися компартійні архівні документи, документи колишніх спецслужб та підприємств військово-промислового комплексу СРСР на українських теренах. Постанови Верховної Ради України про передавання цих документальних комплексів, прийняті ще 1991 р., по гарячих слідах ліквідації цих тоталітарних інституцій, і стали, фактично, першими нормативними актами українського архівного законодавства сучасної доби.

Проблема розбудови правової бази архівної справи в Україні ускладнювалася тим, що на початку 1990-х років ще тільки формувалися контури загальної правової системи держави. До того ж, архівісти не мали досвіду підготовки законодавчих актів.

© Геннадій Боряк, Костянтин Новохатський, 2004

Конкретний контекст подій – злам одних суспільних і державних інститутів і заміна їх іншими, різке зростання національної само-свідомості і відповідного інтересу до розкриття історичної правди – вимагав якнайшвидшого законодавчого регулювання питань діяльності архівів.

Під час розроблення архівного закону в Україні вже діяли два базові законодавчі акти в цій сфері – *Основи законодавства про культуру і Закон про інформацію*. Зокрема, в *Основах* було вперше задекларовано права громадян на створення архівів, доступ до архівних документів, обов'язок громадян дбати про збереження архівів, заборону вилучення документів з архівних фондів з ідеологічних чи політичних міркувань тощо. *Закон про інформацію* вперше визначив на законодавчому рівні поняття “документ”, унормував право на отримання інформації та захист персональних даних, право власності на інформацію, а також ще цілу низку питань, дотичних до архівної справи. Архівний закон розвинув правові норми цих базових актів.

Основним об'єктом правового регулювання в законі визначено сукупність цінних архівних документів, що належать державі та суб'єктам права, які перебувають на території України або під її юрисдикцією. Цю сукупність документів названо “Національним архівним фондом”. Водночас для забезпечення функціонування Національного архівного фонду закон конституював певну інфраструктуру – систему архівних установ. Тому сам закон дістав назву “Про Національний архівний фонд і архівні установи”. Прийнято його було 24 грудня 1993 року. Пізніше, 1998 року, день прийняття цього закону було офіційно проголошено в Україні професійним святом працівників архівних установ.

Предметом правового регулювання стали суспільні відносини, що виникають у процесі формування Національного архівного фонду, обліку й зберігання його документів та використання архівної інформації. Проте, значення цього закону є значно ширшим, ніж регламентація суто галузевих (професійних) питань. Вперше в українській архівістиці та законодавстві закріплюється поняття Національного архівного фонду як єдиної цілісної категорії культури і права, причому з найвищим статусом – як однієї із загальнонаціональних цінностей, що має неминуше значення. Документи Національного архівного фонду визначено як самоцінну культурно-історичну категорію, а не лише як рухоме майно, предмет наукових зацікавлень або джерело судових доказів.

Найсуттєвішими особливостями українського архівного закону є:

– визначення двоєдиної суті НАФ як складової частини не лише вітчизняної, але й світової культурної спадщини, з одного боку, та інформаційних ресурсів суспільства, з другого;

– врегулювання права власності на документи НАФ з визнанням рівності всіх форм власності і закріпленням верховного права Українського народу на Національний архівний фонд як загальнонаціональне надбання.

Таким чином, в історії України вперше створено правову базу реорганізації архівної справи на засадах деполітизації, демократизації, за-

гальнодоступності державних архівів та захисту прав власників інших архівів і споживачів архівної інформації.

Державна юрисдикція над Національним архівним фондом не суперечить корінним правам власників документів та користувачів ними і не порушує цих прав. Контрольні функції державних архівних установ щодо всіх документів НАФ незалежно від форм власності спрямовано лише на забезпечення цілісності НАФ і збереженості його документів.

Закон став правовою основою проведення єдиної державної політики у сфері архівної справи. Серед пріоритетних напрямів цієї політики є забезпечення збереженості і доступності НАФ, його цілеспрямоване поповнення новими документами.

У наступні роки цілу низку важливих питань архівної справи було регламентовано в окремих статтях інших законів з урахуванням базових принципів, закладених в архівному законі. Це, зокрема, закони України “Про державну таємницю”, “Про приватизацію державного майна”, “Про авторське право і суміжні права”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про музеї та музейну справу”, “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” тощо. Загалом таких законів зараз уже понад тридцять. Їхні норми щодо архівів складають основу українського архівного законодавства.

Серйозну роль у регламентації доступу до документів НАФ відіграв ще один Закон України – “Про реабілітацію жертв політичних репресій”. Його норми значно, хоча й опосередковано вплинули на соціально-значущу функцію архівів сучасної доби. Адже радянське тоталітарне суспільство, де за часів “хрущовської відлиги” мав місце період часткової реабілітації репресованих, загалом не залучало до цієї роботи державні архіви, а лише архіви спецслужб, прокуратури та місць ув’язнення. Нині ж, з переданням до державних архівів на режим необмеженого доступу всіх архівно-слідчих та кримінальних справ з установ колишнього КДБ УРСР, саме на архівну систему ліг весь тягар відповідальності за дотримання належного балансу між інтересами суспільства, що прагне розкрити всю правду про масштаби сталінських репресій 1930–1950-х років, та інтересами осіб (самого репресованого, його родичів та нащадків), які не завжди бажать широкого оприлюднення персональних матеріалів, зібраних каральними органами. Отже, маємо серйозну колізію між двома декларованими правовими нормами: з одного боку, – свободою на інформацію, з іншого – захистом персональних даних. Крім того, слід мати на увазі, що не вся інформація з них є абсолютно достовірною. З цього випливає така важлива, але відносно нова для українських архівістів роль “сторожів при брамі” (gate keepers), яка, до того ж, ще дуже слабо виписана в сучасному українському законодавстві. З одного боку, ми наражаємося на небезпеку зловживань та свавілля, з іншого – підпадаємо під сувору критику тих самих науковців, журналістів, громадських діячів, які зацікавлені в оприлюдненні всієї без винятку інформації про політичні репресії минулого режиму.

Ще один аспект цієї проблеми пов'язаний із значною кількістю персональної інформації у складі компартійних фондів. Це різного роду особові справи, біографічні довідки (“об’єктивки”), що склалися в обов’язковому порядку на всіх номенклатурників, а також “персональні справи”, скарги і звинувачення, що стосуються їх. Певна частина з них була абсолютно безпідставною, але може бути використана в інтересах сучасної політичної боротьби. Не слід забувати, що більшість представників старшого покоління нинішніх політиків мала свого часу високі ранги в компартійній номенклатурі.

На щастя, за період незалежної України “компартійний компромат” з державних архівів жодного разу не був використаний у політичній боротьбі. Але ми маємо пильнувати, адже й тут нинішнє законодавство не дає підстав для однозначного тлумачення його норм на користь захисту інтересів особи.

Це законодавство базується на низці норм Конституції України, що мають безпосереднє відношення до культурної спадщини, ретроспективної документної інформації. Основоположними для діяльності архівів і громадян в архівній сфері є положення статті 34: “Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію”. Показово, що ця норма в Конституції передуює багатьом фундаментальним правам особи: на свободу світогляду, зборів, на власність, працю, відпочинок, соціальний захист, освіту, охорону здоров’я тощо.

В умовах глибинної трансформації суспільства законодавство не може бути стабільним. Семирічний досвід реалізації архівного закону також засвідчив, що частина його положень потребувала вдосконалення. Слід було, по-перше, привести Закон 1993 року у відповідність з Конституцією, прийнятою 1996 року, по-друге, – узгодити деякі норми, зокрема щодо доступу до архівів, з міжнародними правовими нормами і рекомендаціями, по-третє, – врахувати напрацювання вітчизняної архівістики. Адже перший архівний закон значною мірою спирався ще на досягнення радянського архівознавства.

Усі ці завдання було реалізовано в новій редакції Закону “Про Національний архівний фонд та архівні установи”, прийнятого парламентом 13 грудня 2001 року.

Загалом, шляхи еволюції українського архівного законодавства у бік демократизації якнайкраще простежуються на прикладі лібералізації норм доступу до документів у новій редакції закону. Окремо слід зауважувати, що під час його опрацювання переслідувалася мета адаптувати норму та рекомендації Ради Європи, зокрема, Рекомендації NR (2000) 13 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно європейської політики доступу до архівів. Враховувалися також рекомендації міжнародного Кодексу етики архівістів, схваленого Генеральною асамблеєю Міжнародної ради архівів.

Закон розглядає широкий спектр проблем, пов’язаних із доступом до архівних документів і використанням ретроспективної документної інформації. Це – доступ інтелектуальний (пошук необхідної

інформації) і фізичний (безпосередній доступ до знайдених документів); декларована доступність архівної інформації і обмеження доступу в конкретних ситуаціях; види обмежень: пов'язані зі змістом документів, їх фізичним станом чи іншими обставинами; обмеження за термінами і характером використання одержаних відомостей, за категоріями користувачів; обмеження, пов'язані з авторським правом, правами власності тощо.

У новій редакції закону збережено прогресивні положення щодо відкритості зберігання документів Національного архівного фонду і їх доступності для користувачів з моменту надходження до архіву. Збережено також норму щодо рівності у правах доступу всіх осіб, незалежно від громадянства.

Остаточо регламентовано єдиний порядок оформлення для користування документами НАФ – на підставі лише особистої заяви і документа, що посвідчує особу. При цьому законом заборонено вимагати від користувача будь-які інші документи. Знято диференціацію в наданні користувачам оригіналів чи копій залежно від мети користування.

Чітко визначено вичерпний перелік обмежень у доступі до документів, що належать державі або територіальним громадам:

1. Тимчасово (лише до одного року) може бути обмежено доступ до документів, що потребують упорядкування, поліпшення фізичного стану або знаходяться у процесі перевіряння наявності й стану;

2. Охороняється інформація, віднесена до державної або іншої передбаченої законом таємниці;

3. До 75 років обмежується доступ до документів, що містять конфіденційну інформацію про особу або інформацію, що створює загрозу для життя чи недоторканості житла;

4. Архіви мають право відмовити в доступі неповнолітнім, особам, яких суд визнав недієздатними, та особам, які грубо порушували порядок користування архівним документами. Тут причина відмови, по суті, одна: коли користувач є неспроможним відповідати за свої зобов'язання. При цьому користувачеві не треба доводити свої права на користування. Цей обов'язок покладається на архів.

Закон передбачає, що в разі відмови в доступі архів повинен це зробити письмово із зазначенням вичерпних підстав відмови, оскільки дії посадових осіб, які перешкоджають реалізації законних прав користувачів, можуть бути оскаржені в порядку підлеглості або в судовому порядку.

У новій редакції закону зроблено ще кілька кроків назустріч користувачеві, зокрема:

– надано можливість у разі потреби за згодою архіву користуватися не лише довідковим апаратом, а й обліковими документами, у т. ч. справами фондів, де міститься інформація про історію походження і надходження до архіву документів фонду. Раніше це було суто внутрішньою інформацією, доступною лише для працівників архіву;

– вилучено норму, що зобов'язувала користувача виготовляти копії потрібних йому документів за свій рахунок задля того, щоб з ними ознайомитися в разі, коли такі копії в архіві відсутні;



– спрощено порядок вивезення копій документів НАФ за кордон. Відтепер для цього вже не потрібно спеціального дозволу, якщо копії засвідчено архівом.

Поліпшенню співпраці архівів та користувачів документами сприяла більш чітка й конкретна регламентація багатьох інших питань діяльності архівних установ, обов'язків і відповідальності обох сторін, що взаємодіють.

\* \* \*

На початку 2004 р. побачили світ “Основні правила роботи державних архівів України” – своєрідний кодекс норм, рекомендацій, регламентацій для повсякденної роботи архівістів (досі в Україні послуговувалися загальносоюзними “Правилами” 1984 р.).

Зберігаючи традицію в більшості базових питань, Правила водночас у багатьох сферах діяльності архівів передбачають суттєву перебудову, а подеколи – і долання стереотипів. Зокрема, у Правилах зафіксовано наші позиції стосовно новацій сьогодення, відсутніх у згаданому нормативному посібнику 1984 р.:

- правовий статус документів Національного архівного фонду;
- документ як товар; передавання (перехід) права власності в архівних технологічних процесах;
- забезпечення національних інтересів у сфері архівної справи;
- міжнародний Кодекс етики архівістів як складова регламентації професійної діяльності та як елемент інтегрування у світову архівну спільноту;
- державний архів як інформаційна система і як орган управління архівною справою і діловодством;
- зона комплектування (acquisition) архіву як сфера його функціональних повноважень;
- розширення самостійності в управлінні архівом;
- маркетингова діяльність архіву як суб'єкта господарювання зі специфічною сферою послуг;
- зміни підходів до класифікаційних ознак організації документів НАФ, нефондова система організації документів;
- повноваження експертних органів з урахуванням нових функцій: грошова оцінка, категорювання цінності документів;
- діяльність архівів у зв'язку з новими принципами і технологією формування НАФ, комплектування архівів і повноваженнями щодо всіх суб'єктів документотворення;
- приймання архівних документів на депоноване зберігання, їхній облік; державна реєстрація документів НАФ;
- централізований державний облік документів НАФ, облік документів з особового складу, низки конкретних ситуацій руху документів;
- видавання документів у тимчасове користування за межами архіву;

- забезпечення збереженості під час надзвичайних ситуацій, страхування документів;
- архівне описування як процес створення вторинної документної інформації;
- анотований реєстр описів як вид архівного довідника;
- розведення понять користування і використання в інформаційній діяльності, визначення основних принципів користування документами та доступу до них;
- визначення основних напрямів інформатизації діяльності архівів та загалом архівної справи.

Це перелік лише деяких ключових новацій, передбачених і регламентованих у Правилах.

Один з незаперечних результатів проведеної роботи – продовження вдосконалення та унормування архівної термінології. Хоч це було не самоціллю, а є, скоріше, побічним продуктом, але визначено по-новому, наприклад, поняття забезпечення збереженості документів або термін мало чи слабконтрастні документи. Таких прикладів – чимало.

Порівняно із зарубіжними аналогами (зокрема, російськими) у наших Правилах більше унітарності і більше уваги приділено методиці технологічних процесів.

Робота над Правилами тривала майже 12 років. На часі – їхнє експериментальне впровадження та апробація.

\* \* \*

Прийняття й розвиток архівного законодавства мають принципове значення не лише для реформування архівної справи, але й для захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері, зміцнення її позицій у міжнародному правовому просторі.

Подальше його вдосконалення посідає чільне місце у планах діяльності Державного комітету архівів України.

---

---

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ АРХІВНОЇ СПРАВИ ТА ДІЛОВОДСТВА: ДОБІРКА ДОКУМЕНТІВ**

Відновлення в серпні 1991 р. державної незалежності України, динамічні трансформаційні процеси в її суспільно-політичному та економічному житті суттєво вплинули на стан архівної справи. Зокрема, гостро постали проблеми правового регулювання нових суспільних відносин в архівній сфері, створення нормативно-правової бази, що відповідала б реаліям часу, вирішення питань правонаступництва щодо національної архівно-документальної спадщини. Нові нормативно-правові акти у цій сфері мали співвідноситися із загальною системою законодавства України, міжнародними правовими нормами і забезпечувати можливість реформування й розвитку архівної справи.

Однією з нагальних потреб суспільства стало пізнання правди про минуле і, відповідно, удоступнення раніше малодоступних або й зовсім приховуваних архівних документів, а часом – і цілих документальних комплексів.

Як перший важливий крок на цьому шляху було сприйняте передавання відповідно до указу Президії Верховної Ради України від 27 серпня 1991 року документів архівів Компартії України в підпорядкування Головного архівного управління при Кабінеті Міністрів України. Цей акт поклав край паралельному функціонуванню двох архівних фондів – державного і компартійного, започаткував масове розсекречення архівних документів, сприяв зміцненню ресурсної бази державних архівів.

Нижче надруковано тексти законів та інших нормативно-правових актів, у яких сформульовано основи державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Подано, звичайно, не всі акти архівного законодавства України, більшість з них публікується в уривках. Критерієм відбору текстів для публікації було намагання дати найбільш цілісне уявлення про основні правові норми щодо доступу до архівних документів і архівної інформації.

Згідно з указом Президії Верховної Ради України від 9 вересня 1991 року до державних архівів з архівів органів Комітету державної безпеки України передавалися деякі категорії раніше закритих архівних документів: архівно-слідчі справи репресованих осіб, яких пізніше було реабілітовано, фільтраційні справи громадян, вивезених під час Другої світової війни на примусові роботи до Німеччини та інших країн – її сателітів.

Розбудову правової бази інформаційної сфери суспільства і держави в Україні було розпочато з прийняття 2 жовтня 1992 року Закону України “Про інформацію”. Він установив загальні правові основи інформаційних відносин, закріпив право особи на інформацію, визначив систему інформації, її види, джерела, режим доступу до інформації. У ньому вперше в сучасному правовому полі визначено значення, роль та місце документів в інформаційних відносинах.

Цей закон став базовим в інформаційній сфері, його норми дістали розвитку в багатьох наступних законодавчих актах.

Однією з проблем застосування Закону України “Про інформацію” було різне розуміння норм щодо збирання і накопичення відомостей про особу, права особи на ознайомлення з інформацією про неї, зосередженою в різних органах та документах (у тому числі архівних), тощо. Справу щодо офіційного тлумачення відповідних статей Закону України “Про інформацію” було розглянуто Конституційним Судом України і 30 жовтня 1997 року прийнято рішення з цих питань.

Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року щодо тлумачення окремих статей Закону України “Про інформацію” ґрунтоване на відповідних нормах Конституції України, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року.

Показово, що право на інформацію в Конституції України передує більшості фундаментальних прав і свобод особи.

У другій частині статті 34 міститься також конституційне підґрунтя для організації архівної справи і діяльності у цій сфері фізичних і юридичних осіб.

Базовим у сфері архівної справи та діловодства є Закон України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”, першу редакцію якого було прийнято 24 грудня 1993 року, а другу, чинну нині – 13 грудня 2001 року.

Питання зберігання документів Національного архівного фонду у бібліотечних і музейних фондах, обліку цих документів та використання відомостей, що містяться в них, регламентовані у відповідних статтях Закону України “Про бібліотеки і бібліотечну справу” та Закону України “Про музеї та музейну справу”. Тут, зокрема, зафіксовано пріоритетність норм архівного закону щодо писемних пам’яток, інших видів архівних документів, що зберігаються в бібліотеках і музеях.

Згідно зі статтею 4 Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи” документи Національного архівного фонду є одним з видів культурних цінностей. Окремі ситуації щодо поводження з ними, а саме питання вивезення за межі України, ввезення та повернення в Україну, регламентовано Законом України “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей”, прийнятим 21 вересня 1999 року.

Оскільки певна частина архівних документів містить відомості, що становлять державну таємницю, для практичної діяльності державних архівних установ України важливе значення мають норми Закону

України “Про державну таємницю”, який було прийнято 21 січня 1994 року.

Одним з напрямів повсякденної інформаційної діяльності архівних установ є розгляд звернень громадян із проханням про сприяння реалізації їх прав та законних інтересів, видача з цією метою громадянам архівних довідок, копій документів, задоволення їх інформаційних запитів іншим шляхом.

Правові питання організації такої діяльності врегульовано Законом України “Про звернення громадян”, який прийнято 2 жовтня 1996 року.

Серед численних звернень громадян до державних архівних установ значну частину становлять звернення осіб, які свого часу зазнали політичних репресій, чи їх родичів з питань, пов’язаних із засудженням, покаранням, іншими видами репресій та реабілітацією згідно із Законом України “Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні”, прийнятим 17 квітня 1991 року.

Деякі особливості доступу громадян до архівних документів з цих питань було окремо розглянуто Верховною Радою України 24 грудня 1993 року.

Ще однією категорією громадян, які зазнали переслідувань з боку тоталітарних режимів, є особи, що в роки Другої світової війни постраждали від нацистських переслідувань. Останніми роками державні архіви України виконали дуже великий обсяг робіт з документального підтвердження фактів нацистських переслідувань (ув’язнення мирного населення у концентраційних таборах, гетто, інших місцях примусового тримання, насильницьке вивезення на примусові роботи на територію Німеччини або її союзників тощо). Метою цієї роботи є відшкодування жертвам завданої їм шкоди та їх соціальний захист відповідно до Закону України “Про жертви нацистських переслідувань”, який було прийнято 23 березня 2000 року.

Відповідно до статті 19 Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи” Державний комітет архівів України визначив порядок користування документами Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам і зберігаються у відповідних архівних установах.

У Законі України “Про Національний архівний фонд та архівні установи” архівна справа і діловодство віднесені до складових єдиної документноінформаційної сфери і зазначено, що Державний комітет архівів України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у цій сфері.

З метою визначення державної політики у сфері архівної справи і діловодства в частині документотворення Верховна Рада України 22 травня 2003 року прийняла закони України “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”. Для внесення на розгляд парламенту підготовлено проект

Закону України “Про діловодство”. Після його прийняття в Україні буде завершено формування сучасної законодавчої основи роботи зі службовими документами, починаючи від моменту їх створення.

## **ВИТЯГИ ІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ**

### **ІЗ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (1996)**

(Відомості Верховної Ради, 1996, № 30, ст. 141)

**С т а т т я 34.** Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

### **ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

#### **Про інформацію (1992)**

(Відомості Верховної Ради, 1992, № 48, ст. 650; 2000, № 27, ст. 213; 2002, № 29, ст. 194; 2003, № 28, ст. 214)

#### **С т а т т я 1. Визначення інформації**

Під інформацією цей Закон розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

#### **С т а т т я 9. Право на інформацію**

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

## Стаття 10. Гарантії права на інформацію

Право на інформацію забезпечується:

обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;

створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;

вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;

створенням механізму здійснення права на інформацію;

здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;

встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

## Стаття 12. Визначення інформаційної діяльності

Інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави.

З метою задоволення цих потреб органи державної влади та органи місцевого і регіонального самоврядування створюють інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних.

Порядок їх створення, структура, права та обов'язки визначаються Кабінетом Міністрів України або іншими органами державної влади, а також органами місцевого і регіонального самоврядування.

## Стаття 14. Основні види інформаційної діяльності

Основними видами інформаційної діяльності є одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Одержання інформації – це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою.

Використання інформації – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави.

Поширення інформації – це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації.

Зберігання інформації – це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

Одержання, використання, поширення та зберігання документованої або публічно оголошеної інформації здійснюється у порядку, передбаченому цим Законом та іншими законодавчими актами в галузі інформації.

### **Стаття 23. Інформація про особу**

Інформація про особу – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу.

Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Джерелами документованої інформації про особу є видані на її ім'я документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень.

Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом.

Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї.

Інформація про особу охороняється Законом.

### **Стаття 24. Інформація довідково-енциклопедичного характеру**

Інформація довідково-енциклопедичного характеру – це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.

Основними джерелами цієї інформації є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого і регіонального самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційними системами.

Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством.

### **Стаття 27. Документ в інформаційних відносинах**

Документ – це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Первинний документ – це документ, що містить в собі вихідну інформацію.

Вторинний документ – це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

### **Стаття 28. Режим доступу до інформації**

Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.



За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації.

Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України.

У порядку контролю Верховна Рада України може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо).

### **С т а т т я 30. Інформація з обмеженим доступом**

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденціальну і таємну.

Конфіденціальна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденціальної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до закону про цю інформацію.

Порядок обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, встановлених цим Законом.

Порядок і терміни обнародування таємної інформації визначаються відповідним законом.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист. (Статтю 30 доповнено частиною згідно із Законом № 676-IV (676-15) від 03.04.2003 )

### **Стаття 31. Доступ громадян до інформації про них**

Громадяни мають право:

знати у період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються; доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Державні органи та організації, органи місцевого і регіонального самоврядування, інформаційні системи яких вміщують інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом, а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. У разі порушень цих вимог Закон гарантує захист громадян від завданої їм шкоди використанням такої інформації.

Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами, організаціями і посадовими особами.

Зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети.

Всі організації, які збирають інформацію про громадян, повинні до початку роботи з нею здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних.

Необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети.

Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконні збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

### **Стаття 37. Документи та інформація, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитом**

Не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитом офіційні документи, які містять у собі:

інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;

конфіденціальну інформацію;

інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;

інформацію, що стосується особистого життя громадян;

документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (доповідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;

інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольних-фінансових відомств.

### **Стаття 39. Інформація як товар**

Інформаційна продукція та інформаційні послуги громадян та юридичних осіб, які займаються інформаційною діяльністю, можуть бути об'єктами товарних відносин, що регулюються чинним цивільним та іншим законодавством.

Ціни і ціноутворення на інформаційну продукцію та інформаційні послуги встановлюються договорами, за винятком випадків, передбачених Законом.

### **Стаття 40. Інформаційна продукція**

Інформаційна продукція – це матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення інформаційних потреб громадян, державних органів, підприємств, установ і організацій.

### **Стаття 41. Інформаційна послуга**

Інформаційна послуга – це здійснення у визначеній законом формі інформаційної діяльності по доведенню інформаційної продукції до споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб.

### **Стаття 45. Охорона права на інформацію**

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації.

Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його права.

Забороняється вилучення друкованих видань, експонатів, інформаційних банків, документів із архівних, бібліотечних, музейних фондів та знищення їх з ідеологічних чи політичних міркувань.

#### **Стаття 53. Інформаційний суверенітет**

Основою інформаційного суверенітету України є національні інформаційні ресурси.

До інформаційних ресурсів України входить вся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення.

Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами.

### **ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

#### **Про внесення змін до Закону України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” (2001)**

(Відомості Верховної Ради, 2002, № 11, ст. 81)

#### **Стаття 4. Національний архівний фонд**

Національний архівний фонд України є складовою частиною вітчизняної і світової історико-культурної спадщини та інформаційних ресурсів суспільства, перебуває під охороною держави і призначений для задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізації прав та законних інтересів кожної людини.

Документи Національного архівного фонду є культурними цінностями, що постійно зберігаються на території України або згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, підлягають поверненню в Україну.

Підприємства, установи, організації, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані забезпечувати збереженість Національного архівного фонду та сприяти його поповненню.

#### **Стаття 8. Право власності на документи Національного архівного фонду**

Документи Національного архівного фонду можуть перебувати в будь-якій формі власності, передбаченій Конституцією та законами України.

Право власності на документи Національного архівного фонду охороняється законом. [...]

Забороняється вилучення документів Національного архівного фонду у власника або уповноваженої ним особи без їх згоди крім випадків, передбачених законами України. Документи Національного архівного фонду, вилучені відповідно до закону для дізнання, досудового слідства, провадження справи у суді, підлягають обов'язковому поверненню власнику або уповноваженій ним особі, але не пізніше ніж через один рік після закінчення провадження у справі.

### **Стаття 9. Здійснення права власності на документи Національного архівного фонду**

Власник володіє, користується і розпоряджається документами Національного архівного фонду з урахуванням обмежень, передбачених законом.

Власник документів Національного архівного фонду та інші особи, які користуються зазначеними документами, не мають права їх знищувати, пошкоджувати або змінювати зміст цих документів.

Документи Національного архівного фонду, передані власником архівним установам, належать їм на праві оперативного управління, якщо інше не передбачене договором між власником та архівною установою. [...]

### **Стаття 15. Доступ до документів Національного архівного фонду**

Документи Національного архівного фонду і довідковий апарат до них надаються у користування в архівних установах з часу їх надходження на зберігання, а в приватних архівних зібраннях - відповідно до рішення їх власників.

Держава заохочує власників приватних архівних зібрань до розширення доступу до документів Національного архівного фонду, сприяє публікації та експонуванню цих документів на виставках.

Забороняється відносити до державної або іншої передбаченої законами України таємниці інформацію про місця зберігання документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, а також створювати таємні архіви для зберігання таких документів.

Громадяни України мають право користуватися документами Національного архівного фонду або їх копіями на підставі особистої заяви і документа, що посвідчує особу. Особи, які користуються документами Національного архівного фонду за службовим завданням, подають документ, що підтверджує їх повноваження.

Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами доступу до документів Національного архівного фонду, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України.

Забороняється вимагати від користувачів надання документів, не передбачених цим Законом.

Про відмову в доступі до документів Національного архівного фонду користувачеві повідомляється письмово із зазначенням вичерпних підстав відмови.

### **Стаття 16. Обмеження доступу до документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам**

Архівні установи мають право обмежити доступ до документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним

громадам, на строк до одного року в зв'язку з їх науково-технічним опрацюванням, перевіркою наявності та стану або реставрацією. У разі проведення великого обсягу зазначених робіт строк обмеження може бути продовжений з дозволу центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства, але не більше ніж на один рік.

Архівні установи мають право відмовити в доступі до документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, неповнолітнім, особам, визнаним судом недієздатними, та особам, які грубо порушували порядок користування архівними документами.

В інтересах охорони інформації, віднесеної до державної або іншої передбаченої законом таємниці, що міститься в документах Національного архівного фонду, доступ до цих документів обмежується відповідно до закону до моменту скасування рішення про віднесення інформації до державної або іншої таємниці.

Доступ до документів Національного архівного фонду, що містять конфіденційну інформацію про особу, а також створюють загрозу для життя чи недоторканості житла громадян, обмежується на 75 років від часу створення цих документів, якщо інше не передбачено законом. Раніше зазначеного строку доступ здійснюється з дозволу громадянина, права та законні інтереси якого можуть бути порушені, а в разі його смерті – з дозволу спадкоємців.

У разі передачі за договором до державних архівних установ, архівних відділів міських рад документів Національного архівного фонду, що не належали державі, територіальним громадам, умови подальшого користування ними визначаються з колишніми власниками зазначеним договором. Зазначений порядок може бути встановлено також у випадках передачі документів на зберігання без зміни права власності на них.

#### **Стаття 17. Обмеження доступу до документів Національного архівного фонду, що належать іншим власникам**

Архівні підрозділи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ та організацій, заснованих на приватній формі власності, архівні установи, засновані фізичними особами, мають право обмежити доступ до документів Національного архівного фонду з метою забезпечення збереженості документів і захисту прав та законних інтересів власників документів або інших осіб. Обмеження встановлюються на вимогу власника документів або інших заінтересованих осіб з письмовим повідомленням центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

У випадках, передбачених законом, обмеження, зазначені у частинах четвертій і п'ятій статті 16 цього Закону та частині першій цієї статті, не поширюються на працівників державних архівних установ, суду, правоохоронних, контрольно-ревізійних та податкових органів, які виконують службові завдання. Законом можуть бути передбачені інші випадки, коли зазначені обмеження не застосовуються.

### **Стаття 19. Порядок користування документами Національного архівного фонду**

Порядок користування документами Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, визначається центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

Порядок користування документами Національного архівного фонду, що належать іншим власникам, встановлюється власником або уповноваженою ним особою з урахуванням рекомендацій центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

### **Стаття 20. Права користувачів документами Національного архівного фонду**

Користувачі документами Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, мають право:

користуватися в читальному залі архівної установи копіями документів з фондів користування, а у разі їх відсутності - оригіналами, якщо доступ до них не обмежено на підставах, визначених законом, а також відповідно до закону користуватися документами обмеженого доступу;

отримувати від архівних установ довідки про відомості, що містяться в документах, доступ до яких не обмежено на підставах, визначених законом;

за письмовою згодою архівних установ отримувати документи або їх копії в тимчасове користування поза архівними установами;

користуватися довідковим апаратом до документів, а за згодою архівних установ - і обліковими документами;

виготовляти, у тому числі з допомогою технічних засобів, або отримувати від архівних установ копії документів і витяги з них, якщо це не загрожує стану документів та не порушує авторських і суміжних прав, а також вимагати, щоб ці копії або витяги були засвідчені архівною установою;

публікувати, оголошувати, цитувати та іншим чином відтворювати зміст документів з посиланням на місце їх зберігання і з дотриманням умов, передбачених законодавством.

Права користувачів документами Національного архівного фонду, що належать іншим власникам, визначаються власником документів з урахуванням рекомендацій центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

Дії посадових осіб архівних установ, що перешкоджають реалізації законних прав користувачів документами Національного архівного фонду, можуть бути оскаржені в порядку підлеглих або у судовому порядку.

### Стаття 21. **Обов'язки користувачів документами Національного архівного фонду**

Користувачі документами Національного архівного фонду зобов'язані:

дотримуватися встановленого відповідно до законодавства порядку користування документами, своєчасно виконувати законні вимоги працівників архівної установи;

забезпечувати збереженість і вчасне повернення документів, наданих їм у користування;

негайно інформувати архівну установу про виявлені випадки пошкодження чи недостачі документів;

не допускати перекручення або фальсифікації використаних відомостей, що містяться в документах;

завчасно інформувати власника документів або уповноважену ним архівну установу про наміри використання відомостей, що містяться в документах, з комерційною метою;

виконувати зобов'язання, передбачені договором, укладеним користувачем з власником документів або уповноваженою власником юридичною чи фізичною особою;

відповідно до закону чи умов договору відшкодувати завдані ними збитки архівним установам.

### ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

4. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) У Кодексі України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122):

доповнити Кодекс статтею 92<sup>1</sup> такого змісту:

“Стаття 92<sup>1</sup>. Порухення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи

Недбале зберігання, псування, знищення, приховування, незаконна передача іншій особі документів Національного архівного фонду або документів, що підлягають внесенню до нього, незаконний доступ до зазначених документів, – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподаткованих мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, –

тягнуть за собою накладення штрафу від семи до двадцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від десяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян”; [...]



**ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ****Про бібліотеки і бібліотечну справу (2000)**

(Відомості Верховної Ради, 2000, № 23, ст. 177)

**С т а т т я 16. Бібліотечні фонди**

[...]

Архівні документи, зібрані в бібліотеці, входять до складу Національного архівного фонду України згідно з Законом України “Про Національний архівний фонд і архівні установи”.

Для документів, що внесені або підлягають внесенню до Державного реєстру національного культурного надбання України, та документів, що є унікальними пам’ятками Національного архівного фонду України і зберігаються в бібліотеках, встановлюється особливий режим охорони, зберігання та використання. [...]

**ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ****Про музеї та музейну справу (1995)**

(Відомості Верховної Ради, 1995, № 25, ст. 191; 1999, № 28, ст. 231)

**С т а т т я 17. Облік, збереження і використання документів  
Національного архівного фонду**

Облік, збереження і використання документів Національного архівного фонду, що зберігаються в музеях, здійснюються відповідно до Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи” (3814-12).

(Стаття 17 в редакції Закону № 594-IV (594-15) від 06.03.2003) [...]

**ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ****Про державну таємницю (1994)**

(Відомості Верховної Ради, 1994, № 16, ст. 93; 1999, № 49, ст. 428)

**С т а т т я 13. Строк дії рішення про віднесення інформації  
до державної таємниці**

Строк, протягом якого діє рішення про віднесення інформації до державної таємниці, встановлюється державним експертом з питань таємниць з урахуванням ступеня секретності інформації, критерії визначення якого встановлюються Службою безпеки України, та інших обставин. Він не може перевищувати для інформації із ступенем секретності “особливої важливості” – 30 років, для інформації “цілком таємно” – 10 років, для інформації “таємно” – 5 років. [...]

**С т а т т я 15. Засекречування та розсекречування  
матеріальних носіїв інформації**

Засекречування матеріальних носіїв інформації здійснюється шляхом надання відповідному документу, виробу або іншому матеріальному носію інформації грифа секретності.

Реквізити кожного матеріального носія секретної інформації мають містити гриф секретності, який відповідає ступеню секретності інформації, встановленому рішенням державного експерта з питань таємниць, – “особливої важливості”, “цілком таємно”, “таємно”, дату та строк засекречування матеріального носія секретної інформації, що встановлюється з урахуванням передбачених статтею 13 цього Закону строків дії рішення про віднесення інформації до державної таємниці, підпис, його розшифрування та посаду особи, яка надала зазначений гриф, а також посилання на відповідний пункт (статтю) Зводу відомостей, що становлять державну таємницю. [...]

Забороняється надавати грифи секретності, передбачені цим Законом, матеріальним носіям іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці, або конфіденційної інформації. [...]

#### **С т а т т я 17. Оскарження рішення щодо засекречування матеріальних носіїв інформації**

Громадяни та юридичні особи мають право внести посадовим особам, які надали гриф секретності матеріальному носію секретної інформації, обов’язкову для розгляду мотивовану пропозицію про розсекречування цього носія інформації. Зазначені посадові особи повинні протягом одного місяця дати громадянину чи юридичній особі письмову відповідь з цього приводу.

Рішення про засекречування матеріального носія інформації може бути оскаржено громадянином чи юридичною особою в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі чи до суду. У разі незадоволення скарги, поданої в порядку підлеглості, громадянин або юридична особа мають право оскаржити рішення вищого органу або посадової особи до суду. [...]

### **ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

#### **Про звернення громадян (1996)**

(Відомості Верховної Ради, 1996, № 47, ст. 256; 1999, № 26, ст. 219)

#### **С т а т т я 1. Звернення громадян**

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. [...]

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

### **Стаття 7. Заборона відмови в прийнятті та розгляді звернення**

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обгрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями. [...]

### **Стаття 19. Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг**

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; [...]

письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; [...]

### **Стаття 20. Термін розгляду звернень громадян**

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. [...]

**ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**  
**Про електронні документи та електронний**  
**документообіг (2003)**

(Відомості Верховної Ради, 2003, № 36, ст. 275)

**С т а т т я 5. Електронний документ**

Електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов’язкові реквізити документа.

Склад та порядок розміщення обов’язкових реквізитів електронних документів визначається законодавством.

Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму.

Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для приймання його змісту людиною.

**С т а т т я 9. Електронний документообіг**

Електронний документообіг (обіг електронних документів) – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів. [...]

**С т а т т я 13. Зберігання електронних документів**  
**та архіви електронних документів**

Суб’єкти електронного документообігу повинні зберігати електронні документи на електронних носіях інформації у формі, що дає змогу перевірити їх цілісність на цих носіях.

Строк зберігання електронних документів на електронних носіях інформації повинен бути не меншим від строку, встановленого законодавством для відповідних документів на папері.

У разі неможливості зберігання електронних документів на електронних носіях інформації протягом строку, встановленого законодавством для відповідних документів на папері, суб’єкти електронного документообігу повинні вживати заходів щодо дублювання документів на кількох електронних носіях інформації та здійснювати їх періодичне копіювання відповідно до порядку обліку та копіювання документів, встановленого законодавством. Якщо неможливо виконати зазначені вимоги, електронні документи повинні зберігатися у вигляді копії документа на папері (у разі відсутності оригіналу цього документа на папері). При копіюванні електронного документа з електронного носія інформації обов’язково здійснюється перевірка цілісності даних на цьому носії.

При зберіганні електронних документів обов'язкове додержання таких вимог:

- 1) інформація, що міститься в електронних документах, повинна бути доступною для її подальшого використання;
- 2) має бути забезпечена можливість відновлення електронного документа у тому форматі, в якому він був створений, відправлений або одержаний;
- 3) у разі наявності повинна зберігатися інформація, яка дає змогу встановити походження та призначення електронного документа, а також дату і час його відправлення чи одержання.

Суб'єкти електронного документообігу можуть забезпечувати додержання вимог щодо збереження електронних документів шляхом використання послуг посередника, у тому числі архівної установи, якщо така установа дотримується вимог цієї статті. Створення архівів електронних документів, подання електронних документів до архівних установ України та їх зберігання в цих установах здійснюється у порядку, визначеному законодавством. [...]

---

---

Міхаїл ЛАРІН

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД АРХІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН СНД

У нашій професійній діяльності, яка базується на загальних досягненнях теорії і методології архівознавства і яка сформувалася ще за часів нашого перебування в єдиній державі, ми спираємося на досвід попереднього розвитку архівної справи, розвиваємося з єдиного кореня, все більше інтегруємося в світовий інформаційний та архівний простір. До того ж, ми об'єднані спільною метою. Наш професійний обов'язок і основна мета роботи полягає в тому, щоб зберегти, примножити і передати прийдешнім поколінням історично значущі джерела, документи минулого і документи, що відображають сучасне життя наших держав і суспільств.

Усе це дозволяє говорити про спільність, близькість як форм, так і змісту архівного права, нормативної бази діяльності архівних систем наших країн.

Порівнюючи тексти законодавчих актів, ми бачимо, що основні наші уявлення про сутність архівної справи, коло повноважень і вирішуваних завдань та відповідальності архівних установ співпадають або дуже близькі за змістом і значенням.

Усі закони визначають в явному чи опосередкованому вигляді національні архівні фонди як невід'ємну частину національного надбання, як важливу складову культури, виділяють архівні документи як джерела історичної інформації, поділяють документи за формами власності і містять статті, що захищають права володільців і власників документів, до всіх законодавчих актів включено положення, що стосуються обов'язків держави щодо збереження документальної спадщини і принципів управління архівами.

Однак не всі країни зазначають у своєму законодавстві, що архіви є складовою частиною інформаційних ресурсів суспільства, а це важливо у зв'язку з розвитком у всіх державах інформаційного права, яке має кореспондуватися з архівним правом, не всі архівні закони перераховують видовий склад документів національних архівних фондів, що може створювати додаткові труднощі в комплектуванні державних архівів науково-технічними та аудіовізуальними документами.

Водночас зовнішні відносно архівної справи політичні, економічні й соціальні фактори, відмінності в умовах життєдіяльності архівних служб, ступінь розуміння суспільством важливості архівної справи

суттєво впливають на систему правового, законодавчого регулювання нашої професійної сфери.

Намагаючись узагальнено розглянути законотворчу практику наших держав у галузі архівної справи, ми відразу можемо помітити, що в умовах інтенсивних перетворень і становлення громадянського суспільства останнім часом практично в усіх країнах СНД архівні служби ведуть значну постійну роботу з розвитку і вдосконалення своєї законодавчої і нормативної бази.

У Росії підготовлено проект нового Закону “Про архівну справу в Російській Федерації” замість “Основ законодавства Російської Федерації про Архівний фонд Російської Федерації та архіви” (1993 р.), який і широко обговорюється нашою громадськістю.

Архіви Казахстану прийняли Концепцію розвитку архівної справи в республіці на 2001–2005 рр., схвалену урядом. У ній відзначається, що важливою передумовою розвитку архівної справи, підвищення її ролі й престижу архівної сфери в суспільстві є подальше розроблення й удосконалення законодавчої бази, а також прийняття ряду постанов Уряду республіки, в тому числі таких, як “Положення про порядок вивезення документів Національного архівного фонду за межі Республіки Казахстан”, “Положення про Державний страховий фонд копій документів”, “Основні правила документування й управління документацією в міністерствах та інших центральних виконавчих органах і відомствах”. Ставиться завдання включення питань архівної справи до проектів законодавчих та інших актів, планується привести у відповідність із законодавством усі підзаконні нормативні документи архівної галузі.

Ця Концепція, за нашими даними, реалізується. В листопаді 2001 р. Президент Республіки Казахстан підписав зміни і доповнення до Закону “Про Національний архівний фонд та архіви” 1998 р., що уточнюють ряд положень, пов’язаних з передаванням документів на державне зберігання, відповідальністю користувачів за збереженість документів, коректним використанням відомостей, одержаних з архівних документів.

В Україні в грудні 2001 р. прийнято нову порівняно з законом 1993 р. редакцію Закону “Про Національний архівний фонд та архівні установи”. Українські архівісти відзначають, що нова редакція закону концептуально не змінилася порівняно з минулою й ідеї, закладені в законі 1993 р., витримали випробування часом.

Однак у новій редакції закону помітно розширено предметну галузь правового нормування, що виявилось у включенні до нього ряду положень про правову регламентацію дій відносно архівних документів, що не входять до Національного архівного фонду, а також питань, пов’язаних з кадрами архівістів, їхньою професійною підготовкою та соціальним захистом. У новій редакції збереглася і набула подальшого розвитку лінія на зміцнення державного впливу на сферу зберігання документів, помітно зміцнено норми, направлені на забезпечення безпеки Національного архівного фонду. Закон доповнено

положеннями, що захищають документи у випадку ліквідації установ і організацій. Є зміни стосовно регулювання порядку і процедур формування Національного архівного фонду документами недержавних джерел комплектування архівів. У новій редакції дано таке важливе положення: експертизу цінності документів приватного архіву може бути проведено не тільки з ініціативи власника, але й з ініціативи державної архівної установи. Держкомархів України має право встановлювати мінімальні строки зберігання документів недержавних юридичних осіб, і, відповідно, ці організації зобов'язані узгоджувати з архівними органами свої номенклатури справ.

У сфері доступу до документів важливим нововведенням є встановлення єдиного порядку оформлення громадянам документів для користування архівами – лише на основі заяви та посвідчення особи, заборона вимагати від користувачів будь-які інші документи. З'явилися у новій редакції й інші положення, спрямовані на лібералізацію доступу до документів; разом з тим нову редакцію доповнено нормами, що уточнюють обов'язки користувачів щодо збереженості документів та інформації, що міститься в них.

Нова редакція українського закону чіткіше й послідовніше відбиває посилення впливу державних архівних установ на діловодство. Держкомархів України сьогодні має ґрунтовані на праві можливості вносити пропозиції щодо формування державної політики в документальному забезпеченні управління, здійснювати міжгалузеву координацію з цих питань, нормативно-правове регулювання роботи з документами в організаціях, контролювати якість роботи служб діловодства.

Архівне законодавство, як би ми не намагалися розширювати його змістову сторону та об'єм положень, ним регульованих, усе ж встановлює й регламентує норми, пов'язані із заключною стадією життя документа, коли він стає носієм ретроспективної інформації, джерелом, головним чином, історичної інформації.

Разом з тим, ми вважаємо, що законодавство в галузі інформації та законодавство в галузі архівної справи, що зараз існує (йдеться про російську практику), залишає суттєво важливу лаку – це правове регулювання роботи з документами у сфері управління, в органах влади та в організаціях, які є основними джерелами комплектування державних архівів і де рівень організації документів багато в чому визначає якість архівних фондів, що включаються до складу державного архівного фонду.

Активізуючи цю ситуацію і враховуючи, що в архівному законодавстві, в силу ряду різних обставин, неможливо встановити достатнього рівня впливу архівної служби на діловодство у відомствах, ми дійшли висновку про необхідність розроблення законопроекту “Про документальне забезпечення управлінської діяльності”. Ставлячи це питання на порядок денний, ми звернулися до зарубіжного досвіду й виявили, що в ряді розвинених країн таке законодавство існує. Так, у США з 1950 р. діє законодавство в галузі управління федеральною



документацією, у ФРН у 2000 р. прийнято “Загальні правила роботи федеральних міністерств”, в яких детально регламентовано організаційно-технологічні процедури роботи з документами. Аналогічні приклади можна навести з практики інших держав: Австралії, Англії, Фінляндії, Чехії та ін. Із республік СНД, на наш погляд, найбільшої уваги потребує вивчення досвіду нормативного забезпечення роботи з документами в Казахстані, Білорусі, Киргизстані.

Досвід свідчить, що існує загальна тенденція посилення ролі правового забезпечення організації документів у сфері управління, що це є вирішуваним завданням і що законодавче регулювання в сфері документаційного забезпечення управління може суттєво і позитивно впливати на вирішення завдань повноцінного комплектування архівів, обліку і забезпечення збереженості архівних документів.

На сьогодні ми розробили за допомогою Інституту держави і права Російської Академії наук названий законопроект і вже одержали багато відгуків на нього, що свідчать про актуальність цієї теми, і в основному позитивних. Розробники вважають, що найважливішим положенням цього законодавчого акта і найважливішою умовою його реального застосування є покладення координуючої функції в галузі документаційного забезпечення управління на спеціальний уповноважений федеральний орган (ми маємо на увазі Росархів) і його структури на місцях, відповідальні за встановлення і дотримання єдиних правил та уніфікованих технологій роботи з документами, забезпечення формування документальних фондів організації та збереженість документів, забезпечення своєчасного передавання документів на постійне зберігання до державних і муніципальних архівів.

Зараз, звичайно, ще рано говорити про те, як буде проходити наш законопроект в органах, що мають право законодавчої ініціативи, та в Державній Думі, про те, як може бути видозмінено текст законопроекту у ході його прийняття. Однак ми вважаємо, що основний напрямок та ідеологія законопроекту обрані нами вірно і потрібно всіма можливими методами і способами домагатися позитивного результату, оскільки від нього в ситуації, що склалася, залежить здебільшого правове обґрунтування наших взаємовідносин з органами та організаціями-фондоутворювачами.

Гадаю, що архівісти СНД можуть зацікавитися нашим досвідом і скористатися ним, творчо його аналізуючи, виходячи з власної практики і ситуації.

Відомо, що архівісти України також розпочали підготовку законопроекту про загальне діловодство, потреба в якому стимульована вже згаданим Законом України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”, згідно з яким значно розширилися, як уже зазначалося, повноваження державної архівної служби в сфері діловодства.

Необхідність постійної уваги до оновлення правової бази архівної справи визначається тими практичними новими завданнями, які нам необхідно вирішити у зв’язку з умовами й факторами відносно архівної справи, що постійно змінюються, у тому числі впровадженням і правовим забезпеченням сучасних інформаційних технологій.

У всіх наших державах тією чи іншою мірою активно розвивається законодавство в галузі інформації й інформатизації суспільства, особливо коли йдеться про надання юридичного статусу і про повноправне використання документів з електронними носіями.

У цьому зв'язку всі архівні служби країн СНД розглядають архіви як специфічну інформаційну систему в масштабах держави, як організовану на стійких засадах систему ретроспективної інформації з налагодженими і сталими правилами обліку і побудови науково-довідкового апарату, що склалася протягом десятиліть, як складову частину інформаційного ресурсу країни.

Водночас законодавство в сфері інформатизації мало враховує особливості національних архівних фондів. У Росії системотворчим законодавчим актом є Федеральний закон "Про інформацію, інформатизацію і захист інформації" 1995 р., прийнятий після "Основ законодавства Російської Федерації про Архівний фонд Російської Федерації та архіви", який, однак, не враховує особливостей формування Архівного фонду Росії і правовідносин стосовно такого специфічного інформаційного ресурсу. Очевидно, і на прикладі інших держав (ми це помічаємо за різними ознаками) можна відзначити, що немає повної гармонізації інформаційного й архівного законодавства, і інформаційне законодавство повільно й мало відображає практичні потреби архівної справи.

Для архівістів у нинішній ситуації надзвичайно важливо послідовно дотримуватися основних постулатів організації архівних фондів на принципах оригінальності документів, походження і неподібнення фондів. У силу того, що об'єктом зберігання в архівах виступають документи, що не підлягають перетворенням, як у динамічних інформаційних системах, документи, форми яких не застосовуються в сучасній практиці діловодства, організація таких історичних документів в архівних фондах є особливістю архівної справи, є консервативною. Формування документальної спадщини здійснюється за особливими архівними правилами, які не збігаються з методами і правилами створення оперативних інформаційних систем. Значною мірою все сказане стосується електронних документів. Уже в недалекому майбутньому ці документи мають стати складовою частиною національних архівних фондів, надходити на державне збереження, і тому однією з проблем, яку нам спільно слід вирішувати, є проблема конвергенції правових основ інформатики та архівної справи. Це тим більш важливо, що інформатика в наших країнах розвивається в напрямку інтеграції й вільного обміну інформацією, сумісності інформаційних систем.

Сучасні інформаційні технології ще повільно впроваджуються в архівну справу, однак цей інформаційний інструментарій є надзвичайно ефективним і важливим, особливо для поки що мало створюваних, але надзвичайно потрібних користувачам міжархівних довідників різної глибини і деталізації відомостей у них.

У сучасному світі важливого значення набуває міжнародне право в галузі формування, обміну і використання інформаційних ресур-

сів, гармонізації нормативної основи архівної справи в масштабі міжнародних відносин. Тут особливо важливою є турбота архівістів про захист і задоволення інтересів громадян в одержанні соціальної, біографічної і генеалогічної інформації, захист авторських прав та інтелектуальної власності, майнових прав, враховуючи багатоманітні зв'язки наших громадян та їхній практичний життєвий взаємний інтерес до архівів, що відклалися в інших державах пострадянського простору.

Одним зі складних аспектів архівного законодавства наших країн є правове обґрунтування комплектування національних архівних фондів документами недержавних структур – приватних і акціонерних організацій та підприємств, громадських об'єднань, творчих спілок тощо. Можна, очевидно, говорити, що історія наших країн останніх двох десятиліть без цих документів, що відображають нові економічні і соціальні явища, особливості і тенденції в історичному процесі, буде далеко не повною, тобто свою місію повноцінного збереження документальної спадщини, що адекватно відображає життя суспільства і держави, архівісти виконають не повністю.

Ілюстрацією цієї тези можуть бути слова директора найбільшого архіву – Російського державного архіву економіки – Е. О. Тюриної, яка на Науковій раді архіву зазначала, що “РДАЕ як установі федеральної архівної служби не вистачає важелів правового впливу на недержавні структури” і що “нині відсутня правова основа формування недержавної частини Архівного фонду РФ”.

В архівному законодавстві інших держав, на наш погляд, архівним службам надається більше можливостей впливу на збереженість і включення документів приватних архівів до складу національних архівних фондів. Так, у законі Республіки Білорусь є, приміром, такі формули:

– “... документи приватних, кооперативних, орендних та інших підприємств, установ і організацій недержавних форм власності, громадських об'єднань, релігійних та інших організацій... складають недержавну частину Національного архівного фонду Республіки Білорусь (стаття 9);

– ... підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, громадські об'єднання, а також фізичні особи зобов'язані забезпечувати накопичення, облік, зберігання і використання архівних документів (стаття 4);

– у разі передачі юридичними чи фізичними особами прав власності на архівні документи новому власнику останній зобов'язаний підписати з державним архівом охоронне зобов'язання... (стаття 15)”.

У законі Республіки Білорусь у різних статтях, але в підсумку комплексно захищені документи з особового складу. В законі регламентовано, що установи й організації незалежно від форм власності, громадські організації та об'єднання зобов'язані вести документи з особового складу, оскільки ці документи підлягають обов'язковому державному страхуванню, недержавні організації “в обов'язковому порядку” мають передавати документи з особового складу до державних архівів.

Документи з особового складу включено до Національного архівного фонду Республіки Білорусь.

У новому законі України також проводиться лінія на зміцнення контролю за документами недержавних структур з боку архівних органів і установ. Як уже зазначалося, в цьому законі архівним органам надано право проводити експертизу документів приватних архівів з власної ініціативи, архівна служба самостійно встановлює строки зберігання документів у недержавних структурах, архівні установи включено до переліку органів (судових, правоохоронних, податкових), працівники яких мають право доступу до документів Національного архівного фонду незалежно від місця їхнього зберігання і приналежності до тієї чи іншої форми власності.

В архівних законодавствах інших держав, приміром у Законі “Про Національний архівний фонд Республіки Грузія”, в Законі “Про Національний архівний фонд та архівні установи Республіки Таджикистан”, у Законі “Про архіви” Республіки Узбекистан, є також норми, які зобов’язують власників архівів недержавних організацій забезпечувати збереженість документів, та обмежувальні норми, пов’язані з переміщенням архівів і їхнім збереженням у складі національних архівних фондів.

Очевидно, іншим архівним службам, де цей аспект законодавства опрацьовано недостатньо, можна звернутися до досвіду розроблення названих положень законодавчих актів і спробувати під час подальшого розвитку вітчизняної законодавчої та нормативно-методичної бази враховувати його з метою розширення можливостей архівних служб у збереженні документів недержавних структур. На наш погляд, цей напрямок – доволі перспективний, тим більше, що і в країнах з цілком сформованими і давніми традиціями демократичного законодавства, якими є Англія, Франція, Іспанія, документи приватних, недержавних архівів не лишаються поза увагою державних архівних служб, права володільців таких архівів обмежені законодавством цих країн щодо збереження документальної національної спадщини.

У всіх законодавчих актах країн СНД є статті, що декларують свободу доступу до архівів, у тому числі для іноземних користувачів.

У ряді законів є й більш деталізовані норми, спрямовані на практичне здійснення громадянами цього права. Так, у законодавстві Республіки Вірменія і Республіки Казахстан ідеться про безплатне користування документами архівів, в архівному законі Республіки Білорусь детально розписано форми використання документів. У деяких законодавчих актах спеціально відзначається свобода доступу до відомчих архівів. У законі Республіки Казахстан є положення про зобов’язання архівів з надання довідок і копій документів, необхідних громадянам для захисту їхніх законних прав та інтересів.

Водночас свобода доступу до архівів має ряд правових обмежень, що впливають із законодавства щодо державної таємниці, прав громадян на захист таємниці особистого життя, авторського права і права в царині інтелектуальної власності. В ряді архівних законодавчих

актів вказується 75-річних строк обмеження доступу до документів, в яких є відомості про особисту і сімейну таємницю (Росія, Азербайджан, Грузія, Україна). Республіка Білорусь встановила, що “строки обмеження доступу до документів приватних архівів, що надійшли до державних архівів, можуть бути обумовлені громадянами, які їх передали, але не повинні перевищувати 75 років з моменту передавання (стаття 18)”.

У цілому ми можемо констатувати, що нині архівне законодавство наших країн націлено на дотримання демократичного принципу публічності архівів при розумних обмеженнях, на задоволення інформаційних потреб не тільки державних структур, але й усього суспільства та окремого громадянина.

Разом з тим, на нашу думку, правові норми щодо цього в підзаконних актах, очевидно, потребують міждержавної гармонізації, оскільки національні архівні фонди наших країн були колись складовими частинами Державного архівного фонду СРСР і документи, що відклалися нині в іноземних архівах, широко затребувані громадянами колишнього СРСР. Тому й надалі на нас чекає робота зі створення єдиного порядку звернення громадян до архівів, встановлення єдиних і погоджених термінів виконання запитів, уніфікованих форм надання відомостей персонального характеру (соціальних, біографічних, майнових тощо) згідно з типовими формами запитів і заяв.

Однією з важливих умов формування міждержавного інформаційного простору є розроблення загальних підходів до вирішення проблеми, пов'язаної з персональними даними. Необхідне єдине розуміння самого терміна, визначення ступеня та причин конфіденційності окремих тематичних груп інформації, що входять у це поняття. Варто б подумати про встановлення строків конфіденційного зберігання тих персональних даних, обнародування яких може завдати шкоди суб'єктові інформації.

Разом з тим не в усіх законах є навіть згадка про наявність в архівних фондах документів, які містять персональні дані (Вірменія, Казахстан).

Законодавча практика наших країн у галузі архівної справи визначається принципом справедливості, який сформувався в суспільній свідомості тієї чи іншої держави, рівнем розуміння значення і ролі архівної справи і національної документальної спадщини для самоідентифікації суспільства і розвитку державності. Архівні законодавчі акти відбивають у своїй основі інтереси суспільства в цілому, не породжують домінування інтересів окремих соціальних груп чи відомств і корпорацій, віддзеркалюють у своїй специфічній сфері загальні мету і напрямки державної політики.

Єдність професійних основ архівної справи, спільні завдання і загальноприйняті методи архівної діяльності, спільне інформаційне середовище, а також потреби користувачів архівними документами у наших країнах приводять до необхідності при розробленні й розвитку законодавчих основ архівної справи врахування і творчого взаємного

осмислення досягнень і досвіду наших країн у побудові правової, нормативної бази архівної справи на пострадянському просторі.

Однією з необхідних умов створення єдиного інформаційного простору на території країн – членів СНД є використання єдиної архівної термінології. Ще на початку 80-х років було розроблено “Словарь архивной терминологии социалистических стран”, який створив унікальну можливість для взаєморозуміння архівістів.

Нині створення національного законодавства пов’язано і з удосконаленням та подальшим розробленням термінологічної бази. Це приводить до того, що визначення архівних термінів, які використовуються в законодавстві країн СНД, не завжди співпадають, що ускладнює процеси взаєморозуміння, розроблення загальних стратегічних завдань розвитку архівної справи.

Саме з цих причин так важливо при всій специфіці розвитку теорії, методології і практики сучасної архівної справи в наших країнах знаходити загальні погляди, корегувати за необхідності свої законодавчі та інші правові положення, обмінюватися досвідом.

Усе світове архівне співтовариство йде цим шляхом. У зв’язку з цим хотілось би нагадати, що Постановою Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав за поданням Постійної комісії Асамблеї з питань культури, науки, освіти і інформації в квітні 1999 р. прийнято модельний закон “Про архіви та архівний фонд”, який надіслано до парламентів держав – учасниць Міжпарламентської Асамблеї і рекомендовано для використання при розробленні національного законодавства в сфері архівної справи.

У модельному законі значне місце відведене питанням участі держави в управлінні і регулюванні архівної справи, структурам архівних установ, забезпеченню інформаційної безпеки архівів, обліку і забезпеченню збереженості документів, що мають історичне значення і знаходяться в приватній власності.

Безумовно, в усіх новоутворених державах в умовах значної завантаженості представницьких законодавчих органів, коли правова система тільки формується і недостатньо структурована, архівістам не легко обстоювати свої інтереси, точніше, інтереси суспільства в галузі архівної справи, реалізовувати свою ініціативу. Тому цей модельний закон є доволі корисним.

Слід віддати належне архівним службам наших країн, які настійно розвивають правові основи архівної справи і намагаються враховувати зарубіжний досвід законотворчої діяльності. На нараді керівників архівних служб країн СНД у березні 1999 р. керівник архівної служби Грузії п. Махарадзе відзначав, що накопичуваний досвід роботи в нових умовах змушує нас знову ставити питання про перегляд закону, який було прийнято 1995 р., і в цьому контексті “було б цікаво і практично актуально проаналізувати архівне законодавство країн СНД, узагальнити тенденції, що спостерігаються, оцінити пропоновані шляхи вирішення проблем”.

У зв'язку з цим хотілось би нагадати, що керівниками архівних служб країн СНД схвалено пропозицію про розвиток Російського галузевого центру підвищення кваліфікації архівних працівників і надання йому статусу міжнародного регіонального центру. Цей центр успішно працює й до його роботи залучено провідних фахівців Росархіву, ВНДІДАС і РДГУ, працівників федеральних архівів. Ми хотіли б, щоб на базі центру було організовано заняття і “круглі столи” з обміну досвідом нашої законопроектної діяльності і правозастосувальної практики. Ми могли б розробити примірну програму занять за темою “Правові основи діяльності архівних служб СНД”, в яких би взяли участь фахівці, що займаються цими питаннями.

---

---

Геннадій БОРЯК

**ГОЛОСУЮЧИ “ЗА” ЧИ “ПРОТИ” ДОСТУПУ  
ДО АРХІВІВ СПЕЦСЛУЖБ  
(ЗА ПІДСУМКАМИ ОСТАННЬОГО  
ДЕСЯТИЛІТТЯ В УКРАЇНІ)**

Історія минулого, ХХ століття виявилася напрочуд багатою на події, що спричинювали порушення основних прав людини. Йдеться не лише про дві страхітливі світові війни, а й диктаторські і тоталітарні режими, що існували впродовж цього століття практично в усіх частинах світу, в Європі та Азії, Африці та Південній Америці. Така гірка доля оминула хіба що Австралію, Антарктиду та Північну Америку разом з дуже незначною кількістю європейських країн.

Проблеми, пов’язані з архівами таких репресивних режимів, зокрема тими, в яких відбилися чисельні порушення прав людини, надзвичайно важливі. Варті уваги й кілька аспектів цих проблем, що впливають із сучасної архівної практики в Україні, а саме питання захисту й дотримання прав людини під час використання в умовах сьогодення архівів репресивних органів минулого режиму.

Ці питання не мають специфічно українського забарвлення. Очевидно, що з ними намагаються впоратися архівісти ФРН, які мають спадщину відразу двох тоталітарних режимів і, відповідно, архіви гестапо та Штазі. Так само вони актуальні для країн Південної Америки, що позбулися впродовж 1980–1990-х років диктаторських режимів (Аргентина, Сальвадор, Уругвай, Чілі), для багатьох азіатських та африканських країн, у тому числі для ПАР, для всього пострадянського і “постсоціалістичного” простору після 1990–1991 рр., а нині – і для сьогоденішнього переходового і майбутнього демократичного уряду пост-Саддамівського Іраку.

Шляхи вирішення проблеми доступу до архівів спецслужб колишніх тоталітарних і репресивних режимів у різних країнах є неоднаковими. Об’єднана Німеччина пішла на повне й беззастережне відкриття архівів Штазі, як свого часу й Гестапо. Так само вчинили демократичні уряди Сальвадору, Чілі, Камбоджі та Південної Африки, які відкрили архіви попередніх урядів задля ініціювання процесу національного примирення.

Але, за справедливим спостереженням відомого фахівця із захисту прав людини американського професора Брюс П. Монтгомері, “Примирення без покарання тих, хто був відповідальним за скоєні

© Геннадій Боряк, 2004



злочени проти людства, виглядає, втім, дуже сумнівною справою. У минулому справедливість розглядалась як ціна досягнення крихкої стабільності”<sup>1</sup>.

Очевидно, з цих причин у Таджикистані, одній із середньоазіатських республік колишнього СРСР, архіви спецслужби були просто знищені. Проте це не завадило спалаху в країні громадянської війни і, зрештою, – встановленню там нового авторитарного режиму.

Нагадаємо, що на теренах колишньої Російської імперії це було не перше нищення архівів репресивних органів. Так, після Лютневої революції 1917 р., що повалила царський режим, у Петрограді були спалені архіви “Охранки” – охоронного відділення МВС Російської імперії. За іронією долі врятовані документи царських каральних органів були невдовзі знову засекречені новою більшовицькою владою й активно використовувалися створеними нею спецслужбами – ВЧК, ОГПУ, КГБ. Повністю обмеження на доступ до них був знятий лише через 80 років після більшовицького Жовтневого перевороту – на початку 1990-х років.

Не можна не згадати про долю після 1991 р., коли розпався СРСР, загальносоюзних архівів репресивних служб, де й понині зберігається інформація про порушення прав не тільки російських громадян, але й багатьох мешканців нових незалежних держав (NIS). За визнанням самих російських архівістів, мала місце “приватизація архивной информации, основанная на узурпации служебных возможностей”<sup>2</sup>. Іншими словами, довкола архівів колишнього КГБ СРСР іде боротьба: певна інформація з них потрапляє до відкритої преси, але повної відкритості архівів спецслужб немає.

Надзвичайну увагу світової архівної та наукової громадськості до зазначених проблем засвідчує факт нещодавньої міжнародної конференції у Ліверпулі (UK). Вона відбулася 22–25 липня 2003 р. за темою “Політичні переслідування та архівні документи” і мала досить представницький склад учасників з багатьох країн світу, але, на жаль, лише одну доповідь з “постсоціалістичного” простору (Словенія)<sup>3</sup>. Мабуть, організаторам конференції слід було б подбати про залучення до числа промовців представників принаймні Росії та України, які могли б висвітлити стан справ із заявленої теми на пострадянському просторі.

Усі ці приклади наведено задля того, щоб продемонструвати складність проблеми і довести, що, на наш погляд, однозначної відповіді на окреслені вище питання досі не існує. Навпаки, досвід свідчить про наявність істотних протиріч і навіть колізій не стільки в архівній практиці, скільки виключно в законодавстві, національному та міжнародному.

Дуже приблизно і лапідарно суть цих колізій можна сформулювати таким чином: забезпечення якомога ширшого доступу до архівів тоталітарних спецслужб і тим саме забезпечення відновлення прав репресованих і переслідуваних цими службами, розкриття правди про їхні злочини проти людства і порушення прав людини, – з одного боку,

з іншого – забезпечення при цьому захисту персональних даних, тієї інформації, оприлюднення якої не бажане з огляду на необхідність дотримання права передусім самих репресованих і переслідуваних на одержання відомостей про їхню особу, а також про багатьох інших людей, зтягнутих у страшне колесо репресивної машини. Адже ці люди під тиском слідчих, внаслідок загроз і тортур часом давали свідчення, що загрожували іншим: їхнім знайомим, родичам, колегам або навіть стороннім людям. Їх не можна звинувачувати в цьому з позиції сьогодення, і не можна, на наш погляд, допускати безконтрольного поширення такої інформації, яка може істотно зашкодити їм самим та їхнім нащадкам.

Як відомо, республіканські спеціальні служби – відділення таких органів СРСР – були ліквідовані 1991 року, після проголошення державної незалежності України. Це сталося 24 серпня, а вже 9 вересня 1991 р. Президія Верховної Ради України видала указ “Про передачу архівних документів КДБ України до державних архівів республіки”<sup>4</sup>. У ньому парламент незалежної України наголошував на тому, що документи КДБ УРСР “мають велике значення для об’єктивної оцінки суспільно-політичних процесів, масових репресій, реабілітації та забезпечення законних інтересів громадян”, і зобов’язав передати їх центральному архівному органу та його установам на місцях.

Фактично, цим указом в Україні була ліквідована повністю відокремлена і невідконтрольна державним органам архівна система спецслужб, початок якої ведеться ще з 1918 р. Але розвиток подальших подій, на жаль, не набув такого радикального характеру, який передбачався в указі. Оскільки затверджений наприкінці 1993 р. національний архівний закон дозволяв створення спеціальних галузевих архівів окремих відомств для постійного зберігання своїх документів, то найпершим з них став Державний архів Служби безпеки України, який успадкував практично всі архівні документи КДБ УРСР. До державних архівосховищ у Києві та областях потрапили тільки дві категорії документів з архівів КДБ: архівно-слідчі справи реабілітованих громадян і т. зв. “фільтраційні справи” колишніх оstarбайтерів та полонених Другої світової війни, які після повернення на Батьківщину проходили “фільтрацію” в органах державної безпеки. Крім того, через нестачу місця для приймання документів державні архіви Донецької та Одеської областей взагалі відмовилися від виконання указу Президії Верховної Ради.

Неважко помітити, що до архівних установ потрапили насамперед ті документи, які були потрібні для соціального захисту громадян та відновлення історичної справедливості щодо безпідставно репресованих. Інформація цих документів упродовж 1992–2002 рр. була затребувана 1 180 471 заявником, у тому числі 1 134 902 українськими громадянами і 45 569 громадянами з-за кордону (Росія, Білорусь, Казахстан, Ізраїль, Польща та ін.). Їм було надана 836 581 позитивна довідка, а також 343 890 негативних відповідей. Досить значною була кількість реабілітованих громадян, які потребували документального

підтвердження фактів переслідування з боку тоталітарного режиму.

Але з перших кроків, спрямованих на використання інформації прийнятих від СБУ архівних справ, перед державними архівами постали проблеми, пов'язані із захистом інтересів громадян. Здебільшого це були питання оприлюднення негативної інформації про осіб, яка містилася в матеріалах позасудових та судових процесів, у протоколах допитів звинувачених тощо. Архівісти за власної ініціативи повинні були стати тими “охоронцями при брамі”, про яких писав відомий американський архівіст і бібліотекар М. Лайн, й обмежувати доступ до переданих із СБУ справ з метою гарантування конституційних прав громадян, недоторканості особи та приватного життя<sup>5</sup>.

Ще один аспект цієї проблеми полягає в необхідності професійної наукової критики документів з архівів спецслужб. Оскільки одним з основних методів роботи радянських спецслужб були провокація й омана, то очевидно, що вони широко застосовувались і в роботі з арештованими. Мали місце підробка протоколів допитів, фальшування свідчень та цілих слідчих справ, поширення неправдивих відомостей, нібито отриманих під час слідства. Тому кожна інформація з архівів спецслужб потребує ретельної перевірки, пошуку підтверджень з усіх дотичних документів, а спроби “сенсаційної публікації” таких документів скоріше можуть зашкодити конкретній людині, ніж відновити історичну справедливість<sup>6</sup>.

Діяльність Державного архіву Служби безпеки України, створеного за постановою Кабінету Міністрів від 01.04.1994, також передбачає задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, сприяння реалізації прав та інтересів громадян. До складу його фондів перейшли всі документи, створені у процесі діяльності республіканських органів державної безпеки упродовж 1919–1991 рр., матеріали кримінальних процесів, за якими ще не відбулася реабілітація. Доступ до тих з них, де є інформація про особу, ґрунтується на нормах Конституції України, законів “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні”, “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про Національний архівний фонд та архівні установи”.

Ідеться, зокрема, про ст. 32 Конституції України, яка, разом з іншими, гарантує кожному громадянину право ознайомлення з інформацією, зібраною на нього органами державної влади, якщо вона не містить державної або іншої захищеної законом таємниці. Так само заборонено використання і поширення конфіденційної інформації про особу, за окремими винятками. Ще одна стаття Конституції (34) зазначає, що право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію може бути обмежене в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, підтримання громадського порядку, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно тощо<sup>7</sup>. Ці норми повністю відповідають вимогам Європейської конвенції про захист основних прав і свобод людини 1950 р. як основному міжнародному акту з прав людини.

У більш розширеному вигляді ці норми Конституції України реалізовані у низці законів, названих вище.

Тому Державний архів СБУ окремо вивчає кожен запит, пов'язаний з наданням доступу до архівних документів, що містять інформацію про особу, з урахуванням наведених юридичних норм. Конкретне рішення залежить від наявності в заявника права запитувати таку інформацію, співвідношення такого права з правами інших осіб, наявності дозволу особи надати інформацію про себе, встановленого за нормами Закону “Про державну таємницю” режиму доступу до цієї інформації тощо.

Згідно з українським законодавством іноземці користуються архівними документами на рівних правах з громадянами України, що відповідає нормам міжнародного права й підтверджує прагнення нашої держави до адаптації світового демократичного законодавства. Ця норма поширюється як на державні архіви, так і на галузевий архів СБУ.

Документи цього архіву досить широко використовуються. Так, протягом 2002 р. Державний архів СБУ отримав 350 звернень від наукових установ, освітніх закладів, громадських організацій, 550 заяв від громадян України, 17 – від іноземців. Ці запити стосуються документів, що містять інформацію про політику тоталітарного режиму, механізм масових репресій, діяльність органів державної безпеки.

Разом з тим, на думку фахівців Державного архіву СБУ, все ще не вирішеною лишається проблема доступу до архівних кримінальних справ, за якими судові рішення набрали силу і які не відмінено. Слід взяти до уваги, що здебільшого політичні противники радянського режиму, інакше кажучи звинувачувалися саме у кримінальних злочинах. Такі справи датуються 1919–1960-ми роками, і, всупереч будь-якій логіці, за буквою ще радянського закону недоступні будь-кому з пересічних громадян, навіть родичам<sup>8</sup>. Досі ними користуються тільки працівники органів прокуратури і суду, керуючись при цьому нормами Кримінально-процесуального кодексу України. Питання доступу до таких справ має бути вирішене на законодавчому рівні. Потребує внесення змін Закон України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні”, оскільки він був прийнятий ще 1991 р. і позбавляє права на реабілітацію осіб, які боролися проти радянської держави, хоча нині очевидно, що вони були справжніми українськими патріотами.

Таким чином, політичні процеси останнього десятиліття в Україні, пов'язані з розкриттям архівів колишніх спецслужб, є досить суперечливими. З одного боку, суспільство в цілому, а здебільшого радикальна політична еліта й наукова громадськість вимагають повного зняття всіх обмежень щодо використання цих архівів. Практика відповідних законодавчих і державних органів спрямована на дотримання балансу між ступенем розкриття злочинів тоталітарного режиму і гарантією прав людини, передусім на забезпечення конфіденційності персональних даних, зібраних минулим режимом, адже їх некероване використання може зашкодити окремим особами та їхнім нащадкам. За

цих умов на архівістів, у тому числі архівістів – працівників Служби безпеки України, покладено дуже відповідальне завдання – стати “gatekeepers”, гарантами захисту прав людини. Виконання цих функцій потребує міцної законодавчої бази, яка в Україні ще не є повністю досконалою.

---

<sup>1</sup> *Montgomery Bruce P.* The Iraqi Secret Policy Files: A Documentary Records of the Anfal Genocide//Archivaria, 52 (Fall 2001), P. 71–72.

<sup>2</sup> *Макимова Элла.* Продавцы сенсаций из Архива Президента // Известия. – 1994. – 13 июля.

<sup>3</sup> Див.: [http://www.liv.ac.uk/lukas/Political\\_pressure\\_files/draftprog.htm](http://www.liv.ac.uk/lukas/Political_pressure_files/draftprog.htm)

<sup>4</sup> Див.: Архіви України. – 1991. – № 5–6. – С. 6.

<sup>5</sup> *Гика В. М.* З досвіду роботи волинських архівістів по прийому та обліку документів архівно-слідчих справ репресованих та вирішенню проблеми їх використання // Архівно-слідчі справи репресованих: науково-методичні аспекти використання. – К., 1998. – С. 132–133.

<sup>6</sup> *Пиріг Р. Я., Гранкіна О. В.* Архівно-слідчі справи репресованих як історичне джерело: науково-методологічні аспекти використання // Там само. – С. 26–28.

<sup>7</sup> Конституція України (1996). – Ст. 32, 34.

<sup>8</sup> Див.: *Білокін С.* Масовий терор як засіб державного управління в СРСР (1917–1941). – К., 1999. – С. 37.

---

---

Костянтин НОВОХАТСЬКИЙ

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ЗА ПОРУШЕННЯ АРХІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
В УКРАЇНІ**

Виконуючи проміжні функції між творцями та споживачами ретроспективної документної інформації, архівні установи вступають у численні й різноманітні суспільні відносини з різними суб'єктами права. В умовах незалежності та суттєвих суспільно-політичних і соціально-економічних перетворень, що розпочалися в Україні, як і в інших пострадянських державах, відбувається демонтаж колишніх суспільних відносин і подеколи заміна їх принципово новими. Проголошення та конституційне закріплення ідеї побудови правової держави передбачають організацію всього життя суспільства в усіх його сферах, у тому числі, звичайно й архівній, на основі права. У процесі конституювання багатоманітності форм власності, наповнення новим змістом прав і свобод громадян відносини в архівній сфері можуть бути відрегульовані тільки на законодавчій основі.

Цим, власне, і визначається помітне зростання ролі нормативно-правового регулювання в діяльності Державного комітету архівів України. Здійснення такого регулювання є другим за важливістю завданням Комітету після вироблення пропозицій з формування державної політики в архівній сфері. Більше того, це завдання ніби продубльоване далі у формулюванні нашого архівного закону про організацію Комітетом нормативно-правового забезпечення діяльності архівних установ.

Вирішуючи це завдання, Держкомархів України останнім часом значно активізував нормотворчу, в тому числі й законотворчу, діяльність. Вона здійснюється на різних рівнях і одночасно за кількома напрямками. Передусім, це робота зі створення й удосконалення базових законів, які регулюють сферу архівної справи і діловодства. Слід відзначити, що чинне законодавство України розглядає архівну справу і діловодство як дві органічно пов'язані складові цієї єдиної сфери життєдіяльності суспільства, а Держкомархів – як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в цій сфері.

Процес створення й удосконалення основних законів характеризується таким чином. 13 грудня 2001 року прийнято нову редакцію Закону "Про Національний архівний фонд та архівні установи", який діяв з 1993 року. Численні новації розширюють сферу його застосування і забезпечують умови для повнішої реалізації.

© Костянтин Новохатський, 2004

Разом з тим вони не знімають з порядку денного питання про необхідність прийняття більш широкого закону про архівну справу. Зараз накопичується матеріал для цього. Нова редакція закону про НАФ зафіксувала необхідність розроблення й прийняття ще одного закону – про діловодство. Зараз ведеться підготовка його проекту.

Одночасно з роботою над цими основними законами з питань архівної справи і діловодства ми вносимо пропозиції щодо врахування й захисту наших інтересів у інших законах, де простежуються архівні сюжети. На сьогодні таких законів уже понад тридцять.

У нас є певні можливості вплинути на характер пропонованих законодавчих норм (і ми цю можливість, звичайно, намагаємося використати) на стадії узгодження законопроектів, підготовлених іншими суб'єктами.

Дії аналогічного характеру здійснюються Держкомархівом щодо нормативно-правових актів інших рівнів: указів Президента, постанов і розпоряджень уряду, актів інших центральних органів виконавчої влади.

Наприклад, Кабінетом Міністрів прийнято постанову, що затвердила (як того вимагає закон) положення про експертизу цінності документів, державну реєстрацію, виявлення й облік унікальних документів та постанову про надання основним категоріям спеціалістів у центральних держархівах статусу держслужбовців. Готуються проекти постанов про розширення переліку платних послуг, які надають держархіви, про методiku грошової оцінки документів НАФ, надбавки і доплати за вислугу років, за використання давніх мов.

Так інтенсивно і таким широким фронтом нормотворча робота Комітетом до цього часу не провадилася. Зрозуміло, в процесі її ми стикаємося з цілим рядом проблем найрізноманітнішого характеру. Одні з них пов'язані з уже доволі щільною насиченістю правового поля нормативно-правовими актами, нерідко не завжди узгодженими, а подеколи й такими, що просто суперечать один одному. Почасти цим зумовлена складність (і повільність) процедури проходження проектів актів до набуття ними юридичної сили. З іншого боку, такі складнощі пов'язані з професійною і психологічною неготовністю працівників апарату до такого роду роботи, а то й просто нестачею робочих рук.

Як би там не було, цього року основний блок підзаконних актів на основі консолідації напрацьованих правових норм переведено їх у площину архівних технологій в Основних правилах роботи держархівів.

Проблеми вдосконалення правового регулювання в цілому, в тому числі й у архівній справі, мають кілька аспектів. Це передусім вироблення відповідних норм, надання їм легітимності з подальшим засвоєнням цих норм суб'єктами права і, нарешті, забезпечення їх практичної реалізації в поточній діяльності. Останнє, зокрема, неабиякою мірою залежить від наявності в тій чи іншій системі законодавства необхідних санкцій за порушення затверджених норм.

В українському законодавстві передбачені різні форми відповідальності за правопорушення в архівній сфері залежно від масштабів, характеру порушень та інших обставин.

Передусім, у самому законі про НАФ є стаття, що передбачає таку відповідальність, і наведено перелік правопорушень. Це недбале зберігання, псування, знищення, підробка, приховування, розкрадання, незаконне вивезення за межі України, незаконна передача іншій особі документів НАФ, незаконний доступ до таких документів. При цьому важливо, що відповідальність настає не тільки відносно документів, що вже перебувають у складі НАФ, але й тих, що підлягають включенню до нього. Інший важливий момент: наведений у законі перелік не є повним, обумовлено також, що караються й “інші порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи”. І, нарешті, третій момент – санкції накладаються не тільки за пряме порушення закону, але й законодавства, що значно ширше.

Нову редакцію архівного закону доповнено статтею про відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства. Мається на увазі, що застосування адміністративних стягнень або кримінального покарання не звільняє винного від відшкодування завданих збитків.

Як бачимо, закон передбачає не лише дисциплінарну та адміністративну, але й кримінальну відповідальність.

Дійсно, такі форми відповідальності були і в старому Кримінальному кодексі, є вони і в чинному, прийнятому у квітні 2001 р.

Кримінальні злочини в нашій сфері можна умовно розподілити на групи. Перша – майнові злочини: розкрадання, грабунок, розбій, вимагання, шахрайство тощо. Тут документи НАФ і ширше – архівні документи – кваліфікуються як вид рухомого майна. Кілька статей Кримінального кодексу присвячено злочинам відносно культурних цінностей (193 – привласнення знайденого майна, що має особливу історичну, наукову, художню або культурну цінність; 201 – контрабанда історичних і культурних цінностей; 298 – знищення, руйнування або псування пам’яток історії та культури). І, нарешті, третя група – захист документів як носіїв інформації та самої інформації (176 – порушення авторського права; 329 – втрата документів, що містять держтаємницю; 357 – розкрадання, привласнення, вимагання, пошкодження або приховування документів; 366 – службова підробка). В цій групі можна виокремити ряд статей, присвячених злочинам у сфері використання ЕОМ, комп’ютерних систем і мереж.

Враховуючи проблеми, що час від часу виникають у судово-слідчій практиці (на жаль, таке має місце відносно документів НАФ), у новій редакції архівного закону ми конкретизували кваліфікацію документів НАФ і як виду рухомого майна, і як виду культурних цінностей.

У практичній діяльності архівних установ, звичайно, значно частіше зустрічаються правопорушення, що не підлягають кваліфікації їх як кримінальних злочинів. У подібних випадках архівістам рекомендувалось керуватися статтею 92 Кодексу про адміністративні правопорушення, що передбачає штрафні санкції за порушення правил



охорони і використання пам'яток історії і культури. Однак в останні роки в законодавстві про охорону пам'яток історії та культури відбулися зміни, що “вивели” документальні пам'ятки (по суті, ті ж документи НАФ у нашій системі понять) з правового поля.

У зв'язку з цим Держкомархів під час підготовки нової редакції закону про НАФ запропонував доповнити Кодекс про адміністративні правопорушення новою статтею, спеціально присвяченою архівним документам. І одночасно з новою редакцією архівного закону вступила в дію стаття 92<sup>1</sup> адміністративного кодексу “Порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи”, що передбачає попередження або накладення штрафів у розмірі від трьох до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (приблизно від 10 до 150 доларів США).

Відповідно, в положеннях про державні архівні установи, що здійснюють функції управління архівною справою (а це в нас нині всі держархіви постійного зберігання документів), передбачено право порушувати питання про притягнення правопорушників до відповідальності.

Окрім того, ряд санкцій за порушення окремих вимог законодавства, насамперед із забезпечення збереженості документів НАФ, є в тексті самого архівного закону. Зокрема, архівні установи мають право відмовити в доступі до документів особам, що грубо порушили порядок користування документами (стаття 16). Водночас за незабезпечення збереженості документів НАФ або порушення вимог державної реєстрації таких документів діяльність архівних установ за рішенням Держкомархіву може бути зупинено (стаття 22). Уряд може обмежити доступ до документів, що знаходяться в державній власності, громадянам держав, в яких діють подібні обмеження для українських користувачів.

Передбачаючи такі санкції, закон має й механізми розгляду спірних питань, оскарження прийнятих рішень. Так, дії посадових осіб архівних установ, які перешкоджають реалізації законних прав користувачів, оскаржуються в порядку підпорядкованості або через суд. Спори, пов'язані з правами власності, відшкодуванням збитків, віднесенням документів до НАФ та виключення з нього, розглядаються тільки через суд.

Наскільки ефективні існуючі норми відповідальності та якою є практика їхнього застосування? В даному питанні існує чіткий критерій: чим рідше використовуються каральні санкції, тим вони ефективніші.

Разом з тим говорити однозначно про досконалість існуючого правового регулювання відповідальності за порушення архівного законодавства в умовах всезростаючої загрози архівним документам, здається, немає підстав. Зокрема, доволі проблематичним уявляється притягнення до відповідальності фізичних осіб – власників документів – за ненадання їх для проведення експертизи цінності. А така зобов'язуюча норма є в нашому законі. На наш погляд, більш дійовими тут були б не примусові, а заохочувальні стимули. Наприклад, у вигляді

певних пілг. До речі, таку спробу стимулювання власників документів НАФ ми застосували відносно розширення доступу до приватних зібрань, заклавши в закон норму про сприяння з боку держави в публікації та експонуванні таких документів на виставках. Попереду, правда, вироблення механізмів реалізації цієї норми.

У вирішенні багатьох проблем національного архівного будівництва, ведення й розвитку архівної справи, в тому числі її правового регулювання, неоціненним підґрунтям є вивчення й засвоєння зарубіжного та міжнародного досвіду.

І хоча в діяльності з удосконалення архівного права все відчутнішими виявляються внутрішні фактори – вся система національного законодавства, конкретна практика застосування законів, економічні та інші можливості держави – тим не менш, не втрачають значення (і навіть коли-не-коли посилюються) інтеграційні тенденції узгодження, гармонізації національних архівних правових норм.

У цьому плані дуже важливі будь-які можливості для спільного із зарубіжними колегами розгляду загальних проблем.

---

---

Гері М. ПЕТЕРСОН

**МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ АРХІВНОЇ СПРАВИ  
У ЦИФРОВУ ЕПОХУ**

**Представлено на Щорічному засіданні  
Спілки американських архівістів**

19–25 серпня 2002 р., Бірмінгем, Алабама,  
Сполучені Штати Америки

**ВСТУП**

Очевидно, що ми живемо у світі цифрових технологій. Також очевидно, що використання комп'ютера зростає, і це використання скорочує відстані між жителями планети. За останні двадцять років ми перейшли від традиційного письма на папері до нової традиції – електронного спілкування за допомогою комп'ютера. Цей перехід викликає необхідність переглянути традиційні юридичні поняття – такі як авторське право, автентичність і приватна інформація, а також ставить під сумнів адекватність чинного законодавства.

Міжнародна рада архівів (МРА) визнає таку необхідність. На XIV Конгресі у Севільї, Іспанія, було прийнято чотири рекомендації стосовно електронних документів та інформаційних технологій. Рекомендації були такими:

1. Архівісти забезпечують розширення доступу до змісту і функціонування автентичних електронних документів, усвідомлюючи, що вони не можуть зберігатися в їх первісному фізичному форматі;

2. Національні архівісти, повністю усвідомлюючи нагальну потребу збереження електронних урядових документів, мають вести перед у забезпеченні зберігання і доступу до документів в інтересах забезпечення громадянських прав;

3. Архівісти, вітаючи розширення доступу до архівів, спричинене розвитком технологій, запевняють, що всі громадяни, які володіють або не знайомі із сучасними комунікаційними технологіями, мають рівні права і рівні можливості щодо користування своєю документальною спадщиною;

4. Комітет з архівного законодавства МРА (CLM) повинен постійно відслідковувати розвиток питань авторських прав на електронні документи, проводити дослідження і професійну допомогу;<sup>1</sup>

Із цими рекомендаціями виступив Комітет МРА з правових питань архівної справи.

© Гері М. Петерсон, 2004

### КОМІТЕТ З ПРАВОВИХ ПИТАНЬ (CLM)

CLM – один із чисельних комітетів МРА. Члени комітетів призначаються на Конгресі кожні чотири роки Президентом ІСА. Таким чином, склад даного комітету був призначений на Севільському конгресі у вересні 2000 року. Очолює комітет Клес Гранштрюм із Швеції. Секретарі – Жан Лепотьер і Гері Петерсон<sup>2</sup>. Комітет налічує 25 членів (18 дійсних і 7 членів-кореспондентів)<sup>3</sup>, які представляють Північну Америку, Європу, Середній Схід, Африку й Азію. Крім організаційних зборів у Севільї, комітет збирався у Базелі в квітні 2001 року і в Брюсселі у квітні 2002 року. Наступні збори пройдуть у Макао в лютому 2002 року, в Польщі у травні 2003 року, і на XV Конгресі у Відні в 2004 році.

Під час зборів у Базелі комітет сформував робочі групи для опрацювання рекомендацій Севільського конгресу. Робочі групи формувалися з метою вивчення і складання звіту з проблем автентичності електронних документів, авторського права, принципів архівного законодавства, претензій до архівів, доступу до інформації та її захисту. Попередні звіти були представлені на зборах у Брюсселі, а остаточні – будуть підготовлені до зборів у Польщі. На Віденському конгресі Комітет звітуватиме про роботу за останні чотири роки і проведе семінари по даних темах.

### ЗАВДАННЯ ДЛЯ РОБОЧИХ ГРУП

#### 1. Автентичність документів в електронному середовищі

“Архівісти повинні захищати автентичність документів під час архівного опрацювання, збереження і використання”<sup>4</sup>. З огляду на те, що Кодекс етики наголошує на проблемі автентичності електронних документів, у 1997 році CLM організував робочу групу з метою вивчення правових аспектів створення автентичних, надійних і цінних документів в електронному середовищі. Ця робоча група підготувала попередній звіт, який обговорювався на Севільському конгресі. Робочу групу з проблем автентичності очолює Джозеф Цвікер (Державний архів Базеля). Завдання цієї робочої групи – відповісти на питання “Що таке автентичний електронний документ?”.

Минулого року, окрім цього завдання, МРА та ЮНЕСКО звернулися до CLM із проханням визначити проблеми, про які слід пам'ятати архівістам і діловодам, щоб забезпечити автентичність електронних документів у випадку переміщення матеріалів або передання матеріалів архівам. Проблеми автентичності визначаються несталістю інформації, записаної електронними засобами, – слабких місць, що загрожують автентичності, в даному випадку більше, ніж у звичайних документів, а тому, щоб зберегти автентичність в електронному середовищі, необхідно вдаватися до більш комплексних заходів. Остаточний звіт був надісланий до ЮНЕСКО у квітні 2002 року. У звіті дається визначення автентичності, показується, як впливає на автентичність розвиток

технологій, зроблено огляд інших досліджень, які стосуються автентичності електронних документів, дається кілька рекомендацій щодо подальших дій.

У звіті для ЮНЕСКО містилися шість рекомендацій:

1. Усвідомлення серед архівістів потреби у збереженні автентичних цифрових документів необхідно зміцнити. ЮНЕСКО має започаткувати навчальні програми, які підвищували б обізнаність архівістів у питанні збереження автентичних електронних документів.

2. ЮНЕСКО необхідно провести опитування серед архівів світу стосовно автентичності електронних документів.

3. Серед архівістів не існує взаємної угоди щодо визначень у термінології. ЮНЕСКО має стимулювати досягнення угоди щодо термінології.

4. За останні роки було проведено стільки досліджень стосовно того, як зберегти автентичність електронних документів, що необхідно підбити підсумки цієї роботи і зробити відповідні висновки. ЮНЕСКО повинна підтримати розроблення основних принципів збереження автентичних електронних документів.

5. ЮНЕСКО має взяти на себе ініціативу і поінформувати уряди країн про винятковість проблеми збереження електронних матеріалів в автентичній формі.

6. Визнання потреби у відповідних ресурсах й організації з метою збереження цифрової культурної спадщини стало нагальним. ЮНЕСКО повинно розробити критерії й моделі такої організації.

Ще зарано робити висновок, до яких саме заходів вдасться ЮНЕСКО стосовно цих рекомендацій.

Робоча група CLM представить свій остаточний звіт у Відні.

## **2. Архіви й авторське право в інформаційному суспільстві**

Робоча група з проблем авторського права була створена на зборах CLM у Сполето в 1997 році. Гері Петерсон добровільно зголосився очолити цю групу. Її було створено відповідно до рекомендацій Пекінського конгресу у 1996 році і Договору “Про авторське право” Всесвітньої організації інтелектуальної власності (WIPO), прийнятого у грудні 1996 року. По суті, цей договір вніс зміни до Бернської конвенції “Про авторське право”, включивши до неї комп’ютери і бази даних, які не згадувалися у конвенції. Група звітувала на Севільському конгресі, і її звіт було опубліковано у міжнародному журналі архівістів *Comma*<sup>5</sup>.

Звіт було доповнено у липні 2001 року занесенням до нього Директиви Європейського союзу “Про авторське право”, прийнятої у травні 2001 року, і надіслано всім державним архівістам (керівникам архівних служб) країн ЄС. У звіті зазначається, що країнам необхідно внести зміни до своїх законів про авторське право, щоб вони відповідали Договору WIPO й Директиві ЄС, і зробити це вони повинні протягом 18 місяців (грудень 2002 р.). “Сумлінна угода” (сумлінне використання) не є примусовою у директиві WIPO та ЄС. Це означає, що, розробляючи

новий закон про авторське право, не обов'язково включати "сумлінне використання" до комп'ютерних документів. Таким чином, виникає ризик того, що "сумлінне використання" не застосовуватиметься у цифровій сфері. У статті, опублікованій у *Comma*, зазначається: "Переглядаючи новий закон про авторське право у комп'ютерних документах, архівісти повинні переконатися, що право на доступ і необхідне копіювання комп'ютерної інформації не буде порушено". Робоча група стежить за розвитком подій із ратифікованим WIPO документом і за необхідності доповідатиме. На зустрічі у Макао й Польщі передбачено навчальні семінари з проблем авторського права. Також заплановано засідання по даній темі на Віденському конгресі.

### **3. Законодавчі принципи стосовно архівних і поточних документів**

СІМ почала розробляти загальні принципи архівного законодавства у 1993 році. Комітет представив свої висновки на Конгресі в Пекіні у 1996 році, а згодом цей звіт було опубліковано у *Janus*, 1997, 1. Розроблені законодавчі принципи стосувалися лише загальних питань, таких як: визначення документів і архівів; невід'ємність і незадавленість державних актів; документи приватного сектора; визначення відповідальності; діловодство; експертиза та утилізація; структуризація й описування; доступ; санкції. Трактуювання і застосування закону описуються у відповідних положеннях, які відображають правову традицію кожної окремої держави. У звіті наводилися приклади типового законодавства, взяті з чинного державного законодавства різних націй.

Сара Чой (Державний архів Гонконгу) очолює робочу групу, яка модернізує ці принципи. Передусім група осучаснює принципи типового законодавства. Вона представила свій попередній звіт у Брюсселі, а остаточний буде опубліковано у Польщі. На жаль, багато країн досі не мають законів про архіви, що відповідають ХХ століттю, не кажучи вже про ХІ століття. Сподіваємось, що архівісти й урядовці, працюючи над архівним законодавством, скористаються цими принципами для лобіювання, інформування і навчання.

### **4. Претензії до архівів**

Цю робочу групу очолює Владислав Стемпняк (Генеральна дирекція польських архівів). Завдання групи – підготувати звіт стосовно претензій до архівів. Це питання викликає неабияку зацікавленість з боку новостворених країн або таких, що здобули незалежність, а також для країн, які намагаються повернути культурні цінності, втрачені під час війни або окупації.

Група представила огляд міжнародних законів про претензії до архівів на зустрічі у Брюсселі. Зі звіту випливає, що нові закони тут не потрібні, але необхідно інформувати про чинні закони і примушувати їх виконувати. Остаточний звіт буде готовий до зустрічі в Польщі, а відповідна програма буде представлена на Конгресі у Відні.

## 5. Доступ і захист даних

Роланда Депортере (Державний архів Брюсселю) очолює робочу групу з доступу і захисту даних. Питання доступу до урядової інформації є важливим з кількох причин. Право на доступ викликає довіру до урядовців, вселяє віру в законність прийнятих урядом рішень, сприяє ефективності роботи уряду і протидіє корупції. Інший бік цього питання – секретність або захист даних.

Ці дві теми – доступ і секретність – на даному етапі представляють велику зацікавленість для європейських архівістів. Перша причина цього – Директива ЄС 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 року щодо захисту громадян під час опрацювання особистої інформації і щодо вільного пересування цієї інформації. Друга причина – Постанова ЄС № 1049/2001, прийнята 20 травня 2001 року стосовно доступу громадян до документів Європейського Парламенту, Європейської Ради та Єврокомісії. Ця постанова, по суті, стосується Закону ЄС “Про свободу інформації”. Постанова набула чинності 3 грудня 2001 року.

Група представила свій звіт на зустрічі у Брюсселі. Член групи Ельяс Оррман (Державний архів Фінляндії) представив доповідь на тему “Доступ і секретність офіційних актів, архівні й особисті дані у законодавствах Північних країн”. Джей Батлер (Генеалогічне товариство Юта, США), запропонував підготувати доповідь на тему правових і стратегічних питань при транснаціональній публікації електронних архівних даних відносно фізичних осіб. Батлер зауважив, що публікування електронних матеріалів не обмежується державними кордонами і майже не контролюється державою. Він стверджує: “Ці й інші невирішені питання, що позначаються на проблемі доступу до інформації, правах громадян на недоторканість особистого життя, зацікавленості державних архівів у збереженні цілісності архівних даних і запобіганні їх незаконному розповсюдженню, мають велике значення для керівників архівів по всьому світу...”<sup>6</sup>. Ця доповідь разом з остаточним звітом робочої групи будуть представлені на Конгресі у Відні в 2004 році.

З розвитком технологічного прогресу збільшиться потреба у швидкому доступі до суспільної інформації. Також, з міркувань секретності, будуть введені додаткові обмеження стосовно електронних документів. Архівістам буде необхідно вирішити проблему доступу, але при цьому пам'ятати: “Архівісти дотримуються принципу, що все, що знаходиться в їхньому володінні, зрештою стане доступним для відповідного використання, але при цьому архівісти також затято дотримуються думки, що потрібно підтримувати рівновагу між правом громадськості бути в курсі того, що відбувається, і необхідністю у конфіденційності”<sup>7</sup>.

## ВИСНОВОК

Архівісти США повинні опікуватися питаннями, які вивчає CLM, принаймні, з двох причин:

1. Наднаціональне законодавство набуває все значнішого поширення, і це вимагає наднаціональної співпраці (наприклад, у проблемі авторського права). Архівісти повинні брати участь у цьому процесі або приймати його результати.

2. Архівісти застосовують усе більше й більше стандартів щодо своєї діяльності. Два міжнародних стандарти описування зараз впроваджуються в американську практику. Міжнародний стандарт з діловодства, прийнятий Міжнародною організацією зі стандартів, зараз є відправною точкою для діловодів усього світу. Чим більше прийматиметься загальноприйнятих стандартів – наприклад, з проблем, що обговорюються СLM, – тим більше вони впливатимуть і на роботу американських архівістів.

СLM продовжуватиме вивчати правові питання архівної справи і звітувати перед архівістами.

Ці документи лише тоді даватимуть результат, коли архівісти всього світу впроваджуватимуть їх.

---

<sup>1</sup> Рекомендації XIV Міжнародного конгресу архівів (Севілья, Іспанія, вересень 2000 р.). Див.: Архіви України. – 2000. – № 4–6. – С. 85–87.

<sup>2</sup> Протоколи зборів комітету СLM складають французькою й англійською, які є робочими мовами комітету.

<sup>3</sup> Дійсні члени повинні відвідувати збори і брати участь у діяльності робочих груп. Члени-кореспонденти запрошуються на збори, але інформацію щодо роботи комітету отримують електронною поштою.

<sup>4</sup> Кодекс етики, прийнятий Генеральною Асамблеєю ІСА у Пекіні 6 вересня 1996 р.

<sup>5</sup> New Technology and Copyright: the Impact on the Archives, by Gary M. Peterson. *Comma, International Journal of Archives*, 2001–1/2, p 69-76. ICA, 60 rue des Francs-Bourgeois, 75003 Paris, France.

<sup>6</sup> Неопубліковані записки. Джей В. Батлер, датовано 24 квітня 2002 р., представлено автором на розгляд СLM у Брюсселі.

<sup>7</sup> Archives and Manuscripts: Law. By Gary M. Peterson and Trudy Huskamp Peterson. The Society of American Archivists, Chicago, IL 60605, 1985.



---

---

## **ПРИНЦИПИ ЗАКОНОДАВСТВА З АРХІВНОЇ СПРАВИ І ДІЛОВОДСТВА**

**Текст доповіді, представленої Вікторасом Домаркасом  
на передконгресовому семінарі в Ельблонзі**

Травень 2003 р.

### **1. ВСТУП**

Законодавство – це сукупність обов’язкових принципів і правил, ухвалених через формальні механізми для отримання повноважень, надання прав і визначення обмежень, що регулюють поведінку в суспільстві. Архівне законодавство закладає правову й адміністративну базу, яка розподіляє функції, права та обов’язки серед підзвітних органів у межах країни і відбиває права та сподівання громадян щодо записаної інформації та документальної спадщини.

Архівне законодавство визначає передумови [структуру] управління і зберігання архівів і картотек, надає повноваження керівним органам архіву, встановлює правила його роботи, визначає, яку частину колективної пам’яті країни необхідно залишити і зберегти, для кого і за яких умов надавати збережені документи. Хоча дехто може зауважити, що закони не обов’язково забезпечують виконання, без чітко визначеної законом структури керівних органів архівів процес ідентифікації, збереження і доступу до архівної спадщини не буде прозорим.

Різна історія, правові традиції і досвід у різних країнах, безперечно, створили розбіжності у змісті, тлумаченні і застосуванні архівного законодавства. Однак, нам всім необхідне чітке, сучасне і діюче законодавство, яке б захищало і забезпечувало доступ до архівів і яке б відповідало сучасному прогресу і змінам – таким як технічні новинки, новому соціальному і діловому курсу і законам, що стосуються нових документів, які мають паралельні пріоритети і акцентування.

Ця доповідь є оновленим варіантом документа, який має схожу назву і був підготовлений CLM у 1996 році. Вона написана у відповідь на швидке зростання електронних документів і інформації, на зростаючі вимоги щодо прозорості урядів і надання записаної інформації і на прийняття у багатьох частинах світу різноманітних законів стосовно нових документів. Попри зміни, що відбулися, ми вважаємо, що забезпечення створення, ідентифікації і збереженості автентичних, надійних і готових для використання документів довготривалої цін-

ності, надання доступу до них максимально широкому загалу згідно з інтересами країни та її громадян – спільна мета всіх національних архівів. Принципи архівної справи, про які йтиметься нижче, власне, й націлені на здійснення цієї спільної мети.

Ми не збираємося запропонувати модель ідеального закону про архіви. Наш намір – визначити, на які аспекти слід звернути увагу під час складання архівного законодавства.

Хоча ця розвідка присвячена стислому огляду архівного законодавства, виокремленню основних проблем, що мають істотне значення для становлення і підтримки державних органів управління архівів, багато намічених принципів архівної справи застосовуються повсюдно архівами місцевого рівня. Кожна країна, спираючись на власну історію, правову традицію, адміністративну культуру, соціальну і політичну дійсність, може мати власні способи виконання всіх або частини цих принципів архівної справи. Під час огляду існуючого архівного законодавства чи підготовці нового закону ми рекомендуємо, щоб лише найбільш суттєві принципи і постанови суворо формулювалися законом. Для полегшення трактування і застосування закону слід використовувати більш гнучкі постанови і укази, до яких легко можна вносити зміни.

У цій доповіді, крім винятків, обумовлених контекстом, “доступ” включає в себе значення доступу і використання; “архіви” – це записи і документи, що мають тривалу цінність і підлягають довгостроковому зберіганню.

“Архіви” означають організацію, яка відповідає за управління архівами і / чи записами.

“Документи” і “записи” мають однакове значення – записаної інформації, що виникла під час ділових операцій і зберігається в якості доказу цих операцій.

“Національні архіви” – державна організація, яка уповноважена дбати про архіви і / чи документи.

“Публічні акти”, “державні акти” і “офіційні документи” мають однакове значення і вказують на документи, що створені, отримані й зберігаються урядовими органами чи іншими установами, будучи загальним надбанням, на противагу приватним документам неурядових органів, установ, родин чи окремих осіб.

“Держава” – еквівалент країни як політичної одиниці.

## 2. АРХІВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЧИ АКТИ ПРО ДІЛОВОДСТВО

*Кожна країна може сама вирішувати проблеми, пов’язані з діловодством і архівами в окремо взятому законодавстві чи у низці законів, але законоположення і визначення завжди мають бути зрозумілими й узгодженими.*

Архівне законодавство тісно пов’язано з управлінням поточними документами і рішеннями стосовно їхнього створення, збереження,

доступу і списання. Це особливо стосується електронних документів, чий автентичність, надійність, доступність для використання і довговічність залежать від відповідної системи, яка навіть ще до створення цих документів планує якісне керування впродовж їхнього життєвого циклу. Кожна країна може сама вирішувати проблеми, пов'язані з діловодством і архівами в окремо взятому законодавстві чи у низці законів. Деякі країни можуть розширити повноваження Національного архіву, надавши йому певні права на керування документами на активній стадії. Інші, можливо, надають перевагу інтегрованому підходу, засновуючи адміністрацію Національного архіву, яка має повноваження для керування документами в цілому. Незалежно від форми законодавства, фактори, що розглядаються, вимагають чіткості й узгодженості. Для правильного трактування архівного законодавства до нього необхідно ввести чіткі визначення всіх технічних термінів, що використовуються, а також простежити, щоб воно не суперечило відповідним державним законам, таким як про свободу інформації, захист даних, судочинство, державне управління і т. д.

### 3. ВИЗНАЧЕННЯ ДОКУМЕНТІВ І АРХІВІВ

*Єдиного визначення для документів і архівів не існує. Необхідно надати визначення цим термінам і використовувати їх, уникаючи двозначності, в архівному законодавстві, а також стежити, щоб вони не суперечили іншим відповідним законам.*

В залежності від національної правової й адміністративної традиції, законодавство може розрізняти документи й архіви або охоплювати повний життєвий цикл документів. Терміни “діловодний документ” (record) і документ (document) у ширшому значенні іноді вживаються як синоніми. У деяких країнах документи (records) визначаються як записана інформація, незалежно від форми чи носія, яка створена, отримана і зберігається певними органами, установами, організаціями чи окремими особами на виконання правових зобов'язань чи під час ділових операцій, в яких вони приймають участь чи які вони засвідчують. Термін “архіви” може вживатися стосовно документів під наглядом керівного органу, призначеного архівним законодавством, або якщо документи вибрані для довгострокового зберігання через їхню тривалу цінність. Іноді для записів і архівів вживається загальний термін із зазначенням відмінностей між поточними й історичними записами.

#### **Приклади**

Терміни “документи” і “документальний матеріал” вживаються в цьому Законі стосовно будь-яких записів, у письмовій або іншій формі, які містять інформацію і чиє походження визначається функціями, що виконує певний заклад чи окрема особа – це можуть бути письмові записи, карти, плани, фотографії, фільми, слайди, звукові записи, машинописний матеріал, плівки чи інший аналогічний матеріал (Ісландія, Стаття 3).

Архіви – це зібрання документів, відібраних за датою, формою і додатковими матеріалами, які створюються для всіх або видаються всім фізичним чи юридичним особам, всім установам або організаціям – суспільним чи приватним – для виконання їхньої діяльності. Зберігання цих документів здійснюється в інтересах суспільства, враховуючи потребу в управлінні і підтвердженні прав юридичних чи фізичних осіб, державних або приватних установ, які досліджують історичні документи (Франція, Стаття 1).

В архівному законодавстві терміни “Публічні акти”, “державні акти” й іноді “офіційні документи” є взаємозамінними й означають записи, що були створені, отримані і зберігаються урядовими органами чи іншими установами, будучи загальним надбанням, на противагу документам від неурядових органів, установ, родин чи окремих осіб. Через те, що право і способи доступу до записів і архівів часто залежать від того, як визначаються ці терміни у законодавстві, ці визначення повинні бути чіткими й узгодженими і, наскільки це можливо, не суперечити термінам, що використовуються у відповідних законах.

Визначення публічного чи державного акта в архівному законодавстві повинно відповідати визначальним критеріям походження, мети і дійсності. Воно повинно охоплювати записану інформацію, що створюється, отримується і зберігається урядовими чи іншими організаціями, які виконують державні функції і зобов’язання від імені уряду, у якості доказу таких функцій і зобов’язань. Для розуміння і використання такої інформації доцільно було б включити в нього допоміжні і додаткові дані. Перелік різного роду документів, які називають записами / архівами проілюструє, але не замінить відповідного юридичного визначення. Необхідно, щоб це визначення залишалось правомірним, незважаючи на форму чи носій запису. Перелік можливих форм записів стане застарілим, коли будуть розроблені нові носії.

### **Приклад**

Поняття “документи” (records) включає в себе книги, газети, мапи, фотографії, машиночитані матеріали, незалежно від їхньої фізичної форми чи характеристик, створені або отримані урядовим органом Сполучених Штатів згідно з федеральним законодавством чи у зв’язку з проведенням державного заходу, і які зберігаються або придатні для зберігання цим органом чи його законним спадкоємцем у якості доказу організації, функцій, політики, рішень, процедур, операцій чи іншої діяльності Уряду завдяки інформаційній цінності даних, що містяться в них (Федеральне Законодавство США).

“Документ” у контексті цього Закону – це будь-яка записана інформація, незалежно від носія, отримана чи створена на виконання суспільних обов’язків Конфедерації, а також всі допоміжні і додаткові дані, необхідні для розуміння і використання цих даних. Архіви – це документи, отримані на зберігання Федеральним архівом, або які окремо зберігаються іншими органами згідно з принципами цього Закону (Федеральний Закон Швейцарії, Стаття 1).

Моя особиста думка: сьогодні, особливо в Європі, за існуючого курсу на прозорість у керівництві, краще використовувати визначення записів у загальному сенсі, не поділяючи їх на “записи” й “архіви”, щоб уникнути небезпеки суперечливості правових актів.

#### 4. СФЕРА ДІЇ

*Архівне законодавство повинно визначати сферу і межі свого застосування. Окрім урядових органів, до нього необхідно включити організації, які виконують суспільні функції.*

Законодавство повинно визначати організації, до яких воно застосовується. В архівному законодавстві слід пояснити, чи воно стосується голови уряду чи й усіх його органів, які виконують законодавчі, судові або адміністративні функції в країні, і чи розповсюджується воно на відкриті акціонерні товариства, напівурядові установи та інші, які виконують суспільні функції. Точніше кажучи, необхідно включити подальше збільшення числа суспільних організацій і напівурядових установ. Далі, також потрібно враховувати постанови щодо ліквідованих державних установ і розширення законних засобів контролю щодо нових державних органів.

В залежності від традицій певної країни, до сфери Закону можна включити і приватних юридичних осіб, які прагнуть захищати культурну спадщину, суспільні інтереси і права людини.

#### **Приклад**

Документи (records) у будь-якій формі, отримані або створені певним адміністративним органом...установою чи особою, чії права і обов'язки перейшли до адміністративного органу... (i) адміністративний орган – це орган юридичної особи, заснований у межах публічного права чи будь-якою іншою особою або органом, наділеною чи наділим певними владними повноваженнями (Нідерланди, Стаття 1).

У законодавстві Великобританії до державних органів входять “їхній персонал, разом із комунальним господарством, підприємства і установи та їхній персонал” і “державні органи до чи після вступання в силу цього Закону”. Спеціальні вставки пояснюють визначення публічного акта і розповсюдження закону. Іноді постає необхідність включити з законодавства певні органи або акти. Про це має бути чітко вказано у законодавстві. Також важливо продумати, наскільки легко згідно із законодавством повинні розширюватися сфери дії закону і виключень і як це слід здійснювати. Якщо у майбутньому планується змінити зону дії закону, не вдаючись до змін у законодавстві чи введення нових законів, законодавство повинно визначити механізм для включення або виключення органів і актів, які воно прагне охопити.

#### **Приклади**

Державна установа або особа, яка виступає від імені державної установи, може, зі згоди генерального директора, визначити, що державний

акт або всі акти у низці державних актів, будучи актом чи низкою актів, які знаходяться у власності державної установи або стосуються функцій державної установи є:

(а) актом, який не потрібно передавати на зберігання до архіву згідно зі статтею 27, або

(б) актом, до якого архів не має права доступу згідно зі статтею 28 чи мають право доступу відповідно до цієї статті лише за встановлених умов, які визначаються архівом... (Австралія, Стаття 29).

Зберігаючи за Лордом-Канцлером право видавати накази згідно з параграфом 4 цього Додатка, Її Величність може королівським указом в Раді зобов'язати, щоб будь-який акт, що не підпадає під попередні положення цього Додатка (які не є публічними актами Уельсу), як визначено в Акті уряду Уельсу 1998 року), вважався публічним актом з точки зору цього Акту, але жодних рекомендацій не повинно бути зроблено Її Величності у Раді щодо видачі Указу згідно з цим підпунктом, якщо проект Указу не був розглянутий Парламентом і схвалений всіма Палатами Парламенту (Великобританія, Перший Додаток, Стаття 7(1)).

#### 5. НЕВІДЧУЖЕНІСТЬ І НЕПОГАШЕНІСТЬ ДАВНІСТЮ ПУБЛІЧНИХ АКТІВ І АРХІВІВ

*Національний архів повинен мати право інспектувати, анулювати, повертати і надавати інструкції щодо захисту публічних актів, які у встановленому порядку стали або вважаються безгосподарними.*

Публічні акти й архіви країни в процесі, що регулюється законом, слід розглядати як суспільну власність і загальне надбання. Записи й архіви, які позбавлені офіційної опіки без законного на те права або якщо це право згодом анульоване, не повинні втрачати своєї властивості як суспільної власності. Національний архів повинен мати право інспектувати, анулювати, повертати і надавати інструкції щодо захисту публічних актів, які стали або вважаються безгосподарними. Корисним буде включити резерви на відновлення безгосподарних актів там, де повернення записів не є можливим.

Із поширенням у світі тенденцій курсу на приватизацію, комерціалізацію і переданням державних функцій і служб іншим установам, архівному законодавству необхідно надати безпосереднє право розпоряджатися записами, перш ніж ці адміністративні й організаційні зміни гарантуватимуть, що записи, створені до цих змін, збережуть свою суспільну природу, за винятком випадків, передбачених законом. У законодавствах деяких країн є певні статті, що забороняють або регулюють експорт записів, які вважаються чи вважалися архівами в рамках законодавства стосовно культурної власності. Коротше кажучи, Національному архіву важливо надати право і запропонувати механізм "оголошення" чи "складання опису" записів, які вважаються колишніми державними архівами, зі зворотною силою і вдаватися до відповідних засобів відновлення і захисту.

### **Приклад**

Національні архіви є недоторканими, невідчужуваними і не погашаються давністю.

Коли з'ясується, що архіви, які зберігаються фізичними чи юридичними особами, мають загальносуспільне значення, Держава може вилучити їх для довгострокового зберігання (Алжир, Стаття 6).

## 6. ДІЛОВОДСТВО У ПРИВАТНОМУ СЕКТОРІ

*Національний архів повинен бути гнучким і відповідати за отримання архівів з приватного джерела для відповідного зберігання або для збагачення своєї колекції законними засобами.*

Архівне законодавство повинно покласти на Національний архів відповідальність за отримання і піклування про приватні записи, які потребують тривалого зберігання. У той час як ця відповідальність може бути чи не бути великою, Національний архів має бути гнучким, щоб отримувати архіви з приватного джерела для відповідного зберігання або для збагачення своєї колекції законними засобами. Об'єм приватних записів, які отримує Національний архів, частково залежить від розподілу колекційних обов'язків серед установ культури у кожній країні. Спосіб виконання закону про надання надзвичайних повноважень також буде визначатися обраними урядом видом і ступенем втручання у приватну економіку. Незважаючи на це, для зберігання приватних записів державного, регіонального і місцевого значення архівне законодавство повинно стимулювати контакти і співпрацю.

У деяких країнах архівне законодавство встановлює жорсткий контроль над приватними архівами, які знаходяться в сфері державних інтересів. Хоча подібний контроль може і не зачіпати права власності, його мета – забезпечення відповідного зберігання, і, таким чином, власнику можуть не дозволити знищити, змінити або експортувати архіви без дозволу Національного архіву. Іноді Національний архів має право чи пріоритет на копіювання чи купування архівів за встановленою власником ціною, якщо останній має намір експортувати ці архіви.

### **Приклад**

Приватні архіви чи записи (...) можуть, за домовленістю із власником, бути прийняті Національним архівом на зберігання й утримання (Фінляндія, Стаття 20).

## 7. ОРГАНІЗАЦІЯ, ОБОВ'ЯЗКИ І СТРУКТУРА АРХІВНОЇ УСТАНОВИ

*Архівне законодавство повинно обумовлювати організацію Національного архіву, його завдання і функції, завдяки яким він відіграє ключову роль у визначенні політики управління записами впродовж всього їхнього життєвого циклу.*

Законодавство повинно обумовлювати організацію Національного архіву і визначати його завдання і головні функції в процесі отримання

і збереження документальної спадщини суспільства та її надання для суспільного використання. Незважаючи на те, як структуровані національні архіви, їх необхідно уповноважувати на ключову роль у повному керуванні записами й інформацією державних органів. Визначення завдань у законодавстві повинно бути зрозумілим і повним, з переліком головних функцій для ілюстрації самого завдання, а не для обмеження їхніх повноважень. Занадто детальне перерахування специфічних функцій і обов'язків може обмежити розвиток архівів при змінах у середовищі.

Щоб забезпечити створення, нагляд і збереженість адекватних, надійних і автентичних документів і щоб уникнути дублювання в процесі керування, Національний архів в першу чергу повинен брати участь у плануванні, розробці політики і розвитку інфраструктури електронних записів і інформаційних систем, і в забезпеченні відповідних правил і практик у діловодстві. Із збільшенням ступеня залежності від електронних записів у процесі документації постанов і ведення ділових операцій потреба у встановленні тісних зв'язків між Національним архівом і авторами записів, менеджерами і користувачами стає як ніколи нагальною. Співпраця або інтеграція діловодства й архівної справи іноді здійснюється через реструктуризацію або збільшення ролі Національного архіву, який стає управлінням Національного архіву і отримує повноваження щодо записів упродовж всього їхнього життєвого циклу.

Формальні повноваження для прийняття рішень щодо професійних питань, які стосуються документів, необхідно надавати старшому спеціалісту, звичайно Державному архівісту, який діє в рамках конституційних обов'язків уряду в особі міністра або вище. До повноважень Державного архівіста слід включити не лише питання отримання, збереження, доступу і використання архівних документів, але ще й створення і нагляду за відповідними, правильними і доступними для використання записами в органах, що підпадають під дію законодавства.

Хоча законодавством не повинна визначатися внутрішня організація чи детальна адміністративна структура, важливо, щоб законодавство надавало право призначати голову Національного архіву і визначало статутні обов'язки. Якщо це не суперечить законодавчій базі, для забезпечення якісного управління архівами і записами, прийом співробітників, їх навчання і підвищення, професійна компетентність середніх і старших спеціалістів, відбір кадрів у Національному архіві і тих, що працюють в державних установах, повинні регулюватися певними правилами чи кадровими стандартами.

### *Приклади*

Цілями і функціями Національного архіву Канади є зберігати приватні і державні документи національного значення і сприяти доступу до них, бути постійним сховищем документів урядових установ і міністерств та підтримувати архівну справу і архівістів (Канада, Підпункт 4.1).



Управління (Державне управління архівів) має такі функції:

(а) розвивати і сприяти раціональним і ефективним методам, процедурам і системам створення, управління, накопичення, знищення, збереження і використання державних документів,

(б) забезпечувати накопичення, збереження, управління і засоби доступу до будь-якого документа, що знаходиться у власності Управління, згідно з цим Актом,

(с) консультиватися і навчати збереженню архівних джерел держави – державних чи приватних,

(д) документувати і описувати державний архів у його функціональному й адміністративному контексті,

(е) інші подібні функції надаються або накладаються згідно з цим Актом чи іншим законом (Новий Південний Уельс, Стаття 66).

## 8. ВИМОГИ ЩОДО ОBOB'ЯЗКІВ

*Національний архів повинен займати ключову позицію в системі державного управління, під опікою впливового міністра або вищих посадових осіб, щоб керувати і контролювати діловодство та інформаційне управління у відомствах і установах.*

Через те, що Національний архів відповідає за підбір і зберігання відносно нових державних документів, а також відіграє основну роль в управлінні поточними документами, закон повинен забезпечити державному архіву ключову позицію в системі відомств і установ. Національний архів повинен знаходитися під юрисдикцією впливового міністра або вищих посадових осіб і мати відповідне керівництво, яке б керувало і контролювало діловодство й інформаційне управління у відомствах і установах. Законодавство повинно визначити рівень відповідальності у державній структурі, що надасть Національному архіву можливість звертатися безпосередньо до голів інших відомств і установ. Виведення архіву з уряду або визначення його як чисто культурної установи буде небажаним, адже це призведе до невідповідного використання архіву в поточних програмах і процесі прийняття рішень урядом.

### **Приклади**

Архівіст Сполучених Штатів призначається Президентом за порадою і зі згоди Сенату (Федеральне Законодавство США, Стаття 2103).

Лорд-Канцлер призначає Хранителя Національного архіву, який здійснює контроль над Національним архівом і документами, що містяться чи будуть міститись у ньому, узгоджуючи з Міністерством фінансів кількість працівників і умови роботи, призначає інших осіб на службу у Національному архіві, які, на його думку їй відповідають (Великобританія, Підпункт 2.1).

Державний архівіст Канади призначається Кабінетом Міністрів, і отримує статус, заробітну платню і всі права голови міністерства (Канада, Звід Законів, Глава 1 (Доповнення 3)).

## 9. КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ОРГАН

*Для зміцнення зв'язків з урядом і приватними колами, що гарантуватиме відповідність Національного архіву суспільним потребам, можливе створення консультативного органу.*

Законом про надання надзвичайних повноважень необхідно дозволити архівним установам створювати консультативний орган, який допомагатиме у зміцненні зв'язків з державними і приватними колами, які безпосередньо зацікавлені у розвитку даної установи. Обов'язки консультативного органу не повинні виходити за межі консультативних повноважень – прямого свого обов'язку – і підвітності архівної установи державі, частиною якої вона є. Роль консультативного органу – гарантувати відповідність установи суспільству.

## 10. КООРДИНАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АРХІВНОЇ СИСТЕМИ

*Національному архіву слід відводити провідну роль серед архівних установ у керівних органах і поза ними (державного і приватного сектора), що сприятиме розвитку державної архівної системи чи мережі.*

Законодавство, що регулює національну архівну систему, повинно враховувати державну структуру і рівень самоврядування, який мають органи влади держави. У деяких випадках може виникнути потреба у створенні координованої державної системи, в якій служби Національного архіву пов'язані з різними рівнями уряду, місцевими або муніципальними, і т. д. Також у законодавстві слід визначити обов'язки, відведені Національному архіву, щодо управління архівними операціями інших органів, що надає державному архіву можливість відігравати провідну роль серед архівних установ у керівних органах і поза ними (державного і приватного сектора). Це сприятиме розвитку державної архівної системи чи мережі. За таких умов відповідна стратегія допоможе зміцненню державної архівної системи.

### **Приклад**

До обов'язків Генерального директора Національного архіву належить координація архівної діяльності на території Держави (Польща, Стаття 21).

## 11. ДІЛОВОДСТВО

*Для забезпечення автентичності, цілісності й доступності для використання документів, архівне законодавство повинно зобов'язати Національний архів розвивати, схвалювати і робити огляд рекомендацій і обов'язкових стандартів, правил адекватного і правильного діловодства у відомствах і установах, а також перевіряти згідно з обов'язковими вимогами процес управління документами – від їхнього створення до остаточного розміщення.*

Якість запису, незалежно від його фізичної форми, значно залежить від того, як його зробили і зберігали в установі, де його створили. Для забезпечення автентичності, цілісності і доступності для використання

документів, архівне законодавство повинно зобов'язати Національний архів розвивати, схвалювати і робити огляд рекомендованих і обов'язкових стандартів, правил адекватного і правильного діловодства та інших функцій управління документами – від їхнього створення до остаточного розміщення.

Унікальність електронних документів і властивих їм фізичних властивостей є важливим фактором, що сприяє підтримці законодавством сказаного вище. Щоб забезпечити поточне зберігання і доступність електронних документів у часі, вимоги до функцій архівів повинні корегуватися з вимогами до діловодства, навіть до власне створення цих документів. Без відповідного управління і контролю за документами на першому етапі їхнього життєвого циклу, неможливо гарантувати їхню автентичність, надійність, доступність для використання і довговічність, а документи, що мають архівну цінність, буде складно ідентифікувати і захистити.

Здійснення Національним архівом консультацій і інструктажу може виконуватися через інші центральні установи уряду, але роль Національного архіву в запровадженні стандартів і правил для архівів, що знаходяться в державних установах, повинна бути визнана законом. Архівне законодавство повинно надавати Національному архіву право інспектувати, інструктувати і звітувати стосовно створення, нагляду і використання, зберігання і списання документів, які знаходяться у державних установах, що гарантувало б їх відповідність обов'язковим вимогам і правилам архівної справи. Корисно буде визначити роль і обов'язки інших урядових установ чи органів.

### **Приклади**

Директор керує дослідницькими роботами, розробляє і запроваджує стандарти і процедури створення документів і діловодства, вибіркового зберігання документів, визначення термінів списання документів, захисту, безпеки і зберігання документів та їх передавання до документосховища або Національного архіву (Нігерія, Підрозділ 8.3).

Федеральний архів надає консультації федеральним органам, указаним у параграфі 1, стосовно управління їхніми архівами (Німеччина, Підпункт 2.10).

Всі державні установи повинні створювати і зберігати відповідно і у повному обсязі документи, які стосуються діяльності цієї установи. Всі державні установи повинні запроваджувати і підтримувати програму діловодства цієї установи згідно із стандартами і нормативними системами, які найкраще себе зарекомендували... (Новий Південний Уельс, Стаття 12 (1) і (2)).

## 12. ЕКСПЕРТИЗА ЦІННОСТІ І ЗБЕРІГАННЯ

*В архівному законодавстві слід обумовити, що жоден публічний акт не можна передавати, переміщувати, змінювати, видаляти чи знищувати без згоди Національного архіву. Необхідно визначити відповідну роль Національного архіву й урядових установ у процесі оцінки*

*і відповідного розміщення документів, а також указати останню інстанцію.*

Всі архівні законодавства повинні визначати відповідну роль Національного архіву і різних урядових установ у процесі оцінки і відповідного розміщення. Останнє означає не лише знищення документів, але й передання їх (на зберігання і / чи у власність) і поза повноваження уряду, міграцію, зміну і видалення. Законодавство повинно розкрити цілі і формальні обов'язки зайнятих у процесі оцінки і розміщення та визначити останню інстанцію у здійсненні цих функцій, які необхідно покласти переважно на Національний архів або орган, що відповідає за Національний архів. Архівне законодавство повинно чітко зобов'язати всі установи, що створюють державні акти, не знищувати ці акти без дозволу Національного архіву.

### **Приклади**

Жоден документ, що знаходиться під контролем урядової установи, і жоден урядовий акт не повинні знищуватись без дозволу Архівіста (Канада, Підпункт 5.1).

Федеральний архів після консультацій із зацікавленою установою приймає рішення щодо тривалої цінності документів для дослідницьких робіт або розуміння історії Німеччини, щодо захисту законних інтересів громадян чи надання інформації для законотворення, державного управління або судочинства (Німеччина, Стаття 3).

Закон також може визначати окремі типи документів, які не повинні бути знищені, наприклад документи, що датуються від або до певної дати.

## 13. ПЕРЕДАВАННЯ АРХІВІВ

*Законодавство повинно вимагати від урядових установ і суспільних організацій своєчасно і систематично передавати архівні документи до Національного архіву чи компетентних установ, на які вказує Національний архів. Національний архів може брати на себе обов'язки щодо управління, контролю і збереження архівних документів незалежно від місця їхнього зберігання.*

Законодавство повинно вимагати від урядових установ і суспільних організацій, що підпадають під його дію, передавати архівні документи до Національного архіву чи компетентних установ, на які вказує архів. Виключення із звичайного порядку передачі для певних установ чи певних типів документів можуть бути зроблені з огляду на ціну, технології, постанови або довгострокові виробничі необхідності і т.д. з обов'язкової згоди Національного архіву.

Систематична передача документів тривалої цінності до Національного архіву чи організацій, яких він призначає, повинна здійснюватись згідно прийнятих термінів збереження і передачі документів, а також методів і правил, встановлених архівом. Визначена законодавством передача згідно тривалого періоду часу, встановленого після створення документів, може бути не практичною через швидку еволюцію сфери

створення і використання документів. Своєчасні передача і збереження електронних документів стали надзвичайно важливими через вразливість носіїв, на яких такі документи зберігаються, і необхідність отримання компетентної інформації, яка дозволяє використовувати ці документи.

### **Приклади**

По закінченні терміну повноважень Президента, Архівіст Сполучених Штатів бере на себе відповідальність за захист, контроль, збереження і доступ до президентських актів цього Президента (Федеральне законодавство США, Стаття 2203 f.1).

Після зникнення поточної необхідності у документах їх передають до Федерального архіву... не пізніше ніж через десять років після останнього доповнення документа. Особливі категорії документів передаються відразу після складання чи підписання... Деталі передачі регулюються інструкцією Федерального архіву (Федеральний закон Швейцарії, Стаття 2).

Верховна рада архівів самостійно приймає рішення щодо передачі Національному історичному архіву всіх документів, які мають історичну цінність і знаходяться у розпорядженні міністерств або інших державних установ (Єгипет, Стаття 5).

Далі, якщо певна установа припинила існування, і її функції не були передані діючій установі, документацію недіючої установи необхідно теж передати до Національного архіву. Законодавство може також передбачити відповідне управління, контроль і збереження документів, чия тривала цінність визначена Національним архівом, незалежно від того, будуть чи не будуть вони передані до Національного архіву чи до інших вказаних ним місць.

### **Приклад**

Архівісту надається право періодично перевіряти будь-які публічні акти, які на даний час перебувають у власності або під контролем будь-якої урядової установи, і надавати інструкції стосовно їх безпечного збереження і консультації стосовно ефективного й економного ведення і управління, якщо він вважає це за потрібне (Острови Фіджі, Стаття 9).

## 14. УПОРЯДКУВАННЯ Й ОПИСУВАННЯ

*Національному архіву необхідно виділити провідну роль у процесі розвитку і поширення стандартів упорядкування і описування.*

Національному архіву необхідно надати провідну роль у процесі розвитку і поширення стандартів впорядкування й описування в управлінні архівами, незалежно від фізичного носія, для сприяння доступу до них і їх використання. Докладна інформація щодо вимог часто наводиться у постановах, розпорядженнях чи у внутрішньому статуті.

### **Приклад**

Національний архів може видавати постанови стосовно...описування архівів і інвентарів архівів ... (Швеція, Стаття 11).

## 15. ДОСТУП

*Право доступу до публічних актів, при дотриманні передбачених умов і винятків щодо захисту приватної інформації, авторського права і державних таємниць, повинно надаватися переважно в окремому законі. Обмеження доступу до документів не повинні бути беззмінними. В особливих випадках компетентні органи можуть надати право доступу до закритих матеріалів або змінити термін їх секретності.*

Право на вільний доступ до документів, при дотриманні передбачених умов, повинно гарантуватися законодавством, причому громадяни й іноземці можуть мати рівні права доступу. Бажано, щоб доступ до офіційних документів, у тому числі до всіх архівів країни, регулювався окремим законом або зводом правил. Якщо досягнення подібної згоди неможливе, з метою внесення ясності і визначеності, а також щоб переконатися, що жодного порушення права доступу не відбулося, архівне законодавство повинно взяти до уваги закони про доступ до інформації, захист приватної інформації, захист даних і авторське право. Якщо архівне законодавство не порушує відповідних норм інших законів, це означає, що норми архівного законодавства мають вищу силу, якщо вони не будуть скасовані або не будуть прийняті спеціальні норми для уникнення цього результату.

Принципи доступу не стосуються власне місцезнаходження документу чи дати передачі документа до архіву. Умови для доступу до документів повинні бути однаковими, незалежно від того, чи це архіви, що перебувають під наглядом у Національному архіві, або поточні документи, що перебувають під наглядом в урядових установах чи органах.

Хоча у доступі може бути відмовлено у випадку, якщо архівні документи знаходяться у поганому матеріальному стані, з міркувань захисту національної безпеки, державних інтересів, приватного життя або згідно окремої угоди з дарувальником, такі обмеження не повинні бути незмінними. Законодавство повинно достроково дозволяти доступ до документів, виходячи з часу їх публікації, використання часових обмежень для особливих категорій документів чи певних умов використання інформації, що в них міститься. Термін секретності для різних категорій архівів може бути різним.

В законодавстві також необхідно вказати той орган, який може надавати виключне право доступу до закритих документів чи вирішувати питання щодо подовження строку секретності на більший період. Ці функції можна покласти на міністра, який відповідає за діловодство і архіви, і/або на Державного архівіста. Ці повноваження слід використовувати таким чином, щоб громадяни мали можливість оскаржити його рішення. В законодавстві необхідно вказати той орган, який може знімати обмеження згідно із законом. Закон про доступ повинен розроблятися і виконуватися таким чином, щоб процеси створення, збереження і використання документів не зупинилися.

Архівне законодавство повинно визначити норми авторського права у документах, що знаходяться у Національному архіві, якщо подібні норми не існують у законі про авторське право. Ці норми повинні дозволяти архіву надавати документи для інспекції, видавати їх копії для вивчення і досліджень, не порушуючи при цьому авторське право, яким вони можуть бути захищені.

### **Приклади**

З метою сприяння вільному обміну думками і освіченості народу кожен шведський громадянин має вільний доступ до офіційних документів. Право доступу до офіційних документів може бути обмежене тільки, якщо обмеження необхідне з міркувань (виключення)... (Швеція, Статті 1 і 2).

Всі службовці або органи, які відповідають за збирання або збереження архівів, дотримуються професійної таємниці стосовно всіх документів, які за законом не можуть надаватися у використанні громадськості (Франція, Стаття 2).

Документи, які були загальним надбанням до передачі у Федеральний архів, і надалі залишаються загальним надбанням (Федеральний Закон Швейцарії, Стаття 3).

## 16. ЗБЕРІГАННЯ

*Законодавство повинно визнати за Національним архівом право на відповідне зберігання і захист документів і архівів, забезпечуючи його необхідними фінансуванням, обладнанням і умовами і дозволяючи йому запроваджувати необхідні стандарти і видавати інструкції урядовим і суспільним установам.*

Зберігання повинно визначатися як одна з основних функцій Національного архіву у процесі зберігання, захисту архівів для забезпечення їхньої автентичності, надійності, доступності для використання і довговічності. Швидке зростання кількості електронних документів і їхня вразливість до змін і видалення роблять це завдання складним як ніколи. Законодавство повинно визнати за Національним архівом право на відповідне збереження і захист документів і архівів, забезпечуючи його необхідними фінансуванням, обладнанням і умовами, дозволяючи йому запроваджувати необхідні стандарти і видавати інструкції урядовим і суспільним установам, щоб захистити фізичну й інтелектуальну збереженість документів у сховищі.

Оскільки право суб'єкта даних на внесення змін у дані гарантується більшістю законів про захист даних, до архівного законодавства можна включити положення, які б контролювали видалення чи блокування персональних даних в архівних документах, чия автентичність повинна зберегтися незалежно від того, чи інформація, що в них міститься, підлягає перевірці.

### **Приклад**

Якщо потерпілій особі стає відомо, що архівні документи містять інформацію про нього або неї, яку він або вона вважають некоректною,

він або вона може заявити про це, але не може виправити ці дані... Ноту протесту додадуть до документів у відповідному пункті (Федеральний Закон Швейцарії, Стаття 5).

На додаток, якщо закон про авторське право не дозволяє Національному архіву робити копії з захищеного авторським правом матеріалу з метою збереження, відповідне положення потрібно включити до архівного законодавства.

## 17. САНКЦІЇ

*Закон повинен передбачити санкції стосовно тих, хто не дотримується основних принципів захисту і зберігання архівів.*

Архівне законодавство або інші відповідні закони повинні передбачати санкції стосовно тих, хто не дотримується основних принципів захисту і збереження архівів. В більшості архівних законодавств є загальний пункт, який забороняє псування, спотворення, нищення, переміщення зі сховища і т. д. державних архівів. Іноді право на визначення покарань залишають за відповідальними органами.

### **Приклад**

Той, у чій обов'язки входить власне зберігання архівних документів, у випадку їх пошкодження чи знищення, підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі строком до трьох років (Польща, Стаття 52).



---

---

Владислав СТЕМПНЯК

**КОНТРОВЕРСІЇ ДОВКОЛА ЮРИДИЧНИХ ПІДСТАВ  
ДЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНИХ  
АРХІВНИХ ПРЕТЕНЗІЙ**

Віденська конвенція щодо порядку успадкування державами державної власності, архівів і боргів була прийнята 8 квітня 1983 року на міжнародній конференції ООН<sup>1</sup>. Таким чином завершився тривалий і надзвичайно складний процес кодифікації міжнародного публічного права у сфері державного правонаступництва<sup>2</sup>. Можна було очікувати, що це стане поворотним пунктом у розв'язанні десятків міжнародних претензій стосовно архівних документів. Комісія ООН з міжнародного права, до якої входять найвидатніші науковці у цій сфері, провела глибокий аналіз практики, яку застосовують держави у даному напрямку, і запропонувала відповідні правові норми, спираючись на досягнення ЮНЕСКО і Міжнародної ради архівів.

Відправною точкою у роботі Комісії ООН з міжнародного права щодо вищезгаданої кодифікації стали багатовікова традиція і міжнародна практика щодо прийняття норм міжнародного права, які дотепер застосовувались до архівів. Згідно з принципом *lex retro non agit* після набуття чинності вона застосовуватиметься до майбутніх актів правонаступництва. З огляду на вищесказане, його значення сприйнялося в основному як підтвердження поточних норм і практики міжнародного права, якому таким чином надали суттєвих юридичних повноважень.

Однак невдовзі проти висновків Комісії міжнародного права різко виступив Секретаріат Міжнародної ради архівів. Міністр закордонних справ Франції попросив міжнародну професійну організацію архівістів дати свою оцінку Віденській конвенції 1983 року. Так з'явився один з найвидатніших документів в історії МРА – лист її Генерального секретаря від 24 січня 1984 року до всіх країн-членів, в якому приводиться оцінка згаданої Конвенції<sup>3</sup>. Професор Марко Моцаті спирався на цей документ, аналізуючи французько-алжирський архівний спір, і заявив, що професійна порада МРА стосовно цього питання була спритним ходом французького уряду з метою позбавити Алжир його суттєвої переваги – тобто Віденської конвенції 1983 року<sup>4</sup>. На це дуже сміливе звинувачення відповів доктор Шарль Кечкемет, колишній Генеральний секретар МРА<sup>5</sup>. Ніхто не піддає сумнівам причини, що призвели до оголошення оцінки з боку МРА, представленої групою, до якої входили: Леопольд Ауер (Австрія – представник МРА на Конференції

ООН, де була прийнята ця Конвенція), Екхардт Г. Франц (секретар СІТРА), Оскар Гое (колишній президент МРА), Шарль Кечкеметі (Генеральний секретар МРА), Ерік Кетелаар, Еверт ван Лаар і Пітер Велейн (представники дослідницьких комітетів МРА).

Оцінка Віденської конвенції ООН 1983 року, сформульована вищезгаданими особами як “професійна порада”, була на диво одностайною: текст Конвенції не забезпечує міцної бази для вирішення проблем успадкування архівів державами. Тому члени експертної групи заявили, що держави, зацікавлені у цих питаннях, повинні йти шляхом накресленим у доповіді Генерального директора ЮНЕСКО, представленим на XX сесії цієї організації у 1978 році<sup>6</sup>.

Хоча рекомендації ЮНЕСКО 1978 року видавалися кілька разів, у працях з цієї теми їм жодного разу не було дано професійної оцінки. Вони базувалися на основі всестороннього дослідження, яке стало результатом співпраці між ЮНЕСКО та МРА, і були написані переважно Ш. Кечкеметі<sup>7</sup>. Цей документ був підготовлений під час роботи МРА по цих проблемах, а також згідно з їх значенням, яка часто перепліталася з роботою ООН та ЮНЕСКО. Доповідь Генерального директора ЮНЕСКО від 28 серпня 1978 року за своїм характером є чисто професійним документом, який представляє принципи архівної науки у напрямку повернення архівних документів на міжнародному рівні. Відправним пунктом для розроблення принципів міжнародного розподілу архівних документів стало визнання того факту, що вони прямо пов'язані із суверенітетом держави, яка виступає однією зі сторін у справі архівних претензій. Таким чином, проблеми стосовно власності і передачі архівних документів на міжнародному рівні мають юридичний характер і повинні вирішуватися шляхом переговорів і міжнародних угод, спираючись на норми міжнародного суспільного права у питанні державного успадкування. Також береться до уваги статус архівних документів, що визначається законодавством кожної держави, які виступають учасниками процесу претензії, а до держав, які звільнилися від колоніальної залежності, застосовується ретроактивний принцип суверенітету. Ретроактивний принцип суверенітету застосовувався через відсутність достатньої кількості прецедентів для висування претензій стосовно розподілу архівних документів між колишніми колоніальними державами і новими державами з метою визначення принципів поведінки.

На думку ЮНЕСКО, з проблемою виникнення архівних претензій пов'язані такі ситуації, які й визначають даний набір рекомендацій:

- a. зміна суверенітету на даній території, не пов'язана із заснуванням нової держави;
- b. передавання архівних матеріалів під час війни або окупації;
- c. заснування нових держав у результаті поділу інших;
- d. падіння колоніальної системи.

Рекомендації стосовно розподілу архівних документів під час висування претензій спрямовані передусім на повне дотримання принципу походження, що розглядається як гарантія цілісності архівного фонду,

згідно з яким архівні документи, створені певним адміністративним органом, повинні зберігатися як неподільні одиниці, залишаючись у розпорядженні цього органу чи його правонаступника. Винятки з вищезгаданого принципу робляться лише з огляду на принцип функціональної значущості, який в працях з цієї тематики часто називають принципом територіальної значущості. У цьому випадку функціональна значущість означає зобов'язання передати державі- правонаступниці архівні матеріали, необхідні відповідному органу на даній території для виконання адміністративних цілей. Очевидно, що автори цієї концепції допускали можливість її застосування лише у виняткових випадках.

Велику цікавість представляє концепція спільної архівної спадщини, висунута в рекомендаціях Генерального директора ЮНЕСКО. У ситуації, коли, через територіальні зміни між державами, на архівні активи або на більшість архівних документів, створених адміністративними органами, претендують дві чи більше держав, і ці документи не можуть бути розподілені, поки не зменшиться їх юридична, адміністративна й історична цінність, єдино правильним рішенням може бути вищезгадана пропозиція щодо спільної спадщини. Завдяки цій пропозиції, певний архівний фонд або архівні активи залишаються на території однієї з держав як єдине ціле, виконуючи свою функцію архівної спадщини. Ця держава бере на себе обов'язок керувати і захищати ці матеріали, а її права на зміст цих документів будуть такими ж, як і у решти держав, що на них претендують.

В рекомендаціях 1978 року є ще один суттєвий висновок щодо права історичної спадкоємності країн, який виходить за межі питання міжнародного розподілу архівних матеріалів і стосується їх корисності для міжнародних відносин. Цей висновок базується на твердженні, що будь-яка національна спільнота має право на збереження своєї індивідуальності, що склалася як результат історичного процесу, і міжнародна солідарність вимагає підтримувати країни в їхньому прагненні встановити історичну правду.

Генеральний директор ЮНЕСКО, висловлюючи свою думку, заявив, що головною умовою для успішного врегулювання міжнародних претензій відповідно до вищезгаданих рекомендацій є широка міжнародна співпраця, основана на взаєморозумінні, дотриманні правових норм і моральних принципів.

Комісія ООН з міжнародного права включила механізми, викладені у вищезгаданому документі ЮНЕСКО, окрім концепції спільної спадщини, у проект Конвенції, розробленої даною комісією і ухваленої на Віденській конференції у 1983 році<sup>8</sup>. Зважаючи на все вищесказане, якими були причини такої очевидної “дискваліфікації” Віденської конвенції 1983 року групою експертів МРА? Невже це було зроблено, як заявив професор Моцаті, в інтересах держави-члена МРА чи інших держав або, можливо, з певних суттєвих причин?

Заперечення експертів базувалося на тому, що на Віденській конференції держави керувалися більше політичними міркуваннями, ніж здоровим глуздом, і таким чином було прийнято хибні положення.

Таке твердження стосувалося кількох питань. Першим була Стаття 28 даної Конвенції, що стосується нових незалежних держав, в якій було пропущено питання переваги двосторонньої (багатосторонньої) угоди між державами для вирішення питання цього типу державного успадкування. Наприклад, варто навести цитату з положення Статті 27.1, яке стосується цього питання (тип успадкування: передання частини території держави): "...Якщо держава відводить частину своєї території іншій державі, передання державних архівних матеріалів від держави-попередниці до держави- правонаступниці регулюється відповідно до угоди, укладеної між цими державами"<sup>9</sup>. У Статті 28, яка стосується нових незалежних держав, цей процес вирішення не вказується, а наводяться особливі норми, яких повинні чітко дотримуватися держави, що підписали дану Конвенцію. На думку експертів, "такий підхід ігнорує саму природу архівів, так само як і логічне обґрунтування міжнародної Конвенції щодо порядку успадкування державами архівів"<sup>10</sup>.

Ця заява знаходить своє підтвердження у визнанні того факту, що кожна держава, яка бере участь у вирішенні подібних претензій, беручи на себе зобов'язання на міжнародній арені, повинна при цьому враховувати норми свого державного законодавства. Тому було б доречно підтримати перевагу двосторонньої (багатосторонньої) угоди і щодо нових незалежних держав. У 1983 році це було неможливо через відносини між колишніми колоніями і колоніальними державами. Нові незалежні держави мали сумніви щодо ефективності відстоювання своїх прав шляхом двосторонніх переговорів. Тому, на превеликий жаль, колишні колоніальні держави не змогли забезпечити умови для ведення конструктивних діалогів з державами, які вони колись поневолили. Ми не дотримуємося думки, що є необхідність визначати, кого з учасників діалогу потрібно вважати потерпілою стороною в результаті колонізації і, таким чином, надати їй право, принаймні, на часткову компенсацію. Щоб правильно оцінити ситуацію, яка мала місце у Відні, необхідно у доступній формі представити принципи політики колоніальних держав щодо нових незалежних держав, що, безперечно, виходить за межі даної теми. На завершення до вищесказаного треба зауважити, що позицію експертів щодо нехтування у Статті 28 принципу переваги двосторонньої угоди слід вважати обґрунтованою і переконливою. Однак, при цьому необхідно відмежуватися від думки, що ця Стаття, замість того, щоб зменшити розбіжності у питаннях, які стосуються архівів, натомість збільшує кількість подібних розбіжностей і претензій. А це неодмінно станеться, тому що колишні колоніальні держави і нові незалежні держави, які, можливо, задоволені обміном або переданням копій документів відповідно до двосторонньої угоди, згідно зі Статтею 28 повинні передавати оригінали. Сказане потребує подальших пояснень. Відповідно до Статті 28, параграфу 1, архівні документи, які стосуються суверенітету нової незалежної держави, необхідно передати цій державі у формі оригіналу (тобто згідно з рекомендаціями ЮНЕСКО 1978 року, наведеними у статті,

що стосується функціональної значущості), в той час як у параграфі 2 зазначається: “Передання або відповідна репродукція державних архівних документів держави-попередниці, не вказані у параграфі 1, які мають матеріальну цінність для держави- правонаступниці, регулюються шляхом укладання угоди між державою-попередницею і новою незалежною державою, що обумовлює право кожної з них необмежено користуватися архівними документами держави-попередниці”<sup>11</sup>.

На підтвердження своєї позиції група експертів також посилається на інформацію щодо “відповідного”, на їхню думку, трактування Конвенції, в головній статті якої, в частині, що стосується державних архівних документів, повинно міститись положення щодо переваги двосторонньої чи багатосторонньої угоди, а у наступних статтях надаватися більш детальна інформація щодо додаткових принципів і критеріїв, указаних в Конвенції<sup>12</sup>.

Вони погодилися, що слід передавати ті архівні документи, які були необхідні державі-попередниці для керування територією, як і зазначається у Віденській конвенції щодо всіх типів державного правонаступництва, але забезпечуючи передання будь-яких інших архівних документів, які виключно або головним чином стосуються території держави- правонаступниці. Причина такого заперечення полягає в тому, що принцип пертиненції є несумісним з рекомендаціями ЮНЕСКО і принципом провенієнції. Пояснення такої позиції полягає у твердженні, що проблема власності вирішується саме згідно з походженням документа, а не його змістом. Запропоноване робочою групою визначення, однак, не заперечує положення, приведеного у Конвенції, а намагається точніше його сформулювати: “та частина державного архіву держави-попередниці, створена шляхом передання органів виконавчої влади і установ, що виключно або головним чином відповідають за справи на території, яка належить державі- правонаступниці”. У цьому положенні визнається сила ключового принципу функціональної значущості (відповідно до рекомендацій ЮНЕСКО) і наводиться обґрунтована поправка щодо тексту Конвенції, в якому мова йде про державні архіви.

Однак абсолютною новацією рекомендацій ЮНЕСКО є вимога включити у вищезгадане положення архівні наслідки переміщення населення: “...у випадку, коли у процесі зміни суверенітету значна частина населення залишає територію держави- правонаступниці, цей факт береться до уваги під час переговорів по державному правонаступництву стосовно архівів”.

Архівна наука багато років була проти такого підходу відносно архівів Німеччини. Однак, поки що тема архівних наслідків переміщення населення не порушувалась у працях міжнародних органів і установ. За таких обставин у декого може скластися враження, що експертною оцінкою МРА скористалися, щоб провести міжнародні зв'язки через “чорний хід” – теза німців щодо необхідності розглядати наслідки масових переміщень під час прийняття рішень стосовно державного успадкування архівів<sup>13</sup>. Інша думка щодо цього типу архівів полягає

в тому, що до їх визначення, якщо сторони не погодяться на іншому, не входять документи, створені військовою окупаційною владою. Це підтверджує “прихильність” експертів до тези німців. До цієї думки авторам оцінки довелося ставитись дуже обережно – адже необхідно було вирізняти документи військових частин, які в умовах війни змушені бути досить мобільними, від документів окупаційної адміністрації, які тісно пов’язані з даною територією.

Інша категорія архівів, згадана в архівних статтях Віденської конвенції, – це ті, що належать до території. Формулювання, застосоване до цієї категорії Комісією ООН з міжнародного права, на думку експертів, було не досить точним. Експерти запропонували більш докладне і точне формулювання: “архіви, створені в межах певної території до того, як вона стала залежною від держави-попередниці, і згодом стали частиною державних архівів держави-попередниці, які зберігалися на місці або були перевезені з цієї території і передані на зберігання до відповідних установ (архівів, бібліотек, музеїв), що розміщалися в межах території держави-попередниці”<sup>14</sup>.

Щодо невдалої ініціативи швейцарської делегації, яка намагалася включити до тексту Віденської конвенції статтю про спільну спадщину, експерти підтвердили виправданість застосування такого заходу в процесі міжнародних відносин за умови, коли всі сторони мають рівні права на певні архівні документи, і будь-який їхній розподіл матиме згубні наслідки. На їхню думку, стаття про спільну спадщину гарантуватиме права й обов’язки стосовно архівів тим державам, які на базі відповідної угоди оголосили їх спільною спадщиною<sup>15</sup>.

Група експертів не зробила жодних зауважень до статей 21, 23, 24 і 26 даної Конвенції. Щодо Статті 25 (Підтримка цілісності фондів державних архівів), то в ній було знайдено очевидну помилку в перекладі англійською такої фрази: *Sauvegarde de l'integrite des fonds d'archives d'Etat*<sup>16</sup>. Однак, не було зроблено жодних зауважень до Статті 27, параграфи 3–5, Статті 28, параграфи 3–7, Статті 29, Статті 30, параграфи 2–5, Статті 31, параграфи 2–5. Вони майже повністю стосуються доступності і надання копій архівних матеріалів у процесі державного успадкування. Вищесказане також вказує на напрям роботи МРА, якому надала перевагу група експертів, стосовно питань урегулювання міжнародних архівних претензій.

Можливо, дехто зважить на незначущість оцінки окремих пунктів Віденської конвенції або її частин, називаючи їх прийнятними чи неприйнятними. З якої причини було визнано неприйнятним параграф 1 Статті 27 (Передання частини території держави), де сказано: “Якщо одна держава відводить частину своєї території іншій державі, передання державних архівів держави-попередниці державі- правонаступниці регулюється відповідно до угоди, укладеної між цими державами”<sup>17</sup>, якщо це співпадає з прагненнями авторів експертної оцінки до визнання переваги двосторонньої угоди?

Висловлюючи думку щодо цієї Статті, варто нагадати, що її ухвалили майже анонімно – лише з одним голосом проти – на Конференції ООН у Відні в 1983 році<sup>18</sup>. Тут складається враження, що причиною

теперішньої критики, в першу чергу, стало невключення до Статті питань, що пов'язані переміщенням населення з території за умови її передавання. Ця проблема не порушувалася на Віденській конференції ООН у 1983 році, а раніше Комісія з міжнародного права визнала, що переміщення населення не вимагає внесення жодних змін до норм міжнародного права, які стосуються успадкування архівних документів<sup>19</sup>. Таким чином, ініціативою міністра закордонних справ Франції скористалися, щоб порушити цю проблему, як і проблему документів, створених військовими окупаційними силами, яка за звичайних умов міжнародного публічного права не могла бути вирішеною. На жаль, це підтверджує характер представленого тут документа, що був опублікований від імені МРА.

Згідно з Ш. Кечкеметі, наприкінці березня чи на початку квітня 1984 року<sup>20</sup> стало очевидно, що Віденська конвенція 1983 року втратила свою чинність – факт, з яким змирилися юристи і політики і з яким досі не згодні архівісти. Відповідно до Статті 50 даної Конвенції, вона вступає в силу на тридцятий день після подачі п'ятнадцятого ратифікаційного документа або документа вступу. До сьогодні це зробили 10 держав (Алжир, Аргентина, Хорватія, Єгипет, Естонія, Грузія, Югославія, Нігер, Перу і Україна). Цей процес іде дуже повільно, і викликано це не лише причинами, пов'язаними з успадкуванням архівних матеріалів. Конвенція рівною мірою стосується державної власності і боргів, таким чином вступаючи у сферу загальної кодифікації правових питань, пов'язаних з державним успадкуванням. Першим правовим актом у цій сфері стала Віденська конвенція щодо порядку державного успадкування на основі договорів<sup>21</sup>, яка зіштовхнулася зі схожими проблемами. Однак, говорити, що Віденська конвенція 1983 року не зможе набути сили, передчасно і небезпечно.

Керівники міжнародної професійної організації архівістів, серед членів якої переважають країни, що постраждали внаслідок історичних процесів, включаючи і нові незалежні держави, знали про значущість рішення, прийнятого стосовно експертної оцінки даної Конвенції. Це могло зруйнувати кодифікацію міжнародного публічного права, розробленого ООН щодо державного успадкування на основі фактів, а не договорів. Тому це повинно було призвести до збільшення активності МРА у сфері, що обговорюється. Ці проблеми обговорювалися на Міжнародних конференціях Круглого столу архівів, що проводилися у 1994 і 1995 рр. у Салоніках і Вашингтоні<sup>22</sup>. Ці конференції, однак, не дали жодного ефекту і не внесли пропозицій, які б допомогли вирішити ключове питання стосовно запровадження особливих правил і принципів, прийнятних для держав – членів сучасної міжнародної спільноти. Крім цього, багато презентацій, проведених у рамках СІ-ТРА, не наблизили нас до розв'язання непорозуміння, яке виникло після прийняття Віденської конвенції щодо порядку успадкування державами державної власності, боргів і архівів.

Підтвердженням вищесказаного є останній документ, ухвалений МРА на зборах Виконавчого комітету 10–13 квітня 1995 року у Гуанч-

жоу (Китай). Цей документ (Меморандум) має назву: “Позиція архівної спільноти щодо врегулювання спірних претензій”. З формальної точки зору цей документ слід розглядати як такий, що представляє поточну формальну позицію МРА щодо питань, пов’язаних з архівними претензіями. На мою думку, комітету з правових питань слід ставитись до цього документа з особливою обережністю, адже його метою є не лише підбиття підсумків у цій сфері, але й визначення напрямків для подальших дій. Кілька пунктів цього документа вимагають критичних зауважень. По-перше, можна не погодитися з думкою, що архівні претензії були достатньо врегульовані до початку Другої світової війни, тоді як згодом ігнорування існуючих принципів і методів розширилося до надзвичайних масштабів. Хоча Виконавчий комітет МРА закликає до повернення до традиційних методів урегулювання претензій, він, власне, сам суттєво ускладнює ситуацію, ратуючи за ідеї, що є несумісними з основним принципом функціонування міжнародної спільноти, тобто з верховенством міжнародного публічного права над законодавством окремої держави. З огляду на вищесказане, спроба нав’язати принцип невід’ємності права на володіння державними архівами за умовами державного успадкування і без згоди держави, яка створила ці документи, пробуджує тверде заперечення. У висновку Виконавчого комітету сказано: “Національні законодавства погоджуються зі статусом державних архівів як невід’ємної і невіддільної суспільної власності. Передання державних архівів у власність, особливо у випадку державного успадкування, може, таким чином, відбуватися лише згідно із законодавчим актом держави, яка їх створила”. Можна припустити, що ця умова, яка суперечить міжнародному публічному праву, просто є результатом непорозуміння через недостатню компетентність органу, який її ухвалив. Однак, у цьому випадку ми маємо справу з намаганнями максимально скоротити передання оригінальних архівних документів у міжнародних відносинах, а натомість передавати копії і забезпечувати загальний доступ до документів всім зацікавленим сторонам, впроваджуючи концепцію спільної спадщини.

Також потрібно звернути увагу на суттєві помилки в оцінці процесу повернення архівних документів після Другої світової війни, якого, як стверджувалося, не було! Це ще один приклад ігнорування історичних фактів або пристосування їх для того, щоб довести головну тезу, а саме – що передача оригінальних архівних документів під час врегулювання міжнародних претензій є анахронічним і шкідливим. Перш за все, дехто може не погодитися з твердженням, що відсутність мирного договору з Німеччиною після Другої світової війни була однією з причин подібного стану речей. Низка рішень, прийнятих органами, які здійснювали верховну владу в державі після її беззастережної капітуляції і провели широкі заходи, направлені на повернення архівів до пограбованих держав або передавали архівні матеріали сусіднім, згідно з новими німецькими кордонами, державам, суперечать цьому твердженню. Юридичні підстави для діяльності влади союзників авто-



матично стали частиною національного законодавства обох німецьких держав після 1948 року.

Не можна також виключати можливість, що позиція Виконавчого комітету, оголошена у 1995 році, стала поштовхом для прийняття рішень, які мали на меті поставити виконання міжнародних зобов'язань щодо передання архівних документів у залежність від національного права. Доказом цього може бути прийнятий 15 квітня 1997 року парламентом Російської Федерації закон щодо культурних цінностей, перевезених до СРСР внаслідок Другої світової війни і які зараз знаходяться на території Російської Федерації<sup>23</sup>. Міжнародна спільнота була змушена визнати важливість мотивування такого рішення, згідно з яким національне право однієї країни визначало масштаби і терміни передавання культурних цінностей у міжнародних відносинах. У 1999 році Конституційний Суд Російської Федерації значною мірою пом'якшив положення цього юридичного акта російського парламенту, які були найбільш суперечливими до міжнародного публічного права, хоча це й досі лишається дуже серйозним прецедентом.

За таких умов нам слід з належною увагою розглянути ту частину Меморандуму Гуанчжоу, в якій Виконавчий комітет оголосив про протидію існуючій ситуації стосовно необхідності застосовувати традиційні методи врегулювання архівних претензій під час ведення переговорів і про прийняття активних дій, спрямованих на ухвалення нової міжнародної конвенції. Тому СЛМ доведеться взяти на себе дуже важливі обов'язки по підготовці пропозицій щодо конкретних рішень. Перша пропозиція повинна стосуватись опису традиційних практик держав у врегулюванні міжнародних архівних претензій. Дозвольте мені представити таку пропозицію з цього питання:

Принципи міжнародного правового захисту архівних документів формувалися впродовж століть. Проблема архівів у міжнародних відносинах належить до категорії питань, пов'язаних із суспільною власністю, і, як виявляється, вона виникає у договорах, які загалом стосуються територіальних змін. Тому проблеми архівів були включені до сфери політичних рішень стосовно змін суверенітету на даній території, які прямо пов'язані з проблемою державного успадкування. Завдяки складності цих проблем, а з іншого боку – їх практичному значенню, теорія державного успадкування стала одним з основних питань міжнародного публічного права. Щодо проблем державного успадкування, про які йшлося у цій доповіді, то, згідно з основним принципом, все, що знаходиться на території держави, поділяє її долю (*Quod est in territorio, es etiam de territorio*). Державна власність повністю поділяє долю території, а отже – переходить правонаступникам.

Практика врегулювання проблем, пов'язаних з міжнародним успадкуванням архівних документів на основі договорів, яка бере свій початок у середньовічній Європі, мала дуже суттєвий вплив на розвиток цього принципу. Пункти щодо архівів, внесені у договори окремо від рішень по міжнародному розподілу архівних документів, часто пов'язані з переданням архівів у разі пограбування чи різних типів передавання.

Захист архівних матеріалів в умовах військових конфліктів суттєво перевищує час привілейованого ставлення до інших типів рухомого майна, включаючи культурні цінності. Привілейоване ставлення до архівних матеріалів поступово поширилося на інші культурні цінності, особливо у ХІХ столітті, включаючи визнання принципу територіальної превенієнції культурних цінностей – звісно, в першу чергу архівів.

Правовий захист культурних цінностей в умовах збройних конфліктів став інститутом міжнародного публічного права в результаті кодифікації права війни. Тут для нас цікавою є декларація, до якої, між іншим, був включений захист культурних цінностей, прийнята на міжнародній конференції 27 серпня 1874 року в Брюсселі, яка ініціювала цей процес кодифікації. Стаття 8 декларації рекомендує однакове ставлення як до культурних цінностей, так і до приватної власності, тобто на привілейованій основі. Знищення, захоплення чи осквернення таких цінностей повинні каратися. Щоб створити відповідні умови для захисту культурних цінностей, вони повинні бути відповідно позначені ще у мирний час, а головне – не повинні використовуватися для військових цілей.

Рішення, запропоновані Брюссельською декларацією, згодом були включені до конвенцій, що були ухвалені у 1899 та 1907 роках у Гаазі. Результатом роботи другої конференції стало написання дванадцяти конвенцій, в яких повторювались і розвивались резолюції першої. Ці дванадцять конвенцій стали основним і найбільш повним зібранням законів війни. Найважливіша конвенція серед підписаних у Гаазі в 1907 році стосувалася законів і практик сухопутної війни (так звана Четверта гаазька конвенція). У Статті 56 в “Нормах щодо законів і практики сухопутної війни” – невід’ємної частини цієї конвенції – сказано: “Власність общин, церкви, соціальних, освітніх, наукових мистецьких установ, хоча й належить державі, має статус приватної власності. Будь-яке захоплення, знищення чи навмисне осквернення таких установ, історичних пам’яток, витворів мистецтва і науки забороняються і караються”. Статті 27 і 46 Норм забезпечують недоторканість “святилищ, будинків, що використовуються в цілях науки, мистецтва і соціального захисту, історичних пам’яток” під час військових операцій і обумовлюють, що “Приватна власність не є предметом конфіскації”.

Положення щодо захисту культурних цінностей в умовах військових конфліктів, аналогічні за змістом Статті 56 Виконавчих норм четвертої Гаазької конвенції, були включені до дев’ятої Гаазької конвенції 1907 року і стосувалися артилерійських обстрілів військово-морськими силами під час війни (Стаття 5). Ці гаазькі конвенції стали основою правового захисту культурних цінностей під час двох світових війн. Досвід цих війн – в першу чергу, масштаби пограбувань і нищень, здійснених німцями в 1939–1945 роках в окупованих ними країнах Європи – допоміг у розгляді проблем правового захисту культурних цінностей у військових конфліктах з метою продовження і вдосконалення процесу кодифікування. Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у разі військового конфлікту, з виконавчими

нормами і угодою щодо проблем реституції, стала результатом цього процесу. Ця Конвенція була детально розроблена під егідою ЮНЕСКО і підписана 14 травня 1954 року.

Дана Конвенція, з усіма відповідними юридичними актами, доповнює обов'язкові правові норми, що містяться, в першу чергу, у гаазьких конвенціях 1899 і 1907 років, поки її не буде доповнено і прийнято багатьма державами. Одним з найбільш значущих її положень є визначення культурних цінностей. До культурних цінностей, незалежно від їх походження і власника, серед інших були включені важливі зібрання архівних документів і архівосховища (архіви). Вищезгадані терміни слід розуміти як архівні активи і будівлі, в яких вони зберігаються (Стаття 1).

У рамках міжнародного правового захисту культурних цінностей, відповідно до Статті 2 Гаазької конвенції 1954 року, держави, які ними володіють, забезпечують їм необхідну опіку і захист з боку держави, що слідкує за ними, під час військового конфлікту. Більш детальна інформація щодо такого захисту знаходиться в юридичних положеннях статей 3, 4 і 523.

Загалом, вищезгадана Конвенція підтверджує принцип територіальної значущості культурних цінностей, надаючи йому статусу правової норми у міжнародному публічному законодавстві. У Конвенції навіть передбачаються карні санкції у разі порушення цієї норми.

Гаазька конвенція 1954 року загалом вважалася юридичним актом, надзвичайно важливим для міжнародного правового захисту культурних цінностей. Вона також мала визначний вплив на правові норми стосовно обговорених у цій доповіді питань, що були розвинуті після її прийняття. У цьому напрямку процес кодифікації міжнародного публічного права досяг таких розмірів, що можна впевнено говорити про факт існування міжнародного культурного права.

Правові норми, підготовлені після 1954 року в рамках кодифікації цього права, включають такі документи: I і II Додаткові протоколи до Женевської конвенції від 12 серпня 1949 року про захист жертв війни і конвенція щодо заходів з метою заборони і попередження нелегального перевезення, вивезення і передання прав на володіння культурними цінностями, прийнята 14 листопада 1970 року. Ще одним юридичним актом, який розширює правовий захист культурних цінностей в умовах мирного часу, є конвенція про захист всесвітньої культурної і природної спадщини, прийнята 21 листопада 1972 року. У цих юридичних актах, відповідно до положень преамбули до Гаазької конвенції 1954 року, відправним пунктом вважається те, що “будь-яка шкода, завдана культурним цінностям, незалежно від того, якій державі вони належать, є втратою культурної спадщини всього людства, адже всі нації беруть участь у розвитку всесвітньої культури”. Паризька конвенція 1970 року стосується міжнародної співпраці між державами в умовах мирного часу із захисту культурних цінностей. Її авторам слід було знати, що подібна співпраця повинна захищати культурне надбання усіх держав.

Правові установи з міжнародного захисту культурних цінностей не застосовують всіх засобів цього захисту стосовно архівних документів, тому що вони, окрім властивостей, що підпадають під визначення “культурні цінності”, мають багато інших функцій, що визначає специфіку правових норм, які до них застосовуються. Довготривалі практики врегулювання архівних спорів, що виникають через територіальні зміни між державами, на основі договорів досить давно дозволили визначити принципи їх урегулювання – стосовно ситуації, що склалася в XVII столітті по всій Європі, а ще раніше – у польській договірній практиці, коли сторони дотримувалися принципу передання території разом з усіма архівними документами, що стосувалися цієї території. Однак, окрім рішення про повернення всіх архівних матеріалів, що стосувалися цієї території, одночасно з’явився ще один пункт. Він дозволяє залишати архівні документи – як і інше рухоме майно – у тих місцях, де вони знаходилися на момент підписання договору. З того часу в договорах застосовувались обидва ці рішення. Принцип територіальної значущості був розроблений на основі договорів про усунення подібних спорів. При застосуванні цього принципу на практиці доля архівних документів, що були створені і зберігалися на території, яка змінювала свою державну приналежність, сумнівів не викликала. Архівні документи поділяли долю цієї території – *quod est in territorio, est etiam de territorio*. Однак архівні активи держави- правонаступниці й канцелярії її установ, в першу чергу центральних, включають в себе архівні матеріали, створені в результаті управління цією територією. Ці архівні документи також часто надавалися державі- правонаступниці. У наш час в рамках визначення принципу функціональної значущості такий підхід був би прийнятним.

Принцип територіальної значущості архівних матеріалів завжди використовувався на користь держав-переможниць. Після 1918 року в Європі відбулися величезні зміни стосовно змісту архівних активів багатьох держав. Держави-переможниці, які зазнали великих територіальних втрат, відкидали принцип територіальної значущості архівних документів як обов’язковий у вирішенні проблем їх успадкування у міжнародних відносинах.

З цією метою вони посилалися на принцип неподільності архівного фонду (принцип походження), який застосовувався в архівній науці в Європі з середини XIX століття, а особливо з 1910 року. Прихильники принципу територіальної значущості архівних документів, який дозволяв державам будувати основу власної державності практично з нуля, оптимально організувати суспільне і культурне життя, висловлювали своє ставлення до цього принципу, як правильно висловився Йозеф Пачковскі, таким чином: “принцип походження визначає процес систематизації документів у кордонах даної держави і зазвичай у межах певних архівів і поза цими кордонами не застосовується [...]”<sup>24</sup>.

Основою на вищевказаних дослідженнях, стало можливим визначити, що *com-munis opinio doctorum juris* стосовно теми, що нас цікавить, зводиться до таких тверджень:

- офіційні документи, що зберігаються в архівах, належать території, якої вони стосуються;
- в разі зміни державних кордонів архівні матеріали поділяють долю свого місцезнаходження, а держава, яка володіє цим місцем, стає власником цих архівних матеріалів. Документи, що стосуються територій по той самий бік кордону, є власністю держави, якій ці території належать і яка успадковує ці архівні матеріали незалежно від місцезнаходження архівів, в якому вони зберігаються. Документи, що стосуються територій по обидва боки кордону, знаходяться у власності держави, на чий території знаходяться архіви. За таких обставин сусідня держава має необмежене право на використання цих архівних матеріалів. Іноді спільне володіння документами є обумовленим. Також існує можливість їх передання до сусідньої держави, якщо вони більшою мірою стосуються території цієї держави, ніж держави, на чий території знаходяться архіви;
- повернення архівних матеріалів, вивезених у минулому з території, яка є об'єктом успадкування, є абсолютно обов'язковим;
- документи потрібно повернути правонаступнику незалежно від причини, на основі якої їх вилучили, якщо відоме їхнє походження;
- час, що минув з моменту надання у власність архівних матеріалів, не має жодного практичного значення і, крім цього, не впливає на передання права власності;
- до архівних наслідків територіальних змін між державами також належать відокремлення і передання документів центральної влади (державних установ), які стосуються виключно території, що є об'єктом успадкування (введення хронологічних обмежень щодо поділу документів центральної влади є частим явищем). Документи цього типу є частиною архівних фондів даної території незалежно від місця діяльності установи;
- для приватних архівів вирішальне значення має воля їхнього власника.

<sup>1</sup> Див.: W. Stępiak, *Sukcesja państw dotycząca archiwaliów PWN*, Warszawa-Lódź, 1989.

<sup>2</sup> Конвенція щодо порядку правонаступництва державами міжнародних договорів була розроблена раніше.

<sup>3</sup> Тобто: Професійна порада, сформульована у 1983 р., стосовно Віденської конвенції щодо порядку успадкування державами державної власності, архівів і боргів, Частина III (статті 19–31) у: Reference Dossier on Archival Claims, Council of Europe, Strasbourg, January 1997, pp. 39–47.

<sup>4</sup> M. Mozzati, *La battaglia degli archivi*, in: *La modernizzazione in Asia e Africa. Probierni di storia e problemi di metodo. Studi offerti a Giorgio Borsa*, Pavia 1989 p.; заперечено: Ch. Kecskeméti, Activities of UNESCO and ICA since 1976 in: CITRA 1993–1995. Interdependence of Archives, International Council on Archives, Dordrecht 1998, pp. 81–82.

<sup>5</sup> Sovereignty. Disputed Claims. Professional Culture. Essays on Archival Policies by Charles Kecskeméti, Brussels 2000, pp. 247–253.

<sup>6</sup> Дослідження проблем щодо передачі документів з архівів, що знаходяться на території певної країни, до країн їх походження (документ ЮНЕСКО 20С/102), Див.:

Reference Dossier on Archival Claims, pp. 25–32. Див.: *Zalecenia UNESCO w zakresie międzynarodowego rozmieszczenia archiwaliów* (“Archiwista”, том XIX, № 3/4 (74/75), Warszawa, 1983 p., с. 11–29).

<sup>7</sup> Попереднє вивчення принципів і критеріїв ведення переговорів. Див.: *Sovereignty. Disputed Claims. Professional Culture...*, pp. 25–60.

<sup>8</sup> Під час віденської Конференції швейцарська делегація внесла пропозицію включити цю концепцію до Конвенції. Однак вона не була підтримана більшістю держав, які боялися, що це обмежить їхні права на успадкування оригінальних архівних документів.

<sup>9</sup> Віденська Конвенція. Див.: W. Stepniak, op.cit., p. 64.

<sup>10</sup> *Збірка рекомендацій...*, с. 41.

<sup>11</sup> Віденська конвенція..., Див.: s. 65.

<sup>12</sup> У пропозиції сказано: “У всіх випадках державного успадкування передання державних архівів від держави-попередниці повинно регулюватися відповідною угодою між ними. Ця угода має відповідати принципам і критеріям, закладеним у статтях [ ] до [ ] даної Конвенції”. (Reference Dossier on Archival Claims ..., p. 42). Ця пропозиція означала відхід від типології державного успадкування, яка була основою кодифікації міжнародного права у цій сфері.

<sup>13</sup> Клаус Олденхаге заявляв, що саме принцип функціональної пертипенції найбільше сприятиме інтересам німецьких переміщених осіб (*Richtlinien und archivische Grundsätze der UNESCO zur Beilegung von internationalen Konflikten um Archivalien*), (“Der Archivar”, 1983, № 2, с. 173–176), що можна трактувати як твердження, яке можна застосовувати лише до документів, що стосуються певних осіб.

<sup>14</sup> Reference Dossier..., p. 43.

<sup>15</sup> Запропоноване формулювання цієї статті: “Створені установами архівні групи, чії функції внаслідок державного успадкування розподіляються між державою-попередницею і державою- правонаступницею або іншими державами можуть бути оголошеними у спеціальній архівній угоді “Спільною спадщиною”. Права і обов’язки, пов’язані зі збереженням і доступом до спільної спадщини визначаються даною угодою” (там же, с. 44).

<sup>16</sup> Тут варто процитувати формулювання цієї статті, запропоноване експертами: “В урегулюванні процесу державного успадкування держава-попередниця і держава- правонаступниця повинні дотримуватись, наскільки це можливо, принципу цілісності архівних груп” (там же).

<sup>17</sup> Віденська Конвенція..., у: W. Stepniak, op.cit., p. 64.

<sup>18</sup> Див.: W. Stepniak, op.cit., p. 44.

<sup>19</sup> Там же, с. 40–41.

<sup>20</sup> Автор посилається на листування Секретаріату МРА з ООН, не наводячи при цьому цитат.

<sup>21</sup> Див.: R. Szafarz, *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa-Wrocław 1982.

<sup>22</sup> Див.: *CITRA 1993–1995. Interdependence ...*, op. cit.

<sup>23</sup> Закон, який викликав протести на міжнародній арені й серйозні сумніви в самій Росії, був представлений на розгляд Конституційного Суду Російської Федерації, який у 1999 році постановив розмежувати положення щодо власності колишніх ворожих держав і колишніх союзників колишнього Радянського Союзу. Однак це досі є прикладом використання національного законодавства для врегулювання проблем, пов’язаних із переміщеними культурними цінностями, шляхом, що суперечить положенням міжнародного права.

<sup>24</sup> J. Paczkowski, *La remise des actes en connexion avec les changements de frontières entre les Etats, [w:] La Pologne au V Congrès International des Sciences Historiques Bruxelles 1923, Varsovie 1924.*

---

---

Георгій ПАПАКІН

**ПЕРЕМІЩЕНІ АРХІВИ:  
СПАДЩИНА ПОДІЛЕНОГО СВІТУ**

(тези)

1. Історія нашої цивілізації впродовж останніх 3–4 тис. років, тобто періоду писемної ери, – це хроніка суцільного нищення, захоплень та вимушених міграцій архівних документів. Подібно до того, як внаслідок трагічних подій Другої світової війни набуло права громадянства поняття “переміщені особи”, так і архівістам слід пам’ятати й мати на увазі, що практично у складі будь-якого національного архівного фонду є більша або менша частина *переміщених архівів*. Це – спадщина тисячолітнього періоду існування *поділеного світу*, тих часів, коли діяла схема традиційно-примітивного дуалізму: ми та чужі; ми та варвари; вільний світ та тоталітарне суспільство; соціалістичний та капіталістичний світи; розвинуте суспільство та третій світ тощо.

2. Проблема *переміщених архівів*, всупереч усталеній думці, є актуальною не тільки для Східної Європи, Азії та Африки. Благополучні, цивілізовані країни Західної Європи та Північної Америки так само мають у своїх архівах “іноземні фонди” і водночас розшукують власні архіви, які через різні історичні обставини виявилися депортованими з історичної батьківщини.

3. Історична спадщина поділеного світу тяжіє над нами всіма. Але практично жодна країна на законодавчому рівні не визнає і не розглядає проблему *переміщених архівів* всебічно й об’єктивно. Про це свідчить аналіз архівного законодавства країн світу, опублікованого МРА.

4. На рівні міжнародному маємо констатувати, що світова спільнота принаймні усвідомила наявність згаданої проблеми (правда, вважаючи її актуальною тільки для окремих світових регіонів – насамперед Східної Європи, де постали нові незалежні держави, та колишніх азійських і африканських колоній європейських держав), і здебільшого щодо періоду Другої світової війни. Результатом пошуку компромісного шляху якщо не розв’язання, то хоча б взаємно погодженого її визнання є сформульована ЮНЕСКО та Міжнародною радою архівів концепція “Спільної архівної спадщини”.

5. Але згадана концепція не може допомогти у вирішенні і нездатна розв’язати всього комплексу проблем, пов’язаних з *переміщеними архівами*. На нашу думку, найактуальнішими серед них є такі:

а) визначення і широке застосування на міжнародному і національному рівні самого поняття *переміщені архіви*.

Ними, очевидно, мають визнаватися всі архіви (фонди, колекції, окремі групи документів і окремі архівні документи), які від часу свого створення були переміщені через державний або адміністративний кордон і нині зберігаються не за місцем свого створення. При цьому для такого визначення не має принципового значення, якими були підстави переміщення (легальними або незаконними на той час та чи визнаються вони легальними або незаконними нині). Очевидно, що це потребуватиме спільних зусиль правників, істориків та архівістів кожної країни;

б) необхідність визнання самого факту існування конкретного переліку *переміщених архівів*.

Цілком очевидно, що таке визнання має бути багатостороннім: як з боку міжнародної архівної спільноти, а також конкретних держав, які володіють ними сьогодні, так і тих, що були позбавлені згаданих архівів у минулому;

с) визнання *переміщених архівів* об'єктом взаємної зацікавленості визначених вище держав;

д) чітке відмежування теми *переміщені архіви* від кола *реституційних* проблем (адже в даному контексті не ставиться питання про фізичне повернення архівів) та блоку *архівних претензій*, оскільки останнє пов'язане з юридичним обґрунтуванням державних позовів щодо повернення архівів;

е) порушення питання про *переміщені архіви* під час будь-яких міждержавних переговорів, що стосуються співпраці в архівній сфері.

6. Вважаємо, що конституювання поняття *переміщені архіви* позитивно позначиться на вирішенні проблем архівної реституції та передавання архівів. Адже зрозуміло, що архіви, загальновизнані переміщеними, потребуватимуть остаточного вирішення своєї долі і зміни статусу – перетворення, з рештою, з переміщених на звичайні архіви.

Утім, шляхи впровадження цього процесу можуть бути різними: від фізичного повернення на історичну батьківщину як оригіналів документів, так і мікро-, фото- або оцифрованих копій до створення спільних архівних інформаторів, путівників та інших пошукових засобів. Такі шляхи вже накреслено Міжнародною радою архівів у цілій низці її документів.

7. Порушені питання мають дискусійний характер і спрямовані до головної мети: в умовах, коли в світі розгортаються глобалізаційні та інтеграційні процеси, коли, нарешті, його можна вважати єдиним, а не *поділеним*, слід позбутися однієї з останніх частин спадщини *поділеного* світу, якою є *переміщені архіви*.



---

---

Клес ГРАНШТРЬОМ, Гері М. ПЕТЕРСОН,  
Марія Піа РІНАЛЬДІ МАРІАНІ, Удо ШАФЕР,  
Джозеф ЦВІКЕР, Торбйорн ГОРНФЕЛЬДТ

## АВТЕНТИЧНІСТЬ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКУМЕНТІВ

Звіт Комітету з правових питань МРА,  
підготовлений для ЮНЕСКО

Листопад 2002 р.

### 1. Вступ

*Архівісти забезпечують розширення доступу до змісту  
і функціонування автентичних електронних документів,  
усвідомлюючи, що вони не можуть зберігатися  
в їх первісному фізичному форматі.*

Рекомендації XIV Міжнародного конгресу архівів.  
Севілья, Іспанія, вересень 2000 р.

Міжнародна рада архівів на XIV Міжнародному конгресі у Севільї наголосила, що архівісти повинні забезпечувати постійний доступ до змісту та функціонування автентичних електронних документів і закликала державні архіви забезпечити контроль за збереженням та доступністю автентичних документів, щоб захистити права громадян щодо суспільної інформації. Окрім цього, ЮНЕСКО ініціювала кілька міжнародних домовленостей і рекомендацій щодо збереження і доступності автентичних документів. Прикладами зацікавленості ЮНЕСКО у цій сфері є Угода про захист світової культурної та природної спадщини та Програма “Пам’ять Світу”, метою якої є саме збереження і доступ до документальної спадщини. Очевидно, що встановлення стандартів збереження автентичних електронних документів у сфері культури та інформації є важливою метою ЮНЕСКО, яка входить до основного її завдання.

Звісно, проблема довготривалого зберігання автентичної електронної інформації має велике значення як для МРА, так і для ЮНЕСКО. Виходячи з цього, МРА та ЮНЕСКО уклали угоду, згідно з якою МРА повинна була вивчити це питання. МРА зобов’язана звітувати перед ЮНЕСКО і “формулювати рекомендації для подальшого вивчення і певних проектів у цьому питанні, які матимуть на меті створення правових та технічних процедур, що забезпечуватимуть прийнятні

© Клес Гранштрьюм, Гері М. Петерсон,  
Марія Піа Рінальді Маріані, Удо Шафер,  
Джозеф Цвікер, Торбйорн Горнфельдт, 2004

для суду докази у випадку переміщення цих матеріалів чи у випадку передачі їх архівним установам”.

Щоб підготувати цей звіт, МРА організувала робочу групу на базі Комітету з правових питань архівної справи (CLM) на чолі з Клесом Гранштрьомом. Іншими членами робочої групи є Гері М. Петерсон, Марія Піа Рінальді Маріані, Удо Шафер і Джозеф Цвікер. Крім цього, до групи був залучений у якості ІТ-спеціаліста Торбйорн Горнфельдт (Архіви Швеції). Готуючи цей звіт, робоча група також консультувалася з комітетом МРА з питань електронних документів. Уперше робоча група зібралася у Римі, Італія, з 4 по 7 серпня 2001 р. Гранштрьом, Петерсон і Цвікер також зустрічалися у Женеві, Швейцарія, з 23 по 24 січня 2002 р.

Метою цього звіту є визначення проблем, про які слід пам'ятати архівістам і документознавцям, щоб забезпечити автентичність електронних документів. Спершу буде дано пояснення автентичності. Закони жодної країни не будуть використовуватись: обговорення буде загальним. Далі буде проілюстровано технологічний вплив на автентичність, а також будуть розглянуті національні закони та інші розробки з теми автентичності електронних документів. Наприкінці будуть обговорені кілька рекомендацій щодо подальших дій.

## 2. Засвідчення автентичності

*Засвідчення автентичності – Визначення того, що документ чи копія документа є тим, чим вони заявлені.*

Peter Walne, Ed. Dictionary of Archival Terminology, 2nd edition.  
Munich: KG Saur, 1988

Засвідчення автентичності є нормою доказового права, яка визначає, чи є предмет, представлений у якості доказу в судочинстві, автентичним. У даному прикладі засвідчення автентичності означає, що предмет, який представляє одна зі сторін, є тим, чим він є. Найлегший спосіб засвідчити автентичність документа – представити свідчення того, що він є тим, чим повинен бути. Цю норму доказового права було розроблено для паперу, і вона не стосується електронних документів. Сьогодні питання стоїть так: “Що є автентичним електронним документом?”.

Нещодавно у діловодстві зіштовхнулися з проблемою автентичності електронного документа. 15 вересня 2001 року Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) видала ISO 15489-1, Інформація та документація – Діловодство. Стандарт було розроблено так, “...щоб відповідні увага і захист надавалися всім документам і щоб докази та інформацію, яку вони містять, можна було отримати більш ефективно, використовуючи стандартні практики і процедури”. Стандарт у пункті 7.2.2 дає визначення автентичності:

“Автентичний документ – це той документ, при якому є докази того, що

а) він є тим, чим він заявлений;

- б) його створила і відіслала людина, яку заявлено як особу, що створила і відіслала його;
- в) його створили і відіслали у заявлений час.

Для засвідчення автентичності документів організаціям слід запровадити і документувати політику і процедури, які контролюють створення, отримання, передання, збереження та розміщення документів, щоб уповноважувати та ідентифікувати авторів документів і захистити документи від несанкціонованого доповнення, видалення, редагування, використання та приховування”.

Стандарт (Частина 2: Головні принципи) визнає необхідність підтримки електронних систем для захисту автентичності. В пункті 5.3 ISO /TR 15489-2 зазначено:

“Діловоди повинні знати, що їх можуть викликати як свідків, коли документи представляють у суді в якості доказів. Якщо цілісність чи автентичність документа викликає сумніви, що базуються на підозрі у фальсифікації, некомпетентності, невідповідній функціональності чи несправності системи, доказова вага або цінність, покладена на документ судом, може бути втрачена або, принаймні, зменшена на шкоду справі.

Діловоди повинні з готовністю представляти докази, які демонструють і доводять відповідність своєї діяльності законодавству, політиці і процедурам впродовж усього існування системи. Також необхідно показати, що система використовувалась, як і намічалось, відповідно до звичайної ділової практики організації. Доказами цього є записи моніторингу та інспекції роботи системи”.

Ці нові стандарти ISO, звичайно, позначаються на на архівах, і якщо автентичні документи необхідно створити і зберігати як електронні архівні документи, архіви повинні брати участь у системі створення, навіть до створення самих документів. Це надзвичайно важливо, тому що постійний доступ до електронних документів, які не існують в іншій формі, стало нормою. Також електронним документам загрожує технічна застарілість, коли новіші формати замінюють більш давні. Нові технології створюють для архівістів нові проблеми в процесі зберігання автентичних електронних документів.

### **3. Вплив нових технологій на автентичність**

Першою і найбільш вагомою метою створення архівів є доведення юридичного права. По-друге, архіви слугують інструментом для адміністрації будь-якої організації. І нарешті, архіви є культурною спадщиною і однією з передумов соціальної і політичної відповідальності. Цим цілям служать лише автентичні документи, тобто документи, які є достовірними не лише на момент їх створення, але й залишаються достовірними впродовж тривалого часу. Це означає, що ці документи необхідно оберігати від знищення і змін. Якщо електронні архіви порівняти з “традиційними” архівами, низка особливих проблем у зберіганні електронних документів стане очевидною.

“Традиційні” документи, створені у відповідний спосіб, є більш статичними і стабільними об’єктами (з точки зору фізики і хімії), вони є “речами”, об’єктами, що сприймаються чуттями. Відносно небагато людей залучені до процесу створення, передавання, збереження і виготовлення “традиційних” документів. Вони опрацьовуються у більш-менш вузькому колі, відповідно до професійних якостей і у встановленому порядку.

Різниця з електронними документами вражає. Документи, виготовлені з допомогою електроніки, не є об’єктами як такими, але, по своїй суті, є продуктами, які необхідно обробляти щоразу, коли вони використовуються. Без відтворення інформації її передача або читання неможливі. Інформація, записана “електронікою”, є непостійною, і представникам різних професій доводиться запроваджувати електронні системи. Таким чином, опрацювання електронних документів з технічної точки зору значно складніше, ніж опрацювання “традиційних” документів.

Якщо стисло, то в електронному середовищі є більше слабких місць, які загрожують автентичності, порівняно з “традиційними” документами, і, щоб зберегти автентичність в електронному середовищі, необхідні більш складні заходи. Перехід електронної інформації від одного засобу масової інформації до іншого є прикладом більш складних проблем у її збереженні. Це більш ускладнене опрацювання документів загрожує їхній автентичності і вимагає більших дій для її захисту.

Сьогодні ми живемо у цифровому світі. Щоденне використання комп’ютерів поширюється з геометричною прогресією і це щоденне використання так само швидко єднає світ. Ми перейшли від п’ятсотрічної традиції друкованого слова до нової традиції – слова електронного. Ці швидкі зміни впливають на такі традиційні юридичні поняття, як автентичність. Людству і архівістам необхідно пристосовуватися до цього впливу.

#### **4. Національне законодавство й автентичність**

*Архівісти не повинні припускати зменшення архівної цінності документів, включаючи електронні або мультимедійні документи, в процесі архівної роботи з експертизи цінності, систематизації та описування, а також під час консервації та користування.*

Кодекс етики, прийнятий Генеральною асамблеєю МРА на XIII сесії у Пекіні 6 вересня 1996 року

Після прийняття Кодексу етики, в якому акцентується увага на автентичності електронних документів, Комітет МРА з правових питань архівної справи (CLM) у 1997 році організував робочу групу для вивчення правових аспектів створення автентичних, надійних і чинних документів в електронному середовищі. Робоча група підготувала попередній звіт для обговорення на Конгресі МРА в серпні 2000 року, у Севільї, Іспанія, і зараз готує остаточний звіт, який буде представлено на Віденському конгресі в 2004 році. Через те, що правові основи і культура діловодства в різних країнах мають значні відмінності, ро-

боча група вирішила спершу провести опитування серед членів CLM на тему автентичності електронних записів у їхніх країнах. Робоча група планувала використати відповіді на питання цього опитування при підготовці основних принципів створення і зберігання автентичних документів в електронному середовищі.

Опитування мало кілька цілей. Першою метою було вивчення межі, до якої терміни чи поняття автентичності, чинності і надійності використовуються в цій професії стосовно електронних документів. Другою метою було встановити, чи визначає законодавство про архівну справу і / або інше законодавство ці терміни. Останньою метою опитування було з'ясувати, що роблять ці країни для визначення автентичності електронних документів і з якими питаннями або проблемами вони при цьому зіштовхуються.

У січні 1999 року членів CLM попросили відповісти на п'ять запитань щодо автентичності електронних записів. Ось ці запитання:

1. Чи використовують архіви у вашій країні терміни “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення.

2. Чи законодавство про архівну справу у вашій країні дає визначення термінам “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення і витяги з законодавства.

3. Чи інше законодавство (наприклад, законодавство щодо електронної комерції, закон про цифровий підпис і т. д.) у вашій країні дає визначення термінам “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення і витяги з законодавства.

4. Що роблять / планують робити архіви у вашій країні для забезпечення автентичності і надійності електронних документів?

5. Архіви у вашій країні визначають певні питання / проблеми у цьому напрямку? Якщо так, будь ласка, назвіть їх.

Членів попросили поновити опитування у 2001 році. Усього відповіли тринадцять країн (Андорра, Австралія, Франція, Німеччина, Італія, Австралія, Франція, Німеччина, Італія, Литва, Мексика, Словаччина, Південна Африка, Швеція, Великобританія і Сполучені Штати). Потрібно зауважити, що проблема визначення автентичності електронних документів – сфера, що швидко змінюється, і це опитування відображає ситуацію на момент поставлення запитань і, звичайно, є застарілим на момент отримання відповідей. До того ж, через те, що опитування проводилося серед членів CLM, з точки зору статистики воно не надійне. Однак CLM, покладаючись на досвід своїх членів, вважає, що ці відповіді відображають загальну картину професії.

Перше питання було: “Чи використовують архіви у вашій країні терміни “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення.” Шість країн відповіли ствердно, сім країн – негативно. Якщо менше половини респондентів відповіли “так”, очевидно, що

між архівістами не існує узгодженості у використанні цих понять стосовно електронних документів. Причиною того, що ці поняття не мають широкого вжитку стосовно електронних документів, можливо, є той факт, що проблеми визначення автентичності електронних документів постійно змінюються. З відповідей стало зрозуміло, що існує домовленість щодо визначення “автентичність” і “надійність”, і що термін “чинність” не використовується або ж використовується як синонім з термінами “автентичність” чи “надійність.” Опитування показало, що термін “автентичність” широко вживається стосовно документа, який є тим, чим він заявлений, а термін “надійність” – стосовно документа, який заслуговує на довіру.

Другим питанням було: “Чи законодавство про архівну справу у вашій країні дає визначення термінам “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення і витяги з законодавства”. На жаль, всі відповіді були “ні.” Однією з причин цієї негативної відповіді, можливо, є те, що законодавство про архівну справу не зачіпає сфери електронного документообігу. З’ясувавши, що законодавство про архівну справу обходить мовчанням питання автентичності, надійності та чинності, було поставлено наступне питання: “Чи інше законодавство (наприклад, законодавство щодо електронної комерції, закон про цифровий підпис і т. д.) у вашій країні дає визначення термінам “автентичність”, “надійність” або “чинність” стосовно документів / електронних документів? Якщо так, будь ласка, наведіть визначення і витяги з законодавства”. Сім країн відповіли ствердно, і шість – негативно. З відповідей стає зрозуміло, що автентичність визначається у законах, що стосуються доказів, електронного підпису та електронної комерції.

З відповідей на ці два питання зрозуміло, що велика кількість національних законів зачіпає питання створення та зберігання автентичних електронних документів. Там, де закони зачіпають питання електронного документообігу, вони не дають чіткого визначення режиму в електронному середовищі, і ці прогалини у національному законодавстві необхідно заповнити.

Автори попереднього звіту у Севільї, що базувався на відповідях до перших трьох питань, дійшли до такого висновку:

За відсутності законодавчих імператив для створення автентичних, надійних і чинних документів вимоги до архівів і архівістів збільшуються. По-перше, їм необхідно визначити, чи потребує перегляду законодавство про архівну справу і документообіг, а це завжди трудомісткий процес. По-друге, їм необхідно стежити за тим, чи зачіпають інші законодавчі бази їх повноваженні питання діловодства, а також їм необхідно визначити відповідність цих законодавчих баз. По-третє, за відсутності або невідповідності законодавчої бази вони повинні визначити і застосовувати інші тактики створення відповідних електронних документів. Цього можна досягти шляхом розроблення міжнародних чи національних стандартів або організаційної політики.

Беручи до уваги той факт, що такі документи можуть не мати законодавчої сили і не відповідати необхідним вимогам, це завдання стає набагато складнішим.

Четверте питання було: “Що роблять / планують робити архіви у вашій країні для забезпечення автентичності і надійності електронних документів?” Із тринадцяти країн, що відповідали, десять заявили, що вони робили чи планували дещо, щоб забезпечити відповідність і автентичність електронних документів. Серед заходів зазначалися: видання інструкцій, забезпечення посібниками та навчання, підготовка стандартів для електронних документів і вплив на законодавство. Виявилося, що всі підходи до автентичності стосовно електронних документів починаються зі створення документів, на противагу паперовим документам, де деякі архіви визначають автентичність після отримання документів.

Останнє питання було: “Архіви у вашій країні визначають певні питання / проблеми у цьому напрямку? Якщо так, будь ласка, назвіть їх”. Через те, що питання стосувалось автентичності, відповіді вказали на проблеми у процесі створення документів і стандартах документообігу, електронних підписах та ін. Найкраще це підсумовує відповідь Австралії відповідно того, що автентичність належного електронного документообігу вимагає стеження за тим, щоб у процесі обробки електронної інформації фіксувалися записи, які необхідно задокументувати; розроблялися електронні системи, які фіксуватимуть автентичні документи; надійно зберігалася цілісність електронних документів; забезпечувалися доступність і використання створених і зафіксованих документів настільки, наскільки вони потрібні; і щоб серед менеджерів та працівників формувалася культура діловодства. Нарешті, майже у всіх відповідях згадувалося про розумне розміщення наявних джерел, отримання додаткових джерел і розвиток партнерства для співпраці з іншими архівістами.

## 5. Поточні проекти і законодавство

У всьому світі ведеться багато досліджень, що вивчають, як зберігати електронні документи, щоб гарантувати їхню автентичність. Більшість цих досліджень проводиться експертами архівів або бібліотек. Через те, що електронна комерція стала таким активним знаряддям бізнесу, комерційні підприємства і уряди наразі зосереджують свою увагу на проблемі автентичності електронних документів і електронного підпису, а також виносяться на розгляд і приймаються закони та постанови, які визначають автентичність.

На міжнародному рівні прикладом нових законів є Директива Європейського Союзу щодо електронних підписів, прийнята 30 листопада 1999 року. Ця Директива виконується в усіх країнах-членах Союзу. Парадоксально, але Директива не вводить жодних норм для довготривалого зберігання в рамках архівної справи. Генеральна Асамблея ООН прийняла типовий закон, розроблений Комісією ООН по праву міжнародної торгівлі, який містить норми щодо електронних

підписів. Щодо фармацевтичної промисловості Управління США із санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів видала постанову, яка стосується електронних документів і електронних підписів, що змушує виробників займатися проблемами автентичності. Наприклад, постанова вимагає, щоб документи, створені з допомогою електронних засобів, зберігалися саме з допомогою електронних засобів. І знову інтереси архівної справи у постанові були проігноровані.

Проблеми збереження автентичних електронних документів не нові, але нагальні. За останні десять років цій темі присвячувалась ціла низка досліджень. У даному звіті не ставиться завдання аналізувати ці дослідження. Кілька проектів було переглянуто, щоб продемонструвати велику зацікавленість проблемою автентичності, яку породила ера цифрових технологій. Це лише кілька прикладів, що були вибрані з багатьох проектів, які реалізуються.

1. Університет Британської Колумбії. У Проекті “Збереження цілісності електронних документів” в Університеті Британської Колумбії автентичність характеризується як надійність документа впродовж певного часу. Тут автентичність пов’язується зі статусом документа, засобом і формою передавання, способом його зберігання та захисту. У Проекті розроблено низку шаблонів, які визначають характеристики автентичного електронного документа. Проект *InterPARES* (Міжнародне дослідження постійної підтримки автентичності документів в електронних системах) також є предметом вивчення Університету, який досліджує питання тривалого зберігання автентичних документів, створених в електронних системах. Більш детальну інформацію про цей проект можна знайти на сайті [www.interpares.org](http://www.interpares.org).

2. Піттсбургський університет. У Проекті цього університету “Функціональні вимоги до доказів у діловодстві” автентичні документи визначаються як правомочні документи, що мають певного автора. У Проекті визначаються функціональні вимоги щодо створення автентичних документів. Цікаво, що у Проекті зазначається, що електронні документи не повинні передаватися на зберігання до архівів, адже акт передачі на зберігання вириває їх з їхнього облікового контексту. За більш детальною інформацією про цей проект можна звернутися за адресою [rscox@mail.sis.pitt.edu](mailto:rscox@mail.sis.pitt.edu).

3. Стенд для випробовування системи цифрового зберігання. Стенд для випробовування системи цифрового зберігання – це трирічний дослідницький проект, започаткований голландським Міністерством внутрішніх справ і Міністерством освіти, культури та науки. Проект розпочався у жовтні 2000 року. Мета проекту – визначити найкращу концепцію довготривалого зберігання цифрових об’єктів. Веб-сайт проекту можна знайти за адресою [www.digitaleduurzaamheid.nl/](http://www.digitaleduurzaamheid.nl/).

4. Вимоги до моделі управління електронними документами (MoReq). Специфікація *MoReq* – це детальне викладення вимог до моделі систем управління електронними документами (ERMS). Її розробили для застосування у Європі. Специфікацію моделі було за-



мовлено для програми Міжнародної асоціації розвитку Європейської комісії і підготовлено філіалами компанії Cornwell. Більш детальну інформацію можна отримати: [www.cornwell.co.uk/moreq.html/](http://www.cornwell.co.uk/moreq.html/).

5. Університет Монаш. У Проекті “Метадата діловодства” дослідницької групи, що вивчає функціонування документів, в Університеті Монаш документи розглядаються як виконавці дії, активні учасники ділового процесу. Мета проекту: “...визначити і систематизувати метадати діловодства таким чином, щоб це було повністю зрозуміло і застосовувалося як серед архівістів, так і представниками інших професій”. У проекті автентичність документів визначається як одна з цілей метадати. Більш детальну інформацію про цей проект можна знайти на сайті <http://rcrg.dstc.edu.au>.

6. Проект Cedars. Автором проекту Cedars виступив Консорціум університетських дослідницьких бібліотек. Проект вивчав “...питання, що стосуються цифрового зберігання й обов’язки, які візьмуть на себе наукові бібліотеки, щоб забезпечити постійний доступ до цифрових матеріалів”. У цьому проекті автентичність документа визначається як “те, на що міг очікувати користувач...” Див.: [www.leeds.ac.uk/cedars/](http://www.leeds.ac.uk/cedars/).

Хоча ведеться велика законодавча і дослідницька робота, співпраця і зв’язки між законодавцями і дослідниками недостатньо тісні. Це означає, що законодавець не може скористатися результатами цих проектів.

## 6. Висновки і рекомендації

Зберегти колективну пам’ять людства – наше найважливіше завдання. Документальна спадщина у формі записів чи документів (архівів) є суттєвою частиною цієї пам’яті і також стає життєво необхідною, коли мова заходить про незаперечні права людини, такі як свобода слова і переконань, до яких входить право на пошук, отримання і передачу інформації. Прийняття по всьому світові законів про свободу інформації є доказом важливості цих документів.

Зберігання і доступ до електронних документів у електронній формі є важливим і складним питанням. Збереження записів, таких як клинописні глиняні таблички, середньовічні латинські письмена на пергаменті чи паперова кореспонденція XIX сторіччя, є незаперечним. Вони зберігаються в оригінальній формі. В майбутньому записи будуть лише в електронній формі і не матимуть автоматичної довговічності як у записах, про які згадувалося вище. Причини забезпечення збереженості і доступу залишаються незмінними, але умови для цього змінилися кардинально. Архівні установи мають особливе завдання – видавати інструкції по цих проблемах авторам електронних документів, отримувати на зберігання ці електронні документи, зберігати і надавати доступ до автентичних документів на нинішньому етапі і впродовж багатьох століть.

Таким чином, архівісти відповідають за ідентифікацію і збереженість автентичної цифрової спадщини. Виконання цих завдань вимагає,

щоб серед архівістів збереженість автентичних електронних документів мала найвищий пріоритет. Відповідальні архівісти повинні цікавитися проблемами, що стосуються електронних документів, у їхніх країнах і налагоджувати контакти з міжнародними організаціями для отримання джерел розв'язання цих проблем. Очевидно, що для здійснення цього архівісти повинні співпрацювати з представниками інших професій і архівними установами, а також отримувати необхідні можливості для здійснення цих нових завдань.

Як вже згадувалося вище, наразі здійснюється ціла низка досліджень, спрямованих на проблему автентичності електронних документів. Розпочати ще одне дослідження проблеми збереження автентичних електронних документів було б марнуванням часу. Що зараз справді необхідно – так це оцінити завершені дослідження і передати ці знання від дослідника до архівіста. Багато досліджень здійснюються на місцевому, державному і наддержавному рівнях, і, щоб запобігти серйозним розбіжностям у збереженні автентичності електронних документів, їх необхідно узгоджувати. Узгодження повинно здійснюватись без ігнорування розбіжностей у національних законотворчих традиціях і культурі. Однак потрібно пам'ятати, що втрата автентичних електронних документів є не лише втратою культури, але й втратою світової цифрової спадщини. Як частина програми “Пам'ять Світу”, ЮНЕСКО знаходиться у виключному становищі для того, щоб запобігати цим втратам і вдаватися до певних заходів для забезпечення збереження світової цифрової спадщини.

1. Архівісти і архівні установи – як державного, так і приватного сектора – досі перебувають у “паперовому” віці і займаються збереженням автентичних паперових записів. Вони повинні чітко зрозуміти необхідність збереження автентичних цифрових документів. ЮНЕСКО започаткувала програми для навчання і підняття рівня обізнаності архівістів у питаннях, що стосуються збереження автентичних електронних документів. Необхідно запроваджувати всі типи навчання і освіти архівістів.

2. Як зазначалося вище, CLM провела опитування своїх членів стосовно проблем автентичності електронних документів у країнах членів комітету. Хоч це дослідження і дає певну інформацію, вона не повністю відображає ситуацію в архівах всього світу. ЮНЕСКО слід провести подібне опитування стосовно автентичності електронних документів у межах всього світу.

3. У підготовці цього звіту нам стало зрозуміло, що між архівістами-професіоналами не існує єдиної домовленості щодо значення термінології. Непродумане використання термінології призводить до непорозумінь. ЮНЕСКО конче потрібно розробити домовленість, яка стосувалася б термінології.

4. За останній час було проведено так багато досліджень проблеми збереження автентичних електронних документів, що для того, щоб рухатись далі у питанні збереження автентичних електронних документів, необхідно зробити деякі висновки й узагальнення. Інст-

рукції щодо збереження автентичних електронних матеріалів будуть дуже корисними архівістам, і ЮНЕСКО необхідно підтримати розроблення таких інструкцій.

5. ЮНЕСКО повинна взяти ініціативу в інформуванні урядів про особливі проблеми архівів, пов'язані зі збереженням електронних документів в автентичній формі. ЮНЕСКО повинна скликати конференцію для високопоставлених представників урядів країн світу і ознайомити їх з проблемою збереження цифрової культурної спадщини в автентичному стані.

6. Визнання потреби у відповідних джерелах і організації для збереження цифрової культурної спадщини є першорядним. ЮНЕСКО необхідно розробити критерії і моделі для такої організації.

На завершення, слід сказати, що завданням архівіста повинно бути "...збереження (цифрових) документів в інтелектуальному сенсі (як ми їх розуміємо) такими, якими вони були, коли відігравали певну роль у бізнес-процесі (автентичність), протягом певного періоду часу (придатними для використання і незважаючи на зміни технологій)". Наведені вище рекомендації значно полегшать це завдання.

### Бібліографія

Andersson, Ulf. *Workshop on Electronic Archiving: An evaluation of the Sesam report*. Stockholm: Astra AB and Riksarkiver, 1997.

Council on Library and Information Resources. *Authenticity in a Digital environment*.

Washington, D.C.: Council on Library and Information Resources, 2000.

Dollar, Charles M. *Authentic Electronic Records: Strategies for Long-Term Access*. Chicago: Cohasset Associates, 1999.

Duranti, Luciana. *Diplomatics: New Uses for an Old Science*. Lanham, Maryland, and London: The Scarecrow Press, Inc., 1998

Erlandsson, Alf. *Electronic Records Management: A Literature Review—ICA Studies number 10*. Paris: International Council on Archives, 1997.

European Commission. *Proceedings of the DLM-Forum—European Citizens and Electronic Information: the Memory of the Information Society, Brussels, 18-19 October 1999*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

International Council on Archives, Committee on Archival Legal Matters. *Creating Authentic, Reliable and Valid Records in the Electronic Environment—Issues for Archives*. Draft report prepared for discussion in August 2000, ICA Congress, Seville, Spain.

International Council on Archives, Committee on Electronic Records. *Guide for Managing Electronic Records from an Archival Perspective—ICA Studies number 8*. Paris: International Council on Archives, 1997.

International Organization for Standards. *ISO 15489-1 and ISO 15289-2, Information and Documentation—Records Management*. Geneva: International Organization for Standards, 15 September, 2001.

MacNeil, Heather. *Trusting Records: Legal, Historical, and Diplomatic Perspectives*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.

Ufficio Centrale Per I Beni Archivistici. *How Do You Know It's the Real Thing? Authentic Documents in the Electronic Age: Proceedings of the International Symposium, Vancouver, February 19, 2000*. Rome: Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2001.

Walne, Peter ed. *Dictionary of Archival Terminology*, 2nd edition. Munich: KG Saur, 1988.

---

---

Джозеф ЦВІКЕР

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ АВТЕНТИЧНОСТІ В ЕЛЕКТРОННОМУ СЕРЕДОВИЩІ

### ВСТУП

#### Архіви й автентичність

Перша і найбільш вагома причина створення архівів – довести юридичні права. По-друге, архіви слугують інструментом керування організацією. Інформація архівних документів – це інструментарій або засоби ефективного виконання роботи. По-третє, архіви – це одна з передумов політичної і суспільної відповідальності. І, нарешті, архіви – це культурна спадщина. Всіх згаданих цілей можна досягти тільки з допомогою автентичних документів, тобто тих документів, які є надійними не лише на момент їхнього створення, але й протягом тривалого часу в майбутньому. Звідси випливає, що ці документи необхідно оберігати від знищення і змін.

Навіть при поверхневих знаннях про ІТ-технології є очевидним, що електронні документи змінити легко – навмисно або випадково. Тому обов'язок архівістів – намагатися вирішити цю проблему. Це не лише наш обов'язок, але й наше першорядне завдання як архівістів: зберігати автентичні документи з метою практичного, правового використання, для історичних досліджень і для прозорості. Архівістів навчають, як виконувати їхню роботу, вони знають, що для цього необхідно. Архівісти навчилися визначати автентичність документа. Саме цим і займається дипломатика (не плутати з дипломатією), дипломатика як наукова дисципліна.

Однією з найбільш видатних праць Лучани Дуранті досі залишається “Дипломатика: Нове використання давньої науки”, видана у видавництві “Archivaria” в 1989–1991 роках. Власне, в цій книзі пов'язано класичну дипломатику (Жан Мабілло́н і т. д.) і проблеми автентичності електронних документів: “Дипломатика і палеографія народилися як наука завдяки потребі в критичному аналізі документів, які вважалися підробками”; “Походження дипломатики тісно пов'язано з потребою у визначенні автентичності документів...”<sup>1</sup>. І це також є нашим завданням при роботі з електронними документами.

Дипломатика, будучи заняттям архівістів, народилася як наука завдяки практичним потребам, а саме “в критичному аналізі документів, які вважалися підробкою... методологія її текстуальної критики за своєю природою була утилітарною. Її використовували як юридичне знаряддя під час судових слухань”<sup>2</sup>.

© Джозеф Цвікер, 2004

## Проблематика

Якщо електронні архіви порівняти з “традиційними” архівами, низка особливих проблем у зберіганні електронних документів стане очевидною.

“Традиційні” документи, створені у відповідний спосіб, є більш статичними і стабільними об’єктами (з точки зору фізики і хімії), вони є “речами”, об’єктами, що сприймаються чуттями. Відносно небагато людей залучені до процесів створення, передавання, зберігання і виготовлення “традиційних” документів. Вони опрацьовуються у більш-менш вузькому колі, відповідно до професійних якостей і у встановленому порядку.

Різниця з електронними документами, тобто із записаною електронними засобами інформацією, вражає. Документи, виготовлені з допомогою електроніки, не є об’єктами як такими, але по своїй суті є продуктами, які необхідно обробляти щоразу, коли вони використовуються. Без відтворення інформації її передавання або читання неможливі.

Інформація, записана електронікою, є непостійною. Представникам різних професій доводиться запроваджувати електронні системи, тобто технічне, програмне забезпечення і процедури. Крім того, засоби опрацювання електронних даних не є довговічними. (Погляньте на часовий інтервал для написання програмного і технічного забезпечення у багатьох європейських країнах: три роки!)

Щоб проілюструвати різницю між оперуванням електронними документами і роботою з “традиційними”, достатньо згадати про різні ступені складності інфраструктури, необхідної для написання листа і написання e-mail.

Таким чином, опрацювання електронних документів з технічної точки зору значно складніше, ніж опрацювання “традиційних” документів, сюди входить управління їх створенням і оперування документами.

Якщо стисло, то в електронному середовищі є більше слабких місць, які загрожують автентичності, ніж тих, що загрожують “традиційним” документам. Таким чином, щоб зберегти автентичність в електронному середовищі, необхідно вдаватися до більш складних заходів. Чим складнішим є процес опрацювання документів, тим більше існує загроза для автентичності, і тим більше потрібно робити для її захисту. (Запровадження в електронних системах самозасвідчення автентичності для усунення цих проблем може виявитися не більш ніж фантазією.)

Слід згадати про одну основну складність в ситуації з електронними документами – можна назвати це проблемою культури: власне оперування такими документами є новим феноменом. Порівняно з тривалим і широким досвідом традиційного збереження інформації, опрацювання її електронними засобами поки що не стало традицією. До певної міри, навіть найкращі архівісти (й ІТ-спеціалісти), працюючи над цими проблемами, зрештою можуть здатися наївними, більше зосереджуючись на технічних аспектах і не приділяючи достатньо

уваги питанням ергономіки, управління і культури. В світі електронних технологій досі переважає певний короткий термінізм.

Принципи законного регулювання відносин між приватними особами і суспільством застосовуються у багатьох сферах суспільного життя. Вони також можуть бути нормами, що регулюють електронне середовище в інтересах людини і держави. Навіть якщо прийняття нового законодавства не є необхідністю, слід пам'ятати, що завдяки можливостям електронних систем, а також їх прихованим недолікам можливе виникнення нових способів взаємодії між різними сферами законодавства, і це необхідно враховувати.

### Практичний приклад

Щоб показати, що автентичність в електронному середовищі є справді проблемою, я хотів би навести два приклади – перший я запозичу в Анні-Марі Швіртліх, а другий – у Лучани Дуранті.

“В багатьох країнах зберігають записи про своїх громадян і про те, коли їм громадянство було надане. Якщо держава прагне мати точні записи громадського стану впродовж тривалого періоду, в них потрібно заповнювати принаймні чотири графи. Ось ці графи:

- ім'я громадянина,
- унікальний номер сертифікату,
- дата надання громадянства,
- ім'я й посада відповідальної особи.

Уявіть, що ця інформація була записана електронними засобами. Із збільшенням обсягу інформації і з вдосконаленням комп'ютерних систем для зберігання цих записів організація переходить з однієї системи на іншу. Припустимо, що в одній із застарілих систем виявили серйозну помилку програмного забезпечення. Це призведе до того, що вона більше не зберігатиме зв'язок між ім'ям громадянина і унікальним номером сертифікату – вона переплутала їх між собою. У деяких випадках вона переплутала ім'я громадянина з ім'ям відповідальної особи. Якби ви поглянули на роботу системи в режимі on-line або роздрукували копію сертифікату, все б виглядало правильно, тому що у ньому були б вказані номер, ім'я громадянина, дата і відповідальна особа. Однак такий запис не є надійним”<sup>3</sup>. Саме це сталося в Австралії кілька років тому.

### Електронний бізнес і автентичність

Як відомо, електронний бізнес – це не лише купівля і продаж через Інтернет, але й виробництво, реклама і обслуговування через засоби електронної телекомунікації. В ньому здійснюється не лише комерція за схемою компанія – компанія, але й проводяться ділові операції у напрямку компанія – споживач. Звичайно, тут ми не можемо розглянути всі технічні і правові проблеми, пов'язані з електронним бізнесом. Але не зайвим буде згадати, що над деякими з цих питань працюють також і архівісти, під час вивчення проблеми автентичності. По-перше, бізнес передбачає чітку, конкретну ідентифікацію партнерів, зайнятих

у ділових операціях. Таким чином, стає важливою проблема надійності підпису, тобто цифрового підпису. Досвід доводить, що ця проблема доволі складна.

По-друге – а це власне і є проблема автентичності, партнери, зайняті у ділових операціях, повинні бути абсолютно впевненими, що отриманий документ є саме тим документом, який відправив їхній партнер, що жодна третя сторона не вносила жодних змін у зміст документа чи в дату підпису. Очевидно, що в електронному бізнесі досі існують певні сумніви щодо надійності й автентичності документів. Це є однією з причин, чому за останні роки електронний бізнес, будучи дуже привабливим з точки зору економіки, не розповсюдився так швидко, як передбачалося. І саме з цієї причини у багатьох країнах вдаються до правових і технічних засобів, включаючи стандартизацію і добровільні угоди. Все це, тобто більш надійний захист надійності й автентичності, необхідно для стимуляції росту електронного бізнесу.

Електронний уряд можна розглядати як окремий випадок електронного бізнесу. Сюди входять як операції між урядовими чи адміністративними органами, так і контакти між урядом і громадянами (суспільством). Очевидно, що ідентифікація партнерів і первинність отриманих або відправлених документів мають величезне значення для електронного уряду, так само як і для електронного бізнесу, з однаковими проблемами щодо їх автентичності.

### Визначення

Дотепер я використовував термін “автентичність” у значенні, прийнятому у розмовному мовленні, а саме: “незаперечного походження; справжній” (достовірний – “справді той, що має вказане, проголошене або надійне джерело”)<sup>4</sup>. Ми не будемо надто зловживати архівною термінологією стосовно електронних документів. Але дати коротке пояснення деяких термінів, звичайно, не буде зайвим.

Найбільш важливим є розмежування понять “автентичність” і “надійність”. “Надійність” вживається стосовно минулого у тому сенсі, що викладені в документі факти є справжніми і заслугоували на довіру ще на момент створення документа. Тому вивчення надійності означає вивчення процесу створення документа. Процитуємо Дуранті / Іствуда: надійні документи – це “документи, що наділені достовірністю. Достовірність документа підтверджується ступенем його завершеності і ступенем контролю за процесом його створення і / або надійністю його авторів”<sup>5</sup>.

Термін “автентичність” вживається стосовно зв’язку між минулим і сучасністю, тобто стосовно передання документа з минулого часу в сучасність. Очевидно, що процес контролю за передаванням документа від його створення до використання у теперішньому часі є більш складним в електронному середовищі, ніж із паперовими документами.

Підбиваючи підсумки, процитуємо слова Лучани Дуранті і Террі Іствуда: автентичні документи – це документи, “чию справжність

можна довести. Автентичність документа підтверджується його станом, формою і / або станом передавання, і / або способом його зберігання й охорони...”<sup>6</sup>.

### **Як забезпечити автентичність**

Якщо контроль надійності пов’язаний зі створенням документів, стає очевидним, що архівісти повинні слідкувати за процесом створення, а також необхідно прийняти правові норми щодо створення документів.

Сама властивість електронного середовища вимагає втручатися в процес створення документів від початку, або, якщо точніше, від ідеї створення документа.

Питання надійності й автентичності передбачає контроль за створенням і переданням документів. Діловодство напряму пов’язане зі створенням і переданням документів. Тому діловодство також повинно регулюватися законом.

Розглядаючи проблему використання друкованого варіанту електронного документа в якості доказу в судочинстві, Кен Часе у своїй надзвичайно цікавій статті описує залежність автентичності і надійності від організації і технічних операцій, від “звичайного і повсякденного ходу справи” і цілісності системи.

“Організація або особа, яка бажає скористатися друкованим варіантом електронного документа в якості доказу в судочинстві, повинна довести:

- 1) цілісність електронної системи даних, в якій цей окремий документ записувався чи зберігався;
- 2) автентичність цього документа;
- 3) “звичайний і повсякденний хід справи”, який стосується створення, опрацювання і зберігання електронних документів.

У Канаді в положеннях “Актів про докази” стосовно “електронного документа” (федеральний, провінційний і територіальний) зазначається, що доказом цілісності електронного документа є доказ цілісності електронної системи даних, в якій документ записувався або зберігався. Доказом “цілісності системи” можуть бути:

а) доказ того, що комп’ютерна система працювала відповідним чином;

б) доказ того, що електронний документ записувався чи зберігався стороною, яка зацікавлена в несприятливому результаті судового процесу для сторони, яка прагне представити його в якості доказу; або

в) доказ того, що електронний документ записувався чи зберігався у звичайному і повсякденному ході справи особою, яка не є зацікавленою у судовому процесі стороною і яка не записала чи не зберігала його під наглядом сторони, яка прагне представити його в якості доказу”<sup>7</sup>.

Можливо, найбільш вичерпною працею, в якій розглядаються проблеми автентичності, є доповідь InterPARES, яку опубліковано нещодавно<sup>8</sup>.



Щоб забезпечити надійність і автентичність в архівній сфері, нам необхідні:

- правові норми;
- технічні засоби;
- адекватні управління й організація.

Проблема адекватних управління й організації є нагальною. Якщо архіви не братимуть участі у розробці ІТ-додатків, якщо вони не матимуть представників у координаційних комітетах по інформаційних технологіях, якщо вони не матимуть представників в установах, які відповідають за загальні питання адміністрації – урядової, міської ради чи компанії, тоді забезпечити надійність і автентичність буде неможливо. Проблема технічних засобів теж важлива, включаючи їх стандарти – такі як ISO 15489 щодо діловодства, але технічні засоби самі по собі нічого не вирішують.

“... Найкращий шлях забезпечити надійність і автентичність електронних документів – через впровадження процесуальних норм для всіх систем даних і через інтеграцію процесів ділової діяльності і документації...”<sup>9</sup>. Це дуже важлива і необхідна умова забезпечення автентичності, але не суттєва. Необхідні постійні присутність і дії. Важливість питання організації і керування часто недооцінюється.

### **Законодавство**

Існують закони, які регулюють конкретну діяльність, які містять правові норми щодо автентичності у конкретній сфері. Цей факт може проілюструвати ситуація, що склалася у Швейцарії.

Нещодавно з метою визнання електронних документів повноцінними і правомочними для створення і збереження бухгалтерської звітності було виправлено статті щодо звітності і бухгалтерії у законі “Про корпорації”. Це дуже важливо, адже у швейцарській правовій системі ці пункти закону визначають правові норми щодо зберігання, зокрема податкових декларацій, також у якості доказів, які можна представляти в суді або в адміністративному процесі. (Більш детальну інформацію стосовно змін, внесених у цей Закон, буде подано у наступному розділі.)

Два роки тому був опублікований офіційний проект закону “Про електронну комерцію”. Він визначає дійсність електронних підписів для договірного права, але, крім цього, допоможе захистити права споживачів у електронному середовищі.

У деяких країнах важливого значення може набути закон “Про кримінальне судочинство”, в якому визначатиметься автентичність для конкретної сфери. Звичайно, у випадку з кримінальним судочинством, а також для бухгалтерської звітності, автентичність вважається необхідною властивістю доказу. (Автентичність і доказ – це не зовсім одне й те ж. Невелике дослідження стосовно значення цих двох термінів могло б представляти певний інтерес.)

Закони “Про докази” і “Про електронний підпис” мають більш загальний характер. Закон “Про докази” (наприклад, у Канаді або

Австралії) визначає норми для всіх типів доказів і, принаймні, для деяких сфер, в яких докази мають певне значення.

Те саме стосується і закону “Про електронний підпис”. Навіть у контексті діючих законів про електронну комерцію виявляється, що правові норми стосовно електронних підписів намагаються охопити використання електронного підпису в різних сферах людської діяльності – електронному уряді та інших.

На жаль, у Європі закони “Про електронний підпис” не діють належним чином – загалом тому, що вони вимагають виконання досить складних процедур, які не відповідають справжньому способу ведення бізнесу в повсякденному житті. Тому у Швейцарії проект цього Закону на даний момент було відкликано<sup>10</sup>.

До основної структури архівного права входять:

- правомочність;
- юридичні визначення.

Правомочність:

1) Архівісти повинні мати або їм повинні надавати право вивчення всіх проектів нових ІТ-додатків і всіх основних змін існуючих додатків з точки зору автентичності, тобто надійності у часі. Це право втручатися в розробку ІТ-додатків, звичайно, стосується не лише систем діловодства і систем управління документообігом, але й особливих додатків;

2) Друге, чим повинен наділити архіви закон, є впровадження норм щодо того, як органи, що створюють документи, повинні розпоряджатися електронними документами й архівами в адміністративному процесі.

Щодо визначень, то має бути очевидно, що до архівів, документів (або документної інформації) належать всі типи записаної інформації, незалежно від типу носія даних. Це визначення також повинно бути закріплене законом. Таким чином, кожен, хто створює документи, знатиме, що ці записи повинні стати архівами і їх слід передати відповідній архівній установі, незалежно від типу носія даних. А також закон повинен дати визначення і самому терміну “документ”.

Звичайно, щоб контролювати створення, управління й передання документів, а також ведення обліку ці основні пункти необхідно обумовити у законі чи постанові.

Правові норми, звісно, допоможуть вдатися до потрібних заходів. Але не слід забувати, що правові норми необхідно впроваджувати у встановлену ділову практику. А у нашому випадку це неможливо без змін у адміністративному процесі, і звичайно, нам необхідні технічні засоби – що теж потребує коштів.

### **Комерційне право й архівне законодавство**

*(Нове законодавство Швейцарії щодо відповідного бухгалтерського обліку (набуло чинності в червні 2002 р.) і його значення, або діловодство й архівне законодавство)*

Діловому сектору, який має величезне значення для суспільства і держави, необхідна правова структура, що визначає рамки, в яких

діє ділова спільнота. Лише в цих рамках ділова активність може реалізовуватись упорядковано, де ділові партнери можуть покладатися один на одного. Саме тому, що діловий сектор має таке величезне значення для суспільства і держави, держава сама створює законодавство, що обумовлює, яким чином потрібно вести бізнес, – навіть у державах капіталістичних, де більшість членів ділової спільноти є тими особами, між якими і проходить більшість ділових угод.

Таким чином, держава запроваджує стандарти і приймає закони, які забезпечують сталість комерційної діяльності. Ця сталість випробувана і на використанні інформації стосовно фінансів компаній (прозорість). Тому держава запроваджує норми щодо того, як необхідно перевіряти і контролювати фінансове здоров'я компанії. Ці норми закладені у настановах, які регулюють комерційну бухгалтерію.

Перевірити фінансове здоров'я компанії можливо лише тоді, якщо фінансова інформація є автентичною і надійною, тобто правильною на момент її записування, а також повною і незмінною, поки вона використовується.

Це саме та проблема, з якою зіштовхуємось ми, архівісти: проблема отримання документів, які є автентичними і залишаються надійними.

Проблема стосовно норм щодо бухгалтерської справи, де угоди і бухгалтерія ведуться з допомогою електроніки, співвідноситься з проблемою, з якою зіштовхуємось ми, архівісти. Нові норми електронної бухгалтерської справи, які у Швейцарії йдуть поруч зі зміненою версією відповідних статей комерційного права, пропонують корисну пораду для архівістів щодо вирішення проблеми автентичності в електронному середовищі.

Перегляд швейцарського комерційного права, розділ 32<sup>11</sup>. В кінці 90-х років ХХ століття почалося надзвичайно активне використання електронних носіїв інформації у діловій діяльності і бухгалтерській справі. Існуючі на той час правові норми не можна було застосовувати до нових технологій, і до того ж вони обмежували їх використання. Тому внесені до закону зміни мають покращити основу регулювання ділового сектора. У коментаріях до законопроекту зазначається: “Це послужить на користь швейцарському бізнесу, особливо на світовій арені...”. Але майбутнє використання нових технологій не повинно зашкодити:

- відповідності документів;
- їх повноті;
- безпеці;
- перевірюваності.

Технологія, якою користувалися компанії для збереження паперових бухгалтерських документів, в електронному середовищі виявилася непридатною з двох основних причин.

По-перше, тут існують проблеми з терміном “оригінальний”, і, по-друге, досить важко розрізнити процеси “управління” і “зберігання” бухгалтерських книг.

Простіше кажучи, швейцарські законодавці термін “оригінальний” вважають непридатним для електронного середовища, оскільки те,

що з'являється на екрані перед людиною, яка продукує інформацію, є копією того, що існує лише у центральному процесорі комп'ютера. Таким чином, законодавці утрималися від використання терміна "оригінальний".

Зі схожих міркувань вони також відмовилися від розрізнення процесів "управління" і "зберігання" бухгалтерських книг. Там, де використовуються електронні носії інформації, не існує чіткої межі між "управлінням" і "зберіганням" інформації.

Змінений закон дозволяє компаніям вести бухгалтерські книги, бухгалтерські відомості і комерційну кореспонденцію в суто електронному або у "зіставному" форматі. (На противагу цьому, компанії повинні готувати свої фінансові і балансові звіти у традиційний спосіб.)

Якщо використовуються електронні носії, вони повинні відповідати певним вимогам, внесеним у розпорядження<sup>12</sup>, наприклад:

- в цілому, компанії повинні дотримуватися принципу належного опрацювання даних. (Тобто опрацювання згідно з останніми технічними досягненнями, внесені у загальноприйняті норми і галузеві рекомендації);

- організація, відповідальність, процеси й інфраструктура ІТ-додадків повинні бути задокументовані таким чином, щоб ці документи були зрозумілими;

- документи повинні зберігатися так, щоб внесені до них зміни можна було виявити;

- повинна існувати можливість прочитати електронні документи у будь-який час. Компанія повинна надавати будь-яку необхідну допомогу;

- розпорядженням обумовлюється, який носій інформації можна використовувати, і висуваються вимоги, яким повинен відповідати "носій інформації, що модифікується";

- в розпорядженні також призначаються регулярні перевірки цілісності і читабельності носія інформації;

- і, нарешті, у розпорядженні містяться основні вимоги щодо переміщення даних.

У розпорядженні особлива увага приділяється "архівній інформації" – "архівній" у комерційно-бухгалтерському сенсі слова, тобто йдеться про те, що "на даний момент не є поточним". Комерційне право вимагає від компаній зберігати таку інформацію мінімум 10 років.

"Архівна інформація" повинна бути:

- відокремленою від поточної інформації або відповідно маркована – щоб можна було відрізнити її від поточної інформації,

- доступною протягом "корисного" періоду часу,

- систематично каталогізованою,

- захищеною від несанкціонованого доступу.

Крім цього, порядок роботи з архівом має бути чітко визначеним і організованим.

Вивчаючи документи по внесених змінах у комерційне право, я був дуже здивований тим, наскільки проблеми управління бухгалтерською

документацією в електронному середовищі співпадають з тими, які доводиться вирішувати архівістам. Ми, архівісти, пам'ятаючи про цю паралель, безперечно, можемо дечому навчитися.

### ВИСНОВКИ

Важлива особливість, яка певною мірою характеризує архіви в електронному середовищі, полягає в тому, що між різними аспектами роботи з документами, такими як створення, управління, передавання, охорона і зберігання, не існує ні чітких меж, ні розпізнаваного часу.

Якщо від самого початку не було вжито всіх окреслених вище заходів, тобто коли інструменти створення документів вже розроблені, тоді архіви як раціональна і систематична установа суспільної пам'яті більше не існуватимуть.

З поширенням ІТ-технологій практично у всіх сферах економіки, в основному таких, як торгівля і банківські послуги, автентичність і надійність електронних документів стали інструментами величезного впливу на економіку, забезпеченість і добробут людей.

Автентичність і надійність практично стали проблемою повсякденного життя. У нас, архівістів, є друзі – можливо такі, які мають більший вплив на політику і суспільство, ніж ми. І ми, архівісти, можемо впровадити особливе ноу-хау, необхідне для вирішення цих практичних проблем.

На мою думку, налагодження зв'язків, співпраця з відповідальними за згадані вище закони, які, наприклад, стосуються електронної комерції, кримінального і цивільного права, доказів – мають величезне значення для архівістів, які займаються питаннями автентичності в електронному середовищі.

“...Архівісти допомагають правовій спільноті, аудиторам, бухгалтерам і менеджерам в тих організаціях, де, завдяки зростаючій залежності від електронної інформації в процесі прийняття рішень, виконання програм і надання звітності, постає питання довговічності їхніх документів і збереження корпоративної пам'яті. Працівники бухгалтерії, як і архівісти, зацікавлені в адекватному оформленні документації, у наданні правового статусу електронній інформації, у пошуку ефективних шляхів для забезпечення довготривалого зберігання і майбутнього пошуку, а також у збереженні описової і контекстуальної інформації щодо електронних документів з метою виявлення їх автентичності і правильної інтерпретації їх змісту”<sup>13</sup>.

Для виконання своєї функції архівістам необхідно співпрацювати з цими людьми. А, отже, архівісти знову виконують чисто практичні завдання: надійність і автентичність документів турбує всіх нас – у повсякденному житті й у тому, як це відбивається в документах.

<sup>13</sup> L. Duranti, *Diplomatics. New Uses for an Old Science* [I], “Archivaria” 28 (Summer 1989), p. 12 and 17. (Текст передруковано як частину книги Лучани Дуранті: *Diplomatics: New Uses for an Old Science*, The Scarecrow Press, Lanham, Maryland, and London, 1998).

<sup>2</sup> Л. Дуранті, цитована праця, с. 12–14.

<sup>3</sup> ICA, Committee on Archival Legal Matters: *Creating Authentic, Reliable and Valid Records in the Electronic Environment – Issues for Archives*. Підготовлено для обговорення у серпні 2000 р. на Конгресі ICA у Севільї [ автор Анна-Марі Швіртліх] (AMS 2000), с. 16.

<sup>4</sup> *The Concise Oxford Dictionary*, 9th ed., 1997.

<sup>5</sup> L. Duranti, T. Eastwood, *Protecting Electronic Evidence: A Progress Report on a Research Study and its Methodology*, in: “Archivi & Computer” (3) 1995, p. 246.

<sup>6</sup> L. Duranti, T. Eastwood, op.cit., p. 241.

<sup>7</sup> K. Chasse, *Electronic Records as Evidence: From “Paper-Originals” to “System-Integrity”*, p. 1, [http://www.tsacc.ic.gc.ca/content/documents/archived/joint\\_open\\_fomm\\_2001/ken\\_chasse.pdf](http://www.tsacc.ic.gc.ca/content/documents/archived/joint_open_fomm_2001/ken_chasse.pdf) (at the moment, March 2001).

<sup>8</sup> Довготривале збереження автентичних електронних документів: Результати Проекту InterPARES, загалом Частина Перша “Створення і підтримка довіри до електронних документів” і Частина Третя: “Довіряємо часу: довготривале збереження автентичних документів” з відповідними додатками (Інтернет-версія – вересень 2002 р., <http://www.interpares.org/book.htm>, публікація книги очікується у 2003 р.).

<sup>9</sup> ICA, Committee on Archival Legal Matters: *Creating...*, p. 29.

<sup>10</sup> Нещодавно (4 червня 2003 р.) цей законопроект був схвалений Палатою Представників, однією з двох палат Федерального парламенту. Там, де мова заходить про сприяння *електронному підпису*, важко не помітити певного парадоксу: з одного боку, в ньому сказано, що в електронному середовищі новим є все – технологія, методи, процедури, організація, а з іншого боку, – електронний підпис певною мірою використовує однакові методи і засоби, що й у традиційному середовищі, тобто додавання печатки або відтворення фізичного акту ставлення підпису. Довготривале збереження записаної інформації в електронному середовищі вже означає не зберігання об’єктів, а можливість відтворення інформації. Йдеться про процеси, а не про об’єкти. Хоча в електронному середовищі оригіналів не існує, електронний підпис сприймається як дещо, визначене по суті метафорами зі світу традиційних фізичних документів. Деякі корисні і критичні зауваження щодо проблеми електронного підпису були зроблені на форумі DLM-2002, в основному на семінарах 2 “Використання і впровадження цифрових підписів” і 3 – “Правова допустимість цифрового збереження”. Можливо, найбільшу цікавість викликала доповідь Пера Фурберга: *Digital Storage – the Need for an Overall Solution Observing Different Legal Fields* (pp. 547–553 in: *Proceedings of the DLM-Forum 2002, @ccess and Preservation: Best Practices and Solutions*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002). Відправний пункт Фурберга – *функціональність* (а не об’єкти). Він стверджує, “що універсального рішення проблеми стосовно електронного документа, який би підходив для всіх сфер його використання, не існує”. “Визначальним фактором є те, чи документ може мати однакову функціональність в електронній формі” (с. 549). Якщо говорити про проблему *довготривалого зберігання електронних підписів*, то, на мою думку, стає все очевидніше, що довготривале зберігання даного типу підпису не є можливим. “Зрозуміло, що під час підготовки директиви [Європейського Союзу] про електронний підпис, не бралось до уваги збереження в архівах <правомочних електронних підписів>” (Jos Dumortier and Sofie van den Ende, *Electronic Signatures and Trusted Archival Services*, in: *Proceedings of the DLM-Forum 2002*, p. 524).

<sup>11</sup> Висновок, переданий швейцарському Парламенту № 99.034, 31 березня 1999 р., “Federal Bulletin of the Swiss Confederation” 1999, pp. 5149 – 5172 (in German).

<sup>12</sup> “Systematic Collection of Swiss Law Reports” No. 221, 431.

<sup>13</sup> Margret Hedstrom, cit. in: L. Duranti, *The Thinking on Appraisal of Electronic Records: its Evolution, Focuses, and Future Directions*, in: “Janus” 1997, 2, p. 55.

---

---

Террі ІСТВУД

## ЕКСПЕРТИЗА ЦІННОСТІ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКУМЕНТІВ\*

У сучасних умовах комп'ютерні технології та засоби зв'язку мають поєднатися, щоб перетворити рутинну процедуру під час ведення справ у будь-якому секторі суспільства на миттєвий доступ до інформації. Люди цінують останнє, очікуючи найкращої інформації і постійно вимагаючи найновіших технологій для отримання і проведення цього. Частина такої інформації тісно пов'язана з діями, необхідними для ведення справ, але більшою мірою це просто спричинене соціальною амбітністю. За таких умов нерідко важко розрізнити архівні документи та інші носії даних й інформації. Також важко поводитися з документами таким чином, щоб вони лишалися “неперекрученими”, у просторі, який засадничо існує для того, щоб забезпечувати зв'язки та маніпулювання інформацією зі зростаючою продуктивністю. Подібне середовище створює незліченні перешкоди реалізації архівного завдання щодо довготривалого зберігання автентичних документів.

Автентичність документа оцінюється відносинами між його ідентичністю (тобто, чи був він написаний особою, яка претендує на авторство) та “правдивістю” (тобто чи був він змінений у будь-який спосіб після створення і, якщо був, то чи суттєво це позначилося на його сутності). У традиційному середовищі, де існують стабільні носії, такі, як папір, оцінка автентичності залежить від “неушкодженого” існування фізичних об'єктів. У електронному середовищі ми втрачаємо очевидні критерії автентичності, що можуть походити від вивчення фізичних характеристик документа. В оцифрованому світі, власне, взагалі не існує можливості зберегти сам електронний документ. Єдина можливість зберегти його властивості полягає у відтворенні електронного документа. Необхідно завжди відновлювати в машинній пам'яті бінарні цифри, з яких складається документ, і пропускати їх через відповідні програми з метою їх отримання або представлення. При будь-якому переміщенні та технологічній обробці, навіть під час найпростіших операцій, не можна гарантувати повного відтворення в усіх випадках. Що ж у цих умовах слід робити, якщо ми бажаємо ставитися до електронних документів з такою ж самою мірою довіри,

---

Публікується за авторським текстом, надісланим до редакції “Архівів України” (див.: Архіви України. – 2002. – № 1–3. – С. 232–236).

Англомовна версія подається за публікацією в журналі “Comma” (2002. – № 1–2. – С. 77–87).

як до традиційних документів, а вони щоб слугували нам таким же чином, як традиційні?

Ця стаття є коротким викладом найважливіших здобутків проекту InterPARES у царині експертизи цінності електронних документів. InterPARES – аббревіатура Програми міжнародних досліджень постійно автентичних документів в електронних системах (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems). Цей проект як міжнародна, міждисциплінарна і спільна дослідницька ініціатива розпочався в січні 1999 р., з прогностичним завершенням першого етапу наприкінці 2001 р. Його метою були розвиток теоретичних та методологічних знань, суттєвих для зберігання електронічно народжених документів, та формулювання на підґрунті цих знань моделі стратегії, політики та стандартів, здатних забезпечити їхню збереженість. Дослідження проводилися робочими групами за такими трьома напрямками: автентичність, експертиза, зберігання. Остаточні звіти за напрямками зараз доступні для ознайомлення і коментування на спеціальному веб-сайті проекту [http://www.interpares.org/draft\\_reports.htm](http://www.interpares.org/draft_reports.htm). Мета дослідження робочої групи з напрямку “експертиза” полягає у визначенні, чи повинна оцінка електронних документів базуватися на інших теоретичних критеріях, ніж ті, що використовуються при роботі з традиційними документами, і яким чином цифрові технології впливають на методологію експертизи цінності. Автор цієї статті є керівником згаданої робочої групи. Іншими її членами є Барбара Крег (факультет інформаційних наук Торонтського університету), Філ Спшард (Інформаційний факультет Олбанського університету Державного університету Нью-Йорку), Джіджіола Фіорованті (Генеральна дирекція архівів Італії), Норман Форте (Національний архів Канади), Марк Гігуере (Національна архівна та діловодна адміністрація США), Кен Ханіган (Національний архів Ірландії), Пітер Хорсман та Агніс Юнкер (Архівна науково-дослідна школа Амстердамського університету), Ду Меї з Центральної архівної адміністрації Китаю.

У процесі своєї діяльності робоча група створювала функціонуючу модель різних дій, які здійснюються у процесі відбору електронних документів, з метою виявлення виникаючих при цьому теоретичних і методологічних проблем. Модель відтворювала сутність цієї діяльності як в архівних установах, так і в адміністративних підрозділах інституцій, відповідальних за довготривале зберігання електронних документів. Модель визначила чотири головні напрями відбору. Ними є: 1) управління функціями з відбору; 2) оцінювання електронних документів; 3) опрацювання електронних документів, відібраних для зберігання; 4) власне зберігання електронних документів.

Здійснення селективної функції встановлює правила та умови для зберігача, який керує оцінкою та зберіганням. Двома складовими управління відбором є стратегія експертизи та правила зберігання. Стратегія експертизи полягає у визначенні належних умов, що включають таке: критерії експертизи, настанови, як задовольнити вимоги щодо автентичності, процедури проведення експертизи та звітування про



здійснення експертизи та її результати. Правила зберігання охоплюють такі питання: процедура розміщення для зберігання, включаючи настанови для причин і умов передавання; процедура звітування про роботу зі зберігання. Звіти про роботу з експертизи і зберігання містять відомості, які суттєво впливають на процеси управління, спричинюючи їх перегляд і вдосконалення у світлі набутого досвіду. У загальних рисах управління селективними функціями щодо електронних документів збігається з такими ж функціями щодо традиційних документів.

Багато проблем, що виникають у процесі архівного життя електронних документів, впливають зі змін в їхньому технологічному та інших контекстах, що створюються протягом життєвого циклу таких документів. Ці зміни свідчать про обов'язок зберігача регулярно перевіряти, що ж відбувається з електронними документами, виділеними для зберігання. Ми розглядаємо це як певну діяльність, спрямовану одночасно як на забезпечення зберігання, так і на збирання інформації про документи, виділені для довготривалого зберігання, і відповідно до якої рішення щодо відбору підтверджується або, якщо це необхідно, переглядається. У випадку, коли експертиза залежить від дизайну електронних систем, подібно до переліку документів, або коли вона проводиться вже після того, як система завершила своє функціонування, моніторинг документів, відібраних для зберігання і внесення необхідних змін, стає частиною процесу відбору. Навпаки, оцінювання електронних документів, уже давно вилучених з активної системи, де вони колись були створені, як правило, дуже ускладнене, оскільки дотична інформація про їхні технологічний та інші контексти нерідко вже недоступна або її важко отримати. У такому моніторингу змін і його вирішальному впливі на селекційне рішення немає нічого нового. В електронному середовищі потреба в цьому ще посилюється.

Справжня експертиза цінності електронних документів істотно відрізняється від експертизи традиційних документів. Подібно до традиційної експертизи, оцінювання електронних документів залежить від того, наскільки повно експерт зібрав інформацію про самі документи та їхній зміст з метою оцінювання їхнього значення і можливості зберігання. Оцінка значення електронних документів полягає в оцінці їхньої здатності слугувати тривалим інтересам їхнього творця та суспільства, їхньої тривалої цінності, з одного боку, а також в аналізі і винесенні судження щодо здатності документів бути автентичними, тобто їхньої автентичності, з іншого. У роботі з традиційними документами наступний крок в експертизі цінності є рідко однозначно визначеним. Здебільшого експерти, володіючи інформацією про зберігання документів та міру контрольованості їхнього створення і підтримання, без подальшого клопоту просто припускають, що документи лишатимуться автентичними. Виходячи ж із мінливої природи електронних документів, такий наступний крок слід всебічно зважити. Результатом цього, другого кроку стає оцінювання автентичності з урахуванням причин, що дозволяють електронним документам лишатися автентичними в умовах, які вимагають від них автентичності. Робоча

група з напрямку “Автентичність” опрацювала набір критеріїв – вимог до оцінки автентичності, які використовуються в цьому аспекті експертизи цінності. Ці вимоги вміщено на веб-сайті проекту Inter PARES як додаток до підсумкового звіту робочої групи.

Немає нічого складнішого за складання концептуальної характеристики тих показників, які визначають досягнення збереженості автентичних електронних документів. Нічого подібного не трапляється з традиційними документами. Зasadничо, ми виділяємо в цій діяльності три послідовні стадії. Перша – визначити або ідентифікувати ті елементи документа, які потрібно зберегти для встановлення ідентичності й “правдивості” документа. Ідентичність документа визначається його характером, який відрізняє його від інших, тобто тими атрибутами документа, що притаманні лише йому і допомагають вирізнити його серед інших документів. “Правдивість” документа визначають його повнота та неушкодженість: документ є “правдивим”, якщо він цілісний і неперекручений в усіх своїх суттєвих аспектах. Коли ми оцінюємо електронний документ, то беремо до уваги передусім його повноту і неперекрученість, якщо повідомлення про його готовність до зв’язку з метою ознайомлення з його змістом однозначне. Під елементами ми розуміємо зовнішні та внутрішні елементи відповідно до вимог дипломатики. Вони є більш суттєвими, ніж ті елементи, які названі у двох перших пунктах списку критеріїв.

Друга стадія визначення можливостей реалізації цього завдання підводить нас до необхідності з’ясувати, як ті елементи документа, які потрібно зберегти, заявлені в електронному середовищі. У більшості випадків ці елементи виставлені як атрибути документа, але дуже часто вони лише засвідчені в технологічному контексті документів, у самій системі. Тому така ідентифікація полягає не тільки в ідентифікації заявлених простих компонентів, а, скоріше, пов’язана з визначенням, як і де їх заманіфестовано в якості цифрових компонентів або в самій системі. Цифрові компоненти є “цифровими об’єктами – частиною електронних документів, або такими, що містять один чи більше електронних документів, зі своїми специфічними методами зберігання та відтворення”. Невизначеність у питанні, в якому саме з елементів оцифрованого об’єкту приховано таку інформацію, лише підкреслює важливість ідентифікації того, що треба зберегти з метою увічнення елементів, що окреслюють ідентичність документа. Деталі й результати цієї частини процесу є серцевиною експертизи електронних документів, оскільки саме вони в технологічних термінах специфічно визначають, що ж конкретно потребує зберігання.

Оскільки це вже зроблено, наступною стадією є узгодження згаданих вимог щодо зберігання з реальними можливостями зберігача. Чи має зберігач можливість отримати знання, технології та програмні продукти для роботи з таким специфічним цифровим матеріалом? Результатом цього узгодження є інформація про цифровий матеріал, що має зберігатися, та інформація про вартість і технічні можливості, яких вимагає постійне зберігання наданих видів електронних документів в

їхній автентичній формі, що разом з оцінкою постійної вартості складає експертне рішення. Як це не сумно, але вся ця будова руйнується, якщо зберігач втрачає можливість зберігання електронних документів, і таке трапляється частіше, ніж загалом в архівному світі.

Наступним кроком є виконання умов, визначених експертизою. Він полягає, серед іншого, у спорядженні документів, відібраних для зберігання, супутньою інформацією, потрібною для їх зберігання, включаючи умови передавання, ідентифікації тих цифрових компонентів, що зберігаються, та дотичною архівною і технічною документацією, необхідною для їх постійного зберігання. Найголовніше при цьому те, що ми не можемо просто надати спеціалістам усю інформацію, зосереджену в різних документах, пов'язаних із процедурою експертизи цінності, і запропонувати їм вибрати тільки те, що стосується виконання їхнього завдання. Втім, передавання електронних документів означає направлення їх у стані готовності до переміщення, з чітко виокремленою супровідною інформацією, потрібною для постійного зберігання, до особи, яка відповідає за їх зберігання.

Відбір електронних документів дещо відрізняється від того, що ми розуміли під цим процесом стосовно традиційних документів, а саме відносно визначення їх цінності. Таким чином, природа технологічного контексту привносить додаткові оціночні виміри, які не проявляються у традиційних документах, у підґрунтя експертизи електронних документів: оцінка автентичності і визначення засобів до збереження електронних документів у автентичній формі. Як уже наголошувалося, це переважно справа дуже детального розроблення процесу, пов'язаного з більш інтенсивною документаційною процедурою, ніж та, яка знайома більшості архівістів, ніж схвалення революційних теоретичних ідей. Є зрозумілим і очевидним одне: розгортання селективної діяльності – це перші життєво необхідні кроки на шляху довготривалого зберігання автентичних електронних документів.

---

---

РАДА ЄВРОПИ. КОМІТЕТ МІНІСТРІВ

**РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (2000) 13**  
**КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ КРАЇНАМ-ЧЛЕНАМ СТОСОВНО**  
**ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ**  
**ДОСТУПУ ДО АРХІВІВ**

(прийнято Комітетом Міністрів 13 липня 2000 року  
на 717 зустрічі членів Комітету Міністрів Ради Європи)

Комітет Міністрів відповідно до термінів статті 15.b Статуту Ради Європи,

Зважаючи на те, що метою Ради Європи є встановлення більш тісного союзу між її членами і що цей намір може бути реалізовано спільними діями в галузі культури;

Беручи до уваги Конвенцію про захист прав людини і основних свобод, передусім статті 8 і 10, і Конвенцію про захист осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних (ETS № 108);

Беручи до уваги Рекомендацію (81) 19 Комітету Міністрів країнам-членам стосовно доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні державної влади, і Рекомендацію (91) 10 Комітету Міністрів країнам-членам стосовно передачі персональних даних, що перебувають у розпорядженні державних органів, третій стороні;

Зважаючи на те, що архіви визнаються невід'ємним і незамінним елементом культури;

Зважаючи на те, що вони гарантують тяглість людської пам'яті;

Враховуючи підвищення інтересу суспільства до історії, інституційні реформи, які нині відбуваються в нових демократіях і виключний рівень змін, які мають місце в створенні документів;

Зважаючи на те, що країна ще не стала повністю демократичною аж до того, щоб кожний із жителів мав можливість дізнатися об'єктивно про всі подробиці своєї історії;

Враховуючи складність проблем, пов'язаних із доступом до архівів як на національному, так і на міжнародному рівні, зумовлених розбіжностями конституційних і юридичних рамок, конфліктуючими вимогами прозорості й секретності, захистом права на приватність і необхідністю доступу до історичної інформації, кожне з яких по-різному сприймається суспільною думкою в кожній країні;

Знаючи бажання істориків досліджувати громадянське суспільство, краще розуміти складність історичного процесу загалом і двадцятого століття, зокрема;

Усвідомлюючи, що краще розуміння недавньої європейської історії може сприяти запобіганню конфліктів;

Зважаючи на те, що з огляду на складність публікацій, пов'язаних з відкритістю архівів, необхідне прийняття європейської політики стосовно доступу до архівів, яке має базуватися на спільних принципах, сумісних з демократичними цінностями,

Рекомендує всім урядам країн-членів вжити всіх необхідних заходів і кроки для того, щоб:

і. Прийняти законодавство про доступ до архівів, що відповідає духу принципів, окреслених у цій рекомендації, чи привести чинне законодавство у відповідність з цими принципами;

ii. Розповсюдити цю рекомендацію так широко, наскільки це можливо, для всіх органів і для всіх осіб, яких це стосується.

## ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ № R (2000) 13

### ВИЗНАЧЕННЯ

1. У цілях цієї рекомендації:

a. Слово “архіви” має таке значення:

i. Коли воно починається з малої літери “a”: сукупність документів незалежно від дати, форми чи носіїв, вироблені чи набуті будь-якою фізичною чи юридичною особою протягом часу їхньої діяльності і переданих до Архівів для постійного зберігання; якщо інше не вказано, ця рекомендація стосується “державних архівів”, тобто тих, які створені офіційними органами влади;

ii. Коли воно починається з великої літери “A”: державні установи, на які покладено обов'язки із зберігання архівів;

b. Слово “доступ” має такі значення:

i. Функція, приналежна Архівам, що полягає в наданні матеріалів, які перебувають під їх опікою, у розпорядження користувачів;

ii. Виконання цієї функції;

c. “доступ до архівів” означає можливість звертатися до архівних документів відповідно до національного права. Ця точка зору на доступ не охоплює використання документів, що веде до створення вторинних матеріалів, які перебувають предметами особливих угод;

d. “користувач” означає особу, яка звертається до архівів, за винятком персоналу, який працює з архівами;

e. “захищені персональні дані” означає будь-яку інформацію, пов'язану з визначенням чи можливістю визначення особи (предмета даних), яка відповідно до законів, текстів підзаконних актів чи рішення суду не може бути предметом повідомлення громадськості без ризику заподіяти шкоду інтересам цієї особи.

### ТЕКСТИ ЗАКОНОДАВЧИХ І ПІДЗАКОННИХ АКТІВ

2. У європейських країнах відповідальність за викладення загальних принципів, які керують доступом до архівів, покладена на законодавство і саме тому повинна регулюватися актами парламенту.

Практичне врегулювання розподілятиметься між законами і постановами, відповідно до права кожної країни.

3. Акти і постанови, що стосуються доступу до державних архівів, мають бути скоординовані і приведені в гармонію із законами, що стосуються споріднених сфер, передусім із тими, які стосуються доступу до інформації, що перебуває у володінні державних органів влади, і тими, які стосуються захисту даних.

4. Критерії доступу до державних архівів, визначені в законі, повинні застосовуватися до всіх архівів загалом на всій національній території, незалежно від Архівів, відповідальних за їхнє збереження.

#### **ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНИХ АРХІВІВ**

5. Доступ до публічних архівів є правом. У політичній системі, яка поважає демократичні цінності, це право повинно надаватися всім користувачам, незалежно від їхньої національності, статусу чи функції.

6. Доступ до архівів є частиною функцій служб державних архівів, за яку, як таку, плата не повинна вноситися.

7. Законодавство має забезпечувати:

а. Як відкриття державних архівів без особливих обмежень, так і в. загальний період закриття.

7.1. Винятки із цього загального правила, необхідні в демократичному суспільстві, можуть, у вказаних випадках, бути передбаченими для того, щоб гарантувати захист:

а. важливих суспільних інтересів, що вимагають захисту (таких, як національна оборона, зовнішня політика і громадський порядок);

б. приватних осіб від поширення інформації, що стосується їх особистого життя.

7.2. Усі винятки із загального періоду закриття, пов'язані зі зменшенням чи продовженням цього періоду, повинні мати юридичну основу. Відповідальність за будь-яке закриття чи зняття обмежень лежить на агентстві, яке створило документи, чи на адміністрації, яка здійснює нагляд за ними, якщо тільки національне законодавство не покладає цю відповідальність на окремих Архів. Будь-яке закриття понад звичайний термін повинно здійснюватися наперед визначений період, в кінці якого дані мають бути відкритими для запитів.

8. Пошукові засоби повинні охоплювати всю сукупність архівів і надавати можливість робити посилання, в разі потреби, на ті документи, які могли уникнути описування. Навіть коли допомога з пошуку виявляє існування закритих документів і поки вони самі не містять інформації, захищеної законодавством, вони мають бути легко – доступними, так, щоб користувачі могли попросити спеціальний дозвіл для доступу.

9. Відповідні правила повинні допускати можливість звернення за спеціальним дозволом до компетентних органів влади для доступу

до документів, які відкрито не є доступними. Спеціальний дозвіл для доступу повинен гарантуватися на однакових умовах усім користувачам, які його попросять.

10. Якщо потрібний архів не є відкрито доступним з причин, передбачених ст. 7.1, може бути надано спеціальний дозвіл щодо доступу до витягів з документів чи з частковими вилученнями. Користувач має бути повідомленим про те, що може бути надано лише частковий доступ.

11. Будь-яка відмова в доступі чи в спеціальному дозволі на доступ повинна надаватися у письмовій формі, і особа, яка подавала запит, повинна мати можливість подати апеляцію проти негативного рішення і, як останній крок, звернутися до суду.

#### **ДОСТУП ДО ПРИВАТНИХ АРХІВІВ**

12. Там, де це можливо, *mutates mutandis*, варто робити спроби ввести ті ж умови доступу до приватних архівів, що передбачені і для державних архівів.

---

---

РАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
**РЕЗОЛЮЦІЯ РАДИ ВІД 6 ТРАВНЯ 2003 р.  
СТОСОВНО АРХІВІВ  
У ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ (2003/С 113/02)**

РАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ,

1) СПИРАЮЧИСЯ на Резолюцію ради від 14 листопада 1991 р. про домовленості стосовно архівів<sup>1</sup>, так само, як Висновки Ради від 17 червня 1994 р. стосовно поглиблення співробітництва у сфері архівів<sup>2</sup>,

2) СПИРАЮЧИСЯ на Звіт групи експертів з координації архівів у Європейському Союзі, опублікований 1994 р.,

3) БЕРУЧИ ДО УВАГИ поточну діяльність, що стосується публічного доступу до документів і архівів Європейського Союзу,

4) ПІДКРЕСЛЮЄ важливість архівів у розумінні історії і культури Європи,

5) ПІДКРЕСЛЮЄ, що добре збережені й доступні архіви є важливою складовою демократичного функціонування наших суспільств, особливо у період кардинальних змін у Європі,

6) ВВАЖАЄ, що особливу увагу слід приділити проблемам управління архівами в контексті розширення Союзу,

7) ВВАЖАЄ, що потрібен дальший поступ у застосуванні й впровадженні інформаційних комп'ютерних технологій в архівній сфері,

8) ЗАПРОШУЄ КОМІСІЮ створити групу експертів включно з представниками країн, що приєднуються, призначених відповідними державними органами, для розгляду таких питань:

*a.* стан публічних архівів у країнах-учасницях ЄС, включаючи різні аспекти перспективного розвитку архівів у наступні роки, беручи до уваги розширення Європейського Союзу;

*b.* наслідки тенденцій, що склалися в попередні роки в архівній сфері, особливо з огляду на розвиток новітніх технологій;

*c.* стимулювання конкретних кроків, зокрема:

– підтримки відповідних заходів для попередження шкод, що можуть бути заподіяні архівам через катастрофи, як, наприклад, повені; для реставрування ушкоджених документів та архівів, а також

– зміцнення загальноєвропейського співробітництва у забезпеченні автентичності, довготермінового зберігання та доступності електронних документів і архівів;

*d.* посилення координації, поширення інформації та обміну позитивним досвідом між архівними службами;



е. можливості дальшої інтеграції роботи цієї експертної групи з іншими відповідними ініціативами у цій сфері на європейському рівні, особливо Європейським Планом Дій.

9) ЗАПРОШУЄ КОМІСІЮ подати Раді до середини 2004 р. звіт про цю роботу, включаючи орієнтири більш тісного співробітництва у майбутньому між архівами на європейському рівні.

---

<sup>1</sup> ОJ C 314, 5.12.1991, р. 2.

<sup>2</sup> ОJ C 235, 23.8.1994.

STATE COMMITTEE ON ARCHIVES OF UKRAINE



# ARCHIVAL LEGISLATION OF UKRAINE

**LAW OF UKRAINE**

On the National Archival Fond  
and Archival Institutions  
(2001)

**REGULATIONS**

for the Use of Documents  
of the National Archival Fond of Ukraine  
(2003)

