

Дарія Наленч

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЩОДО ПРИНЦИПІВ ДОСТУПУ ДО АРХІВНИХ ДОКУМЕНТІВ²

Від редакції. В основі цієї статті - доповідь Д. Наленч, виголошена на V Міжнародних Скворонківських читаннях ("Colloquia Jerzy Skowronek dedicata"), що відбулися в жовтні 1999 р. у Мондраліне (під Варшавою). Тема конференції - "Використання архівних документів з точки зору закону і практики Центральної та Східної Європи". Проф. Наленч виступила 15 жовтня на першому сесійному засіданні, під час відкриття дискусії. З люб'язної згоди автора ми друкуємо переклад цієї доповіді, в якій міститься короткий виклад праці європейських міжнародних організацій щодо уніфікації норм доступу до інформації та архівів наприкінці 90-х років. На додаток підкреслимо, що проект Рекомендацій Ради Європи щодо доступу до архівів обговорювався і на Міжнародній конференції істориків-архівістів (Москва, листопад 1997 р.), де також дістав схвалення.

У сучасному інформаційному суспільстві якість та терміновість інформації, а також методи доступу до неї набувають нового, досі незнаного значення. Інформація стає об'єктом продажу. Тому не дуже дивує той факт, що все більш широкі кола звертають увагу на проблеми, дотичні створенню, розповсюдженню та наявності інформації, значення яких зростає пропорційно поширенню нових технологій. Вони здатні подолати відстані між народами та інституціями, сприяти багатостороннім відносинам, прискорювати хід подій. Рада Європи (від 1995 р.) та Європейський Союз (від 1996 р.) займаються проблемами, пов'язаними з інформацією, у тому числі - архівною, вже кілька років. Зміни в законодавстві окремих держав, членів Європейського співтовариства, стають усе більш очевидними. Дедалі частіше, крім конституційних положень щодо доступу громадян до інформації, приймаються окремі законодавчі акти, які підтверджують це право, так само, як і архівні акти, що впливають з вимог сьогодення.

З точки зору міжнародної перспективи все ще відсутні уніфіковані норми, хоча не так давно ми ще могли сподіватися на формування начерку таких правил, хоча б відносно архівів нашого континенту. Ця надія підкріплювалася значною попередньою працею у вигляді Рекомендацій Ради Європи стосовно доступу до архівів, підготовлених Комітетом у справах культури. Архівне співтовариство висловилося на їх підтримку двічі - під час засідань Круглого столу архівів у Единбурзі 1997 р. та на Європейському самміті архівів у Берні 1998 р. Однак певні хмари постійно затьмарюють світлі перспективи цих рекомендацій, загрожуючи передусім якості щойно сформульованих норм, на що буде звернено увагу далі.

Проект Рекомендацій стосувався всіх архівів - як історичних, так і поточних, що перебувають у відомчому підпорядкуванні державних інституцій. Оскільки його метою є більша доступність документів, проект повністю виключає все, що спрямоване на отримання прибутку. Він просякнутий ідеями необхідності уніфікації принципів доступу в межах кожної країни, встановлення рівних прав доступу незалежно від національності, соціального статусу та інших індивідуальних критеріїв, притаманних будь-кому з потенційних користувачів. Винятки з цього, зокрема обмеження доступу з огляду на необхідність захисту інтересів держави, особливо - коли йдеться про національну безпеку, закордонну політику, соціальну систему, а також захист персональної інформації про громадян, мають впливати із закону.

Проект наголошував на необхідності створення механізму, який дозволяє громадянам вимагати доступу до документів, віднесених до категорії недоступних. Відмова завжди має бути письмовою. До того ж, повинна існувати система важелів, яка дозволяла б

оскаржити таке рішення. Один із розділів рекомендацій закінчується таким висловом: "Неконтрольоване нищення архівних документів, неможливість встановлення в архівах необхідного обладнання, брак місця у сховищах, що не дозволяє забезпечити фізичної збереженості документів - все це створює загрозу доступу до архівів. Якщо державний бюджет не забезпечує можливості належного функціонування архівів, закон виявиться неефективним, оскільки не існує умов для забезпечення доступу до архівів".

Отже, можна сказати, що Рекомендації поєднали два підходи: ідеологічний із суто практичним.

У результаті подання Групи експертів з проблем доступу до офіційної інформації, що працює в рамках Комітету захисту прав людини Ради Європи, до тексту внесено кілька важливих змін. Дії рекомендацій були обмежені лише історичними архівами, що визначалися як окремі інституції, створені для постійного зберігання документів. Таке обмеження виключило поточні архіви державних інституцій зі сфери інтересів Рекомендацій. Відповідно і термін "користувачі" вживається лише до осіб, які бажали отримати доступ до документів, що зберігаються в історичних архівах. Формула "доступ до документів" була замінена на "доступ до архівів" у розділі, присвяченому визначенням. Так само і параграф про необхідність гармонізації всіх юридичних норм, пов'язаних з доступом до архівів, зокрема закону про архіви, акта про доступ громадян до інформації та закону про захист персональних даних, зазнав відповідних змін.

Патрік Каделл, головний архівіст Шотландії і секретар Координаційного бюро Європейських програм Міжнародної ради архівів, від імені архівних кіл висловив протест проти таких суттєвих змін. Він зазначив, що гальмування процесу демократизації доступу до інформації спричинить певні загрозливі наслідки для всього суспільства. Ця вихолощена версія Рекомендацій призведе до посилення нерівності в доступі до інформації. Загальновідомо, що різні юридичні норми, які діють у різних країнах, створили таку ситуацію, відповідно до якої архівні документи потрапляють до історичних архівів через різні часові відтинки, а іноді, як ми знаємо з власного досвіду, - вони не передаються взагалі.

Певного компромісу було досягнуто на наступному засіданні Групи експертів у березні 1999 р., куди запросили і Патріка Каделла. Головне було вирішене: робота над Рекомендаціями щодо доступу до інформації вестиметься паралельно з роботою над Рекомендаціями з доступу до архівів. Група експертів підтримала також ідею продовження роботи над Рекомендаціями з доступу до історичних архівів. На практиці така позиція значно загальмує процес роботи над Рекомендаціями за рахунок розширення зони їх впливу, оскільки праця над Рекомендаціями щодо доступу до інформації ще далека від завершення. Так, ще мають бути визначені такі терміни, як "інформація" та "офіційний документ", оскільки вони зазнали найбільшої критики; також немає остаточного вирішення проблеми - чи доступ буде лише до завершених і офіційно схвалених текстів, чи доступними можуть бути і проекти, що існували на різних стадіях підготовки остаточної версії. Певні сумніви викликає проблема конфіденційності урядових, парламентських та інших дебатів; це стосується і міжнародних інституцій, зокрема Ради Європи та Європейського Союзу.

Всі ці проблеми, по-різному вирішені в законодавстві окремих країн, мають бути викладені в цих Рекомендаціях однозначно. Із ситуацій, аналогічних тим, що мають місце в Німеччині та Росії, де відсутні загальні принципи, які визначають доступ до поточних документів, можуть виникнути додаткові ускладнення. На підставі досвіду, набутого у процесі праці над Рекомендаціями щодо доступу до архівів, можемо засвідчити, що

узгоджувальна процедура завжди займає багато часу. Дедалі зростає перелік пунктів, які треба визначити. Ми спостерігаємо, як повертаються проблеми, що виникали під час дискусії над Рекомендаціями з доступу до архівів. Найбільшу увагу привертають такі з них: пункти щодо формалізації обмежень з удоступнення документів; можливість доступу до частини документа, якщо він стосується кількох тем; обмеження, що випливають із контракту; проблеми забезпечення при доступі до комерційної таємниці або проблеми, що випливають з користування спеціально підготовленими пошуковими засобами та довідниками.

Європейська комісія в Брюсселі пішла іншим шляхом, ігноруючи роботу Ради Європи. Під її егідою наприкінці 1998 р. була розроблена "Зелена книга публічного сектора інформації в інформаційному суспільстві". Її історія сягає середини 80-х рр., коли була ініційована діяльність зі створення ринку інформаційних потреб індустріального сектора. Тоді ж почалися переговори між приватними та державними створювачами і відправниками інформації. З метою впорядкування ринку інформації був схвалений список із 19 вказівок, що стосувалися принципів співробітництва між приватним та державним секторами. Однак вплив цих вказівок виявився незначним. З метою досягнення більш результативних рішень виникла ідея опрацювання специфічної конституції інформації, що пізніше отримала назву "Зелена книга". Європейська комісія включила до свого робочого плану на 1996 р. позиції, дотичні доступу до інформації як на рівні окремих країн, так і на загальноєвропейському рівні. Особливо зацікавилися цим полем діяльності Комісії різні кола та неурядові організації, також впливові в Індустріальній раді союзу. Заява стосовно значення положень, дотичних доступу до державного сектора інформації, ввійшла до декларації конференції міністрів Євросоюзу з глобальної інформаційної мережі, яка проходила 6-8 липня 1997 р. у Бонні.

Зміст норм, запропонованих у "Зеленій книзі", вочевидь відбивав превалюючий авторський вплив бізнесових кіл, яким потрібна всеохоплююча і негайна інформація для здійснення своєї щоденної діяльності. Тому наголос робився на інформації щодо внутрішніх ринків, праці, цін, юридичних норм, податків, пропозицій, а також норм захисту щодо продуктів праці. Документ особливо підкреслює необхідність полегшення доступу на іноземні, інші ринки, зв'язку з потенційними клієнтами та продавцями, здійснення фінансових операцій на далекій відстані.

"Зелена книга" ігнорувала архівну перспективу стосовно інформації. З точки зору Міжнародної ради архівів це тільки ідеологічний документ, позбавлений практичного змісту, що загрожує, в разі його прийняття, привнесенням хаосу до базисних принципів комплектування, описування та діловодства. Тому МРА висуває вимогу визнання міжнародних стандартів архівного описування, ISAD, норм, що регулюють діловодство, особливо щодо електронних документів, і створення відповідних пошукових засобів. Вона також вимагає від усіх відправників інформації захисту автентичності й цілісності даних, особливо тих, що вводяться до глобальних мереж. МРА готова захищати відповідність усім принципам, властивим створенню документів, цивілізованим стандартам доступу, тобто стандартам, які дозволяють захищати безпеку та інтереси держави і конфіденційність персональних даних. Вона не хоче, щоб історичну цінність інформації переважила її комерційна вартість, залишивши осторонь інші соціальні, наукові, освітні та культурні аспекти, що є передумовою постійного зберігання архівних документів. Вона не хоче, щоб лишилися марними спроби створення Європейської архівної мережі та Європейської об'єднаної архівної мережі, які, здається, здатні привнести порядок на ринок архівної інформації.

Цей огляд діяльності та суперечностей, пов'язаних з уніфікацією принципів доступу до архівної інформації, відбиває складність порушеної проблеми. Різниця, що впливає зрештою не за злою волею, а з розходження між потребами та практикою, що склалася, безперечно, з часом буде подоланий. Ми можемо сподіватися, що прогрес у цій царині приведе до єднання архівістів, а прогрес в опрацюванні нових норм у різних країнах допоможе зрозуміти один одного.

* Переклад з англійської Г. В. Папакіна.