

ЗАКОН СТВОРЮЄ ПРАВОВУ ОСНОВУ ДЛЯ РОЗВ'ЯЗАННЯ СУТО ПРОФЕСІЙНИХ ПИТАНЬ

13 грудня 2001 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону "Про Національний архівний фонд та архівні установи". Редакція "АУ" у зв'язку з цією подією звернулася до одного з членів авторського колективу по підготовці проекту Закону, начальника організаційно-аналітичного відділу, члена колегії Держкомархіву України К.Є. Новохатського з проханням відповісти на ряд запитань.

У чому полягає, на Вашу думку, головна відмінність нової редакції Закону?

Якщо коротко, то він повніше відповідає існуючим реаліям. У цьому, власне, полягала головна мета його вдосконалення. Нова редакція значно посилює компетенцію державних архівних установ у сфері діловодства. Держкомархів у цій сфері вносить пропозиції щодо формування державної політики, забезпечує її реалізацію, визначає перспективи розвитку, здійснює нормативно-правове регулювання, міжгалузеву координацію, міжнародне співробітництво, організовує нормативно-правове, науково-методичне та інформаційне забезпечення служб діловодства, контролює їх діяльність. Як бачимо, досить широкий спектр повноважень. У свою чергу, для їх реалізації відповідними повноваженнями щодо управління діловодством наділені центральні і місцеві державні архівні установи. Це є принциповою новацією.

Закон однозначно визначив архівні документи як рухоме майно. Що впливатиме з такої кваліфікації, я, чесно кажучи, ще до кінця не уявляю.

До архівних законів яких країн і якою мірою зверталася робоча група з підготовки нової редакції Закону? Наскільки враховано в новій редакції сучасні здобутки архівознавства, зокрема архівознавчого термінознавства?

Під час роботи над змінами і доповненнями до чинного архівного Закону (спочатку про підготовку нової редакції взагалі не йшлося) було проаналізовано всі доступні останні версії архівних законів інших держав. У деяких випадках навіть на стадії законопроектів. Особливо нас цікавив вектор їх еволюції: що і чому змінилося в порівнянні з попередніми текстами. Десь знаходили близькість нашим думкам.

Водночас ми знову переконувалися (і про це я вже писав в "Архівах України"), що на зміст законодавчих норм дедалі більше впливають внутрішні чинники, передусім практика їх реалізації.

Одним із таких впливових чинників, безумовно, є архівна наука. І якщо перша редакція Закону базувалася ще на досягненнях радянського архівознавства, то за роки, що пройшли, ми мали можливість дещо осмислити у площині уточнення шляхів власного поступу. Архівна реформа, помітний поштовх якій дало нове законодавство, мала на меті також вдало вмонтувати все надбане (як попередниками, так і сучасниками - сусідами) у новий світ нашої України.

А враховано "здобутки архівознавства" настільки, наскільки вони є незаперечними. Закон - це не той жанр, де можна оперувати здогадками, пошуковими ідеями, не випробуваними часом.

До того ж, слід пам'ятати, що будь-який закон не регламентує технології, методики. Він регулює правовідносини, створює правову основу для подальшого розв'язання інших суто професійних питань.

Що ж до конкретних прикладів врахування "здобутків" у понятійному плані важливим є виокремлення трьох статусів документа: оперативний чи динамічний документ, архівний документ і документ НАФ. Це, зокрема, дало можливість повніше охопити в Законі архівні стадії існування документа і впритул наблизитися до стадій документотворення і документообігу.

Або ж однозначно сформульовано, що в основі характеристики документів НАФ є їх культурна (в найширшому розумінні) цінність, що самі вони є культурними цінностями. Водночас точніше прописано, що метою зберігання НАФ є "задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізація прав та законних інтересів кожної людини".

Взагалі однією з яскраво виражених особливостей Національного архівного фонду України є, поряд з національним, також загальносвітовий аспект його значення. У цьому виявляється також самоусвідомлення українською нацією свого суттєвого, неповторного місця в загальнолюдській цивілізації.

Яких першочергових заходів буде вжито найближчим часом на виконання архівного Закону?

Текст Закону було опубліковано в "Голосі України" 16 січня. Того ж дня колегія Держкомархіву схвалила заходи щодо забезпечення його реалізації. Така оперативність пояснюється тим, що підготовча робота до виконання Закону в Держкомархіві велася паралельно з доопрацюванням і проходженням його проекту у Верховній Раді. Хотілося б і надалі зберегти такий темп.

Перш за все передбачається довести зміст нової редакції до максимально широкого кола архівних установ та їх працівників. Для цього текст Закону вже подано на веб-сайті Держкомархіву, видрукувано окремою брошурою. До кожної архівної установи системи Держкомархіву він потрапить у найближчому числі офіційного Вісника комітету. Його буде надруковано і в інших періодичних виданнях системи Держкомархіву, передано до Галузевої служби науково-технічної інформації, Інформаційного центру з архівної справи країн СНД, а англійський переклад надіслано до Міжнародної ради архівів та подано в Інтернеті. Вже проводяться семінари архівістів, працівників служб діловодства, на яких роз'яснюються нові норми архівного законодавства. Провідні архівісти мають виступити у пресі з нагоди прийняття Закону.

Напружена робота ведеться в Держкомархіві щодо напрацювання механізмів реалізації законодавчих норм: протягом півріччя потрібно оновити практично всі підзаконні нормативні акти, у тому числі кілька урядових постанов, затвердити (або подати на затвердження уряду) низку нових нормативно-правових документів.

Відповідні зміни буде внесено до положень про архівні установи всіх видів, починаючи від Держкомархіву. Там, де засновники самі визначають порядок діяльності архівних установ (в основному це недержавна власність), Державний комітет повинен дати певні рекомендації, щоб вимоги Закону було враховано правильно і повно. У містах Києві і Севастополі необхідно створити архівні відділи райдержадміністрацій, яких тут досі не існувало.

Законодавчу підставу має тепер розпочата в окремих регіонах ще кілька років тому організація трудових архівів, що зберігатимуть архівні документи, які хоча й не належать до НАФ, але потрібні для соціально-правового захисту людей. За Законом такі архіви мають діяти в кожному районі та місті. Це масштабне й непросте завдання.

Чи позначиться прийняття нової редакції Закону на статусі державних архівних установ та їхніх працівників?

Обов'язково. Прийняття будь-якого закону позначається на статусі його виконавців. Бо вони вже не просто виконують якісь дії, а реалізують повноваження, надані їм законом (або порушують закон, коли діють усупереч).

У новій редакції Закону про НАФ практично всі державні архіви, що перебувають у безпосередньому або подвійному підпорядкуванні Держкомархіву, визначено як державні органи, які не лише виконують функції збирання, обліку, зберігання архівних документів, використання їх інформації, але й управляють архівною справою та діловодством. Такі ж повноваження делеговано й міським архівним установам, що свого часу мали назву міських державних архівів. Відповідно, частина архівістів, які безпосередньо виконують ці управлінські (організаційно-розпорядчі і консультативно-дорадчі, за визначенням Закону про держслужбу) функції, мають статус державних службовців. Щодо посадових осіб центральних державних архівів ці статусні питання унормовано ще недостатньо. Завдання тут полягає в тому, щоб втрати були якомога меншими.

Якою мірою прийняття нової редакції Закону вплине на діяльність галузевих державних архівів?

Давайте спочатку пригадаємо, як виникла ідея щодо виокремлення цієї ланки системи архівних установ. Ще за часів СРСР кілька могутніх, переважно силових відомств відстояли право самим постійно зберігати свої документи. Формально ці документи входили до Державного архівного фонду, проте як історичні джерела вони фактично були втрачені для суспільства. Адже головною метою такого відомчого "ув'язнення" був контроль над інформацією щодо діяльності цих відомств.

Українські архівісти зіткнулися з проблемою ставлення до накопичених великих масивів таких документів під час формування концепції Національного архівного фонду. Ідеальним був би варіант повного їх поглинання держархівами, як це сталося з документами комуністичної партії. Але кілька обставин унеможливили такий варіант. Агонізуюча структура минулого суспільного ладу без заперечень віддала свої архіви з базою і кадрами. Жодне з відомств не збиралося цього робити. А проковтнути такі обсяги документів без сховищ і фахівців, які знали на специфіці цієї документації, система тодішнього Головархіву була неспроможна. Та й споживалася ця документна інформація переважно самими ж її виробниками. Більш конструктивним був варіант збалансованого поєднання специфіки і загальних підходів - залишення документів там, де вони відкладаються, з поширенням на них архівного законодавства. Це було втілено в архівному Законі 1993 року. Практика підтверджує правильність обраного принципу. Тому суттєвих змін у змісті відповідної статті нової редакції Закону не відбулося. Все залежить від того, наскільки послідовно і зважено підходять до її реалізації центральні органи виконавчої влади, причетні до створення і забезпечення діяльності галузевих державних архівів.

У той же час ці архіви є одним з видів державних архівних установ, і всі новації останньої редакції Закону щодо цих установ повною мірою стосуються і галузевих архівів, зокрема

посилення управлінської функції в їх діяльності щодо архівної справи і особливо діловодства. Так само, як і зміни у нормах щодо формування, зберігання, доступу, щодо соціального захисту архівістів чи надання платних послуг архівними установами.

Яких змін зазнає у зв'язку з останніми подіями Положення про Держкомархів?

Робота щодо внесення таких змін лише розпочалася. Тому говорити про всі новації важко. Тим більше, не можна передбачити, з якими нашими пропозиціями погодяться уряд і Президент, який має затверджувати їх своїм указом. Єдине, про що можна зараз говорити: усі нові моменти, усі відмінності у статусі документів, пов'язані, зокрема, з формами власності, у статусі архівних установ щодо їх повноважень, компетенції, завдань та функцій мають бути трансформовані у площині повноважень, завдань і функцій центрального органу в цій сфері. Наприклад, я вже згадував про посилення компетенції щодо діловодства. Безумовно, це, як і інші приписи статті 24 Закону, знайде своє відбиття у положенні про Держкомархів. Доречно було б, на мій погляд, уточнити й назву комітету. Наприклад, Державний комітет України з архівної справи та діловодства.

Як би Ви могли охарактеризувати загалом законодавче забезпечення діяльності у сфері архівної справи та діловодства?

На мій погляд, правова основа є. А межі вдосконаленню, як кажуть, немає.

Головна проблема - продовження і навіть активізація нормотворчої діяльності органів управління архівною справою та діловодством. Адже в основі управлінського впливу зараз є нормативно-правове регулювання, а звідси нормативно-правове та науково-методичне забезпечення діяльності архівних установ і служб діловодства.

Мають бути пророблені механізми реалізації багатьох положень нового архівного Закону. Наприклад, у кримінально-процесуальному, а тепер уже і в архівному законодавстві є норма щодо вилучення документів НАФ правоохоронними органами як доказів у справі. Очевидно, на основі цих двох законодавчих актів слід чітко викласти порядок дій обох сторін, аби практичні виконавці знали, як учиняти, щоб діло робилося й закон не порушувався.

Якою Вам вбачається майбутня законотворча діяльність Держкомархіву?

По-перше, слід привести у відповідність з прийнятим Законом інші законодавчі акти. Такою є практика законотворення. Відповідний запис наявний у прикінцевих положеннях самого Закону, а на його виконання - у дорученні Кабінету Міністрів деяким міністерствам та відомствам, у тому числі й Держкомархіву. З цією метою юридична служба Комітету має ретельно зіставити норми нового архівного Закону з положеннями багатьох, не лише суміжних, законів і виявити розходження, невідповідності, підготувати певні пропозиції.

Актуальним є завдання прискореного розроблення законопроекту про діловодство. Як записано у статті 3 архівного Закону, "державну політику у сфері... діловодства визначає Верховна Рада", тобто парламент має прийняти відповідний закон, де буде зафіксовано принципи цієї політики.

Зараз у різних стадіях підготовки і розгляду перебувають кілька законопроектів, пов'язаних зі створенням документів з електронними носіями.

Триватиме експертиза законопроектів з інших питань, в яких можуть зачіпатися інтереси архівістів і документознавців. А такими є, мабуть, кожен другий. Адже будь-яка діяльність у будь-якій сфері передбачає документування, створення, рух документів.

Безумовно, має вдосконалюватися і щойно прийнятий Закон про НАФ. Він же не є ідеалом на всі часи, відбиває рівень наших теперішніх можливостей.

Вдосконалення архівного законодавства повинно йти також шляхом внесення норм, спрямованих на сприяння розвитку архівної справи, до фінансового, майнового, податкового та інших спеціальних галузей законодавства.

Нарешті, не знімається з порядку денного й розроблення більш широкого галузевого закону, що охоплював би абсолютну більшість ще досі не врегульованих правових питань архівної справи. Адже теперішній архівний Закон, попри запис у преамбулі, що він регулює "інші основні питання архівної справи", все ж далеко не всі такі питання розглядає. Його предметом є відносини, переважно пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням НАФ.

Це якщо говорити про напрями законотворення. А якщо про організацію, то така багатопрофільна, безперервна, напружена і складна робота, щоб бути результативною, повинна мати адекватний рівень організації. У нас він - явно недостатній. При таких самодіяльних підходах, фактично без юридичної служби про успіхи у виконанні цієї дедалі все більш важливої функції Держкомархіву говорити не доводиться.

Якою була участь у підготовці документа працівників державних архівних установ, наукової громадськості, комітетів Верховної Ради України?

Власне, з аналізу практичної діяльності державних архівних установ по реалізації першого архівного Закону значною мірою зросла його нова редакція. Двічі, у 1996 і 2001 роках, робоча група спеціально збирала пропозиції архівістів. Загалом їх було опрацьовано кілька сот. Зрозуміло, що не всі з різних причин виявилися прийнятними. Разом з тим чимало було використано. Наприклад, пригадую, як О. В. Музичук звернула увагу на те, що іноді органи реєстрації актів громадянського стану на виконання ухвал судів вимагали внесення змін до метричних записів у книгах, що вже набули статусу документів НАФ. Так з'явилося доповнення до заборонної норми щодо знищення і пошкодження документів НАФ, яке було підтримано законодавцем: "або змінювати зміст цих документів" (стаття 9). І таких епізодів у нашій роботі було чимало.

Про наукову громадськість у широкому розумінні говорити не буду, бо законопроект на всезагальне обговорення не виносився (якщо не вважати таким представлення його на веб-сайті Держкомархіву із запрошенням подавати пропозиції). Але можу згадати таких її представників, як П. П. Толочко, І. Б. Усенко, Я. С. Калакура, Л. А. Дубровіна, О. Г. Мітюков, науковців нашого галузевого інституту, завдяки добрим порадам і зауваженням яких у новій редакції з'явилися деякі цікаві й корисні моменти.

Гріх скаржитися і на відсутність чи недостатність інтересу до нашої роботи з боку профільних парламентських комітетів науки і освіти та культури і духовності (особливо ? останнього, який був безпосередньо відповідальним за проходження законопроекту), втім, як і депутатського корпусу в цілому. Про це, між іншим, красномовно свідчать і результати голосування: у першому читанні 263 "за", 1 "утримався", "проти" немає; у другому - 301 "за", "проти" немає.

З особливою вдячністю я особисто пригадую нашу співпрацю у профільному комітеті з Л. В. Коптевою. Це була справжня творча співдружність однодумців. Часом рішення народжувалося в дискусіях, як результат певного компромісу, але все це відбувалося в толерантній, доброзичливій атмосфері, з прагненням зрозуміти один одного, а головне - з бажанням зробити Закон якомога кращим. Зокрема, завдячуючи її наполегливості нова редакція має більш досконалу структуру та інші слушні знахідки. Вона виявила себе в цій роботі не лише як відповідальний державний працівник, але і як справжній товариш архівістів.

Що б Ви хотіли сказати у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону неархівістам?

По-перше, хочу наголосити: кожен має право займатися архівною діяльністю - створювати свій архів або користуватися документами інших архівів. Це одне з конституційних прав особи: "вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію" (стаття 34). До речі, воно передує таким фундаментальним правам, як право на власність, житло, працю і відпочинок, охорону здоров'я й освіту тощо. Відповідно до цього і в архівному Законі послідовно проведено права будь-кому володіти архівними документами і документами НАФ, створювати власні архіви чи передавати свої документи в інші архівні установи на власний розсуд. Ну і, безумовно, вільно користуватися відкритими архівними документами. Регламентовано там і порядок та умови реалізації зазначених прав. Серед іншого, однозначно виписано, що єдиною підставою для користування документами для кожної повнолітньої, дієздатної, ідентифікованої особи є її заява. Більше того, підкреслено заборону вимагати від користувача будь-які інші документи. На захист його прав працює і норма щодо обов'язкової письмової та аргументованої відмови в доступі до документів. Адже за ним - право оскаржити таку відмову. Аж до суду.

Водночас, враховуючи значну цінність архівних джерел, їх унікальність і неповторність, законодавець чітко визначив не лише права, але й обов'язки щодо них усіх суб'єктів, у тому числі й громадян, чи, як записано в Законі, фізичних осіб.

Перший з таких обов'язків - легалізувати свої архівні документи. Це потрібно зовсім не для встановлення тотального контролю за інформацією (нехай і ретроспективною), як дехто побоюється. І, звичайно ж, не для можливої їхньої конфіскації чи націоналізації. Мета інша - захистити передусім права самого власника і захистити документи. У цьому - найвищий інтерес суспільства.

Для такої "легалізації" людині всього-навсього достатньо звернутися до будь-якої (на її розсуд) державної архівної установи. Повторюю: це обов'язок, встановлений Законом. Чи варто конфліктувати із Законом, як сказав поет, - "кожен обирає по собі".

А взагалі, на мою думку, було б досить слушно з огляду на те, що документи громадян є рівноцінною складовою національного архівного надбання, видати масовим накладом коротку пам'ятку про те, як поводитися людині з наявними у неї і цінними, з її точки зору, документами. Переконалий: таке загальнодоступне звернення дало б неабиякий позитивний ефект.

Дякуємо за інтерв'ю.