

## СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АРХІВУВАННЯ ДОКУМЕНТІВ: ПОГЛЯД АРХІВІСТА

*Г.В. Папакін*

*Стаття містить огляд сучасної законодавчо-нормативної бази з питань архівування документів, що визначається як основний процес у перетворенні службового документа на архівний документ: законів України, нормативних актів Кабінету Міністрів тощо, і на підставі викладеного матеріалу доводиться невідповідність цієї бази потребам часу.*

**Ключові слова:** архівування документів, архівний документ, службовий документ, закони, нормативні акти, бази даних.

*The paper includes the review of modern law and normative database on archiving of the documents, which is named the main process in the transformation of an administrative document into an archival document: the Laws, normative acts of the Cabinet of Ministers etc. The article proves this database do not meet modern needs.*

Забезпечення основних організаційних і технологічних процесів діловодства (керування документами) та архівування документів установ важко віднести до таких сфер, які на сьогодні достатньо забезпечені як потрібними законодавчо-нормативними актами, так і відповідними науковими розробками. Насамперед ідеться про науковий аналіз створеної за роки незалежності України законодавчої та нормативної бази у цій сфері. Об'єктом плідного узагальнення існуючої практики законотворчої роботи стала розробка базового галузевого Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" та його зміст. Упродовж багатьох років на цю тему на сторінках наукової преси виступає один із "батьків" національного архівного законодавства Костянтин Новохатський<sup>1</sup>. Володимиром Ляхощким було здійснено спробу подати дещо альтернативний погляд на архівно-законодавчий процес доби незалежності<sup>2</sup>. У кількох статтях першого автора, написаних одноосібно або в співавторстві з іншим знаним архівознавцем Геннадієм Боряком, у доповідях на міжнародних зустрічах архівістів підсумовано як вітчизняний досвід законодавчого забезпечення архівної справи та юридичного оформлення засадного її поняття "Національний архівний фонд", так і поданий компаративний аналіз архівного законодавства держав СНД останніх 17 років. Висновок, якого дійшов відомий теоретик і практик архівної справи, виглядає сумним, але точним: "Безумовно, існуюча правова база діяльності архівних установ – доволі строката й далека від досконалості, що, не являючи собою стрункої збалансованої системи, є, скоріше, конгломератом залишків нормативних актів минулого, початкових спроб власного нормотворення, замішаного на романтизмі і добрих намірах, та першого доробку сучасної української архівістики. Неповнота, не завжди достатній професійний рівень, суперечливість, невідповідність окремих норм Основному закону, неврахування інтересів усіх учасників процесів, що регулюються, незбалансованість з реальними можливостями – ці та інші вади загальної правової бази притаманні й системі нормативно-правових актів з архівної справи"<sup>3</sup>. Від 2000 року, коли пролунали ці слова, ситуація практично не змінилася на краще.

Те ж саме можна констатувати і щодо інших проблем архівознавства, які потребують нормативно-законодавчого та методичного регулювання. Насамперед ідеться про напрямки, пов'язані з юридичним окресленням проблем функціонування архівного документа до його перетворення на документ НАФ, а навіть і діловодного/службового документа, які взагалі ще не знайшли свого втілення в законодавчій практиці та відповідному регулюванні. Досі невизначеною є доля законопроекту "Про діловодство", розробленого фахівцями Державного

комітету архівів України та Українського науково-дослідного інституту архівної справи та документознавства<sup>4</sup>.

Таким чином, інформаційно-документаційна складова вітчизняного законодавства та стан наукового опрацювання всієї відповідної законодавчо-нормативної бази зовсім не відповідають вимогам суспільства. Оскільки такі питання знаходяться у спільному полі кількох наук архівознавчо-документаційного циклу (архівознавства, документознавства, діловодства тощо), очевидно, що вирішити їх силами одних архівістів, тим паче архівістів-практиків, практично неможливо. Але так само безперспективно намагатися подолати згадані проблеми шляхом ухвалення законів, що претендують на їхнє розв'язання, але неузгоджених із теоретико-практичними напрацюваннями архівістів.

У зв'язку з цим пропоную свій погляд на окреслену проблему, власний аналіз існуючої законодавчої та нормативної бази щодо однієї лише проблеми з цілого їхнього букету, а саме – проблеми архівування документів. Якщо ці думки стануть приводом до дискусії, або принаймні повернуть до себе увагу архівістів та архівознавців, вважатиму своє завдання виконаним.

Як завжди, на початку треба домовитися про терміни, насамперед щодо поняття *архівування*. Адже термін цей досі не є усталеним, унормованим. Його немає у вітчизняному термінологічному словнику „Архівістика” (К, 1998). Міжнародний п'ятимовний словник архівної термінології також не містить такого визначення. Там є лише таке: "**archival processing**: The activities of accessioning, arranging, describing, and properly storing records/archives (англ.); traitement (des archives) (фр.); Archivierung (нім.); tratamiento archivístico (ісп.); archivar". Як бачимо, з п'яти наведених термінів лише німецький нагадає потрібний нам. Якщо ж користуватися логікою укладачів, то абсолютний відповідник міститься у вітчизняному термінологічному словнику: "*Архівні технології*: сукупність методів виконання комплексу послідовних і взаємопов'язаних робіт з архівними документами, спрямованих на забезпечення їхньої збереженості й використання ретроспективної документної інформації [5]"<sup>5</sup>.

Відсутнє поняття *архівування* також серед усталених і визначених термінів законодавства. Проте, як це не парадоксально, термін активно використовується в законодавчих актах, нормативних документах і державних стандартах. Ми можемо знайти значну кількість прикладів вживання цього терміна (але без розшифрування змісту) на пошуковому сайті Верховної Ради (Законодавство). Там міститься понад 40 позицій (законів України, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, нормативних актів відомств, а також міжнародно-правових документів), в яких згадується *архівування*. Здебільшого під *архівуванням* такі законодавчо-нормативні акти мають на увазі *електронне згортання інформації* та/або її *зберігання в електронному вигляді*. Прикметно також, що в більшості з них ідеться про значні обсяги специфічної одноманітної формалізованої документації (різного роду реєстри, дозволи, кредитні історії) та особливості її зберігання.

У такому спеціальному технологічному значенні термін *архівування* є дуже вживаним у науково-технічній літературі, зокрема, в спеціальній літературі з інформаційних технологій.

За визначенням одного популярного посібника з цієї теми, суть *архівування* полягає у стисненні файлів так, аби вони займали якомога менше місця в електронному середовищі. Зокрема, такий спосіб використовується при збереженні та резервному копіюванні інформації. І робиться це за допомогою програм, які зветься *архіваторами*. Такі програми не лише стискають інформацію в окремому файлі, але й можуть поміщати в один архів групу (звісно, споріднених за якоюсь ознакою) файлів.

Але існують міжнародні нормативні акти, в яких міститься якщо не вичерпне, то змістовне визначення потрібного нам терміну в суто архівному його розумінні. Йдеться про Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № Rec (2003) 15 під назвою "Про архівування електронних документів у правовій сфері (On archiving of electronic documents in the legal sector)"<sup>6</sup>. Оскільки український переклад цього акту відсутній, то далі цитуватиме наш, зроблений з англійського оригіналу з використанням російського неофіційного перекладу, розміщеного на веб-порталі Верховної Ради України.

На перший погляд, згаданий акт тлумачить проблеми досить обмежені, дуже опосередковано дотичні порушенням, але докладне ознайомлення з його текстом дозволяє стверджувати, що він містить на сьогодні найбільш удале визначення одного з аспектів терміна *архівування (archiving)*, а саме – *зберігання документів*. Наводимо його повністю:

*архівування (archiving)* означає збереження документів упродовж терміна, вказаного в застосованому законі і правилах держави-члена [Ради Європи] і складається з таких двох стадій:

1) *первісне зберігання (initial preservation)*: збереження, пов'язане з первісними завданнями, за для яких документи були створені, з огляду на їхню очевидну цінність;

2) *наступне архівування (subsequent archiving)*: збереження, пов'язане з історичною цінністю документів поза їхніх первісних завдань.

Отже, для авторів цього акту *архівування* та *збереження* є певними синонімами, але з таким підкресленим нюансом: якщо на першій стадії (за нашою термінологією, на стадії *службового документа*), йдеться лише про *зберігання*, то на наступній (стадія *архівного документа*) – про *архівування*. Іншими словами, поняття *архівування* згадані рекомендації окреслюють як єдиний процес організації збереження документів, що розпадається на дві стадії. Перша – це зберігання документів в установах, що їх створили, у період виконання ними тих завдань, задля яких документи були створені, і наступна (власне архівування) – зберігання архівних документів, які вже виконали свою діловодну функцію, але набули натомість історичного значення.

На наш погляд, таке розуміння згаданого терміна є досить обмеженим. Очевидно, слід говорити про *архівування* як про основний процес в архівно-документаційній сфері, що передбачає не лише забезпечення фізичного зберігання, а також певний комплекс робіт з опрацювання (облік, класифікацію, описування) діловодних/службових документів, оперативного та наукового використання інформації, що міститься в них, і, як підсумок згаданих робіт – зосередження таких документів після вичерпання ними службових функцій в архівному підрозділі, їхній перехід у статус архівних документів, що знаходяться на зберіганні в архіві/архівному підрозділі установи, організації, підприємства. Таким чином, *архівування* можна розглядати як певний синонім *архівних технологій* – терміна, який вже є в словнику "Архівознавство". Але найголовніша особливість архівування полягає в тому, що воно трактує застосовування таких технологій на певній метаморфозній стадії: під час перетворення *документа* на *архівний документ*. Адже саме тоді і відбувається архівування; у такій статусній метаморфозі й полягає основний його сенс. Архівування виступає першою з архівних технологій, вихідною точкою процесу їхнього застосування до службових документів.

Очевидно, що в такому широкому розумінні *архівування* зачіпається значною кількістю законів, нормативних документів та інших підзаконних актів інформаційно-документаційної сфери. Тому спробуємо дати хоча б короткий огляд вже наявних законодавчо-нормативних актів, де йдеться про архівування документів.

Почнемо з вищого, законодавчого рівня. У базовому законі в архівній сфері – Закон України "Про Національний архівний фонд та архівні установи"\* – практично нічого не сказано про самий процес архівування документів. Це і природно, оскільки основний його предмет – Національний архівний фонд, архівні документи, що є його складовою, та архівні установи, які зберігають архівні документи (зокрема, документи НАФ), тобто той статусний період, коли вже повністю завершилося перетворення *службового/діловодного документа* на *архівний документ*. Поміж тим, важливо відмітити наявність у ньому таких аспектів, дотичних проблемам архівування, як-от:

нормативне визначення, що є *архівний документ*, *архівна справа*, *діловодство*, *архівна установа/архів/архівний підрозділ/архівний відділ*, *номенклатура справ* тощо;

юридичне окреслення процесу формування НАФ, в якому архівування є першою, вихідною сходинкою, а саме: визначення загальних засад формування НАФ, ролі експертизи як

\* Беремо останню редакцію закону зі змінами і доповненнями, внесеними 1995, 1996, 2001, 2005 та 2006 років.

ключової процедури у процесі статусних метаморфоз *документа*, що завершуються внесення *архівних документів* до складу НАФ;

вирішення питання щодо власності на архівні документи;

визначення системи архівних установ, їхніх прав та повноважень, починаючи від спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства (з нашого питання особливе значення має окреслення завдань архівних підрозділів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, установа строків тимчасового зберігання документів у них, доля архівних документів під час ліквідації чи реорганізації установи тощо);

відповідальність за порушення законодавства про НАФ, зокрема, недбале зберігання, псування, незаконне знищення, підроблення, розкрадання, незаконне передавання тощо.

Варто зазначити, що разом з трансформацією базового архівного закону на початку ХХІ ст. новели, які стосуються питань архівування документів, уносилися також і до інших законів та кодексів. Приміром, Кодекс України про адміністративні правопорушення 2005 р. збагатився абзацом першим ст. 92 щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про НАФ та архівні установи в такій редакції: "Недбале зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їхнього стану" – карається відповідним стягненням. Цілком очевидно, що такі норми мають безпосереднє відношення до організації процесу архівування документів, а вірніше – відповідальності за недотримання нормативних вимог щодо здійснення цього процесу.

Фактично згаданими законодавчими актами вичерпується список законів України, в яких так або інакше йдеться про архівування документів загалом, або ж документів з паперовими носіями зокрема. Сам процес архівування, доля службових документів в архівних підрозділах ще не стали предметом окремого законодавчого регулювання. Очевидно, що Закон "Про діловодство" є не просто на часі, а конче потрібний для встановлення правових засад організації діловодства в Україні, визначення єдиних норм створення управлінських документів та роботи зі службовими документами в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форми власності чи організаційно-правової форми, а також окреслення процесів архівування: передавання службових документів до архівних підрозділів, зберігання, опрацювання та використання їхньої інформації там упродовж визначеного законодавцем строку, підготовка до передавання в архівні установи.

Дещо іншою є картина національного законодавства, пов'язаного з електронним діловодством і документообігом, захистом електронної інформації в усіх її видах. Останнім часом в Україні розпочався активний процес законотворчості у згаданій сфері. 2003 р. був схвалений цикл відповідних законів<sup>7</sup>, а 2004 р. – урядові нормативні акти, спрямовані на їхнє практичне впровадження<sup>8</sup>. 2005 р. були ухвалені зміни до затвердженого ще 1994 р. Закону України "Про захист інформації в автоматизованих системах", який отримав нову назву: "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах"<sup>9</sup>. 2007 р. так само у вигляді Закону України були затверджені Основні засади розвитку інформаційного суспільства у нашій державі на довгострокову перспективу (до 2015 р.)<sup>10</sup>. Але наукового аналізу норм і засад, закладених у цих законодавчих актах, досі не здійснено, як немає і навіть простого огляду затверджених Верховною Радою України законів інформаційно-документознавчого циклу.

Закони 2003 року потребують окремого розгляду з точки зору виділення в них новел стосовно архівування документів. Зокрема, Закон України "Про електронний документ та електронний документообіг" (зі змінами, внесеними 2005 р.) передбачає наступні норми з архівування згаданої категорії документів.

Насамперед це сфера регулювання Закону. У ст. 2 законодавець зазначає: "Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних

документів". Останні чотири операції стосуються безпосередньо архівування цього специфічного виду документа.

Розділ 2, статті 5-8 трактують питання юридично-термінологічного характеру, а саме: визначення змісту та меж термінів *електронний документ*, *електронний підпис*, *оригінал електронного документа*, правового статусу електронного документа та його копії. Зокрема, щодо останньої проблеми в законі однозначно стверджено, що юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Передбачено лише три винятки, де застосування електронного документа як оригіналу визнано неможливим: як свідоцтва у праві на спадщину; "документа, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів електронних документів"; а також в інших передбачених законом випадках.

На наш погляд, тут автор закону вдався до певної підміни понять, адже проблеми оригінальності електронного документа висвітлені в попередній статті закону. Вона чітко проголошує зміст і обсяги поняття *оригінал електронного документа*: "Оригіналом електронного документа вважається електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, у тому числі з електронним цифровим підписом автора". Очевидно, питання, чи є *електронний документ* або його *оригінал* – *оригіналом документа*, як і саме співвідношення цих двох понять, потребує певного нормативного тлумачення. Не варто було б його зводити лише до визначення взагалі юридичної сили електронного документа.

Особливу увагу привертає ст. 13 Закону, яка має назву "Зберігання електронних документів та архіви електронних документів". Тут викладені умови, які висуває законодавець до форми, строків та вимог до зберігання електронних документів. Форма зберігання має забезпечувати можливість перевірки їхньої цілісності; строки зберігання не можуть бути меншими за встановлені для документів з паперовими носіями (автори, на жаль, вжили тут неадекватний і неправовий термін *документи на папері*). Законодавець передбачив, що установа, організація, підприємство не завжди може забезпечити належні умови зберігання електронних документів упродовж встановленого законом строку, тому в законі прописана процедура їхнього дублювання на кількох носіях, періодичне копіювання (очевидно, з перенесенням на більш технологічно сучасні носії), і навіть зберігання електронних документів у вигляді паперових копій, якщо відсутній оригінал із паперовим носієм. Вимоги щодо зберігання електронних документів є такими: доступність інформації, що міститься в них, для подальшого використання; можливість відновлення електронного документа у вихідному форматі (в якому він був створений, відправлений та отриманий); за можливості має бути збережена також інформація про походження, призначення документа, відомості про дату і час його відправлення та отримання. Оскільки набір таких умов та зобов'язань зберігача електронних документів є досить значним, а відповідальність – великою, закон надає змогу для додержання викладених умов залучати посередників, які можуть професійно надавати послуги у цій сфері з дотриманням усіх вимог законодавства. Серед них, і це закономірно, насамперед фігурують архівні установи. Відповідний абзац статті 13 містить згадування про "архіви електронних документів". Такий термін уперше вживається в законодавстві, їхній статус, порядок створення та функціонування є невизначеним, так само, як і порядок передавання електронних документів до архівних установ та їхнього зберігання в них. На наш погляд, посилання на чинне законодавство важко визнати достатнім, адже у цій сфері можна назвати лише базовий архівний закон, що регулює порядок створення архівних установ, їхню систему, мережу, особливості комплектування та характер документів, що зберігаються в них. На таку думку наводить згадування Закону "Про Національний архівний фонд та архівні установи" серед інших законів як складової частини законодавства про електронний документ та електронний документообіг. Проте він фактично не містить жодної згадки про електронні документи, архіви електронних документів або електронні архіви тощо. Цілком очевидно, що згадана норма закону потребує або прийняття спеціального закону, або ж внесення змін і доповнень до чинного архівного законодавства, починаючи від цього базового закону.

Про це йдеться в останньому розділі закону, прикінцевих положеннях. Зокрема, зазначається необхідність внесення змін до законів, нормативно-правових актів та відомчих актів з цього предмета. Кабінет Міністрів разом з Національним банком був зобов'язаний розробити і внести на розгляд Верховної ради програму заходів щодо впровадження електронних документів, електронного документообігу та електронного цифрового підпису. На жаль, такий акт досі не підготовлений і не затверджений, хоча його необхідність очевидна.

Інший закон цього ж циклу, ухвалений Верховною Радою того самого дня, трактує більш конкретні проблеми, пов'язані з правовим статусом такого суттєвого елементу електронного документа, що служить обов'язковою умовою його визнання оригіналом. Ідеться про електронний цифровий підпис, і згаданий закон покликаний регулювати відносини, які виникають при використанні цього обов'язкового реквізиту електронного документа.

Передусім привертає увагу визначення терміна *електронний підпис* та *електронний цифровий підпис*. Перший визначений як "дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних". Щодо другого законодавець зазначив, що він є видом електронного підпису, "отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних", служить для підтвердження цілісності електронного документа й ідентифікації його підписувача. Щоправда, в тексті Закону поняття *електронний документ* при визначенні терміна не вживається; йдеться лише про електронні дані, але зрозуміло, що мається на увазі насамперед електронний документ як сукупність таких даних (електронної інформації).

Хоча в цілому згаданий закон трактує проблеми здебільшого юридично-технологічні, проте для нашої теми дуже важливими є питання сертифікації відкритих ключів. Передбачена законом процедура свідчить, що центральний засвідчувальний орган та центри сертифікації ключів мають документувати процес отримання і використання сертифікату ключа, зберігати і використовувати у зв'язку з цим значний обсяг інформації. Стаття 8 закону, яка трактує питання діяльності центрів сертифікації ключів, гласить, що до обов'язків центру, поміж іншим, відноситься забезпечення: захисту інформації в автоматизованих системах; захисту персональних даних, отриманих від підписувачів; ведення електронного переліку чинних, блокованих та скасованих сертифікатів ключів; цілодобового доступу користувачів до сертифікатів ключів та відповідних переліків сертифікатів; зберігання сформованих сертифікатів ключів упродовж терміну, передбаченого законодавством для зберігання документів з паперовими носіями тощо. З цього випливає, що центри сертифікації ключів виконують щодо них та певної дотичної інформації функції своєрідних архівів, а не лише установ, які обслуговують власників ключів, забезпечуючи можливість їхнього повсякденного використання. Отже, згадані центри мають займатися в тому числі питаннями архівування якщо не відповідних документів, то принаймні задокументованої інформації стосовно сертифікатів ключів.

Стаття 14 серед інших обов'язкових дій під час припинення діяльності центру сертифікації ключів передбачає передавання самих сертифікатів, відповідних реєстрів та документовану інформацію, що підлягає обов'язковому передаванню, засвідчувальному центру або центральному засвідчувальному органу впродовж доби. Порядок такого передавання, як це передбачено Законом, встановлений Кабінетом Міністрів відповідною Постановою від 28 жовтня 2004 р. № 1454 "Про затвердження порядку передавання документованої інформації". Попри таку назву, що окреслює досить широкий предмет для нормативного регулювання, постанова і затверджений нею порядок трактує виключно питання механізму обов'язкового передавання на зберігання центральному засвідчувальному органу або засвідчувальному центру посиленних сертифікатів відкритих ключів, документованої інформації акредитованим центром сертифікації ключів у разі припинення його діяльності. Уряд визначив два обов'язкові набори документів, що мають лишатися на зберіганні (і бути відповідно архівованими) в органі вищої юрисдикції в разі ліквідації таких центрів. Це електронні документи: сертифікати, що були сформовані акредитаційним центром, електронний реєстр таких сертифікатів, електронні документи, на підставі яких були сформовані, скасовані, блоковані та поновлені сертифікати підписувачів, список відкликаних

сертифікатів тощо. Частина документів передається і в паперовому вигляді: договори, на підставі яких підписувачам надавалися послуги електронного цифрового підпису, оригінали документів, що посвідчують фізичних та юридичних осіб-підписувачів, а також оригінали тих документів, на підставі яких були сформовані, скасовані, блоковані, та поновлені сертифікати підписувачів, або ж засвідчені у встановленому порядку їх копії. До цього набору документів з паперовими носіями додаються ще засвідчені копії рішень судів щодо відшкодування збитків, нанесених внаслідок неналежного виконання акредитованим центром своїх обов'язків.

Як бачимо, інформація, що не лише архівується центрами сертифікації ключів, але і підлягає обов'язковому тривалому зберіганню, є досить великою за обсягом і різноманітною за формою. Фактично це потужна база даних про всіх юридичних та фізичних осіб, які створюють і підписують електронні документи, а також і великий набір документів з паперовими носіями, щодо архівування і подальшої долі яких у законодавстві немає жодних роз'яснень.

Така тема дозволяє нам поставити і засадне питання про бази даних як комплекс архівних документів/електронних архівних документів вторинного рівня (якщо користуватися термінологією Закону України "Про інформацію"), або ж "сукупність взаємопов'язаних даних, організованих згідно зі схемою бази даних так, щоб з ними міг працювати користувач". Аналіз існуючого законодавства свідчить, що значна кількість законів України передбачає створення, ведення і підтримання різноманітних тематичних баз даних (реєстрів) в електронному вигляді: від Державного реєстру генетично-модифікованих організмів та продукції до реєстрів державних установ, що знаходяться у сфері управління Фонду державного майна. Поміж тим, існуюче законодавство не надає можливості взагалі порушувати питання про особливості функціонування електронних баз даних як специфічного виду організованого комплексу вторинних документів, не кажучи вже про законодавче регулювання таких проблем.

Як один із прикладів, можна навести Закон України "Про Державний реєстр виборців"<sup>11</sup>. У ст. 1 міститься визначення згаданого реєстру: "автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (далі – виборців)". Уже з цього очевидно, що йдеться про потужну документальну базу даних, де міститиметься архівована в певний спосіб інформація про більшу частину населення України. Але так само очевидно, що до розробки цього закону не були залучені ані архівісти, ані документознавці, оскільки певна частина визначень і понять закону не є коректними з точки зору архівознавства чи документознавства.

Почати можна з визначення Реєстру виборців. Як основні його завдання Закон формулює лише "ведення персоніфікованого обліку виборців" та "складання списку виборців". Але зрозуміло, що крім постійного зберігання та обробки даних шляхом однократного внесення виборців до Реєстру, вони ще і використовуватимуться під час підготовки до виборів, у період між виборами тощо. Насамперед Реєстр є публічним, що передбачає "доступність для кожного виборця відомостей Реєстру", а також інші "форми публічного контролю за дотриманням засад ведення Реєстру" (ст. 2, частина 8). Функціонування Реєстру передбачає перевірку виборцем свого, а також інших осіб включення (невключення) до Реєстру, одержання від відповідних органів повної інформації в доступній формі про зміст своїх персональних даних, а також право "знати про використання своїх персональних даних" у частині надання їх іншим організаціям та стороннім особам, про що йдеться в частинах 2-5 ст. 10 Закону. Отже, виписана програма повноцінної інформаційної діяльності органів ведення Реєстру (листування, надання довідок та інформації "у доступній формі") з використанням цієї бази даних, але поняття "використання даних Реєстру", "інформаційна діяльність органів ведення Реєстру" абощо відсутні в законі взагалі. Отже, мусимо констатувати, що ці питання не прописані й не вирішені в законі саме з точки зору архівування зібраної інформації (персональних даних).

Така сама картина характерна і для інших законів України, які передбачають створення, ведення і підтримання певних тематичних баз даних.

Приміром, у Законі України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" в ст. 13 йдеться про програму зберігання і використання документної інформації такої тематики в контексті обов'язків місцевих органів державної реєстрації прав: "забезпечують довічне зберігання та достовірність інформації, її захист від несанкціонованого доступу, оновлення, архівування та відновлення даних, їхній оперативний пошук і документальне відтворення процедури державної реєстрації прав, надання відомостей із Державного реєстру прав у встановлені цим Законом строки"<sup>12</sup>. Отже, маємо цілий план проведення архівно-документаційних робіт. Але очевидно, що фахівці-архівознавці над цим законом не працювали, бо тоді б не з'явилося б тут "довічне зберігання інформації", яке на сьогодні є неможливим навіть з технічного боку. Виникає питання і щодо наявних можливостей місцевих органів державної реєстрації прав узагалі забезпечити хоча б тривале зберігання і оперативне використання такої інформації.

Таких прикладів можна навести ще кілька. Закон України "Про організацію формування та обігу кредитних історій"<sup>13</sup>, зокрема, трактує питання діяльності "із збирання, оброблення, зберігання, захисту, використання інформації", яка становить "кредитну історію", шляхом створення юридичної особи з такими виключними повноваженнями (бюро кредитних історій). До "кредитних історій", згідно зі ст. 3 Закону, віднесена "сукупність інформації про юридичну або фізичну особу, що її ідентифікує, відомостей про виконання нею своїх зобов'язань за кредитними справочинами, іншої відкритої інформації". Узагалі цей Закон України передбачає ведення спеціальними юридичними особами (Бюро кредитних історій) досить значної роботи із збирання докладної інформації про інших фізичних і юридичних осіб, а також використання і поширення такої інформації на договірних засадах. Причому закон визначає джерела отримання такої інформації, зокрема, "із сукупності документованої інформації про особу з державних реєстрів, інших баз даних публічного користування, відкритих для загального користування джерел" (ст. 7, п. 3). Іншими словами, Бюро кредитних історій вестиме надзвичайно активну інформаційну діяльність, не лише отримуючи відомості зі згаданих джерел, але й листуючись із суб'єктами кредитних історій, виправляючи на їхню вимогу наявні відомості в разі їхньої невідповідності. Більше того, за законом "органи або повноважні особи (держателі, адміністратори державних реєстрів тощо) зобов'язані на запит Бюро надати відомості з державних реєстрів в електронному вигляді (у форматі бази даних) у разі наявності письмової згоди суб'єктів інформації" (ст. 5, п. 2). Отже, згадані Бюро автоматично стають інформаційним реципієнтом усіх державних реєстрів, в яких відбилася інформація про фізичних та юридичних осіб, їхню господарську діяльність, фінансовий стан справ тощо. Як це можна співвіднести з вимогами Закону України "Про інформацію" щодо захисту інформації про особу (персональних даних), викладеними нами вище, насамперед із заборonoю збирати інформацію про особу без її дозволу, сказати важко. Очевидний нюанс полягає у формальній вимозі отримати дозвіл на збирання і оприлюднення такої інформації від "суб'єктів інформації", але він, на наш погляд, не вичерпує проблеми, що її **створено колізією** в законодавстві.

Як і в усіх інших базах даних, ведення яких передбачено законами України, інформація там архівується (як в архівному, так і в ІТ-ному сенсі). Звісно, зібрані для цих баз даних документи ніколи не стануть документами НАФ, а навіть і архівними документами. Але процедура архівування щодо них є обов'язковою, закладеною в самому процесі створення баз даних.

Із вищевикладеного випливає, що наявні і чинне на сьогодні українське законодавство, дотичне питанням архівування документів, має багато прогалин, які не дозволяють говорити про створення дієвого механізму законодавчого регулювання архіваційних процесів. Насамперед потрібний закон про діловодство, що містив би механізм правового регулювання суспільних процесів на метаморфозній стадії *службовий документ-архівний документ*, враховуючи і специфіку *електронного документа та електронного діловодства*. Крім того, загального регулювання потребують проблеми створення і функціонування державних



реєстраційних баз даних як сукупної вторинної інформації про фізичних (персональних даних) та юридичних осіб.

<sup>1</sup> *Новохатський К. Є.*. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ / *К.Є.Новохатський* // *Архіви України*. – 2000. – № 1-3. – С. 3-8; *Його ж.* Національні архівні фонди в пострадянських державах: порівняльний аналіз архівних законів // Там само. – 2001. – № 1-2. – С. 3-10; *Боряк Г. В.* Модерне архівне законодавство України: від тоталітарної спадщини до демократичних стандартів / *Г. В. Боряк, К. Є.Новохатський* // Там само. – 2003. – № 4-6. – С. 5-10; *Боряк Г. В.* Модерне архівне законодавство України / *Г. В. Боряк, К. Є.Новохатський* // Там само. – 2004. – № 3. – С. 4-11 та ін.

<sup>2</sup> *Ляхоцький В.* Витоки національного архівного законодавства / *В.Ляхоцький* // *Київська старовина*. – 2003. – № 4. – С. 36-46; № 5. – С. 66-81.

<sup>3</sup> *Новохатський К. Є.* Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ / *К.Є.Новохатський* // *Архіви України*. – 2000. – № 1-3.

<sup>4</sup> Доступний проект згаданого закону, датований березнем 2007 р. і опублікований на веб-порталі Держкомархіву. Див.: <http://www.archives.gov.ua/Law-base/Laws/index.php?p=2007-03-1>.

<sup>5</sup> *Архівістика: Термінологічний словник* / автори-упорядн. : *К. Є. Новохатський, К. Т. Селіверстова, Н. І. Гончарова* та ін. – К. : Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України; Український державний науково-дослідний інститут архівної справи та документознавства, 1998. – 106 с.

<sup>6</sup><https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=65483&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>7</sup> Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" від 22.05.2003 № 851-IV; Закон України "Про електронний цифровий підпис" від 22.05.2003 № 852-IV.

<sup>8</sup> Постанови Кабінету Міністрів України: від 17.03.2004 № 326 "Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів"; від 28.10.2004 № 1451 "Про затвердження Положення про Центральний засвідчувальний орган"; від 28.10.2004 № 1452 "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності"; від 28.10.2004 № 1453 "Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади".

<sup>9</sup> Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про захист інформації в автоматизованих системах" від 31.05.2005 № 2594-IV.

<sup>10</sup> Закон України "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" від 09.01.2007 № 537-V.

<sup>11</sup> *Офіційний вісник України*. – 30.03.2007. – 2007. – № 20. – Ст. 7, ст. 789.

<sup>12</sup> Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" від 01.07.2004 № 1952-IV.

<sup>13</sup> Закон України "Про організацію формування та обігу кредитних історій" від 23.06.2005 № 2704-IV.