

Лариса Драгомірова

**СТРАХОВИЙ ФОНД ДОКУМЕНТАЦІЇ
ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ НА ОБ'ЄКТИ КУЛЬТУРНОЇ
СПАДЩИНИ
І СТРАХОВИЙ ФОНД НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ
УКРАЇНИ:
ПАРАЛЕЛІЗМ ЧИ РІЗНОВЕКТОРНІСТЬ**

(проблемний аналіз)

"... кардинально нову за сучасних умов вихідну позицію - триєдину суть і статус державного архіву як сховища документальних культурних цінностей, специфічної інформаційної системи, органу державного управління якісно новою категорією - Національним архівним фондом - і всією сферою архівної справи і діловодства" (*Основні правила роботи державних архівів України, передмова*)

"Архівісти не повинні дозволяти представникам інших професій заважати їм виконувати свою роботу і обов'язки" (*Кодекс етики архівістів, ч. 8*)

1 До постановки проблеми

Внаслідок реформування архівної справи у пострадянський період Державний архівний фонд УРСР зазнав принципових змін з відповідною зміною функцій архівних установ системи Держкомархіву (далі - архіви). В умовах сьогодення усвідомлення суті цих змін безпосередньо архівістами, а також утвердження у суспільстві нового розуміння Національного архівного фонду як якісно нової категорії та ролі і значення архівів як суб'єктів управління цією категорією набуває особливої актуальності. Сутнісна відмінність НАФ України від ДАФ УРСР визначається ключовою формулою: НАФ створюється як загальнонаціональна джерельна база і функціонує як інформаційна метасистема¹. Відповідно, ця метасистема є водночас складовою інформаційних ресурсів та культурним надбанням держави, і як така є складовою світового культурного інформаційного потенціалу. Відповідно, у загальному правовому просторі НАФ в цілому та кожний його документ кваліфікується як об'єкт з потрібним правовим статусом, ключовою формулою якого є: специфічна інформація - специфічна культурна цінність - специфічне рухоме майно. Відповідно, у будь-яких цивільних і професійних виробничих відносинах усі аспекти цього потрібного правового стану НАФ та його складових мають враховуватися у їх неподільній єдності та взаємозв'язку. Ми маємо чітко усвідомлювати, що архівний документ - це не просто рухома річ (об'єкт матеріального світу), а насамперед інформаційна одиниця в матеріальній формі, яка може бути об'єктом майнових (товарних) відносин з набуттям (передаванням/відчуженням) прав майнової чи інтелектуальної власності або речових прав; що документ НАФ - це не просто інформаційна одиниця, а складова ретроспективної інформаційної системи як комплексного історичного джерела; що НАФ в цілому - це не просто сукупність документів як інформаційних одиниць, а взаємопов'язана сукупність інформаційних систем, що зберігає і відтворює колективну пам'ять нації. Це усвідомлення набуває першочергової ваги для правильного розуміння змісту і спрямування усіх основних процесів архівної справи і має бути наріжним каменем для вироблення методології їх здійснення та відповідного термінологічного ідентифікування. Не менш важливим є усвідомлення статусу Держкомархіву/архівів та їх значення як установ, що від імені держави здійснюють делеговане їй Українським народом право і обов'язок збереження своєї задокументованої пам'яті. Архіви здійснюють свої державницькі функції, виступаючи одномоментно як: 1) центр зберігання; 2) обслуговуючий інформаційний центр, інформаційна система, науковий заклад; 3) орган управління з контрольно-наглядовими і піклувальними функціями. Ці функції нерозривно пов'язані і не можуть бути делеговані будь-якому органу чи юридичній особі поза архівною системою і передусім саме тому - ми особливо наголошуємо на цьому, - що

завдання збереження НАФ в усіх своїх правових і виробничих аспектах є виключною прерогативою і природною монополією архівної галузі.

Нерозуміння сутнісного змісту архівної справи, НАФ як її головного об'єкта та діяльності архівів як її головних суб'єктів може призвести до виникнення певних правових колізій з наступними негативними наслідками. Наочною ілюстрацією цього є послідовні спроби Державного департаменту страхового фонду документації України (далі - ДД СФД2) легітимації повноважень суб'єктів державної системи страхового фонду документації України (далі - ДС СФД) як монопольного виробника, володільця і розпорядника страхового фонду НАФ (далі - СФ НАФ) через встановлення вимог, спрямованих на забезпечення трансформування СФ НАФ у складову частину СФД з відповідною переорієнтацією мети та механізму його функціонування. Ця позиція ґрунтується на поверховому ототожненні об'єктів архівної, бібліотечної та музейної справи як культурних цінностей без врахування їх різного походження, призначення та матеріальної конструкції, а також на поверховому ототожненні цих об'єктів в цілому та СФ НАФ зокрема з об'єктами своєї функціональної діяльності на підставі співпадіння термінологічних складових "культурна спадщина, культурна цінність", "страховий фонд" без врахування різного обсягу і змісту позначуваних ними понять. Таке поверхове розв'язання проблеми без належного наукового аналізу призвело до дезорієнтованого тлумачення завдань ДС СФД у сфері збереження культурної спадщини, намагання перебрати на себе невідповідні своїм завданням і фаховій спеціалізації функції, і в кінцевому результаті - визначально хибного концептуального підходу до формування четвертої підсистеми страхового фонду документації України (далі - СФД) - "СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини" на засадах віднесення до цих об'єктів складових НАФ, Музейного (далі - МФ) та Бібліотечного (далі - БФ) фондів України під загальним позначенням "рухомі пам'ятки історії та культури" (далі - РПК).

2 До історії проблеми

У розвиток цієї концептуальної лінії наприкінці 1990-х років, ще до прийняття Закону України "Про страховий фонд документації України" (далі - Закон про СФД), в межах системи нормативних документів "СФД" був створений пакет КНД (керівних нормативних документів) 321.030-98, 321.031-98, 321.032-99, що регламентували порядок створення СФД на РПК, технічні вимоги до документації на РПК, що підлягає закладанню до СФД, та технічні вимоги до підготування і відправлення документації на РПК для створення СФД. Передбачалося, що цей порядок поширюватиметься на "спеціалізовані організації - музеї, архіви, бібліотеки, товариства з охорони ПІК" з набуттям характеру обов'язковості та здійснюватиметься на підставі зведених планів створення СФД для Мінкультури та Головархіву України. Цю ж концепцію ДД СФД намагався втілити в Законі про СФД, аргументуючи її необхідністю "захистити та зберегти документи, що можуть бути використані для відбудови України, тобто все те, що за попередні роки накопичила держава в науково-технічній сфері, чим у праві пишалися вчені, конструктори і технологи" та необхідністю "усунення паралелізму і дублювання у роботі ... міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади ... що приймають участь у створенні страхового фонду документації" (з пояснювальної записки до законопроекту). Отже, як бачимо, простежується зміщення акцентів у завданнях СФД в бік архівної справи - адже все те, що за попередні роки було у будь-якій сфері накопичено суспільством в цілому, а не тільки державою, і чим пишались або мала пишатися, або пишатиметься Україна - це культурні цінності, і це за визначенням документи НАФ.

Нерозмежування документів як вмісту оперативної і ретроспективної інформації, неврахування характеру НАФ, СФ НАФ і СФД як інформаційних систем, нерозмежування НАФ і СФД як функціонально автономних систем у системі інформаційних ресурсів держави, неврахування характеру СФ НАФ як невід'ємної резервної підсистеми НАФ, нерозмежування НАФ, СФД і СФ НАФ як функціонально різних страхових систем, неврахування єдності функціональних завдань усіх підсистем СФД, неврахування

нерозривного взаємозв'язку у механізмах функціонування СФ НАФ і автентичних підсистем НАФ та функціонального взаємозв'язку установи для централізованого зберігання СФ НАФ з Держкомархівом/архівом, а також її статусу як архівної установи - ось те підґрунтя, на якому розквітла теза "паралелізму" функцій ДД СФД та Держкомархіву/архівів у частині захисту культурного потенціалу суспільства.

Центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства неодноразово звертав увагу ДД СФД на необхідність перегляду своєї позиції з чітким розмежуванням понять "страховий фонд документації України" і "страховий фонд Національного архівного фонду" в усіх нормативних документах СФД та зазначенням, що СФ НАФ є складовою НАФ і постійно зберігається в одній із державних архівних установ. До певної міри ці зауваження були враховані у Законі про СФД, оскільки поняття "РПК" у його законодавчій схемі відсутнє. У буквальному прочитанні відповідних норм Закону про СФД схема формування СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини виглядає таким чином: місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції створюють обласні (регіональні) СФД; на підставі Державного реєстру нерухомих пам'яток України, описів, схем, переліків і каталогів визначають пам'ятки історії та культури, розташовані на території регіону (області), планують, координують і забезпечують фінансування робіт, пов'язаних з постачанням юридичними особами (підприємствами, установами, організаціями), незалежно від форм власності, відповідно до затверджених галузевих та обласних (галузевих) програм створення СФД, документів на історичні пам'ятки та інші об'єкти, що становлять культурну цінність (Закон про СФД, ст. 1, 11, 23). Оскільки ж механізм функціонування СФД має бути єдиним для всіх його підсистем, то за контекстовим прочитанням змісту загальної законодавчої концепції можна зробити висновок, що йдеться про науково-технічну документацію на об'єкти культурного призначення, і такими об'єктами є нерухомі пам'ятки, занесені до Державного реєстру, та інші історичні споруди, комплекси, меморіали, історичні місця, а також заклади, що є центрами зберігання культурних цінностей, і така документація є "оперативною", тобто зберігає своє призначення і, відповідно, до категорії архівних документів віднесена бути не може. Таким чином, у загальних рисах категорії об'єктів, у тому числі об'єктів культурної спадщини, "документація на які підлягає закладанню до СФД", та порядок їх визначення (ким, як і на якій основі) вже унормовано в Законі про СФД - основному акті законодавства у сфері функціонування ДС СФД.

Однак реліктові залишки концепції "паралелізму" знайшли відображення в окремих нормах цього Закону, зокрема у визначенні документа СФД, що породжує певну суперечливість, неокресленість лінії четвертої підсистеми на тлі досить чіткої і послідовної концепції для трьох інших підсистем. Розмитість законодавчого викладення та уникнення унормованого закріплення щодо розмежування СФД та СФ НАФ дали "зелене світло" подальшому розробленню підзаконних актів ДС СФД в напрямку РПК. Відтак, згідно з затвердженими галузевими тематичним планом НДР, ДКР, ВР і програмою нормативно-правового забезпечення ДС СФД та у повній відповідності до погодженого і затвердженого технічного завдання здійснено розроблення першої редакції ДСТУ 33. ІХХ "Страховий фонд документації. Документація на рухомі пам'ятки історії та культури для створення страхового фонду документації. Технічні вимоги" (далі - проект стандарту).

Нормативна частина проекту стандарту складається з чотирьох частин - загальних положень і трьох блоків "технічних вимог". У загальних положеннях визначаються: мета створення СФД на РПК, поняття "мікрофільм СФД" та призначення мікрофільмів; видовий склад РПК, на які створюють мікрофільми; поняття "документація на РПК" та загальний склад документів, необхідних для створення мікрофільмів; постачальник документації і його обов'язки в частині забезпечення збереженості РПК та документації, дотримання прав власності, режиму доступу; виробник мікрофільмів, місце їх створення

та нормативна база, що регламентує порядок їх створення. Блок "технічних вимог до складу і комплектування документації на РПК для створення СФД" регламентує для створення СФД обов'язковість подання постачальником як власне РПК (архівні і бібліотечні документи) на вибір постачальника, так і документації на РПК (обліково-фондової музейної, фондової бібліотечної, облікових документів архіву) за вичерпними переліками, наведеними у проекті стандарту, та у складі й обсязі, що визначає постачальник у комплектувальних документах СФД. Блок "технічних вимог до підготування і відправлення на мікрофільмування документації на РПК" регламентує дозвільний склад документації, у тому числі РПК, за способом утворення/відтворення, у тому числі засобами мікрографічної техніки; визначає нормативну базу, вимогам якої мають відповідати зміст та інші реквізити документації постачальника, оформлення постачальником її видавання на мікрофільмування, виготовлення мікрокопій постачальником, а також загальний порядок здійснення постачальником робіт з відбору документації на мікрофільмування, з мікрокопіювання, комплектування партій документації, укладання комплектувальних документів, пакування і транспортування документації; установлює для виробника граничний строк перебування документації у закладах СФД, порядок повернення документації постачальнику та повідомлення постачальнику облікових номерів мікрофільмів за системою обліку СФД. Третій блок містить вимоги до комплектувальних документів СФД: порядок створення, форма і реквізити, правила заповнення та подальшого зберігання постачальником.

Таким чином, об'єкт стандартизування, завдання і мета стандартизування виходять за межі суто технічних вимог і фактично спрямовані на регламентування правових, методологічних та організаційно-розпорядчих питань діяльності архівних установ, музеїв та бібліотек, спрямованих на формування четвертої підсистеми СФД і, відповідно, в частині НАФ - тих же аспектів функціональної діяльності архівних установ у сфері формування його страхового фонду.

3 Правомірність проблемного вирішення на позиціях ДД СФД

Відповідно до Закону про СФД, ДС СФД функціонує на засадах обов'язковості включення до СФД визначених для потреб Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі - МНС) категорій документації, а відтак - передбачається, що і вимоги цього стандарту набуватимуть характеру обов'язковості (ст. 3, 10). Але, по-перше, ці питання є об'єктом законодавчого регулювання і предметом підзаконних нормативних документів (порядків, положень, методик) у сферах архівної, бібліотечної, музейної справ та у сфері ДС СФД (Закон про СФД, ст. 10) і, відповідно, об'єктом стандартизування бути не можуть, оскільки аж ніяк не підпадають під поняття "технічні вимоги". Окремі технологічні ланки, що змістовно їх стосуються, можуть бути об'єктом стандартизування лише у разі, якщо механізм їх виконання у відповідних нормативних документах не регламентовано взагалі або його викладення потребує деталізації чи коригування. По-друге, для кожної сфери відносин будь-яка вимога, що зачіпає права учасників (суб'єктів відносин) і має здійснюватися незалежно від їх волі, набуває обов'язковості виключно в силу Закону, тобто може бути правомірною лише у разі чіткого законодавчого визначення об'єктів, що є предметом вимоги, та суб'єктів відносин, які набувають право вимоги і на яких відповідно покладається обов'язок застосування цього права, і суб'єктів відносин, на яких покладається обов'язок виконання правомірно пред'явленої ним вимоги.

Предмет вимоги, права і обов'язки суб'єктів права в частині створення СФ НАФ і СФД законодавчо визначені. Концепцію Закону про СФД ми вже розглянули. Поняття "рухома пам'ятка історії і культури" у межах правового поля чинного архівного законодавства відсутнє. Об'єкт архівної справи визначається як архівний документ. В актах архівного законодавства, яке складається з Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" (далі - Закон про НАФ) і нормативних документів, прийнятих відповідно до нього (Закон про НАФ, ст. 2), СФ НАФ кваліфікується як складова частина

НАФ. Створення СФ НАФ є обов'язковим для всіх суб'єктів права власності на документи НАФ, незалежно від виду права, і цей обов'язок законодавчо унормовано. Предметом цієї вимоги є унікальні і особливо цінні документи НАФ (далі - УД і ОЦ), у тому числі й ті, що зберігаються у музеях та бібліотеках. Право вимоги належить Держкомархіву та архівам. Обов'язок створення страхових копій УД і ОЦ для СФД на архівні установи законодавчо не покладено. Вилучення СФ НАФ з відання Держкомархіву та його передавання у відання СФД/МНС / ДД. СФД - з чітко і правильно пойменованим об'єктом вилучення-передавання - законодавчо не регламентовано. Отже, СФД не має жодних правових підстав вимагати постачання "документації для створення СФД" ні від архівів, ні від будь-яких інших власників і володільців документів НАФ, у тому числі й музеїв, бібліотек, наукових закладів, фізичних та юридичних осіб.

Процеси формування, організації, забезпечення збереженості та державного обліку СФ НАФ стосуються виключно архівної справи (Закон про НАФ, ст. 1) і належать до сфери забезпечення збереженості НАФ. Відповідно, і унормування цих процесів у всіх їх наукових, організаційних, правових, економічних, технологічних та інших аспектах входить до компетенції Держкомархіву. Механізм функціонування СФ НАФ у встановленому порядку вже регламентовано актами архівного законодавства, що на цілком законних підставах є обов'язковими для застосування всіма юридичними та фізичними особами - суб'єктами права власності чи речових прав на документи НАФ і не підлягають довільному трактуванню.

Взаємовідносини юридичних і фізичних осіб, що є власниками документів НАФ або їх законними представниками, з установами ДС СФД можуть будуватися виключно на добровільному ґрунті, тобто за бажанням зацікавленої юридичної або фізичної особи, на підставі договору та на умовах, погоджених сторонами з дотриманням норм архівного законодавства, і стосуватися лише технологічних циклів (виготовлення копій, засобів захисту інформації; ремонт, реставрація оригіналів тощо). Саме у такому аспекті розглядається це питання в офіційному роз'ясненні Держкомархіву³. Взаємовідносини музеїв і бібліотек в частині музейних предметів і бібліотечних документів (окрім тих, що є документами НАФ або підлягають внесенню до нього), мають будуватися на тих же засадах, якщо інше не встановлено законодавством, що регулює відносини у цих сферах. Принагідно зауважимо, що бібліотечні документи в переважних обсягах вже є дублетними, тобто тиражованими виданнями, і страховому копіюванню не підлягають взагалі. Як правило, ті документи, що є особливо цінними чи унікальними і зберігаються в бібліотеках, є документами НАФ або такими, що підлягають внесенню до нього.

Відповідно, уся сфера застосування цього стандарту залежить від вакууму, оскільки немає ні юридичних, ні фізичних осіб, які "у межах повноважень, визначених законодавством України, створюють СФД на рухомі пам'ятки історії і культури". Більше того, за концепцією Закону про СФД, жодна фізична особа до створення СФД відношення не може мати взагалі. Оскільки ж постачання документації для формування СФД здійснюється юридичними особами на засадах обов'язковості (ст. 2) та відповідно до затверджених галузевих та обласних (галузевих) програм створення СФД (ст. 11), то, відповідно, під "іншими постачальниками або утримувачами оригіналів документів" (ст. 11) мають розумітися ті постачальники, відносини з якими будуються на інших засадах, і такими постачальниками насамперед мають бути власники РППК. Таким чином, за контекстовим прочитанням цієї норми для таких осіб постачання є справою доброї волі, оскільки вони постачають свою документацію поза затвердженими програмами.

Таким чином, маємо констатувати: розроблення будь-якого підзаконного документа у напрямку легітимації віднесення СФ НАФ (та і РППК в цілому) до СФД має бути визнано таким, що грубо порушує норми і вимоги архівного законодавства та суперечить нормам Закону про СФД.

Оскільки позиція ДД СФД залишається незмінною, і, більше того, активно та послідовно спрямовується на розвиток і законодавче закріплення первісно окресленої концептуальної

лінії, оскільки акти архівного законодавства, що регламентують механізм функціонування СФ НАФ, послідовно ігноруються, а сам факт існування СФ НАФ послідовно замовчується⁴, оскільки специфіку НАФ не враховано і зведено до узагальненого РПК, а статус Держкомархіву та архівів його системи як суб'єктів управління цією категорією до уваги не взято і зведено до узагальненого "юридична особа", оскільки має місце вільне оперування змістом окремих норм власного законодавства без урахування їх контекстового взаємозв'язку, оскільки представлений проект об'єктивно не може розглядатися інакше, ніж повна ревізія архівного законодавства і коригування норм Закону про СФД та викладення їх на принципово інших засадах.

Наскільки правомірною є така ревізія? Розроблення будь-яких галузевих нормативних документів, що зачіпають функціональну діяльність архівних установ, можливе виключно на підставі повного погодження з Держкомархівом як органом, що здійснює нормативно-правове регулювання відносин, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання у сфері архівної справи і діловодства (Закон, ст. 24, ч. 3,5). Розроблення будь-яких нормативних документів, метою яких є коригування чинних актів архівного законодавства, тим більше в частині, що безпосередньо регламентує механізм здійснення архівних робіт, можливе виключно на підставі рішення (замовлення) Держкомархіву і переважно в частині технологічного циклу, у міру впровадження нових технологій. У разі відсутності зазначеної підстави розроблення такого нормативного документа не може розглядатися інакше, ніж неправомірне і силове втручання у безпосередню функціональну діяльність системи установ іншої галузі.

Водночас наголошуємо на тому, що, оскільки правовою основою функціонування ДС СФД є також інші закони України (Закон про СФД, ст. 3), оскільки Закон про СФД було прийнято раніше від прийняття Закону про НАФ, то, відповідно, у всіх питаннях, що стосуються НАФ і діяльності архівних установ, Закон про СФД та система нормативних документів "СФД" до приведення у відповідність із Законом про НАФ діють лише у тій їх частині, що не суперечить йому (Закон про НАФ, розд. X). Будь-який нормативний акт, що порушує встановлений архівним законодавством порядок функціонування СФ НАФ, в межах загального правового поля є нікчемним.

Синхронізація законодавства в першу чергу передбачає зміну концептуального підходу до методології формування СФД на об'єкти культурної спадщини і приведення пакету нормативних документів системи СФД у відповідність з принципами і правилами, що регламентують механізм функціонування трьох інших підсистем СФД, тобто вироблення єдиної методології на єдиних засадах.

4 Наукове підґрунтя проблемного рішення: порівняльний аналіз інформаційних систем

З метою вироблення єдиної методології формування СФД та унеможливлення подальших посягань на СФ НАФ виникає потреба чіткого розставлення акцентів та розгляду проблеми під таким кутом зору: наскільки дублетними і сумісними є страхові системи СФД і НАФ, наскільки позиція ДД СФД відповідає концептуальним засадам створення і меті функціонування як СФД, так і СФ НАФ, і що саме має розумітися під поняттям "СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини", наскільки якісно і в яких аспектах досліджувалась проблема та якими будуть наслідки реалізації пропонуваного її вирішення для обох систем.

Викликає подив той факт, що розробники взагалі не ставили за мету дослідження механізму функціонування СФ НАФ, а обмежилися лише завданням дослідження загальних процесів обліку і зберігання оригіналів документів. Між тим, зміст усіх норм, що стосуються архівної справи, а також застосоване для передавання цього змісту професійне термінологічне та лексичне поле, а також ступінь повноти використаної джерельної нормативної бази, яскраво свідчать про протилежне: ґрунтовного дослідження проведено не було, мало місце лише поверхове, фрагментарне ознайомлення з окремими

нормативними документами, у тому числі тими, що втратили чинність або перебувають на стадії перероблення.

Для обрання правильної лінії треба було не досліджувати "системи обліку і зберігання в архівних фондах" (фрагментарно вихоплених сегментах НАФ), а спрямувати дослідження насамперед на порівняльний аналіз СФД, НАФ та СФ НАФ як страхових систем. Ми наголошуємо на тій тезі, що з точки зору загального захисту культурного потенціалу суспільства НАФ в цілому теж має розглядатися як специфічна страхова система.

Такий порівняльний аналіз має ґрунтуватися на таких істотних ідентифікаційних характеристиках: 1) мета і зміст страхової (захисної) діяльності структур, що утворюють ці системи, зона захисту, об'єкт (предмет) захисту, страховий випадок, 2) мета створення системи, засіб захисту, строк дії захисту; мета, характер і умови застосування засобу захисту. Ці визначальні характеристики мають бути розкриті у визначеннях понять СФД і СФ НАФ; 3) механізм здійснення основних виробничих процесів, можливість і наслідки адаптації.

4.1 Державні структури-утворювачі та їх функції у системі захисту

Головним органом виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері створення та функціонування ДС СФД є МНС. ДД СФД є урядовим органом державного управління, який діє у складі МНС, підпорядкований йому і в межах своєї компетенції здійснює реалізацію політики у сфері створення та функціонування ДС СФД (Закон про СФД, ст. 5,6). Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства є Держкомархів (Закон про НАФ, ст. 24). До системи архівних установ належать усі самостійні юридичні особи, функціональна діяльність яких пов'язана з архівною справою, та їх архівні підрозділи (у тому числі музеїв, бібліотек, наукових закладів), а також архівні підрозділи органів державної влади/місцевого самоврядування (ст. 1, 23). Особливе місце в системі архівних установ посідають архіви системи Держкомархіву, які є не просто юридичними особами, а структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій/органів місцевого самоврядування (місцеві державні і комунальні архіви), що здійснюють безпосереднє управління архівною справою на відповідній території (ст. 27-29) чи державними органами (центральні архіви), що виконують завдання і функції держави з управління архівною справою у профільній їм сфері життєдіяльності суспільства (ст. 25).

У проекції на повноваження і компетенцію щодо захисту суспільного організму у його критичних точках МНС/ДД СФД та Держкомархів/архіви виступають як спеціальні державні структури (організаційно-правові системи), функціональна діяльність яких спрямована на захист об'єктів у профільних зонах захисту через розроблення і здійснення заходів з випередження, мінімізації та ліквідації шкоди, завданої руйнуванням, знищенням, пошкодженням, виходом з ладу тощо об'єктів захисту внаслідок настання певних подій.

Мета діяльності МНС/ДД СФД - підтримання життєздатності існуючого (сьогоднішнього) суспільного організму; зміст діяльності - превентивний захист та відновлення існуючої інфраструктури й потенціалу суспільства через проведення будівельних (відбудовчих), аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт, поставлення на виробництво (організацію), експлуатацію та ремонт об'єктів захисту; зона захисту - насамперед у сферах оборонній, енергетичній, аграрно-промисловій, транспортній, житлово-комунальній та культурній; об'єкт захисту - матеріальний об'єкт (продукція, будівля, споруда, комплекс споруд, сукупність приладів, засобів тощо) стратегічного (оборонного, мобілізаційного і господарського) призначення та особливого суспільного значення (культурна спадщина), що забезпечують стале функціонування критично важливих "органів" суспільного організму; страховий випадок - вихід з ладу/знищення, пошкодження об'єкта у разі виникнення надзвичайних ситуацій та в умовах особливого періоду (Закон про СФД, ст. 1, 2, 3, 11).

Мета діяльності Держкомархіву/архівів - оптимізація розвитку суспільного організму через вивчення, сприйняття і застосування набутого історичного досвіду; зміст діяльності - превентивний захист задокументованої колективної пам'яті через виявлення, забезпечення збереженості об'єктів захисту та ретроспекція (відновлення) минулого через створення систем інтелектуального доступу до об'єктів захисту і публічне інформаційне обслуговування у всіх формах й видах; зона захисту - у всіх сферах життєдіяльності суспільства; об'єкт захисту - створені раніше і створювані зараз усіма суб'єктами суспільних (цивільних) відносин органічні інформаційні системи, важливі для українського етносу та народу в цілому; страховий випадок - знищення/втрата, пошкодження, недоступність об'єкта у будь-яких ситуативних обставинах мирного часу, в умовах надзвичайних ситуацій та особливого періоду.

Для забезпечення функціональної мети і завдань цих структур створюються дві інформаційні захисні системи: СФД і НАФ. Для забезпечення превентивного захисту критично важливих для Українського народу, українського етносу та світового співтовариства унікальних та особливо цінних автентичних підсистем НАФ створюється СФ НАФ.

4.2 СФД, НАФ і СФ НАФ як інформаційні системи у системі захисту: понятійна характеристика

СФД є "спеціально призначеною системою" для "підтримання готовності держави до успішної протидії надзвичайним ситуаціям та забезпечення обороноздатності та мобілізаційної готовності країни" (пояснювальна записка до законопроекту про СФД). Ми наводимо поки що таке визначення, оскільки дефініція терміну "СФД" в Законі про СФД його як функціональну систему не ідентифікує.

НАФ є "сукупністю архівних документів, що відображають історію духовного і матеріального життя Українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації" (Закон про НАФ, ст. 1). Відповідно, НАФ є "складовою частиною вітчизняної і світової 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" (ст. 4). Відповідно, НАФ, як уже зазначалося на початку нашого аналітичного огляду, створюється як загальнонаціональна джерельна база - сукупність взаємопов'язаних комплексних історичних джерел - і функціонує як інформаційна система - сукупність взаємопов'язаних інформаційних підсистем.

СФ НАФ визначається як "упорядкована сукупність копій унікальних і особливо цінних документів, що створюється для збереження документної інформації на випадок пошкодження (втрати) оригіналів" (Правила⁵, п. 7.7.1; Рекомендації⁶, п. 1.2). Відповідно, СФ НАФ є, по-перше, сукупністю вторинних архівних документів, по-друге, сукупністю дублюючих резервних підсистем НАФ; по-третє, ця сукупність створюється на випадок різних ситуативних обставин мирного часу, що виникають в процесі професійного зберігання (функціональне зношення/пошкодження (старіння) носіїв, викрадення, виявлення відсутніми в наявності тощо) та на випадок виникнення екстремальних (кризових) ситуацій в суспільстві чи архівній установі.

Усі три системи функціонують на засадах обов'язковості внесення до них документів, що є засобом захисту об'єкта захисту (СФД) або одномоментно виступають і як об'єкт, і як засіб його захисту (НАФ та СФ НАФ).

Засобом захисту в системі СФД виступає документ, "зафіксований на мікрографічній плівці чи інших компактних носіях інформації", необхідний для здійснення завдань МНС/ДД СФД (Закон про СФД, ст. 1,2), тобто така копія, зміст оригінала якої призначений для забезпечення робіт з спорудження і ремонту об'єктів у сфері будівництва й реконструкції та функціонування систем їх життєзабезпечення, а також виготовлення продукції, що підпадає під категорію об'єктів захисту (ст. 11). Відповідно, зміст оригінала може бути застосований для проведення відбудовчих/відновлювальних робіт, оскільки

оригінал є "діючою документацією" (ст. 12), що зберігає своє первісне призначення, і до його змісту можуть вноситися певні зміни (ст. 12). Такою документацією є "технічна та проектна робоча документація" (ст. 11) - "конструкторська, технологічна, нормативна та інша необхідна документація" (пояснювальна записка до Закону). Така документація розглядається як об'єкт права інтелектуальної власності на твір (авторського права) і може містити інформацію, віднесenu до категорії державної чи іншої таємниці, яка захищається законодавством про державну таємницю, і така документація не може містити інформацію, віднесenu до інших категорій обмеженого доступу. Відповідно, в частині дотримання прав інтелектуальної власності ДД СФД гарантує дотримання тільки авторських прав, а в частині доступу - режиму безпеки тільки для цієї категорії інформації обмеженого доступу: "порядок і правила формування, ведення та використання СФД, що містять державну та іншу передбачену законом таємницю, здійснюються згідно з вимогами законодавства про державну таємницю та технічний захист інформації." (ст. 10). Така пріоритетність є цілком зрозумілою, якщо брати до уваги, що йдеться про пакет "діючої" науково-технічної документації на матеріальний об'єкт, що, як правило, перебуває у державній/комунальній власності або у спільній власності з переважною часткою держави/територіальної громади у статутному фонді.

По-друге, документ СФД - це така копія, зміст якої є "адекватним рівню виробництва [відповідним оригіналу діючої документації]" (ст. 11,12), тобто відповідає змісту оригінала за його сутнісними складовими, і підлягає відповідній корекції у разі внесення змін до оригіналу. Саме цей аспект дає підстави для термінологічної ідентифікації процесу утримання документів СФД у закладах їх зберігання як процесу "ведення".

По-третє, на відміну від оригінала, застосування якого передбачається для умов мирного часу, функціональне призначення документа СФД набуває нового відтінку: "За призначенням СФД поділяється на: СФД для організації виробництва оборонного, мобілізаційного і господарського призначення; СФД для проведення аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідування надзвичайних ситуацій; СФД для відбудови об'єктів систем життєзабезпечення населення і транспортних зв'язків; СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини" (ст. 11). Відповідно, документ СФД зберігає виключно функціонально-змістовний зв'язок з оригіналом як окремим документом і втрачає зв'язок з середовищем побутування оригінала як складової своєї системи. Фактично створюється абсолютно нова сукупність копійованих документів, об'єднаних на підставі функціонально-тематичного зв'язку, без збереження і відтворення генетичної інформаційної єдності. Зв'язок походження втрачає домінуюче значення. Створення таких дублетних документних систем, підсистем, комплексів, груп і підгруп є абсолютно природним явищем у сфері державного управління взагалі і ґрунтується на загальному принципі "розсіяння - концентрації інформації". Генерована юридичною особою документація дублюється для податкових, статистичних, реєстраційних органів тощо і впливається вже в ці нові документаційні фонди. Оскільки створення СФД обумовлено потребою зосередження в одній структурі усіх даних, необхідних для організації превентивного захисту об'єктів захисту, їх рятування на етапі кризи та відновлення у післякризовий період, то, з огляду на вищесказане, ця копіяція може розглядатися як своєрідний документаційний фонд ДС СФД.

По-четверте, на першому плані фігурує збереження змісту оригінала з метою його практичного застосування. Збереження документної інформації оригінала як такої відступає на другий план, це не є основним завданням, це виникає по ходу справи, бо якщо десь існує дубль речі, то, в разі втрати прототипу, може бути використано дубль. Але метою створення дубля є не заміна прототипу, а "власне життя клону" в іншому середовищі.

По п'яте, зі спливом строку, впродовж якого об'єкт реально функціонує, а оригінал документа зберігає свою функцію, вичерпуються і перспективи використання документа

СФД, після чого документ СФД або "анулюється", або "переводиться на архівне зберігання"(ст. 12). Таким чином, відповідно до законодавчої концепції СФД, зберігання СФД взагалі не кваліфікується як архівне, і це цілком зрозуміло, якщо брати до уваги той малесенький фактик, що документ СФД не є архівним документом.

Таким чином, засобом захисту для системи СФД виступає копія документа, оригінал якого переважно належить до класу НТД, є складовою документаційного фонду юридичної особи і перебуває на стадії оперативного (динамічного) функціонального життєвого циклу, тобто зберігає свою юридичну силу/правову дієвість і/або актуальність, оперативний характер свого змісту; відповідно, зберігає можливість або потребу в застосуванні за первісною функцією (створення), у тому числі відповідно до мети створення і функціональних завдань МНС/ДД СФД. Але ця копія набуває нового призначення, вноситься до нової документаційної системи і, відповідно, набуває ознак самостійного автентичного службового документа, що застосовується для потреб практичного захисту і відновлення існуючих на поточний момент об'єктів.

Видовий склад НАФ являє собою увесь спектр існуючих класифікаційних документальних груп, утворених представниками усіх соціальних класів і структур в процесі своєї життєдіяльності. Документ НАФ є архівним документом, тобто документом, що втратив свою первісну функцію, набув нового статусу як вміст ретроспективної інформації, і надалі застосовується виключно відповідно до свого нового функціонального призначення. Відповідно, і документи, належні до класу НТД, з набуттям статусу архівного документа повністю втрачають актуальність своєї інформації як безпосередній інструмент забезпечення здійснення (виконання) процесів (робіт, заходів), дотичних до його первісної функції. Відповідно, документ повністю втрачає і своє призначення як інструмент дії (засіб захисту) в частині функціональних завдань МНС/ДД СФД. Порівняймо призначення документів СФД і призначення документів НАФ: СФД - "документи для ...організації виробництва, для ...проведення робіт, для... відбудови об'єктів, для... збереження документів на об'єкти"; НАФ - "документи про організацію виробництва, про проведення робіт, про відбудову об'єктів, про збереження документів на об'єкти".

Ретроспективні автентичні підсистеми НАФ створюються і функціонують на засадах збереження фізичної цілісності та інформаційної генетичної єдності належних до них документів і відтворюють їх як багаторівневу ієрархічну інформаційно цілісну сукупність комплексних історичних джерел. Ретроспективні страхові підсистеми НАФ створюються як резервна, контрольна (запасна "клонувана"), недоторканна і невід'ємна складова найцінніших автентичних підсистем НАФ, повністю дублюють їх як ієрархію комплексних історичних джерел, у всіх своїх "життєвих циклах" мають безпосередній зв'язок з ними, призначені для влиття в органічне середовище свого інформаційного прототипу у разі його втрати і, відповідно, функціонують на засадах забезпечення повної сумісності з механізмом його функціонування. Страхова копія має бути повністю адекватною оригіналу за усією його документною інформацією і частиною зовнішніх ознак (Правила, п.7.7.2.8). Таке завдання обумовлює створення СФ НАФ у порядку, встановленому Держкомархівом згідно з відповідними нормативними документами і технологічними регламентами⁷. Документна інформація усіх підсистем НАФ є недоторканною і жодному коригуванню не підлягає.

Таким чином, засобом захисту для автентичних і страхових підсистем НАФ є документ, що одночасно є і об'єктом захисту. Цей документ, на відміну від документа СФД, може належати до будь-якого класу документів і є архівним документом, тобто таким, що повністю втратив первісну функцію: первинним - для автентичних підсистем, вторинним - для страхових. Відповідно, документ НАФ переходить на стадію статичного (сталого) існування, що обумовлює сталість і недоторканність його документної інформації. Захист забезпечується через: безпосереднє збереження оригінала документа - для автентичних систем і страхової копії - для страхових, тобто об'єкт захисту продукує сам себе. Страхова

копія документа НАФ споріднена з документом СФД за способом утворення і загальним захисним спрямуванням завдань утворення.

Строк (період) дії страхування для системи СФД є тривалим ("довгостроковим") і визначається періодом реального існування об'єкту захисту (Закон про СФД, ст. 1, 12); для усіх систем НАФ - є постійним (довічним) відповідно до унормованого строку зберігання об'єктів захисту.

Мета, характер і умови застосування засобу захисту. Документ СФД створюється виключно з метою використання його змісту: "бази зберігання ... забезпечують накопичення документів, їх облік, ведення та відтворення з метою оперативного забезпечення користувачів документами" (Закон про СФД, ст. 7) і зберігається, тобто існує як документ СФД, тільки в тих часових межах, впродовж яких зберігається можливість такого використання: "залежно від перспективи подальшого використання документів СФД постачальники та Державний департамент СФД приймають рішення про анулювання носіїв інформації" (ст. 12).

Це використання має цілеспрямований характер: "поставлення на виробництво, експлуатація та ремонт продукції оборонного, мобілізаційного і господарського призначення, для проведення будівельних (відбудовчих), аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт" (ст. 1) + для "потреб оборони України" (ст. 2). Оскільки таке використання буде ефективним лише за умови відповідності змісту документа СФД змісту оригінала, який, в свою чергу, має відповідати потребам практичного застосування (виробництва), цей зміст підлягає відповідному коригуванню, тобто здійснюється "ведення" документа СФД як "ділового оперативного" документа: "З метою виконання функції ведення СФД постачальники документації разом із спеціальними установами СФД забезпечують своєчасне внесення змін до документів СФД" (ст. 12).

Набуття нового відтінку у функціональному призначенні разом із збереженням основного характеру первісної функції прогнозує і умови, в яких здійснюється використання документів СФД, та обумовлює додаткову мету і специфіку характеру такого використання. Відповідно до Закону про СФД, використання СФД "здійснюється: в умовах особливого періоду - згідно з мобілізаційними планами; під час ліквідування надзвичайних ситуацій - за запитами відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; у мирний час - за запитами відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб - постачальників документів" (ст. 15). Отже, використання СФД передбачається і для мирного часу, що цілком узгоджується з концепцією превентивного захисту. Передусім, здійснюючи страхову діяльність в межах суспільства, структури МНС/ДД СФД як страховик мають здійснювати і заходи, спрямовані на аналіз, випередження та зменшення страхового ризику для об'єктів захисту у зонах захисту. Зміна страхового ризику неможлива без аналізу інформації про всі обставини, що мають істотне значення для оцінки страхового ризику. Саме це завдання є одним з основних чинників, що обумовлює необхідність державної реєстрації документів СФД, а також техногенне та екологічно небезпечних об'єктів України, яку здійснює ДД СФД (ст. 6). Відповідно, і документи СФД можуть використовуватися для аналізу з метою моніторингу страхового ризику. Відповідно, саме з метою забезпечення превентивного захисту здійснюється і обмін документами СФД з іншими країнами: "співробітництво України з іншими державами з питань формування, ведення та використання страхового фонду документації України здійснюється в частині обміну документами страхового фонду документації" (ст. 27).

Набуваючи нового призначення і починаючи "жити власним життям", документ СФД і використовується вже абсолютно самостійно, тобто безвідносно від того, чи є оригінал в наявності на момент використання: "для термінового оперативного забезпечення користувачів необхідними документами пункти управління баз зберігання забезпечуються

відповідними системами зв'язку" (ст. 7). І це цілком узгоджується з метою створення системи СФД і метою створення його документів. Ми ще раз наголошуємо - йдеться не про збереження документної інформації оригіналу з метою його заміни на випадок втрати, а про збереження змісту оригіналу на випадок його самостійного застосування (безвідносно до наявності оригіналу) для потреб превентивного захисту, а також в екстремальних умовах - внаслідок неможливості або недоцільності застосування оригіналу за браком часу, недоступністю місця його утримання тощо. Відповідно, це диктує потребу централізованого зосередження в межах однієї структури усіх необхідних даних. Отже, система СФД - це насамперед автономний рухливий банк стратегічної інформації, призначений для оперативного користування. Користувачем документів СФД може бути як юридична особа - утримувач документів, так і структури, що належать до органів державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі й ті, що входять до складу ДС СФД. Відповідно до умов і мети користування порядок користування визначають і регламентують нормативні документи (Закон, підзаконні акти, державні стандарти), утворені в межах системи СФД (ст. 18).

НАФ в цілому, як і СФД, спрямований на інформаційне обслуговування. Усі архівні установи одночасно є і центрами зберігання документів, і центрами обслуговування. Водночас, на відміну від СФД, який є оперативною документальною системою органів управління, НАФ є ретроспективною загальнонаціональною системою. Відповідно, користування документами НАФ спрямовано не на практичне відновлення чи захист існуючих об'єктів, а на інформаційну реконструкцію минулого, є публічним і здійснюється: для документів, що перебувають у державній/комунальній власності - у порядку, встановленому Держкомархівом, для документів, що перебувають у приватній власності - у порядку, встановленому власником з урахуванням рекомендацій Держкомархіву (Закон про НАФ, ст. 19).

Оскільки СФ НАФ створюється не задля користування змістом документів, а як запобіжний захід виключно з метою прямої заміни об'єкту захисту у разі його втрати, то і страхові копії документів є недоторканими (Рекомендації, п.1.5.) і не можуть бути надані для користування у будь-яких формах, окрім випадків передання копії на загальне зберігання з відповідним наданням їй статусу оригіналу архівного документа. Отже, одноразовим і виключним користувачем страхової копії НАФ може бути лише та юридична або фізична особа, яка на законних підставах здійснювала постійне зберігання оригіналу документа.

Для використання документної інформації з метою запобігання зношенню матеріальної основи оригіналів документів виготовляються копії фонду користування (далі - ФК НАФ). ФК НАФ створюється одночасно зі створенням СФ НАФ (Рекомендації, п.1.9.). Відповідно до мети свого створення, ФК зберігається і використовується виключно в тій архівній установі, де зберігаються оригінали і здійснюється відповідне обслуговування. ФК на документи, що перебувають у приватній власності, за погодженням з їх власником, може зберігатися і використовуватися в тому архіві, до сфери повноважень якого (зони комплектування) належить архівна установа/архівне зібрання власника. Користування копіями ФК НАФ в державних і комунальних архівах здійснюється відповідно до загального порядку користування. Користування копіями ФК НАФ, що не є власністю держави, територіальних громад, допускається лише з дозволу власника документів (Закон про НАФ, ст. 14, ч. 2; Рекомендації, п. 1.10). Моніторинг страхового ризику та проведення заходів адекватного реагування є складовими професійної архівної діяльності у сферах формування та забезпечення збереженості НАФ, здійснюються на всіх рівнях системи архівних установ країни на єдиних методичних засадах і входять до сфери контрольно-наглядових функцій Держкомархіву та архівів як державних органів. Відповідні показники фіксуються у призначених для цієї мети облікових документах та базах даних.

Таким чином, маємо констатувати: СФД як автономна система у складі інформаційних ресурсів держави, призначена для забезпечення інформаційних потреб суспільства, співвідноситься безпосередньо з НАФ. За характером і умовами створення, утримання і використання ці дві системи у складі інформаційних ресурсів держави належать: СФД - до оперативних, НАФ - ретроспективних. Відповідно, функціонують абсолютно самостійно і на абсолютно різних засадах. Кардинальна різниця у природі документа як об'єкта СФД та НАФ та у природі самих цих систем відображена у їх назвах: "страховий фонд документації України", "Національний архівний фонд України".

Системи СФД як автономна система і СФ НАФ як підпорядкована система НАФ є абсолютно незалежними одна від одної інформаційними системами, спрямованими на забезпечення захисту об'єктів у належних до них зонах захисту, але не дублюють одна одну, оскільки функціонують на різних засадах і оперують засобами захисту, що мають різне призначення і різний характер застосування відповідно до різної природи, різного характеру функціонування і застосування самих об'єктів захисту як таких. Функція створення страхового фонду документів через копіювання оригіналів видається дублетною для архівної системи та ДС СФД функцією лише на перший погляд. Здебільшого така поверхова оцінка базується на практично однакових за звучанням термінах, вживаних для найменування цих систем. Однак, з огляду на вищесказане, можна дійти цілком логічного висновку: терміни "страховий фонд документації України" та "страховий фонд Національного архівного фонду" не є адекватними, оскільки повний обсяг і зміст позначуваних ними понять є різними, а співпадіння має місце лише в акцентуванні загального характеру призначення систем - "захисний", "для захисту", "випереджувальний".

СФД співвідноситься з СФ НАФ виключно за способом утворення своїх документів (перенесення документної інформації на компактні носії) та загальним характером свого призначення (сфера захисту). Як документальний масив СФД є новоутвореною вторинною сукупністю перенесеної на мікроформи документної інформації різногалузевого походження, що за характером функціонального користування цією інформацією, її мобільного передавання та оперативного застосування за первісним призначенням набуває усіх ознак автономної моногалузевої інформаційної мережі у системі стратегічних інформаційних ресурсів держави, що функціонує як специфічний документальний (діловодний) фонд незалежно від середовища побутування оригіналів документів. На відміну від СФД, СФ НАФ як резервна контрольна підсистема НАФ функціонує на засадах забезпечення повної сумісності з автентичними підсистемами НАФ: підпорядкованості, дублетності (підсистеми в цілому, у тому числі за довідковим апаратом, організаційним порядком, обліковими даними; окремого документа - "факсимільне" копіювання), недоторканності. На відміну від документа СФД, який за призначенням, характером і умовами застосування втрачає характер страхової копії документа, фактично набуваючи статусу автентичного службового документа, архівний документ СФ НАФ залишається виключно страховою копією, що зберігається "у замороженому стані" як "донорський банк". І саме з огляду на це у всій нормативно-правовій базі СФД послідовно уникається вживання термінів "копія", " страхова копія" і натомість вживається практично не застосовуваний для страхових систем термін "документація". Отже, кардинальна різниця у природі документа як об'єкта СФД і СФ НАФ та у природі самих цих систем відображена у їх назвах: "страховий фонд документації" - "страховий фонд Національного архівного фонду"; "СФД України" - "СФ НАФ України".

Суттєвою характеристикою для розуміння відмінності у механізмі функціонування цих систем - ми наголошуємо на цій принциповій різниці - є відповідність функціям страхового копіювання (СФ) і копіювання для користування (ФК). У системі НАФ функції СФ і ФК розведено, у системі СФД - суміщено.

Підсумовуючи все вищесказане, можемо дати таку сутнісну понятійну характеристику системи СФД: централізований оперативний банк даних стратегічного призначення, утворений перенесенням інформації оригіналів НТД різного походження на компактні носії, що являє нову компіляційну сукупність службових документів - специфічну документаційну систему - та функціонує як фонд користування (банк даних) захисного (страхового) спрямування - з метою створення і підтримання у готовності систем превентивного страхового захисту у мирний час, термінового оперативного забезпечення документами відповідних формувань МНС (інших силових і владних структур) у разі неможливості доступу до оригіналу або недоцільності його пошуку тощо внаслідок виникнення страхового випадку - надзвичайних ситуацій та в особливі періоди.

Власне кажучи, нормативне визначення поняття "СФД" у Законі про СФД абсолютно не ідентифікує цю сукупність як функціональну систему: "упорядкований масив документів, зафіксованих на мікрографічній плівці чи інших компактних носіях інформації, які прийняті на державний облік і довгострокове зберігання". Показово, що у визначеннях понять галузевих і обласних (регіональних) СФД дається дещо інше тлумачення, яке виникає внаслідок заміни тільки одного слова: "упорядкований банк документів" (ст. 1).

Отже, в системі захисту культурного потенціалу суспільства СФД і СФ НАФ є абсолютно різними страховими документальними резервами.

4.3 СФД і СФ НАФ: механізм здійснення виробничих процесів, можливість і наслідки адаптації

Чи можуть бути адаптовані СФД і СФ НАФ - автономна операційна система і підсистема архівної (ретроспективної) системи - без зміни функціонального призначення і відповідного переорієнтування усіх виробничих процесів? Для відповіді на це питання проаналізуємо і порівняємо статус і підпорядкованість установ, що реалізують механізм функціонування систем, та їх зв'язок з структурами управління, що утворюють ці системи, у площинах: загальна діяльність у сфері функціонування систем; особливості здійснення права власності та державної реєстрації; формування, зберігання (ведення), використання (застосування) систем. Статус установ. Оскільки зберігання документів СФД як "діючих" службових документів не розглядається як архівне (Закон про СФД, ст. 12), то і бази зберігання СФД та науково-дослідні установи СФД, підпорядковані ДД СФД, діють на підставі, а підприємства СФД - на основі статутів, затверджених головою ДД СФД (ст. 7-9).

Оскільки оригінали архівних документів є первинними архівними документами, а їх страхові копії є вторинними архівними документами, призначеними для застосування на праві оригіналу, то будь-яка установа, що здійснює створення, зберігання і облік страхових копій архівних документів, є архівною установою. Установи СФД, перебираючи на себе функції центрів формування СФ НАФ в частині виготовлення, зберігання і обліку страхових копій документів НАФ, а також здійснення науково-дослідної та інформаційної діяльності у сфері архівної справи, фактично набуватимуть статусу архівних установ (Закон про НАФ, ст. 1) і, відповідно, мають діяти на підставі положень, затверджених Держкомархівом (ст. 26, ч. 3) чи погоджених з ним та з повним дотриманням вимог архівного законодавства (ст. 22, ч. 2). У разі порушення цих вимог їх діяльність може бути зупинена у порядку, встановленому Держкомархівом (ст. 22, ч. 38). Усі роботи з документами СФ НАФ в таких установах можуть здійснюватися лише фахівцями з відповідною освітою/підготовкою (Закон про НАФ, ст. 38).

Цей висновок, який, здавалося б, лежить на поверхні і, як то кажуть, "впадає у вічі", пройшов повз увагу ДД СФД, хоча є одним з тих найістотніших чинників, що унеможливають "мирне співіснування" СФД і СФ НАФ в одному середовищі побутування, і саме про це власне і йшлося весь час у застереженнях Головархіву/Держкомархіву.

Аналізуючи здійснення права власності на документи СФД і СФ НАФ, маємо розрізнити право власності на: власне копію, документну інформацію, систему в цілому.

Закон про СФД регламентує: "СФД, створений на кошти державного бюджету, є власністю держави. СФД, створений на власні кошти юридичних осіб, може бути віднесений до державної власності, якщо це передбачено договором (ст. 2). Ця норма фактично повторює відповідні положення ст. 38 Закону України "Про інформацію"⁹, але тут є маленький нюанс: в Законі про СФД йдеться про право власності на сукупність документів, якими передбачено користуватися, в Законі "Про інформацію" - про інформацію, у тому числі ту, що міститься в документах. Безперечно, СФД та його підсистеми в цілому як нова компіляція, створена для потреб управління на засадах обов'язковості, є об'єктом права власності (тобто прав володіння, користування і розпоряджання) органів управління, що утворюють ці системи, безвідносно до того, на чий кошти створено оригінали документи чи виготовлено копії. Водночас право на окремі копії залишається і за їх утворювачами, тобто особами, на чий кошти їх виготовлено.

В частині визначення категорій користувачів у нормах Закону про СФД простежується певна неокресленість і непослідовність. Відповідно до ст. 15, суб'єктами права користування визнаються "центральні органи виконавчої влади; органи влади Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; юридичні особи - постачальники документів". Відповідно до визначення поняття у ст. 1, постачальником є "підприємство, установа, організація, які здійснюють підготовку і постачання документів для формування та ведення страхового фонду документації України"; відповідно до ст. 6, до суб'єктів ДС СФД, окрім МНС, ДД СФД та установ, підпорядкованих ДД СФД, належать органи центральної і місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, "у складі яких за необхідністю діють відповідні служби (підрозділи) з питань створення та ведення" СФД, а також "підприємства, установи, організації, які формують і використовують СФД". Таким чином, неясно, чи органи влади/самоврядування, визначені як користувачі, є виключно суб'єктами ДС СФД, чи такими користувачами можуть бути й інші органи, тобто такі, які до суб'єктів ДС СФД не належать. По-друге, якщо постачальник прямо не ідентифікований як суб'єкт ДС СФД, то можна дійти висновку, що формують і використовують СФД якісь інші юридичні особи, які до того ж не підпорядковуються ДД СФД. Цю ж нечіткість посилює норма ст. 15 - "запити щодо документації, що містить державну таємницю, задовольняються лише за наявності у користувача спеціального дозволу на здійснення діяльності, пов'язаної з державною таємницею", оскільки у самого постачальника та органу - суб'єкта ДС СФД такий дозвіл і право на користування мають бути визначально. Водночас, оскільки виникають такі сумніви, потребує уточнення в цілому, в якій частині створення документів СФД може стосуватися юридичних осіб приватного права: в частині держзамовлення/замовлення територіальної громади, у разі функціонування на праві спільної власності з переважною часткою держави, громади у статутному фонді чи на якихось інших засадах.

Отже, оскільки виникають підстави для твердження, що користувачами можуть бути "сторонні особи", оскільки Законом передбачається можливість міжнародного обміну документами СФД (ст. 27), то виникає і питання: наскільки повним є право власності структур МНС/ДС СФД в частині користування документами, у тому числі для міжнародного обміну, оригінали яких є власністю юридичних осіб приватного права? Як набувається і охороняється право власності на інформацію? Закон про СФД нечітко регламентує ці питання, оскільки неясно, чи передбачає договір передавання права власності тільки на копії чи й на інформацію. Нечітко викладена і норма ст. 17 цього Закону: "постачальник документів і їх розробник (автор) мають право на гарантію охорони прав інтелектуальної власності, державної та іншої передбаченої законом таємниці, законних прав та інтересів власника та виробника у процесі формування, ведення та використання страхового фонду документації України відповідно до законодавства України". По-перше, неясно, про якого власника йдеться - постачальника оригіналів, їх власника чи орган управління СФД у разі виготовлення документів СФД на

державні кошти з оригіналів, що є приватною власністю; по-друге, неясно, про якого виробника йдеться - про розробника (автора) оригіналу, юридичну особу - виробника об'єкта захисту, чи про виробника документа СФД; по-третє, якщо це різні особи за ознакою відношення до оригіналів і документів СФД, то чому перші зацікавлені у дотриманні прав других? І про які саме законні права та інтереси йдеться? Окрім того, абсолютно неясно, як здійснюються права власності на копії та інформацію у разі належності їх до комунальної власності. Отже, як бачимо, здійснення права власності на документи СФД, особливо в частині користування, чітко не унормовано.

Одним із основних завдань ДД СФД є ведення Державного реєстру документів страхового фонду документації України (ст. 6), у тому числі реєстрація галузевих, обласних (регіональних) СФД (ст. 10), а також ведення Державного реєстру техногенне та екологічно небезпечних об'єктів України (ст. 6). Вже тільки постановка в одному ряду цих завдань свідчить про головну спрямованість державної реєстрації документів СФД - забезпечення превентивного захисту через оцінку ризику і фіксування факту створення відповідних документів СФД як запобіжного заходу. Саме з метою підтвердження факту вжиття такого запобіжного заходу унормовується положення про те, що "поставлення продукції на виробництво та прийняття до експлуатації закінчених будівництвом (реконструкцією) об'єктів здійснюються лише за умов закладення технічної та проектної робочої документації" до СФД, "що підтверджується відповідними актами, які видає" ДД СФД (ст. 11). Положення про ведення Державного реєстру документів СФД затверджує Кабінет Міністрів України (ст. 13).

Відповідно до функціональної і класифікаційної належності документів СФД як засобів захисту, контроль за створенням СФД (сфера формування) здійснює Державна технічна інспекція ДД СФД, а Головним державним інспектором з питань формування та ведення СФД є голова ДД СФД (ст. 14).

Здійснення права власності на СФ НАФ обумовлено вимогами, встановленими для документів НАФ в цілому. Документи НАФ можуть перебувати у державній, комунальній або приватній власності, у тому числі на праві довірчої або спільної власності. Держава/територіальна громада реалізує свої повноваження власника на документи НАФ через державні і комунальні архіви, що виступають суб'єктами управління щодо всіх юридичних (у тому числі музеїв і бібліотек) осіб - суб'єктів права - у державному/комунальному секторі, та управителями на праві довірчої власності щодо всіх документів НАФ, що належать державі/громаді і зберігаються безпосередньо в архівах.

Усі документи НАФ, незалежно від виду документів (Закон про НАФ, ст. 1) та права власності на них, є культурними цінностями, і на цій підставі принцип непорушності права власності на них обмежується, а особливості його здійснення визначаються Законом про НАФ¹⁰. Держава є гарантом збереження цінностей Українського народу, і це своє зобов'язання щодо усіх документів НАФ вона реалізує через Держкомархів та архіви його системи, які здійснюють державний контроль і нагляд за роботою усіх архівних установ (архівних підрозділів юридичних осіб) та за усіма приватними архівними зібраннями, де зберігаються документи НАФ, отримують від зазначених осіб регламентовані обліково-звітні та планово-звітні документи, а також контролюють дотримання права власності та речових прав на документи НАФ через проведення державної реєстрації документів НАФ. Порядок реєстрації і форма реєстраційна свідчення затверджуються Кабінетом Міністрів України (ст. 7, ч. 111).

Оскільки, як уже зазначалося на початку цього огляду, СФ НАФ створюється в межах НАФ на засадах обов'язковості (Закон про НАФ, ст. 13, ч. 1) з метою його превентивного і практичного захисту як загальнонаціональної цінності, то, відповідно, право власності на СФ НАФ в цілому і на усі його документи від імені держави та Українського народу набувається Держкомархівом як головним розпорядником НАФ (ст. 24, ч. 8) і гарантом його збереженості (ст. 13, ч. 5). Оскільки СФ НАФ є резервною страховою системою, його документи є недоторканими і розглядаються як вилучена з обороту категорія рухомого

майна. Архівна установа, що здійснює зберігання СФ НАФ, набуває права управління ним, обмеженого архівним законодавством - права володіння і розпоряджання в межах, необхідних для забезпечення його фізичної та інформаційної цілісності, без права користування. Юридичні особи - власники оригіналів документів зобов'язані створювати страхові копії на власні кошти, а фізичні особи надають цю можливість архівам з гарантією безоплатного здійснення робіт (ст. 14, ч. 2). Право і обов'язок вимоги, як уже зазначалося, належить Держкомархіву та архівам - за місцем державної реєстрації оригіналів. Державну реєстрацію документів НАФ, що зберігаються в архівах його системи, а також галузевих архівах та наукових закладах, здійснює Держкомархів; державну реєстрацію інших документів здійснюють архіви, до зони комплектування (сфери поширення контрольних повноважень) яких ці документи належать (Закон про НАФ, ст. 7, ч. 1; Правила, пп. 5.5.1-5.5.312). Контроль за дотриманням права власності на СФ НАФ за місцем його зберігання здійснює Держкомархів.

Оскільки СФ НАФ є підпорядкованою системою НАФ, право власності на яке є невідчужуваним і належить державі, то окремій реєстрації його документи не підлягають. Відомості про наявність СФ як контрольного дублетного обов'язкового пакету фіксуються у відповідних графах основних облікових документів, призначених для обліку УД і ОЦ, документів для централізованого державного обліку, які заповнюються архівними установами-утримувачами оригіналів у міру створення страхових копій, та для УД додатково - у графах розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання, які заповнюються Держкомархівом на підставі відомостей, наданих архівними установами (Правила, пп.6.6.1.3, 6.6.4.1).

Таким чином, установи СФД, перебираючи на себе функції створення і утримання СФ НАФ, набуватимуть статусу архівних установ, діятимуть на засадах функціонального взаємозв'язку з Держкомархівом/архівами, і цей зв'язок неминуче матиме характер ієрархічної підпорядкованості, оскільки: набуття права вимоги на створення СФ НАФ без набуття статусу Держкомархіву/архівів, права власності на СФ НАФ без набуття статусу Держкомархіву, права управління СФ НАФ з набуттям права користування та без контрольного нагляду Держкомархіву - неможливі; окрема реєстрація СФ НАФ як самостійних документів не передбачена; подання необхідних відомостей Держкомархіву/архівам для внесення до облікових документів автентичних систем матиме характер обов'язковості. Відповідно, для здійснення функцій створення і утримання СФ НАФ установи СФД неминуче мають перейти в коло системи архівних установ Держкомархіву з прямим підпорядкуванням йому.

Формування СФД законодавчо визначається як "комплекс заходів, необхідних для виготовлення документів страхового фонду документації, обліку і закладання їх на зберігання у визначеному законодавством порядку, який дозволяє здійснити їх оперативний пошук" (Закон про СФД, ст. 1). Таке визначення не є задовільним, оскільки не детермінує процес у його визначальних складових. Формування будь-якої системи є передусім цілеспрямованим процесом поповнення її належними до неї елементами та вилучення цих елементів з неї. Вилучення, визначене як "анулювання", віднесено до процесу "ведення": процес поповнення не може охоплюватися поняттям "виготовлення" як позначенням лише технологічного циклу і фактично залишається за межами термінологічного і загального понятійного поля. Це в першу чергу стосується визначення категорій об'єктів захисту і, відповідно, видового складу документів, що підлягають мікрофільмуванню, а також юридичних осіб - джерел формування. Між тим ця лакуна заповнюється текстовим наповненням норм, яке дає таку концептуальну законодавчу схему щодо віднесення (виявлення) об'єктів і засобів захисту: "формування СФД провадиться на плановій основі шляхом розроблення та реалізації галузевих і обласних (регіональних) програм створення СФД ". Для формування СФД на озброєння, військову техніку, вироби та об'єкти, "документація на які підлягає закладанню до СФД", відповідні

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади розробляють мобілізаційні плани, державне оборонне замовлення, реєстри техногенно та екологічно небезпечних об'єктів; визначають, розробляють і затверджують номенклатуру виробів, переліки об'єктів і споруд систем життєзабезпечення, транспортних зв'язків, підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; місцеві органи виконавчої влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування визначають розташовані на території регіону (області) техногенно та екологічно небезпечні об'єкти, об'єкти і споруди систем життєзабезпечення, транспортних зв'язків. Для формування СФД на об'єкти культурної спадщини місцеві органи виконавчої влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування на основі Державного реєстру нерухомих пам'яток України, описів, схем, каталогів історичних пам'яток та інших об'єктів визначають розташовані на території регіону (області) пам'ятки історії та культури (ст. 11, 22, 23).

Неокресленість складових процесу формування породжує нечіткість і двозначність розуміння щодо парних понять: створення - формування, створення - виготовлення, постачальник - джерело формування, постачальник - утворювач (створювач), утворювач - виготовлювач, утворювач - "формувальник" тощо. Наприклад, в межах однієї статті поняття "створення" і "формування" розведено: ДД СФД здійснює методичне керівництво з питань створення та контроль за виконанням вимог законодавства щодо створення СФД, а також контроль за формуванням СФД, забезпечує впровадження досягнень науки і техніки, передового досвіду роботи зі створення і довгострокового зберігання СФД (ст. 6). З такого викладення вже можна зробити висновок, що під створенням розуміється процес виготовлення документів СФД. Концептуальні основи формування та проекти нормативних документів розробляють науково-дослідні установи ДД СФД (ст. 8), а організація проведення науково-дослідних робіт у сфері формування належить до компетенції ДД СФД (ст. 6).

За буквою законодавчого викладення, галузеві СФД створюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до розроблених і затверджених ними програм; планують, координують та забезпечують фінансування та виконання робіт з формування СФД підпорядкованими їм підприємствами, контролюють виконання програм і забезпечують стійку систему управління щодо створення СФД (ст. 22); місцеві органи виконавчої влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування створюють обласні (регіональні) фонди СФД і контролюють виконання програм їх створення (розробник і затверджувач не зазначаються, але відповідно до ст. 8 науково-дослідні установи надають допомогу в розробленні таких програм саме цим органам), а також планують, координують та забезпечують фінансування робіт, пов'язаних з постачанням (ці ж функції щодо виконання робіт та функції управління щодо створення не застерігаються) (ст. 23). У складі цих органів за необхідністю діють відповідні служби (підрозділи) з питань створення та ведення СФД (ст. 4). Отже, з цього можна розуміти, що ці органи, створюючи СФД, тим самим і формують його: "органи державної влади, місцевого самоврядування, які формують і використовують СФД" (ст. 6). Тоді зовсім неясно, як можуть формувати СФД юридичні особи, не створюючи його: "підприємства, установи, організації [незалежно від форм власності], які формують і використовують СФД" (ст. 4, 6); СФД "формується підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, спеціальними установами, підприємствами СФД, які є суб'єктами ДС СФД." (ст. 10). Водночас, як ми уже зазначали, ці підприємства, установи і організації бути постачальниками не можуть, оскільки згідно з нормативним викладенням постачальником є юридична особа, що тільки здійснює підготовку і постачання документації для формування та ведення СФД (ст. 1,11). Окрім того, "постачальник визначає достатній комплект документації на вибір, об'єкт, пам'ятку історії та культури і несе відповідальність за його повноту" (ст. 16).

Для СФ НАФ процес виявлення/віднесення до категорій УД і ОЦ (об'єктів захисту) безпосередньо пов'язаний з експертизою цінності документів, яка здійснюється усіма

архівними установами у на єдиних методичних засадах у порядку, встановленому Держкомархівом. Результати експертного відбору розглядаються експертними комісіями архівних установ, у тому числі архівів - з правом схвалення. Принципи і критерії визначення цінності документів, порядок віднесення документів до УД, а також порядок утворення та діяльності комісій визначаються Держкомархівом та затверджуються Кабінетом Міністрів України (Закон про НАФ, ст. 6,ч. 2; Правила, пп. 4.1.3, 4.213). Перелік установ культурного профілю, що мають право здійснення експертизи культурних цінностей, у тому числі документів НАФ, визначено Міністерством культури та мистецтв за погодженням з Держкомархівом¹⁴. По-друге, жодна архівна установа не може на свій розсуд визначати "комплект документації", оскільки видовий склад документів, що підлягають копіюванню, чітко визначено Держкомархівом: документи, у встановленому порядку віднесені до категорій УД і ОЦ, та описи справ загального зберігання, до яких їх внесено. Вибір постачальника може мати місце тільки тоді, коли йдеться про масив однорідних матеріальних предметів, виробів, видань тощо, і це є абсолютно неприйнятним для інформаційних систем з первинною (вихідною) для інших систем інформацією. Отже, перебираючи на себе повноваження у сфері формування СФ НАФ, ДД СФД та інші суб'єкти управління ДС СФД повністю втрачатимуть право визначення об'єктів і засобів захисту, оскільки право експертної діяльності у сфері архівної справи на них не поширюється і поширюватися не може.

Виготовлення документів СФД та технічний захист інформації здійснюють підприємства СФД (ст. 9), а накопичення - бази зберігання СФД (ст. 1,7). Отже, бази зберігання не здійснюють і не можуть здійснювати комплектування у повному обсязі, оскільки визначення джерел такого комплектування, віднесення документів до об'єктів СФД тощо не входить до їхньої компетенції. Відповідно, функціонально ці установи пов'язані з іншими суб'єктами ДС СФД. Зберігаючи копії СФ НАФ, ці центри зберігання свого "функціонального партнера" змушені будуть поміняти.

Визначення типів страхових копій СФ НАФ та встановлення технологічних регламентів їх виготовлення належить до компетенції Держкомархіву. Організація заходів по створенню СФ (планування робіт, визначення черговості копіювання, підготування документів до копіювання і передавання на копіювання) та безпосереднє створення страхових копій (підготування обладнання, виготовлення копій, перевіряння їх якості, передавання до сховища архіву) здійснюється у порядку, встановленому Держкомархівом. Відповідно до вимог нормативних документів архівної галузі, створення СФ НАФ здійснюється спеціальними структурними підрозділами державних архівів (Рекомендації, п. 1.7.) згідно з типовими технологічними регламентами (Правила, п. 7.7.2.6), обов'язковою складовою яких є визначення основних розмірів та розміщення мікробображень на рулонних мікрофільмах та мікрофлішах, порядку побудови мікрофільму на рулонній плівці та страхових копій на мікрофлішах, а також встановлення вимог до якості страхових копій (Рекомендації, ч. 4-6). Страхове копіювання документів, що перебувають у приватній власності, здійснюється згідно з положенням, затвердженим Держкомархівом (Правила, п. 7.7.2.7; Рекомендації, п.1.8.).

У разі потреби для створення страхового фонду чи фонду користування архіви можуть користуватися послугами інших юридичних осіб (Правила, п. 7.4.1.1). Передавання-приймання страхових копій до спеціального сховища має здійснюватися за дозволом Держкомархіву та у порядку, встановленому ним.

Організація документів СФД пов'язана з порядком їх обліку і спрямована на забезпечення їх оперативного пошуку: "облік і закладання на зберігання у визначеному законодавством порядку, який дозволяє здійснити їх оперативний пошук" (Закон про СФД, ст. 1). Призначення СФ НАФ не потребує терміновості пошуку, але потребує фізичного збереження резервних підсистем на засадах сумісності з прототипом, відтак - організація СФ НАФ пов'язана з обліком як самого СФ, так і автентичних систем, і спрямована на забезпечення відтворення їх інформаційної цілісності у разі заміни, а також на адресний

пошук копій в сховищах. Отже, у разі зберігання СФ НАФ в центрах СФД загальний порядок організації документів СФД в частині СФ НАФ має бути змінено.

Облік документів СФД здійснюють бази зберігання СФД (Закон про СФД, ст. 7). Шифри (облікові номери, позначення) надаються відповідно до вимог системи нормативних документів СФД.

Облік СФ НАФ як страхового резерву НАФ нерозривно взаємопов'язаний з обліком автентичних підсистем НАФ, оскільки має забезпечити не тільки збереженість фізико-технічного стану резерву та адресний пошук в його підсистемах, але й таку його внутрішню організацію, що гарантує їх сумісність з органічним середовищем автентичних підсистем НАФ у разі влиття в них замість свого прототипу. Відповідно, облік цієї сукупності є невід'ємною складовою державного обліку документів НАФ і має здійснюватися на всіх рівнях архівної системи виключно у встановленому архівним законодавством порядку.

Державний облік документів НАФ ґрунтується на принципах централізації, наступності, уніфікації, достовірності та повноти, що забезпечується єдиним організаційно-методичним керівництвом передусім через сувору регламентацію системи основних облікових документів архівних установ та документів для централізованого державного обліку (видового складу, форм документів та вимог до їх ведення: Правила, пп. 6.2.1, 6.3.1), а також через послідовне концентрування облікових даних на рівнях архівної системи (Правила, п. 6.1.1), і ведеться у порядку, встановленому Держкомархівом (Закон про НАФ, ст. 12, ч. 1). Державний облік СФ НАФ суворо регламентований і здійснюється в облікових документах, форма і порядок ведення яких визначається Держкомархівом (Правила, розд. 6.12).

Облік СФ НАФ у спеціальному сховищі для його централізованого зберігання матиме свою специфіку у застосуванні принципів централізації, наступності та уніфікації і здійснюватиметься на засадах прямої і зворотної похідності. Постійні облікові номери одиниць обліку СФ надаються за описами страхового фонду, укладеними архівними установами - утримувачами оригіналів. За цими ж описами, а також відповідно до них у власних облікових документах у спеціалізованому сховищі має здійснюватися поодиночний та сумарний облік копій в межах кожної архівної установи, а загальний облік СФ - в межах системи архівних установ - в регламентованих облікових документах з поданням Держкомархіву облікових документів для централізованого обліку. Окрім того, для систем СФ НАФ укладання довідкового апарату з сфери інформаційного обслуговування переходить до сфери обліку, і здійснюється на підставі анотованих переліків УД і переліків ОЦ, що подаються архівами разом з страховими копіями.

Таким чином, база зберігання СФД, що здійснюватиме централізоване зберігання страхової системи НАФ, у виконанні усіх робіт і заходів, віднесених до сфери формування СФД, не зможе функціонувати поза системою Держкомархіву і у своїй діяльності має бути підзвітною і підконтрольною йому.

Ведення СФД "передбачає забезпечення відповідності документів СФД оригіналу діючої документації, їх довгострокове зберігання, переведення на архівне зберігання або анулювання" (Закон про СФД, ст. 12). Координацію та контроль за веденням СФД здійснює ДД СФД (ст. 6).

Власне, в загальних рисах ми вже проаналізували складові цього процесу. Кардинальна його відмінність від основного виробничого процесу архівної справи акцентується вже самою назвою, яка є абсолютно непринятною для позначення фізичного зберігання архівних документів. Документ СФД є службовим "діючим" документом, в процесі утримання він "ведеться" (порівняймо: діловодство) з коригуванням змісту та інших реквізитів, він зберігається як такий тільки впродовж свого "оперативного" циклу, після втрати первісної функції він, "залежно від перспектив подальшого використання" (з огляду на свою цінність як вміст ретроспективної інформації) "анулюється" (вилучається до знищення) або "переводиться на архівне зберігання" (набуває статусу архівного

документа і передається до архівної установи). Читачу-архівісту, який працює з діловодними службами, уся ця схема має бути "до болю знайома". Для діловодного службового документа схема є прийнятною, але в неї аж ніяк не можуть вкладатися архівні документи, та ще й Національного фонду, та ще й недоторканні копії, що мають зберігатися як зіниця ока. Документна інформація архівних документів є взагалі недоторканою і жодному коригуванню не підлягає. В окремих випадках до справ можуть долучатися подані особою документи, що спростовують або підтверджують певні відомості про неї (Правила, п. 9.1.3.2). Документна інформація СФ НАФ є жорстко недоторканою, документи вже перебувають на архівному зберіганні, термін зберігання копії як такої - довічний (з перенесенням інформації на інші носії у міру їхнього старіння). Основне завдання архівних установ у сфері збереження СФ НАФ - забезпечення збереженості - термінологічно і понятійно не окреслено. Саме поняття "довгострокове зберігання" акцентовано зміщено. Власне кажучи, "довгострокове зберігання" (тривале) як таке має охоплювати поняття "утримання" та "забезпечення збереженості" впродовж 10-75 років. Оскільки "довгострокове зберігання" є складовою ведення, то, відповідно, під "веденням" має розумітися і "утримання", і "зберігання". Якщо ж ці поняття поставлені в одному ряду як автономні, то що тоді розуміється під цими поняттями? Порівняймо: ДД СФД здійснює координацію та контроль за веденням та утриманням СФД (ст. 6), установи СФД виконують завдання щодо ведення та зберігання СФД (ст. 4). Відтворення, яке здійснюють бази зберігання СФД, як складова будь-якого процесу не ідентифіковано, з процесом ведення розмежовано (ст. 1). Зміщення акцентів, нечіткість термінологічних меж, нерозмежування понять породжує неадекватне їх розуміння, що є неприпустимим для Закону.

Таким чином, на засадах ведення СФД забезпечення збереженості СФ НАФ є неприйнятним. Страхова копія СФ як така є документом з компактним носієм (плівковим чи іншим), забезпечення збереженості якого має ґрунтуватися на загальних принципах і методиці забезпечення збереженості архівних документів з подібною природою матеріального носія та здійснюватися з неухильним дотриманням нормативних вимог архівного законодавства щодо умов зберігання СФ, порядку здійснення контролю наявності та технічного стану, а також реставраційного та консерваційно-профілактичного оброблення страхових копій, порядку ведення обліку їх технічного стану тощо (Правила, п.7.7.3; Рекомендації, ч. 7-9).

Користування СФД термінологічно не визначено взагалі. Ми вже зупинялися на основних проблематичних питаннях: право власності, режим доступу, суб'єкти права користування тощо. Оскільки ж СФ НАФ користуванню взагалі не підлягає, а для системи СФД це є метою створення, то цей процес із сфери діяльності установ СФД у разі перебирання на себе функцій зберігання НАФ має бути повністю вилучено. Принагідно зауважимо, що, з огляду на мету функціонування СФД, вилучення термінологічного визначення основного функціонального процесу із законодавчого пакету дефініцій надзвичайно дивує. Але, якщо взяти до уваги, що і саме поняття СФД як функціональної системи залишається "зашифрованим", і наш висновок, що це є фонд користування страхового спрямування, то тоді "фігура замовчування" певним чином промальовується.

Наочною ілюстрацією спроби механічної адаптації несумісних систем є проект стандарту, про який йшлося у другій частині нашого огляду. Наскрізний зміст цього документа яскраво свідчить: механічне перенесення на СФ НАФ виробленої для СФД методики породжує термінологічний і понятійний хаос. У Законі про СФД документ СФД визначається як "документ, який знаходиться на державному обліку у СФД і необхідний для поставлення на виробництво ... продукції ... проведення ... робіт під час ліквідування надзвичайних ситуацій та в особливий період, а також для збереження культурної спадщини, на випадок втрати або псування оригіналу документа" (ст. 1). Намагаючись підігнати свою концепцію під норми цього Закону, розробники подають власний варіант визначення базового для СФД поняття. За їх версією, це документ "... необхідний для

відтворення зображення рухомих пам'яток історії та культури та документації на них у випадку втрати або псування оригіналів". Декларується мета, визначена для страхового копіювання як складової архівного професійного зберігання. Однак механічне перенесення усталених для СФД понять "документація на об'єкт" на складові НАФ, БФ і МФ призводить до постійного зміщення акцентів у цій декларованій меті.

Оскільки термін "документація" входить до професійного поля документознавства і за усіма визначальними характеристиками кваліфікується як сукупність взаємопов'язаних документів, утворених в діяльності юридичних чи фізичних осіб, то застосування його у мовній конструкції "документація на документи НАФ" має означати, що йдеться про службові документи, утворені в процесі діяльності архіву як юридичної особи, що безпосередньо стосуються документів НАФ і підлягають копіюванню для СФД. Документацією на РПК НАФ є сукупність облікових документів архіву, "розроблених у процесі наукового комплектування архівних фондів, наукового вивчення РПК та науково-фондової роботи", що фіксують обсяг, склад, стан, рух архівних документів в одиницях обліку і призначені для контролю за збереженістю документів та закріплення їх організації, а також "фіксація зображення РПК". Отже, самі РПК, і, відповідно, архівні документи, віднесені до РПК, до меж цього поняття не входять. Отже, за логікою понятійного ряду та відповідно до концепції функціонування СФД, саме цю документацію має готувати і подавати на мікрофільмування "постачальник документації". Беручи до уваги, що ключове поняття "документація на ... пам'ятки", яке є головною складовою об'єкта стандартизування, за усіма позиціями законодавчо викладеної схеми СФД та й за визначенням самого проекту стандарту взагалі не поширюється на власне пам'ятку, то і власне архівні документи, трактовані як "РПК НАФ", до "документації на РПК НАФ", тобто облікових документів, не можуть належати, можна дійти висновку: оригінали архівних документів копіюванню не підлягають, оскільки для потреб суспільства у частині їх превентивного захисту важливими є лише їх зображення та інформація про них. Саме так, відповідно до загальних засад СФД, і трактується мета захисту: "збереження інформації про їх історичну, культурну, етнографічну ... цінність" та загальний зовнішній вигляд. Адже ж саме така вимога цілком однозначно і розуміється під конструкціями "документація на РПК для створення СФД", "СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини". Таким чином, оскільки у цю прийнятну для СФД схему ще якимось вкладаються музейні предмети, але аж ніяк не вкладаються документи НАФ і БФ, то розробники вимушено відходять від цієї схеми, виходять за межі об'єкта стандартизування, і, всупереч своїм же визначенням та загальним концептуальним основам формування СФД, регламентують для створення СФД подання "самих РПК або їх зображень у вигляді фотографій або копій та документації на них". Відповідно, у подальшому тексті йдеться вже про копіювання безпосередньо архівних документів, але неясно, як таке копіювання взагалі вписується у концептуальну схему СФД, якщо оригінал цих документів, за визначенням, не може бути застосований для відтворення об'єкта, оскільки фактично документ НАФ не є службовим документом, що зберігає своє первісне призначення.

Отже, термін "документація на РПК" у понятійному визначенні та текстовому наповненні є невідповідним і неприйнятним для архівної справи в частині створення СФ НАФ. Саме тому у всьому тексті проекту стандарту постійно простежується понятійна плутанина, що призводить до постійного зміщення акцентів та плутанини самих об'єктів копіювання: "виконання робіт з підготування і відправлення документації для створення СФД на РПК здійснюють з додержанням вимог чинного законодавства України щодо: забезпечення збереженості документів в усіх місцях зберігання, використання РПК та транспортування документації на них".

Мікрофільмування документації на об'єкти культурної спадщини, створення мікрофільмів - "документів СФД на мікрографічній плівці" і наступне відтворення зображення цих об'єктів та документації на них (а може, й у тому числі) здійснюється для забезпечення

потреб користувачів безвідносно до наявності оригіналу, оскільки користувачем є не тільки власник документів, і гарантується для них за замовленням. Отже, заміна оригіналу як виключна мета не застерігається, недоторканість контрольної страхової копії не гарантується. Власне кажучи, і сама копія створюється скоріше як документ фонду користування, оскільки може виготовлятися на базі відповідного пакету мікрофільмів: "дозволено подавати зображення ... архівних документів у вигляді документів на мікрофільмах, запасних першого покоління у негативному виконанні та основних другого покоління у негативному або позитивному виконанні".

Отже, зміщення в бік архівної справи є поверховим, а за суттю мета мікрофільмування залишається такою ж, як і для інших підсистем СФД - збереження змісту з метою забезпечення користування, тобто створення тимчасового оперативного фонду користування - банку даних на документи НАФ задля практичного застосування цієї інформації. Отже, фактично мова йде про відрив резервних підсистем архівної метасистеми від свого органічного середовища та влиття їх в інформаційну систему "діючої документації", що створюється і функціонує на принципово інших засадах. Відповідно, і мікрофільми СФД, які є страховими копіями документів НАФ, взагалі не розглядаються розробниками як архівні документи, а кваліфікуються вже як складові СФД. Виникає парадокс: копії архівних документів набувають статусу оперативної документації із збереженням первісної функції.

Висновок. Механізм функціонування СФД у всіх основних виробничих циклах кардинально відрізняється від СФ НАФ і є абсолютно неприйнятним для нього. Про це свідчить і невідповідність професійного лексичного і термінологічного поля. На таких засадах захист НАФ через створення і збереження його недоторканої резервної підпорядкованої частини здійснюватися не може. На засадах функціонування СФ НАФ система СФД втрачає сенс свого існування. Відтак, ці системи не можуть бути адаптовані одна до одної без кардинальної зміни функціонального призначення і відповідного переорієнтування усіх виробничих процесів.

Наслідки адаптації. Оскільки сукупність страхових копій документів НАФ є невід'ємною складовою НАФ, то структура, що її створює, утримує і здійснює її облік з укладанням відповідного довідкового апарату, безвідносно до своєї назви, організаційно-правової форми, відносин підлеглості тощо, набуває статусу архівної установи, і у своїй діяльності має керуватися архівним законодавством і дотримуватися його вимог.

Оскільки механізм функціонування СФД повністю суперечить нормам і вимогам архівного права і не відповідає потребам архівної галузі та національним інтересам в архівній справі, то, дотримуючись архівного законодавства, установи СФД як архівні установи будуть вимушені змінювати засади своєї діяльності. Отже, у разі легітимації вимог СФД в кінцевому результаті такої перебудови зазнає механізм функціонування четвертої підсистеми СФД.

Упорядкована сукупність страхових копій документів НАФ, незалежно від того, як ця сукупність називається, де ця сукупність зберігається і де зберігаються оригінали документів, є страховою системою, що створюється як резервний варіант системи-прототипу на праві оригіналу на випадок її повної втрати чи втрати її окремих складових (оригіналів документів). Усі виробничі цикли цієї системи мають бути такими, щоб забезпечити і її власне функціонування, і, у випадку застосування за призначенням - влиття в свою систему-прототип на тих же засадах. Будь-яка архівна установа СФД не зможе здійснювати ці процеси на засадах інших, ніж у тісному функціональному взаємозв'язку з архівами та нерозривному ієрархічному зв'язку з основним органом управління архівною справою. Відповідно, така установа неминує має влитися у систему архівних установ Держкомархіву України і у своїй діяльності бути підзвітною і підконтрольною йому.

Легітимація вимог ДД СФД в частині СФ НАФ в цілому неможлива без наступного перепідпорядкування закладів СФД центральному органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

Однак це кінцевий прогнозований результат. У разі лобювання цього питання прямим проміжним результатом такої легітимації буде підвищення ризику втрати (пошкодження, руйнування, знищення) як власне оригіналів УД і ОЦ, так і їх страхових копій внаслідок зниження ефективності їх превентивного захисту. Витрати на страхове копіювання для СФД повністю впадуть на плечі архівів. На етапі поліпшення економічної ситуації архіви будуть вимушені створювати свій резервний страховий фонд заново. Створення ж дублетного страхового фонду на вимогу ДД СФД спричинить до колосальних витрат бюджетних коштів, і попередньо має бути повністю оплачено ДД СФД як суб'єктом такої вимоги.

Ми особливо наголошуємо на тому, що легітимація вимог ДД СФД можлива лише на ґрунті законодавчого регулювання Верховною Радою України як вищим законодавчим органом та органом, що здійснює законодавче регулювання питань створення і функціонування ДС СФД, затверджує державні програми її розвитку і бюджетні асигнування на її функціонування (у тому числі створення і утримання СФД) та здійснює контроль за витрачанням цих коштів (Закон про СФД, ст. 20) - з урахуванням усіх наслідків прийняття відповідних рішень.

5 Пропоноване проблемне рішення

5.1 Культурна спадщина

Концептуальні засади формування СФД як цілісної автономної специфічної страхової системи мають бути єдиними для усіх його організаційних підсистем, у тому числі підсистеми для збереження документів на об'єкти культурної спадщини. Ключовими спільними точками є: мета, предмет (об'єкт), засіб страхової діяльності, строк дії страхування, умови і характер застосування страхового засобу. Завдання розроблення "документації на РПК для створення СФД" не вирішено і не може бути вирішено, оскільки сама постановка цих завдань визначена з принципово інших позицій. Однак, якщо під поняттям "пам'ятка" розуміти тільки матеріальний предмет, речовий виріб, тоді і визначення поняття "документація на пам'ятку" набуває цілком логічного змісту. По-друге, з усієї загальної законодавчої схеми СФД, з усього змісту нашого проблемного аналізу можна дійти єдиного висновку: об'єктами захисту для четвертої підсистеми СФД мають бути виключно такі матеріальні об'єкти, що є нерухомими ППК: пам'ятка архітектури, монумент, пам'ятник, пам'ятне історичне місце (порівняймо з вжитими у назві проекту стандарту англійським відповідником "monuments" та російським "памятники - движимые памятники(!)") або ж об'єкт, призначений для зберігання об'єктів культурної спадщини. Якщо поняття "РПК" та "об'єкт культурної спадщини" ми замінимо поняттям "об'єкт культурного призначення", то абсолютно усі принципіві вимоги проекту стандарту набуватимуть логічного змісту і повністю відповідатимуть концепції створення і функціонування усіх підсистем СФД відповідно до завдань структур, що його утворюють.

Завданням МНС/ДС СФД є: у разі виникнення надзвичайних (кризових, екстремальних) ситуацій забезпечити відбудову, відтворення, відновлення матеріальних об'єктів, стабільне функціонування яких має першочергове значення для підтримання обороноздатності держави, підтримання стійкості її економічного комплексу та захист об'єктів культурного призначення, підтримання їх готовності до роботи в надзвичайних ситуаціях з метою збереження культурного потенціалу суспільства. Такими об'єктами є: споруди та продукція (речові вироби) стратегічного значення, нерухомі пам'ятки історії і культури та заклади, призначені для зберігання НАФ, МФ та БФ України.

Відповідно, з такої точки зору мають розглядатися і самі архіви, бібліотеки, музеї як центри зберігання культурних цінностей, а відтак - об'єкти, що мають суспільну значущість (особливу суспільну значущість), і потребують такого ж превентивного

захисту, як і об'єкти стратегічного значення. І в першу чергу - посиленого захисту потребуватиме архівна установа, призначена для централізованого зберігання СФ НАФ. Засобами захисту мають бути виключно документи, що створюються або нагромаджуються у документаційних фондах цих закладів як юридичних осіб і можуть бути використані для відбудовчих (відновлювальних), рятувальних робіт: технічна документація, що стосується самої споруди, систем її життєзабезпечення, розташування сховищ, мобілізаційних заходів, забезпечення готовності функціонування установ в умовах особливого періоду та надзвичайних ситуацій, евакуації цінностей тощо.

Отже, об'єктивно під поняттям РПК має розумітися матеріальний (речовий) об'єкт, що не є документом - нерухома пам'ятка історії та культури або заклад, що має культурне значення як центр зберігання культурних цінностей, для забезпечення функціонування якого в особливих умовах або для відбудови/відновлення/реставрації якого у разі втрати внаслідок дії цих умов достатньо мати зображення його зовнішнього вигляду та офіційний документ, що містить відомості, як саме можна захистити або повністю відновити життєдіяльність/виробництво цього об'єкта відповідно до його функціонального призначення. Для застосування такого офіційного документа у разі службової (превентивний захист) чи термінової (реальні практичні дії) потреби безвідносно до наявності оригіналу в фонді юридичної особи необхідно забезпечити відтворення змісту цього документа (інформації про об'єкт) через створення копії цього документа для галузевого страхового банку даних і фонду користування, узяття її на облік в цьому фонді та здійснення її державної реєстрації. Така копія має зберігатися впродовж певного періоду, обмеженого періодом фактичного існування (потреби в існуванні) матеріального об'єкта, якого стосується її інформація. У разі втрати оригіналу документа така копія, як і будь-яка копія, примірник чи дублікат, що зберігається у складі документальних фондів органів управління, може бути використана для заміни оригіналу, з тим або іншим ступенем відповідності йому за сукупністю усіх його ознак, у тому числі усіх контекстових інформаційних характеристик.

Відповідно до такої загальної схеми потребує коригування назва четвертої підсистеми - не "об'єкти культурної спадщини", а "об'єкти культурного призначення". Відповідного коригування з метою усунення двозначності та непослідовності потребують і окремі норми Закону про СФД, передусім визначення поняття "документ СФД" у дефініціях та дотичних нормах. Мета формування четвертої підсистеми має бути такою ж, як і для інших підсистем: концентрування документів, необхідних для збереження (підтримання стану мобілізаційної готовності, відновлення, відбудови) об'єктів культурного призначення особливої суспільної значущості під час ліквідування надзвичайних ситуацій та в особливий період - з метою оперативного користування ними і термінового забезпечення відповідних служб реагування.

ДД СФД здійснює регуляторні та дозвольно-реєстраційні функції стосовно юридичних осіб у сфері СФД (Закон про СФД, ст. 6) і в цій частині, безумовно, це стосується і архівів як об'єктів суспільного значення. Але не треба зміщувати акценти на об'єкт архівної справи: ретроспективна документована інформація не є і не може бути об'єктом захисту МНС/ ДД СФД у сфері культурної спадщини.

Отже, професійний превентивний захист культурного потенціалу суспільства у проекції на архівну галузь:

- об'єктів культурних цінностей у документально-комунікаційній сфері суспільства забезпечують Держкомархів/архіви як органи управління архівною справою та діловодством і здійснюють архівні установи (у тому числі архіви, архівні підрозділи органів влади/місцевого самоврядування, юридичних осіб, музеїв, бібліотек, наукових установ) як центри зберігання та інформаційного обслуговування і/або наукові заклади та власники приватних архівних зібрань - через формування, зберігання і використання Національного архівного фонду як

загальнонаціональної джерельної бази, що є глобальною інформаційною ретроспективною системою у системі інформаційних ресурсів держави;

- автентичних документальних підсистем НАФ - з метою забезпечення безперешкодного публічного доступу до архівних документів та запобігання передчасному зношенню (старінню) носіїв інформації у процесі користування ними - здійснюють архівні установи через створення фонду користування НАФ у вигляді копій архівних документів з компактними носіями та зберігання і застосування фонду користування в архівній установі за місцем зберігання оригіналів документів або (за домовленістю з власником) в архіві, у зоні комплектування якого зберігаються оригінали;
- унікальних або особливо цінних автентичних документальних підсистем НАФ - з метою заміни втрачених (пошкоджених, зношених, виявлених відсутніми у наявності) носіїв інформації у процесі функціонального архівного зберігання та у разі виникнення надзвичайних ситуацій - забезпечують Держкомархів/архіви як органи управління архівною справою - через формування страхового фонду НАФ як сукупності його резервних дублюючих підсистем, що функціонують на засадах абсолютної недоторканості та повної сумісності з системами-прототипами;
- страхового фонду НАФ як сукупності резервних копій архівних документів здійснює спеціалізована архівна установа, що створюється в системі Держкомархіву для - на випадок виникнення надзвичайних ситуацій - централізованого зберігання страхового фонду НАФ і територіально відокремлена від місця зберігання оригіналів документів;
- архівів, музеїв та бібліотек як об'єктів культурного призначення та особливої суспільної значущості, що зберігають оригінали документів НАФ, забезпечує і здійснює ДС СФД через створення пакету мікрокопій технічної документації та наступного влиття цього пакету до СФД на об'єкти культурного призначення, що є підсистемою страхового фонду документації України - автономного банку даних, створюваного як фонд користування для обмежених категорій користувачів з метою організації (забезпечення) превентивного захисту у мирний час та - у разі виникнення надзвичайних ситуацій чи в особливі періоди - відбудови, відновлення об'єктів, у тому числі культурного призначення, критично важливих для підтримання життєдіяльності суспільного організму;
- спеціалізованої архівної установи, що зберігає страховий фонд НАФ - забезпечує і здійснює ДС СФД на тих же засадах.

Поняття РПК як таке має бути взагалі знято з розгляду як некоректне і нелігітимне, оскільки з моменту скасування Закону про охорону та використання ПК15 воно вилучено із загальної правової бази¹⁶.

5.2. Аспекти можливої співпраці

Безумовно, МНС/ДД СФД і Держкомархів/архіви як структури, що забезпечують і реалізують захист культурного потенціалу суспільства в частині його документальної спадщини, з метою підвищення ефективності виконання функціональних завдань не повинні замикатися у самоізоляції і у своїй професійній діяльності можуть і мають співпрацювати передусім у напрямках:

- · вироблення стратегії забезпечення та комплексних програм архівної безпеки у надзвичайних умовах на ґрунті загальних концептуальних засад архівної безпеки, розроблених Держкомархівом і Українським науково-дослідним інститутом архівної справи та документознавства¹⁷;
- · проведення комплексу оперативних заходів, спрямованих на підтримання в готовності сил і засобів захисту, у тому числі створення груп реагування на надзвичайні ситуації;
- · визначення видового складу об'єктів захисту СФД - з метою визначення (зміни) ступеня їх цінності як вмісту потенційної ретроспективної інформації та

відповідного коригування строку їх загального зберігання із внесенням змін до нормативної бази для експертизи цінності документів, передусім типових і галузевих переліків документів із строками їх зберігання;

- · визначення строку можливого застосування документів постійного зберігання для потреб ДС СФД - з метою коригування строку їх оперативного (динамічного) життєвого циклу та граничного строку їх зберігання в архівних підрозділах своїх утворювачів;
- · проведення спільних наукових досліджень, організації обміну досвідом і технологіями, впровадження досвіду, результатів досліджень в частині встановлення (коригування) технологічних регламентів виготовлення мікрокопій, вивчення природи носія інформації, визначення та подовження строку його придатності тощо;
- · визначення можливості використання та передавання мікрокопій СФД для влиття в СФ НАФ зі впливом строку їх зберігання в СФД (вичерпання потреби у застосуванні та переведення на архівне зберігання) та умов такого передавання;
- · узгодження професійної терміносистеми СФД відповідно до загальних нормативів та усталеної практики у сфері діловодства і роботи з документальними системами;
- · організації підвищення кваліфікації фахівців СФД у сфері роботи з документальними системами;
- · виготовлення копій СФ НАФ підприємствами СФД у разі: дотримання вимог до страхового копіювання документів НАФ, прийнятної або меншої вартості копіювання порівняно з вартістю копіювання, що здійснюється в архіві, та розташування цього підприємства поблизу архіву, що дасть можливість уникнути надмірних витрат на транспортування документів.

Безумовно, превентивний захист СФ НАФ детермінує необхідність його централізованого територіально відокремленого зберігання. Ця теза сумніву не підлягає. Таке зберігання має бути організовано. Однак не підлягає сумніву й те, що таке зберігання має бути організовано виключно в межах архівної галузі, і здійснювати його має спеціально призначена для цього архівна установа з прямим підпорядкуванням Держкомархіву, оскільки - ми ще раз наголошуємо на цьому - сфера збереження НАФ у всьому комплексі дотичних проблем є природною монополією архівної галузі, головним функціональним завданням Держкомархіву/архівів і має здійснюватися на професійній основі. Отже, ставити і розглядати цю проблему треба передусім в її економічному аспекті. І вирішувати цю проблему треба виключно на ґрунті справжнього державницького підходу, а не з позицій вузьковідомчого сепаратизму. А такий підхід передбачає всіляку підтримку в цьому напрямку з боку МНС/ДД СФД, якщо ці органи дійсно переймаються проблемою збереження культурної спадщини. Ось це - зона інтересу і захисту МНС/ ДД СФД. Якщо кожна з цих структур буде займатися своєю професійною справою і виконувати її професійно, тоді і спадщина наша "доживе" до наших нащадків. І це буде наша спільна перемога.

1. Драгомірова Л. О. Оптимальна модель організації документів Національного архівного фонду: методологія визначення і технологія створення // Студії з арх. справи та документознавства. - 2004. - № 11. - С. 111-133.
2. У всіх цитатах найменування структур подається у зазначених скороченнях.
3. З Створення страхового фонду документів НАФ: роз'яснення Держкомархіву (з переліком регіональних центрів СДФ) // Вісник Державного комітету архівів України. - 2001. - Вип. 4 (8). - С. 107-108.

4. У всьому тексті проекту стандарту послідовно замовчується саме цей факт, і навіть у списку документів, використаних як джерельна база, немає жодного документа, у назві якого фігурувало б словосполучення "страховий фонд".
5. 5 Основні правила роботи державних архівів України / Держкомархів. УНДІАСД. - К. - 2004.
6. Методичні рекомендації щодо створення та організації страхового фонду унікальних і особливо цінних документів з паперовою основою Затверджено: Наказ Держкомархіву України від 14 груд. 2001 р. № 107 "Про затвердження ..." // Держкомархів України. - К., 2001 // Вісник Держкомархіву України. - 2001. - Вип. 4 (8). - С. 97.
7. Те саме, а також - Порядок надання державними архівними установами допомоги юридичним і фізичним особам, які є власниками документів Національного архівного фонду, у поліпшенні умов зберігання, реставрації, консервації, створенні страхового фонду і фонду користування документами Затверджено: Наказ Держкомархіву України від 25 квіт. 2002 р. № 32 "Про затвердження Порядку...". Зареєстрований в Мін'юсті України 28 трав. 2002 р. за № 405/5596 // Вісник Держкомархіву України. - 2002. - Вип. 2 (10). - С. 126-128. Положення про створення і облік копій страхового фонду унікальних документів, що не є власністю держави. Затверджено: Наказ Держкомархіву України від 15 січня 2003 р. № 5 "Про затвердження...". Зареєстрований в Мін'юсті України 4 лют. 2003 р. за № 88/7409 // Вісник Держкомархіву України. - 2003. - Вип. 1 (13). - С. 38-42.
8. Положення про порядок припинення діяльності архівних установ, що не забезпечують збереженість документів Національного архівного фонду або порушують вимоги щодо їх державної реєстрації. Затверджено: Наказ Держкомархіву України від 15 черв. 2000 р. № 31 "Про затвердження Положення..." // Вісник Державного комітету архівів України. - 2000. - Вип. 3. - С. 62-66.
Про внесення змін до Положення про порядок припинення діяльності архівних установ, що не забезпечують збереженість документів Національного архівного фонду або порушують вимоги щодо їх державної реєстрації: Наказ Держкомархіву України від 21 листоп. 2002 р. № 82. Зареєстрований в Мін'юсті України 4 груд. 2002 р. за № 944/7232 // Вісник Держкомархіву України. - 2002. - Вип. 4 (12). - С. 65-66.
9. Закон України "Про інформацію" // ВВР. - 1992. - № 48. - ст. 650. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 1642-III від 06.04.2000 // ВВР. - 2000. - N 27. - ст. 213; № 3047-III від 07.02.2002 // ВВР. - 2002. - N 29. - ст. 194; № 676-IV від 03.04.2003 // ВВР. - 2003. - № 28. - ст. 214; № 1268-IV від 18.11.2003 // ВВР. - 2004. - № 11. - ст. 141; № 1703-IV від 11.05.2004. Чинна редакція від 09.06.2004.
10. Цивільний Кодекс України, ст. 319, ч. 8.
11. Порядок державної реєстрації документів Національного архівного фонду: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2002 р. № 1739 "Деякі питання формування і функціонування Національного архівного фонду". З оголошенням постанови наказ Держкомархіву України від 21 листоп. 2002 р. № 83 // Вісник Держкомархіву України. - 2002. - Вип. 4 (12). - С. 35-41, 66.
12. Те саме, з урахуванням, що документ перебуває на стадії робочого коригування.
13. (з урахуванням, що документи перебувають на стадії робочого коригування) Порядок утворення та діяльності експертних комісій з визначення цінності документів та Порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, внесення їх до Державного реєстру національного культурного надбання та зберігання: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2002 р. № 1739 "Деякі питання формування і функціонування Національного архівного

- фонду" з оголошенням постанови наказ Держкомархіву України від 21 листоп. 2002 р. № 83 // Вісник Держкомархіву України. - 2002. - Вип. 4 (12). - С. 35-41, 46-47, 66.
14. Перелік державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей. Затверджено: Наказ Міністерства культури і мистецтв України від 15 листоп. 2002 № 647 // Вісник Державного комітету архівів України. - 2002. - Вип. 4 (12). - С. 96-107.
 15. Закон УРСР "Про охорону та використання пам'яток історії і культури" // ВВР. - 1978. - № 30. - Ст. 426.
 16. Новохатський К. Є. Документ Національного архівного фонду - документальна пам'ятка історії та культури: співвіднесення понять // Архіви України. - 1999. - № 1-6. - С. 26-34.
 17. Новохатський К. Є., Скрицька (Драгомірова) Л. О. Концепція забезпечення національних інтересів України в архівній справі (проект) // Студії з арх. справи та документознавства. - 2002. - № 8. - С. 53-79.