

Розділ III

ДОКУМЕНТОЗНАВСТВО: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА

Ірина Антоненко

СУЧАСНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ З КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД)

Розроблення вітчизняного закону «Про діловодство», що розпочалося кілька років тому¹, зумовлює необхідність ознайомлення із сучасними тенденціями законодавчого унормування організації роботи із службовими документами, яку називають по-різному – «діловодство», «документаційне забезпечення управління», «керування документаційними процесами».

Аналіз зарубіжного законодавства у сфері регулювання організації роботи зі службовими документами дозволяє виділити три основних напрямки, за якими здійснюється це регулювання:

1) забезпечення максимальної інформованості суспільства, необхідної для успішного функціонування всіх його структур;

2) забезпечення прав і законних інтересів громадян в умовах функціонування сучасних інформаційних систем;

3) відповідальність державних або інших органів і громадських об'єднань за організацію і стан цієї діяльності.

Розглядаючи нормативну базу керування документаційними процесами у країнах, що накопили достатній досвід у цій сфері і займають передові позиції у розробленні методичного забезпечення організації роботи з документами як в оперативному, так і архівному станах їх функціонування (зокрема, йдеться про Австралію, Велику Британію, Канаду та США) можна виокремити певні групи нормативних актів. Першу складають закони, що регламентують загальні засади політики держави у сфері інформації взагалі. Обов'язковими для цієї групи є закони про свободу інформації та захист інформації приватного характеру. Крім вищезазначених актів, різні аспекти функціонування службових документів у державних установах регулює низка інших законів (про електронний уряд, про доступ до секретної інформації, про авторське право, про електронні угоди, про захист даних тощо).

Щодо організації роботи з документами приватного сектора, міра регулювання законодавством

є значно меншою. Як правило, існують вимоги до зберігання певних видів документів, наприклад, фінансових. Проте останнім часом спостерігається тенденція посилення уваги до документації недержавних структур. Часто це пов'язано із зростанням контролю суспільства за дотриманням норм екологічної та іншої безпеки. Так, існують підвищені вимоги до зберігання документів фармацевтичної галузі. Такі ж або подібні правові вимоги прийнято для хімічної, автомобільної та авіаційної промисловостей².

До другої групи законів належать акти, що безпосередньо регламентують роботу зі службовими документами. Відповідальність за збереженість урядових документів покладається на уповноважену архівну установу загальнодержавного рівня – національний архів. Другий блок – це закони, що регламентують роботу зі службовими документами державних установ на центральному та місцевому рівнях. Основні положення цих законів майже тотожні. Вони надають уповноваженій архівній установі право перевіряти стан роботи зі службовими документами державних установ, включають такі зобов'язання уповноваженої архівної установи, як видання стандартів і настанов з питань керування документаційними процесами та санкціонування передавання до архіву або вилучення для знищення службових документів. У США контроль за керуванням документацією федеральних установ регламентує «Акт про федеральні документи» (1950)³; у Великій Британії – «Акт про державні документи» (1958)⁴ та «Акт про державні документи» Північної Ірландії (1923)⁵; у Канаді – «Акт про бібліотеку та архів Канади» (2004)⁶, який замінив «Акт про Національний архів» (1985); в Австралії – «Акт про Національний архів» (1983)⁷. На місцевому рівні роботу зі службовими документами регламентують у Великій Британії – Закон про місцеве управління (1962 р., з поправками 1972), у США та Австралії – закони штатів, у Канаді – провінцій, а уповноваженими архівними установами є відповідні місцеві архіви.

В «Акті про федеральні документи», схваленому Президентом США у вересні 1950 р., вперше йшлося про організацію керування документальними процесами, тобто про створення та зберігання, а також знищення або передавання на зберігання до архіву документів установ⁸. «Акт про федеральні документи» 1950 р., в цілому покладаючи відповідальність за документи федеральних установ на Адміністрацію загальних служб, в той же час не передбачав створення центрального управління для керівництва програмою роботи з документами в установах. За цю роботу відповідали самі установи, тому програма носила в цілому децентралізований характер, при загальному нагляді та керівництві Адміністрації загальних служб і, зокрема, Управління з керування документальними процесами, що входило до складу Національного архіву. Як основне завдання на архів офіційно покладалося забезпечення установ методичною допомогою та стандартами. Те, що урядова програма передбачала втручання архівів в керування документальними процесами, було необхідним результатом загального розвитку – неможливо відокремити роботу зі службовими документами в установі від відбору та організації їх в архівній установі. Тому настав час, коли професійно підготовлений архівіст, який до того ж набув знання в галузі сучасної організації керування документальними процесами, зосереджував свої зусилля на тому, щоб доля службових документів вирішувалася не тільки з точки зору архівіста або службової особи, що керує документацією, а перш за все із врахуванням повного життєвого циклу документів.

Крім «Акта про федеральні документи» та «Акта про свободу інформації»⁹ організацію роботи зі службовими документами в США регламентують закони про електронний уряд, про доступ до секретної інформації, про адміністративну процедуру, про авторське право, про поширення інформації за кордоном, про економію в уряді, про рівний доступ до судочинства, про етику в уряді, про ліквідацію паперового документообігу в уряді, про реформу керування інформаційною технологією тощо¹⁰. Відповідні закони діють на місцевому рівні¹¹.

У Великій Британії Акт 1958 р. про державні документи покладає відповідальність за керування державними документами на установи. Національний архів надає консультації та настанови керуючим з документації в центральних урядових установах. Вони охоплюють весь життєвий цикл державних документів (незалежно від формату), від створення до знищення або передавання до Національного архіву.

До документів місцевих органів влади застосовують два види правового регулювання:

1) загальним обов'язком службовців місцевих органів влади є зберігати свої документи у належних умовах. Цей обов'язок випливає з давньої традиції та в основному базується на відповідних актах місцевих органів влади. Багато років головним з них були «Муніципальний корпоративний акт» 1882 р. для міст та «Акт про місцеве управління для графств» 1933 р. Ці закони встановлювали, що чиновник відповідного органу влади був службовцем, який відповідає за документи;

2) місцеві архіви керуються у своїй діяльності «Актом про місцеве управління» 1962 р., із змінами 1972 р. (які поширили дію акта 1962 р. на нові графства та їх адміністративні центри)¹².

У Північній Ірландії одна архівна установа, що виконує функції центрального та місцевих архівів, діє згідно з «Актом про державні документи» (Північна Ірландія) 1923 р.¹³

У Шотландії керуються «Актом про державні реєстри та документи» 1948 р., доповненого адміністративною угодою 1962 р., що вносить до процедур переміщення та переглядів положення подібні до тих, що діють в Англії¹⁴.

У Білій книзі «Модернізований уряд» (березень 1999) перед усіма урядовими установами було сформульовано мету створювати та керувати службовими документами в електронній формі.

Із січня 2005 р. у Великій Британії вступив у дію «Акт про свободу інформації» 2000 р. Він змінив положення доступу до державних документів Сполученого Королівства, встановлені «Актом про державні документи» 1958 р., та регулює доступ до інформації, яку зберігають більшість установ державного сектора. Державних установ Шотландії стосується «Акт (шотландський) про свободу інформації» 2002 р.¹⁵ «Акт про свободу інформації» доповнюють «Акт про захист даних» (1998)¹⁶ та «Правила, що регулюють доступ до інформації про навколишнє середовище та її поширення» (2004)¹⁷.

Лорд-канцлер у листопаді 2002 р. видав «Кодекс правил керування документацією відповідно до розділу 46 «Акта про свободу інформації», що складається з двох частин. Перша стосується керування документальними процесами всіх установ, на які поширюється дія «Акта про свободу інформації», та установ, які не входять до сфери дії цього акта, але на які поширюється «Акт про державні документи» (1958) або «Акт про державні документи» 1923 р. (Північна Ірландія). Друга частина стосується перегляду та передавання державних документів та відноситься до

III. Документознавство: історія, теорія, практика

архівів, що зберігають державні документи, та відомств, з яких ці документи передаються¹⁸.

Канадським законодавством встановлено, що система керування документаційними процесами федерального уряду діє в інтересах того, щоб інформація була доступною для забезпечення прийняття рішень в урядовому апараті та для широкої громадськості, згідно із законами про доступ до інформації та про захист інтересів громадян при застосуванні інформаційних систем. Крім того, документи повинні бути захищені від несанкціонованого доступу, розголошення, знищення або втрати, а документи, що мають постійну цінність, повинні передаватися до національного архіву («Акт про доступ до інформації», «Акт Канади про свідчення», «Акт про авторське право», «Акт про кримінальні службові документи», «Акт про готовність до надзвичайних ситуацій», «Акт про бібліотеку та архів Канади»¹⁹, «Акт про офіційні мови», «Акт про офіційні таємниці», «Акт про захист особистої інформації та електронні документи», «Акт про захист інформації приватного характеру»²⁰, «Акт про статистику»).

Казначейство Канади згідно з «Актом про фінансове управління» регулярно видає «Політику керування державними інформаційними ресурсами». Крім того, казначейство публікує політики з різних напрямів, які також стосуються тих чи інших аспектів керування документаційними процесами, а саме: доступу до інформації, захисту даних та приватної таємниці, використання офіційних мов в електронних мережах, керування інформаційною технологією, комунікації, експертизи цінності.

Першим законом Австралії, що стосувався службових документів, був «Акт про передавання до архіву або вилучення для знищення державних документів» 1925 р. штату Південна Австралія, який був включений до «Акта про бібліотеки та інститути» 1939 р. Першим загальним архівним законодавством став тасманійський «Акт про державні документи» 1943 р. Закон, що стосувався федеральних документів, був прийнятий в Австралії лише у 1983 р.²¹ Наприкінці 1990-х рр. – на початку XXI ст. на рівні штатів відбулося розроблення нового законодавства, що відбило усвідомлену необхідність привести законодавство у відповідність з новими технологіями, адміністративними структурами та очікуваннями суспільства. Ця необхідність зумовлювалася також результатами досліджень урядових установ, які свідчили, що належна організація діловодства є життєво важливою частиною ефективного та підзвітного управління. Хоча структура та деталі нового по-

коління законів в різних штатах відрізняються, та основні положення фактично подібні. На нашу думку, аналіз положень саме цієї групи законів дозволить виявити сучасні тенденції у законотворчій сфері щодо організації роботи зі службовими документами та врахувати їх у вітчизняній практиці.

Для розгляду взято чотири закони – «Акт про документи штата» (штат Новий Південний Уельс, 1998)²², «Акт про документи штата» (штат Західна Австралія, 2000)²³, «Акт про державні документи» (штат Квінсленд, 2002)²⁴, «Акт про документи Території» (Австралійська столична територія, 2002)²⁵. За класифікацією, запропонованою австралійським архівістом Крісом Герлі, це третє покоління австралійських законів, які регулюють організацію роботи з документами в державних установах та визначають повноваження державних архівів. Закони першого покоління встановили чітке розмежування між архівною установою і сферою створення документів. Акти другого покоління почали поширювати регулятивний режим за цю межу, так що регулятивні вимоги діяли як у сфері створювача документів, так і архівної уповноваженої установи. Третє покоління законів, на думку К. Герлі, взагалі покінчить з цим розмежуванням.

Розмежування сфери дії законів першого покоління проходило між документами, що належали або перебували під контролем чиновників, та тими, що перейшли за інший бік межі, під відповідальність архівної установи. У багатьох цих актах перехід цієї межі насправді перетворював документи на «архіви», визначений термін для цієї підкатегорії документів, що передаються до архіву та контролюються ним. Практично єдиним втручанням у сферу створювача документів першого покоління законів була заборона знищення документів без санкції архівної установи.

Друге покоління законів характеризується положеннями, що впроваджують регулятивний режим у діяльність створювачів документів, які в інших відношеннях вільні від нагляду і діють на свій розсуд (йдеться про положення, які накладають корпоративний контроль на практику діловодства). Прикладом цього були положення в деяких актах штатів, за якими уповноважені архівні установи інспектували приміщення відомств та надавали (з різним ступенем обов'язковості) консультації та допомогу відомствам у виконанні їхніх завдань з діловодства²⁶.

В законах третього покоління йдеться про принципи, які визначають належну організацію роботи зі службовими документами, вони встановлять результати, які потрібно досягнути, та очіку-

вання суспільства, які потрібно задовольнити. Першим законом цього покоління, який ще носив перехідний характер, став «Акт про документи штата» 1998 р. (штат Новий Південний Уельс), який надає право Державному архіву штата встановлювати «стандарти». Ці стандарти є важливим інструментом у досягненні цілей Акта.

Попередній «Архівний акт» 1960 р. цього штата не стосувався всього державного сектора. Сфера дії Акта була обмежена виявленням навмисних упущень, недогляду, відповідним тлумаченням закону та наслідками закінчення строку зберігання документів. Новий Акт має на меті встановлення правового режиму, що охоплює весь державний сектор. Одним з намірів Акта було зробити так, щоб не лишилося жодних сумнівів щодо статусу відомства, на яке поширюється дія Акта (хоча б до нього і не застосувалися основні положення). Визначення «державна установа» є всебічним і включає всі установи державного сектора. Якщо ж документи штата передані приватному наступнику державної установи, то по відношенню до документів штата така приватна особа є державною установою. Жодна установа і жоден документ будь-якого виду на будь-якому носії не може бути звільнені від обов'язку звітуватися за остаточне розміщення державних документів (передавання до архіву або вилучення для знищення) (частина 3)²⁷.

Новий Акт підкреслює відмінність між «документ штата» та «архівний документ штата» – останні є тими документами штата, над якими уповноважена архівна установа Нового Південного Уельсу взяла на себе управління. Архівні документи штата можуть існувати у «розосередженому зберіганні», – тобто архів може здійснювати «контроль» документів, які знаходяться в установі, що їх створила (або в іншому місці)²⁸.

Новий Акт вперше вводить механізм примусового виконання, за яким суд може втрутитися в адміністративний процес, якщо порушується зобов'язання, основане на законі, щоб примусити урядового чиновника або відомство виконувати це зобов'язання. Акт прямо уповноважує Державний архів звертатися до Верховного суду Нового Південного Уельсу з метою судової заборони особі, що «порушує або пропонує порушити положення цього Акта» робити це або «вимагати від особи зробити будь-який акт або річ, необхідну, щоб запобігти або виправити порушення» (п. 72). Причому «особа» визначається (п. 3) включаючи «державну установу та орган». Цей механізм діє стосовно всіх зобов'язань, передбачених новим Актом, а не тільки щодо незаконного знищення документів²⁹.

«Акт про документи штата» (1998) складається з восьми частин. У першій, вступній, частині дано тлумачення понять, що застосовуються у законі. Частина 2 «Обов'язки державних установ щодо керування документаційними процесами» покладає забезпечення виконання державною установою вимог Акта на вищу посадову особу установи (п. 10) та містить такі пункти: «Зобов'язання захищати документи», «Обов'язки щодо керування документаційними процесами», «Стандарти і кодекси усталеної практики для керування документаційними процесами», «Зобов'язання підтримувати доступність документів, залежних від обладнання, технології», «Спори між Державним архівом і державними установами», «Спеціальні положення про державні установи, що здійснюють міжурядові функції», «Засоби зберігання документів та інші послуги» (надаються Державним архівом), «Звіти Державного архіву про відповідність державних установ Акту».

Частина 3 «Захист документів штата» складається з підрозділів «Заходи захисту» (до них відносяться: заборона позбуватися документів або знищувати їх, передавати власність на документи, пересилати їх за межі штата, пошкоджувати або змінювати документи, зберігати їх у спосіб, що викликає їх пошкодження), «Нормальна адміністративна практика», «Дозвіл на продаж документів», «Дозвіл державної установи на знищення документів за винятком архівних», «Спеціальні положення щодо документів, які стосуються спадщини аборигенів».

Частина 4 «Відомство, якому надано права контролювати документи штата, що не використовуються у поточній діяльності» передає право контролю над документами штата, якими більше не користуються, Державному архіву штата. Крім того, у цій частині визначається, який документ вважається таким, що вийшов із користування (документ, якому, як правило, більше 25 років, якщо установа не прийме рішення, що документ все ще використовується для офіційних цілей. Документ може вийти з користування і раніше 25 років. Рішення установи про продовження використання документа в офіційних цілях (*a still in use determination*) не обов'язково приймається для певного документа, а натомість може стосуватися серій, груп або класу документів. При цьому установа обов'язково повинна консультиватися з Державним архівом штата. Таке рішення діє протягом визначеного періоду (до 5 років) і може бути скасоване раніше, а також може бути зроблене знову до того, як закінчився термін дії, або зроблене нове рішення. Число оновлень не обмежується. У всіх

III. Документознавство: історія, теорія, практика

випадках установа повідомляє Державний архів у письмовій формі). Крім того, у цій частині вказується, як Державний архів здійснює контроль над документами, та зазначається право установи повернути собі документи у разі необхідності у тимчасове користування.

Частина 5 присвячена питанням повернення документів штата, які з різних причин перебувають поза контролем державних установ, які за них відповідають.

Частина 6 «Публічний доступ до документів штата після 30 років» визначає правила відкриття доступу до документів та форми доступу.

Частина 7 «Уповноважена архівна установа штата та Рада» визначає основні функції Державного архіву штата, склад Ради та її функції.

Частина 8 «Різне» складається з підрозділів, які стосуються судової заборони, направленої на запобігання порушення Акта (може прийматися Верховним судом за зверненням Державного архіву), обов'язку дотримання конфіденційності щодо інформації, яка містять документи; персональної відповідальності Директора Державного архіву, членів Ради або будь-якої особи, яка діє під їх керівництвом; копіювання і публікації архівних документів штата; використання Державним архівом авторського права щодо документів штата; надання сертифікату про втрату документів; судочинство з приводу порушення Акта тощо.

«Акт про документи штата» (штат Західна Австралія) та доповнюючий його Акт про документи штата (похідні положення) були затверджені губернатором 28 листопада 2000 р. та опублікований в офіційному урядовому органі штата в «Government Gazette» 30 листопада 2001 р. «Акт про документи штата» 2000 р. (далі – Акт) є результатом наполегливої праці нинішніх і колишніх працівників Бюро документів штату (колишнього Архіву штату), Бібліотечної ради Західної Австралії, офісу парламентського адвоката та фахівців у сфері документознавства Західної Австралії.

Акт замінив положення «Акта про Бібліотечну Раду» 1951–1983 рр., які стосувалися архівних і діловодних питань. Акт посилив підзвітність державного сектора через ефективну організацію роботи зі службовими документами, передбачивши звітування безпосередньо парламенту про встановлення стандартів та здійснення моніторингу, з врахуванням нових технологічних й адміністративних тенденцій у діловодстві. Згідно з Актом документ штату визначається як будь-який запис інформації (у будь-якій формі), який створений, одержаний або зберігається урядовою або парламентською установою у процесі здійснення

їх діяльності. Документи штату можуть бути у будь-якому форматі, на якому може зберігатися інформація, включаючи карти, плани, фотографії, плівки, магнітні та оптичні носії.

Наріжним каменем Акта є інструмент звітності, що називається «план організації роботи з документами», документ, який повинен бути сформульований кожною урядовою установою. План має встановити питання, з яких установа повинна створювати документи, як організувати роботу з цими документами в контексті функцій установи та як довго їх слід зберігати. Плани представляють для затвердження Комісії з питань документів штату.

Акт формалізує статус та роль директора Бюро документів штата. Під керівництвом директора Бюро функціонує як операційний орган Комісії з питань документів штата. Директор консультує Комісію та допомагає їй у проведенні в дію Акта³⁰.

«Акт про документи штата» 2000 р. (штат Західна Австралія) складається з таких розділів:

1. Вступна частина.
2. Плани організації роботи з документами для парламентських підрозділів.
3. Плани організації роботи з документами для урядових установ.
4. Контроль за документами штата.
5. Архівні документи штата.
6. Доступ до урядових документів.
7. Повернення державних документів.
8. Комісія з питань документів штата.
9. Адміністративні питання.
10. Загальні питання.

До Акта додаються переліки установ, до яких застосовується Акт.

«Акт про документи штата (похідні положення)» 2000 р. є актом, що вносить поправки до різних актів, яких торкнулося впровадження Акта про документи штата 2000 р. Найсуттєвішими поправками було скасування (відміна) статей 22–33 «Акта про Бібліотечну раду Західної Австралії» 1851–1953 рр.

«Акт про державні документи» 2002 р. (штат Квінсленд) визначається як акт про створення, організацію роботи, зберігання та забезпечення збереженості державних документів у Квінсленді. Основною метою акта є забезпечення того, щоб державні документи Квінсленду створювалися, керувалися, зберігалися та у разі відповідності зберігалися у архіві в придатній для користування формі для блага сучасних і майбутніх поколінь, а також забезпечення доступу громадськості до документів, що підпадають під дію цього акта, відповідно до принципів «Акта про свободу інформації» 1992 р.

Розділ 2 Акта «Державні документи» містить три підрозділи: «Вступ», в якому дано визначення «державного документа», «Створення, керування, зберігання та забезпечення збереженості державних документів», «Доступ до державних документів».

Розділ 3 «Архівіст штата та Державний архів Квінсленда» складається з чотирьох підрозділів: «Загальні положення», «Функції і повноваження», «Експертний комітет з питань державних документів», «Різне».

Розділ 4 «Повноваження щодо застосування закону» складається з трьох підрозділів: «Уповноважені службовці», «Загальні повноваження», «Особливі повноваження».

Крім того, Акт має ще розділи «Різне», «Перехідні положення», «Положення щодо визнання законної сили (дій Архівіста штата)». До Акта додається словник термінів, які застосовуються в акті³¹.

«Акт про документи Території» 2002 р. (Австралійська столична територія – адміністративна одиниця Австралії) у вступній частині так визначає своїми основними цілями:

1) підтримку відкритого та підзвітного врядування шляхом забезпечення створення, керування та забезпечення збереженості документів Території;

2) забезпечення збереженості документів Території для блага нинішніх і наступних поколінь,

3) забезпечення відповідності доступу громадськості до документів принципам «Акта про свободу інформації» 1989 р.

Акт не стосується документів системи охорони здоров'я, які підлягають Закону «Про документи охорони здоров'я» 1997 р.

Акт складається з таких розділів:

– «Організація роботи з документами та нагляд за ними» (містить такі підрозділи: «Загальні положення», «Обов'язки керівника», «Керування документальними процесами», «Захист документів», «Різне»);

– «Доступ до документів» ;

– «Директор Державного архіву Території» ;

– «Наглядова рада Державного архіву Території» (містить такі підрозділи: «Створення, функції та члени ради», «Засідання ради»);

– «Різне»;

– «Доповнення і поправки до Акта про свободу інформації 1989 р.».

За впровадження «Акта про документи Території» 2002 р. відповідає Державний архів Території. Він допомагає відомствам Території задовольняти вимоги до керування документальними

процесами, як вказано в Акті, та розробляє стандарти для керування документальними процесами, якими користуються всі установи для розроблення своїх програм з організації роботи з документами.

«Акт про документи Території» 2002 р. зобов'язує кожну установу розробляти та виконувати «Програму організації роботи з документами». Вона включає вимоги до створення, організації роботи, захисту, забезпечення збереженості, зберігання, передавання до архіву або вилучення для знищення документів установи та доступу до них. Установи зобов'язані розробляти програми, що відповідають їх функціональним вимогам, використовуючи стандарти і кодекси, затверджені Директором Державного архіву Території. «Програма організації роботи з документами» установи є первинним засобом звітності і повинна бути відкритою для публічного перегляду. «Акт про документи Території» набув чинності з 1 липня 2003 р. Але частина 3 (Доступ до документів) набуває чинності з 1 липня 2007 р.³².

Що ж об'єднує закони третього покоління? Насамперед, чітко вказані обов'язки державних установ щодо організації роботи з документами. Хоча відповідні розділи законів у різних штатах названі по-різному («Обов'язки державних установ щодо керування документальними процесами» (штат Новий Південний Уельс), «Плани з організації роботи з документами» (штат Західна Австралія), «Керування документальними процесами» (Територія), «Створення, організація роботи, зберігання та забезпечення збереженості державних документів» (штат Квінсленд), але в них прописана відповідальність за належну організацію роботи з документами та їх збереженість насамперед саме установ.

Складовою законів є норми, що регламентують діяльність уповноваженої архівної установи. Як правило вони містять зобов'язання уповноваженої архівної установи видавати стандарти з питань діловодства, а установ виконувати їх, надання уповноваженій архівній установі права перевіряти службові документи, що зберігаються в установах, обов'язкову вимогу для уповноваженої архівної установи санкціонувати передавання до архіву або вилучення для знищення службових документів, а також функції архіву штата включають надання консультацій, допомоги та навчання державним установам з питань організації роботи з документами, зокрема з підготовки планів/програм організації роботи з документами та їх відповідності Акту, забезпечення доступу до документів. Архів штата також надає інформацію

III. Документознавство: історія, теорія, практика

про архівні документи з необмеженим доступом, які знаходяться на його зберіганні, та про публічний доступ до них, а також повинен створювати і вести реєстр всіх архівних документів штату, включаючи і ті, які він не зберігає³³. Найдетальніше функції уповноваженої архівної установи визначено в «Акті про документи Території» :

1) розроблення і ухвалення стандартів та кодексів з керування документаційними процесами в установах;

2) допомога у розробленні програм з керування документаційними процесами установ та поправок до них;

3) сприяння узгодженості програм керування документаційними процесами установ;

4) від імені Території або установи відновлення володіння або контролю над документами, які з будь-якої причини не перебувають під контролем установи;

5) надання консультацій установам щодо підготовки та ухвалення переліків документів із зазначенням строків зберігання в межах програм з керування документаційними процесами;

6) перевірка функціонування програми з керування документаційними процесами установи та виконання установою Акта про документи і програми та звітування про результати перевірок;

7) надання консультацій міністру з питань, що відносяться до керування документаційними процесами або застосування Акта про документи;

8) надання допомоги, консультацій на навчання установам з питань керування документаційними процесами;

9) розроблення заходів для забезпечення збереженості документів про спадщину аборигенів;

10) сприяння взаємодії між установами у підготовці показників та інших довідників, щоб допомогти у доступі до документів;

11) сприяння розробленню прийнятних програм навчання персоналу керуванню документаційними процесами;

12) від імені Території або установи досягнення домовленостей з Національним архівом Австралії або іншими інституціями про керування документаційними процесами;

13) допомога у розробленні засобів надання громадськості доступу до документів (п. 33)³⁴.

Характерним для цієї групи законів є створення міжвідомчих консультативно-дорадчих органів з питань роботи з документами. Називаються вони в різних штатах по-різному – Комісія з питань документів штата (Західна Австралія), Консультативна рада з питань документів Території (Територія), Експертний комітет з питань державних

документів (Квінсленд), Рада Державного архіву штата (Новий Південний Уельс).

Рада архіву у штаті Новий Південний Уельс складається з 9 членів, який призначає губернатор. З них чотирьох висуває міністр, відповідальний за виконання Акта про документи штата; двох – міністр, відповідальний за виконання Акта про державну службу; одного – міністр, відповідальний за виконання Акта про корпорації у власності штата; одного називають спільно Президент Законодавчої ради та спікер Законодавчої Асамблеї (він представляє парламент), останній член Ради є суддею штата, якого пропонує Верховний суддя штата. Із чотирьох членів Ради, призначених міністром, відповідальним за виконання Акта про документи штата, один представляє органи юстиції (призначається після консультацій з відповідним міністром), один – місцеве врядування, один – приватний сектор, один – історичний фах.

Функції Ради – визначення політики та стратегічних планів Архіву, затвердження стандартів і кодексів, розроблених архівом, заходів захисту документів. Директор Архіву може відвідувати засідання Ради і брати участь в обговоренні (п. 69–71)³⁵.

Експертний комітет з питань державних документів (штат Квінсленд) складається з 9 осіб. По одній особі призначають міністр, відповідальний за виконання «Акта про місцеве управління», Верховний суддя штата, міністр, відповідальний за виконання «Акта про державну службу». Міністр, відповідальний за виконання «Акта про державні документи», призначає фахівця з керування інформаційними і документаційними процесами та ще 5 осіб, які є фахівцями у тих галузях, які міністр вважатиме такими, що відносяться до функцій комітету. Функції комітету – консультувати архівіста і міністра з питань, що впливають на виконання Акт; розв'язувати спірні питання між архівістом та відповідною державною установою про обмеження доступу до документів; розглядати рішення архівіста щодо передання документів на архівне зберігання або вилучення для знищення (п. 29)³⁶.

Комісія з питань документів штату (далі – Комісія) (штат Західна Австралія) складається з чотирьох членів – Генерального аудитора, Інформаційного комісара, Омбудсмена та призначеної особи з досвідом діловодства, яка не перебуває на державній службі. Четвертий член Комісії призначається губернатором на трирічний термін.

Функції Комісії встановлені Актом та включають:

– моніторинг відповідності державних установ їх планам організації роботи з документами,

– розслідування порушень або можливих порушень Акта.

Згідно з Актом Комісія несе відповідальність за встановлення принципів і стандартів, що керують діловодством державних установ; від неї вимагається розробляти настанови, які б окреслювали вимоги до планів організації роботи з документами цих установ. Розроблення вимог до планів організації роботи з документами державних установ та затвердження цих планів є основною функцією Комісії. Плани організації роботи з документами визначають всі документи, що створює організація, строки їх зберігання, та документи, які потрібно зберігати постійно як архіви штату і які передаються до Бюро документів штату. Плани також визначають, як потрібно організувати роботу з документами в контексті з функціями установи.

Всі плани представляють на затвердження Комісії, державні установи повинні періодично звітувати Комісії, щоб показати постійну відповідність планам роботи з документами. Комісія також встановлює статус обмеженого доступу до архівних документів, які визначені в планах установ.

Щоб допомогти процесу затвердження планів організації роботи з документами урядових установ, Комісія заснувала комітет, який надає їй консультації з приводу визнання документів архівними, визначення строків зберігання для документів тимчасового зберігання та інших пов'язаних питань. Комітет є Консультативним комітетом документів штату.

Крім моніторингу відповідності урядових установ їхнім планам, Комісія має право розслідувати порушення законодавства. Комісія доповідає безпосередньо парламенту і зобов'язана надавати парламенту щорічний звіт про дію закону. Вона може будь-коли представити письмову доповідь до парламенту про порушення Акта урядовими установами.

Виконання цих функцій має на меті забезпечення дотримання центральними і місцевими установами штату оптимальної методики діловодства, і таким чином, згідно з законом, доступність для громадськості урядових документів.

Комісії з питань документів штату доручено удосконалювати стандарт діловодства у державному секторі та забезпечувати постійну збереженість урядових документів для громадян Західної Австралії. Це демонструється членством Комісії на рівні, що відповідає найвищому ступеню звітності та прозорості, що є ознакою законодавства (частина 8 Акта, п. 57–69)³⁷.

Консультаційний комітет з питань документів Території (Австралійська столична територія)

надає консультації директору Державного архіву з питань розроблення і перегляду стандартів і кодексів для керування документаційними процесами в установах, передавання на архівне зберігання або вилучення для знищення документів установ, забезпечення збереженості документів спадщини аборигенів. До складу комітету входять директор архіву, та не менше чотирьох і не більше восьми призначених міністром членів. Міністр повинен призначити принаймні по одному представнику від установ, фахових організацій з керування документаційними процесами та архівної справи, громадських асоціацій з історичних питань або питань культурної спадщини, організацій, зацікавлених у спадщині аборигенів (особа, що представляє цю категорію, повинна бути аборигеном) (п. 41–44)³⁸.

Обов'язковою складовою законів є норми, що регулюють доступ до документів державних установ. Загальним є положення, що документи вступають у період відкритого доступу через 30 років після їх створення/одержання установою. Як правило, ця норма не застосовується до документів губернатора, парламенту і судів.

У штаті Новий Південний Уельс той факт, що документ знаходиться у періоді відкритого доступу не означає автоматично, що він відкритий до публічного доступу за цим Актом. Рішення про доступ до документа приймає державна установа, відповідальна за нього, видаючи так звану директиву про доступ (*access direction*). Вона може бути двох видів – директива про відкритий публічний доступ (*open public access direction*) і директива про закриття для публічного доступу (*close public access direction*) (п. 50–51)³⁹.

Генеральний прокурор штата видає для державних установ настанови щодо питань, які треба брати до уваги, приймаючи рішення про відкриття доступу до документів. Наставови підлягають періодичному переглядові. Державні установи повинні їх враховувати, але вони не єдина підстава для відкриття документів (п. 52).

Державний архів штата може звернутися до державної установи з проханням про перегляд директиви про доступ відповідним міністром. Перегляд здійснюється протягом трьох місяців з моменту звернення за умови консультацій з архівом. Міністр може підтвердити директиву або наказати державній установі скасувати її і замінити іншою. Державна установа повинна виконати наказ міністра протягом 14 днів (п. 55A).

Той факт, що документ не відкритий до доступу за «Актом про документи штата», не впливає на право доступу згідно з «Актом про свободу

III. Документознавство: історія, теорія, практика

інформації» (п. 56). Державна установа може дозволити доступ до документа раніше періоду відкритого доступу, але має право в будь-який момент скасувати цей дозвіл. Це ж стосується і частини документа (п. 57). «Актом про документи штата» передбачено надання спеціального доступу до закритих документів. Розпорядження про надання такого дозволу ухвалює Прем'єр-міністр і він обмежується певною особою або особами чи класами осіб. Умови надання спеціального дозволу визначаються правилами (п. 58).

Архів штата може заборонити доступ до архівного документа з огляду на необхідність забезпечення його збереженості. Але архів повинен надавати копію такого документа, якщо це не перешкоджає належному забезпеченню його збереженості. «Акт про свободу інформації» не застосовується до закритих з цієї причини документів (п.59). Реєстр чинних розпоряджень щодо доступу згідно «Акта про документи штата» веде архів, від надається для ознайомлення будь-якій особі безплатно (п. 60, 61)⁴⁰.

«Акт про державні документи» (штат Квінсленд) застосовує поняття «період обмеженого доступу». Документи, до яких застосовується це поняття, класифікуються відповідальною державною установою, тобто тією, яка передає документи до архіву (звичайно, передаються документи старше 25 років). Для документів Кабінету міністрів, Виконавчої ради (п. 36, 37 «Акта про свободу інформації») та міністерств цей період починається з того дня, коли документ створено, і закінчується через 30 років після дня останньої дії з документом. Для інших державних документів період обмеженого доступу закінчується у день, вказаний відповідальною державною установою у письмовому повідомленні для архівіста під час передавання документів до архіву або у письмовому повідомленні про зміну обмеженого доступу. Дата, вказана у повідомленні, не повинна перевищувати:

– для документів, що містять персональну інформацію, 100 років з дня останньої дії з документом;

– для документів, класифікованих відповідальною державною установою як такі, що містять інформацію з питань, вказаних у п. 42, 42А, 43 або 46 «Акта про свободу інформації» (питання юстиції, національної і громадської безпеки, судочинства, конфіденційні матеріали), 65 років з дня останньої дії з документом;

– для інших документів 30 років з дня останньої дії з документом. (п. 16).

Доступ до документів, у яких не закінчився період обмеженого доступу, громадянин може

отримати у випадку одержання доступу згідно з «Актом про свободу інформації» або якщо відповідальна державна установа надасть письмове повідомлення архівісту про те, що документ класифікований як такий, до якого дозволено необмежений доступ, або доступ до документа дається на умовах, вказаних у повідомленні.

Архівіст може відмовити у доступі до документа, якщо це впливає на забезпечення його збереженості, якщо для відтворення документа потрібне обладнання, якого в архіві немає, а також якщо цього вимагають інструкції (наприклад, щодо документів, яким 100 і більше років, документів, що містять персональну інформацію, інформацію, що може зашкодити безпеці країни тощо) (п. 18)

Відповідальна державна установа може змінити повідомлення про обмежений доступ, надіславши письмове повідомлення архівісту. Архівіст, із свого боку, також може звернутися до відповідальної державної установи з проханням переглянути або письмовим повідомленням змінити обмежений доступ до документів. У разі виникнення суперечки між архівістом та відповідальною державною установою з приводу повідомлення про обмежений доступ, вони можуть звернутися за вирішенням суперечки до комітету (п. 19)⁴¹.

У штаті Західна Австралія якщо урядовий документ не є архівним, право доступу до нього визначається «Актом про свободу інформації» (п. 44). Доступ до документів з необмеженим доступом:

1) якщо документу менше 25 років і він не перебуває на зберіганні в архіві, право доступ до нього регулюється «Актом про свободу інформації»;

2) якщо документ зберігається в архіві і йому більше 25 років (навіть якщо він не зберігається в архіві), доступ визначається цим Актом та іншими писаними законами, але «Акт про свободу інформації» не застосовують.

Доступ до документів з обмеженим доступом:

1) право доступу визначає «Акт про свободу інформації»;

2) якщо зберігаються в архіві, це не документ директора або Державного архіву;

3) звергання про доступ робиться згідно з «Актом про свободу інформації» до відповідної урядової організації (п. 46).

Доступ до архівних документів, яким 75 років, відкритий, крім документів із винятково «чутливою» інформацією. Статус таких документів встановлює Комісія з питань документів штата і переглядає його не рідше одного разу на 5 років, поки документи не втратять цей статус. Обмеженим є доступ до документів, що містять інформацію про стан здоров'я особи або її інвалідність (як

визначено чинним законодавством), крім випадків, коли ця особа дозволила доступ, коли інформація у формі, яка не дозволяє встановити особу; коли документам більше 100 років (п. 47–49)⁴².

Згідно з «Актом про документи Території» документ установ відкритий для доступу, якщо пройшло 20 років з дня його створення (якщо це копія, то від створення оригіналу). Згідно з цим актом особа має право доступу до такого документу установи. Акт зобов'язує установу, до якої звернулася особа, допомогти їй зробити запит згідно з цим Актом та виконати його за прийнятний період часу. За зверненням установи директор архіву може оголосити документ таким, до якого застосовуються положення «Акта про свободу інформації» про документи, що впливають на відносини між Австралійським союзом і штатами, на виконання законів та громадську безпеку, на дотримання конфіденційності приватного життя тощо. Доступ до цих документів закривається. Державний архів Території повинен вести реєстр своїх документів, до яких застосовуються положення «Акта про свободу інформації» (п. 26–30). Акт перебачає захист від відповідальності, якщо доступ відкритий. Якщо установа відкриває доступ згідно з цим Актом до документів установи, позов про відшкодування збитків в результаті діффамації (наклепу) або порушення конфіденційності не може бути поданий проти Території, установи, державного службовця з причини надання доступу; позов про відшкодування збитків в результаті діффамації (наклепу) або порушення конфіденційності в зв'язку з публікацією, пов'язаною або яка є результатом надання доступу, не може бути поданий проти автора документа або будь-кого ще, тому що автор або інша особа надали документ установі; надання доступу згідно із законом про діффамацію або порушення конфіденційності не є дозволом або схваленням (затвердженням) публікації документа або його змісту особою, якій надали доступ (п. 31)⁴³.

Доступ до документів надається архівом, якщо документ знаходиться під його контролем, або державною установою. Форми доступу у всіх законах однакові:

- 1) надання можливості переглянути документ;
- 2) надання копії документа;
- 3) якщо документ доступний шляхом застосування обладнання (комп'ютер, проектор), використання цього обладнання;
- 4) якщо запис слів у формі фонозапису або стенографічного запису або інший закодований матеріал, надається письмове розшифрування.

Установа, що надає доступ до документів, має право брати за це плату.

Що стосується федерального закону «Архівний акт» 1983 р., то він не містить положень про керування документаційними процесами в державних установах та про їх обов'язки. Повноваження Національного архіву стосуються тільки передавання документів на архівне зберігання і вилучення їх для знищення. Навчання персоналу, відповідального за організацію роботи з документами, він здійснює на прохання установ. Це пояснюється позицією Бюро державної служба Австралійського Союзу, яке розглядало залучення архівної установи до керування документаційними процесами як втручання у його сферу діяльності. Очевидне рішення включити до закону таке стандартне право та надати його архівній установі Бюро не розглядалося⁴⁴.

Аналіз сучасного покоління законів Австралії, які регламентують роботу зі службовими документами, дозволяє зробити висновок, що ця сфера діяльності розуміється як один з основних чинників забезпечення ефективного, підзвітного державного керування. Предметом правових актів є документ – від часу його створення до функціонування в архівному стані – та обов'язки державних установ щодо цього документа.

¹ Наказ Держкомархіву від 05.04.2002 р. № 21

² *Granström C.* Legal framework for appraisal // *Comma.* – 2002. – No. 1–2. – P. 67–71.

³ *Federal Records Act of 1950* // *U. S. Statutes at Large*, 81st Congress. 2nd session. 1950 – 1951. – Vol. 64. – 1952. – P. 583 – 591.

⁴ *Cook M.* Archives Administration. A Manual for Intermediate and Smaller Organisations and for Local Government. – Folkestone, Kent: Wm Dawson & Sons Ltd, Cannon House, 1977. – P. 13.

⁵ *Public Records Act (NI) 1923.*
– <http://www.proni.gov.uk/NIRMS/1923%20act.pdf>

⁶ *Library and Archives of Canada Act.*
– <http://laws.justice.gc.ca/en/L-7.7/80647.html>

⁷ *Archives Act 1983.*
– <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/6/top.htm>.

⁸ *Federal Records Act of 1950* // *U. S. Statutes at Large*, 81st Congress. 2nd session. 1950–1951. – Vol. 64. – 1952. – P. 583–591.

⁹ *5 U.S.C. 552, Freedom of Information Act (as amended)* // *Basic Laws and Authorities of the National Archives and Records Administration.* – July 1991. – P. 44–51.

¹⁰ *NARA Basic Laws and Authorities.* – http://www.archives.gov/about_us/basic_laws_and_authorities/basic_laws_and_authorities.html;

NARA Code of Federal Regulations. – http://www.archives.gov/about_us/regulations/subchapter_b.html.

¹¹ *Bureau of Archives and Records Management.* – <http://dlis.dos.state.fl.us/barm> *The State Records Programme.* – <http://www.pd.dgs.ca.gov/recsctr/default.htm>

¹² *Cook M.* Archives Administration. A Manual for Intermediate and Smaller Organisations and for Local Government. –

III. Документознавство: історія, теорія, практика

Folkestone, Kent: Wm Dawson & Sons Ltd, Cannon House, 1977. – P. 15–16.

¹³ Public Records Act (NI) 1923. –

<http://www.proni.gov.uk/NIRMS/1923%20act.pdf>.

¹⁴ Cook M. Archives Administration. A Manual for Intermediate... – P. 17.

¹⁵ Freedom of Information Act 2000. –

<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>.

¹⁶ Data Protection Act 1998. –

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980029.htm>.

¹⁷ The Environmental Information Regulations 2004. –

<http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043391.htm>.

¹⁸ Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records under Section 46 of the Freedom of Information Act 2000. – <http://www.nationalarchives.gov.uk/policy/foi/>.

¹⁹ Library and Archives of Canada Act. –

<http://laws.justice.gc.ca/en/L-7.7/80647.html>

²⁰ The Privacy Act. – Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991. – 58 p.

²¹ Archives Act 1983. –

<http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/6/top.htm>.

²² State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>.

²³ State Records Act 2000 (Western Australia). –

<http://www.slp.wa.gov.au/statutes/swans.nsf/current%20Legislation>.

²⁴ Public Records Act 2002. –

<http://www.legislation.qld.gov.au/Legislation%20Docs/CurrentP.htm>.

²⁵ Territory Records Act 2002. –

<http://www.legislation.act.gov.au/a/2002-18/200030702-1986/pdf/2002-18.pdf>.

²⁶ Hurley C. From dust-bins to disk-drivers and now to dispersal: the State Records Act 1998 (New South Wales) // Archives and Manuscripts. – November 1998. – Vol. 26, No. 2. – P. 390–409.

²⁷ State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>.

²⁸ Там само.

²⁹ Там само.

³⁰ State Records Act 2000 (Western Australia). –

<http://www.slp.wa.gov.au/statutes/swans.nsf/current%20Legislation>.

³¹ Public Records Act 2002. –

<http://www.legislation.qld.gov.au/Legislation%20Docs/CurrentP.htm>.

³² Territory Records Act 2002. –

<http://www.legislation.act.gov.au/a/2002-18/200030702-1986/pdf/2002-18.pdf>.

³³ State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>. (п. 66); State Records Act 2000 (Western Australia). – <http://www.slp.wa.gov.au/statutes/swans.nsf/current%20Legislation>. (п. 73); Public Records Act 2002. – <http://www.legislation.qld.gov.au/Legislation%20Docs/CurrentP.htm>. (п. 24).

³⁴ Territory Records Act 2002. –

<http://www.legislation.act.gov.au/a/2002-18/200030702-1986/pdf/2002-18.pdf>.

³⁵ State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>.

³⁶ Public Records Act 2002. –

<http://www.legislation.qld.gov.au/Legislation%20Docs/CurrentP.htm>.

³⁷ State Records Act 2000 (Western Australia). –

<http://www.slp.wa.gov.au/statutes/swans.nsf/current%20Legislation>.

³⁸ Territory Records Act 2002. –

<http://www.legislation.act.gov.au/a/2002-18/200030702-1986/pdf/2002-18.pdf>.

³⁹ State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>.

⁴⁰ State Records Act 1998 (New South Wales). –

<http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/scanact.inforce/NONE/0>.

⁴¹ Public Records Act 2002. –

<http://www.legislation.qld.gov.au/Legislation%20Docs/CurrentP.htm>.

⁴² State Records Act 2000 (Western Australia). –

<http://www.slp.wa.gov.au/statutes/swans.nsf/current%20Legislation>.

⁴³ Territory Records Act 2002. –

<http://www.legislation.act.gov.au/a/2002-18/200030702-1986/pdf/2002-18.pdf>.

⁴⁴ Hurley C. From dust-bins to disk-drivers and now to dispersal: the State Records Act 1998 (New South Wales) // Archives and Manuscripts. – November 1998. – Vol. 26, No. 2. – P. 390–409.

Сергій Кулешов

ДОКУМЕНТОЛОГІЯ ЯК НАВЧАЛЬНИЙ КУРС ТА НАУКОВА ДИСЦИПЛІНА¹

В останні роки у спеціальних наукових публікаціях і на документознавчих форумах активно обговорюються можливості утвердження документології як наукової дисципліни. Промотором цієї ідеї є відомий російський бібліотекознавець і документознавець Ю. М. Столяров. В Україні її підтримує ряд вчених (Г. М. Швецова-Водка, Н. М. Кушнарєнко, М. С. Слободяник), але фактично кожний з них формує власне бачення

структури і завдань документології, а також місце цієї дисципліни в системі наук².

Слід зауважити, що перспективи формування документології обґрунтовувалися і раніше. Наприклад, відомий російський архівознавець Б. І. Лізаров писав про можливість виникнення з такою назвою галузі знань, яка б представила загальну теорію документа, що виникне у процесі міждисциплінарної інтеграції дисциплін, для яких доку-