

О. Ю. Максименкоздобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ

У даній науковій статті, на підставі аналізу доктринальних джерел, діючого законодавства у цій сфері, а також узагальнення практики його застосування автором акцентовано увагу на недоліках нормативно-правової системи, якою урегульовані відносини щодо діяльності Національного архівного фонду. Відзначено, що нормативно-правове адміністрування Національного архівного фонду – це система законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються з метою ефективного адміністрування архівних документів та функціонування архівних установ, діяльність яких направлена на збереження вітчизняної і світової культурної спадщини та самобутності Українського народу, ведення діловодства в архівах, задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізації прав та законних інтересів кожної людини.

Автором, зважаючи на особливе призначення архівів та цінність інформації, яка передається через архіви, встановлено, що система нормативно-правових актів щодо архівів, має як міжнародний характер, так і національний. При тому, що пріоритетність, відповідно до норм українського законодавства, все ж таки відведено саме міжнародним правовим актам. Встановлено, що спеціальним нормативно-правовим актом, яким урегульовано відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання архівної справи є Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», одним з головних недоліків якого є відсутність однозначного застосування вживаної у ньому термінології.

Окреслено проблеми нормативно-правового адміністрування Національного архівного фонду, аналіз яких дозволив сформулювати пропозиції до спеціального законодавства у цій сфері, зокрема Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

Ключові слова: архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використанням та зберіганням Національного архівного фонду.

Стан дослідження. Окремим питанням нормативно-правового забезпечення діяльності в сфері архівної справи були предметом дослідження таких науковців як: Г. В. Боряка, К. Є. Новохатського, Л. О. Скрицької, Р. Я. Пирога, С. Г. Кулешова, Л. А. Кисельова та інших.

Виклад основного матеріалу. Г. В. Боряк та К. Є. Новохатський наголошують, що «розвиток архівного законодавства має принципове значення не лише для реформування архівної справи, але й для захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері, зміцнення її позицій у міжнародному правовому просторі» [1, с. 10]. З даним твердженням не можна не погодитися, адже, унормована та злагоджена робота Національного архівного фонду та архівних установ дає можливість фізичним

особам реалізовувати свої права в сфері соціального захисту, наприклад, при нарахування пенсій, що безпосередньо стосується вирахування трудового стажу, об'єктивізації наявних соціальних пільг тощо. Також не слід забувати і про міжнародні архівні документи, які з плином часу стають справжнім історичним надбанням для історії українського народу.

Аналізуючи положення проекту Концепції забезпечення національних інтересів України в архівній справі [1] Л. О. Скрицька акцентує увагу на наявних правових колізіях в питаннях архівної справи і діловодства. Так, науковець до основних дестабілізуючих чинників у архівній справі відносить: відсутність стабільної державної політики щодо архівів, зокрема, відсутність чітко сформульованих завдань дер-

жави, напрямків розвитку архівної справи тощо; формалізована ієрархічна структура суб'єктів в сфері архівної справи, при цьому, залишення поза увагою питання суб'єктів приватного сектору, які також здійснюють архівну діяльність; чинна нормативно-правова база недостатньо регулює більшість напрямків архівної діяльності і не забезпечує належним чином захист національних інтересів України в архівній справі, а також не вирішує практичні аспекти діяльності архівних установ; відсутність належного фінансування архівної галузі; недостатність кадрів, а у наявних працівників несвоєчасність освоєння сучасних технологій, що обумовлено не престижністю професії архіваріуса та відповідно проблема вікового цензу кадрів; відсутність матеріально-технічного забезпечення щодо архівів, принципи і методи міжнародного співробітництва.

Також Л. О. Скрицька та К. Є. Новохатський акцентують увагу на тому, що «ситуація ускладнюється, з одного боку, правовим нігілізмом, що домінує серед представників органів влади, а з другого боку, певним законодавчим вакуумом та роз'єднаністю органів влади, силових структур, архівних установ, державних і громадських інституцій, а також недостатністю бюджетних коштів» [1, с. 79].

К. Є. Новохатський прослідковує динамічний розвиток архівного законодавства як реагування на розвиток відносин в інформаційно-документаційній і зокрема архівній сфері. Учений зазначає: «як щодо Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» важливо, аби в ньому було враховано інтереси всіх суб'єктів права, так само важливо, щоб у суміжних законах (і взагалі будь-яких нормативно-правових актах) було прийнято норми, узгоджені з архівним законом. Колізійність законів, як і неповнота, декларативність, незбалансованість з існуючими реаліями унеможливають виконання закладених у них норм» [2, с. 71-72]. Автор наголошує, що «це проявляється насамперед в інерційному вузьковідомчому погляді на проблеми, зосередженні уваги лише на державній сфері документотворення і документо-зберігання, схильності до режиму ручного керування» [2, с. 72]. В даному випадку досить гостро стоїть проблема осучаснення архівів на місцевому рівні, адже, архіви місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування є тими структурними елементами, які першопочатково здійснюють архівну функцію

з подальшим пере направленням до головного Національного архівного фонду.

В своїх дослідженнях Г. В. Папакін акцентує увагу на необхідності розгляду в єдності процесу документування та архівування та відповідно відзначає, що сучасна законодавчо-нормативна база з питань архівування документів, що визначається як основний процес у перетворенні службового документа на архівний документ є недосконалою, а закони України, нормативні акти Кабінету Міністрів та інші акти потребують удосконалення [3, с. 7]. Автор підкреслює, що «чинне на сьогодні українське законодавство, дотичне питанням архівування документів, має багато прогалин, які не дозволяють говорити про створення дієвого механізму законодавчого регулювання архіваційних процесів. Насамперед потрібний закон про діловодство, що містив би механізм правового регулювання суспільних процесів на метаморфозній стадії службовий документ архівний документ, враховуючи і специфіку електронного документа та електронного діловодства» [3, с. 8].

Р. Я. Пиріг зазначає, що архівне будівництво є невід'ємною складовою часткою національного державотворчого процесу і правове регулювання у цій сфері тільки закладається. Учений визначає, що «першочерговим завданням галузевої науки має стати розробка комплексу наукових проблем, які б склали теоретичне і практичне підґрунтя для підготовки нормативних актів по обслуговуванню Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи». У своїй сукупності вони мають скласти механізм реалізації цього основоположного документа по правовому регулюванню суспільних відносин у галузі архівної справи. Без такого механізму Закон залишається декларацією намірів» [8, с. 92-93]. Втім, на нашу думку, є не зовсім зрозумілим про які обслуговуючі закони автор веде мову. Так, окремими постановами Кабінету Міністрів України урегульовані питання порядку створення та діяльності експертних комісій; переліку платних архівних послуг; віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних тощо.

В. С. Лозицький зазначає, що однією із особливостей «архівної реформи, закріпленої нормами Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи», є те, що державну політику в галузі архівної справи визначає Верховна Рада. Головна сутність державної політики полягає в тому, що до

Національного архівного фонду України віднесений весь документальний комплекс як державний, так і недержавний, що зберігається на території України, відображає історію духовного і матеріального життя її народу та інших народів, має науково-культурну цінність, а також ті архівні документи, що зберігаються за межами України і відповідно до міжнародних угод підлягають поверненню в Україну» [4, с. 7-8]. Однак, на нашу думку, в Законі України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» все ж таки недостатньо повно визначено питання розмежування державних архівів та приватних архівів. В даному випадку варто вести мову про відповідність норм вищезазначеного Закону та Закону України «Про авторське право і суміжні права».

С. Г. Кулешов звертає увагу на «необхідність законодавчого фіксування норми про неможливість створення лише в електронній формі управлінських документів постійного і тривалого (понад 10 років) строків зберігання та таких, що містять відомості про особу, забезпечують права громадян або звільняють їх від обов'язків. Надалі, за наявності позитивних результатів апробації та функціонування СЕДД з використанням ЕЦП, це положення може бути кориговано» [5, с. 53]. Погоджуючись з Г. В. Папакіним та Л. А. Кисельовим, С. Г. Кулешов звертає увагу, що «на найближчу перспективу залишається актуальним прийняття Закону України «Про діловодство» і підзаконних актів з організації діловодних процесів» [5, с. 84]. На нашу думку, в умовах діджиталізації та запровадження електронної системи обробки документів особливої актуальності набуває проблема автоматизації документів. При чому, на нашу думку, в цьому розрізі є дві проблеми: перша, це наявність фінансових, організаційних та трудових можливостей оцифрування вже наявних документів в цифровий формат. По-друге, це забезпечення безперервного доступу до даних документів, не залежно від удосконалення електронних носіїв, всіх громадян та можливості реалізації законодавчо закріпленого права населення на отримання доступу до інформації, яка зберігається в Національному архівному фонді України.

Таким чином, науковці неодноразово акцентують увагу на необхідності приведення у відповідність законодавства, яким урегульовано відносини в сфері архівної справи, в тому числі і щодо архівів, а також удосконалення окремих його положень приймаючи до уваги вимоги

сьогодення, особливо в частині автоматизації та оцифрування архівних документів, захисту права власності на такі документи тощо. Також актуальною проблемою є відсутність в нормах законодавства розмежування правового режиму архівних документів Національного архівного фонду України та приватних архівних зібрань, відповідальності в сфері архівної справи тощо.

Зважаючи на особливе призначення архівів, цінність інформації, яка передається через архівні системи нормативно-правових актів щодо архівів має як міжнародний характер, так і національний. При тому, що пріоритетність, відповідно до норм українського законодавства, все ж таки відведено саме міжнародним правовим актам. Так, наприклад, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» визначено, що якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про Національний архівний фонд та архівні установи, застосовуються норми міжнародного договору.

Спеціальним нормативно-правовим актом, яким урегульовано відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання архівної справи є *Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»*.

Одним з головних недоліків даного Закону є відсутність однозначного застосування термінології. Так, наприклад, в ст. 1 Закону визначено, що таємний архів – це архівна установа, про існування якої не заявлено публічно. Водночас, в нормах зазначеного Закону взагалі не зрозуміло, яким чином функціонує таємний архів та взагалі, яку інформацію слід відносити до його. Натомість, ст. 15 Закону чітко встановлено пряму заборону створювати таємні архіви для зберігання таких документів. Також відзначимо, що ст. 16 зазначеного Закону встановлено, що доступ до документів Національного архівного фонду, що містять державну таємницю або іншу інформацію з обмеженим доступом, може бути обмежено виключно відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ст. 30 Закону передбачено, що державні наукові установи, музеї та бібліотеки мають право створювати архівні підрозділи для зберігання

документів Національного архівного фонду України, а також поповнювати свої фонди і колекції профільними документами. Водночас, якщо в розумінні поняття архівного фонду ми виходимо з тлумачення корінного поняття Національний архівний фонд, то з розумінням поняття «архівна колекція» виникають питання.

Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» визначено, що в архіві установи може зберігатись архівна колекція (колекції) сукупність окремих документів, що утворилися в процесі діяльності різних фондоутворювачів і об'єднаних за однією або декількома ознаками, наприклад: тематичною, номінальною, авторською, хронологічною, об'єктною тощо. Архівна колекція, утворена архівом, називається архівним зібранням [6]. Тобто, архівна колекція є архівним зібранням. Натомість, слід відзначити синонімічність законодавцем вживання термінів «архівне зібрання» та «архівна колекція», що на нашу думку, є юридично неправильним. Саме тому, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити єдину термінологію та застосувати саме термін «архівне зібрання» як це передбачено в Законі України.

Ще одним недоліком Закону є відсутність положень щодо здійснення оцифрування архівних документів. В період, коли основним технічним засобом створення, обробки, зберігання, поширення, користування інформацією є саме електронні пристрої та носії, то особливої актуальності набуває можливість отримання та подальшої роботи з архівними документами в режимі он-лайн. При цьому, доступ до такої інформації може бути як платним, так і безплатним. Оплата за користування може здійснюватися через он-лайн платежі. Реалізація, програми он-лайн архівних документів передбачає, на нашу думку, запровадження, в першу чергу, адміністрованого сайту Національного архівного фонду України; по-друге, впровадження електронних каталогів різних напрямків, путівників, міжфондових покажчиків, тематичний огляд тощо; по-третє, юридичне значення електронних документів повинно забезпечуватися шляхом підписання компетентною особою електронним цифровим підписом.

З огляду на зазначене, *пропонуємо запровадити систему «сервісного он-лайн архіву» про-*

грама, яка допоможе в режимі реального часу користувачам архівних послуг заходити на електронний сайт Національного архівного фонду України та за запитом отримувати архівні послуги через мережу Інтернет.

В продовження зазначеної пропозиції слід зазначити, що у зв'язку з її реалізацією у відповідних суб'єктів публічної адміністрації виникають не лише права, але й основний обов'язок – забезпечення процесу оцифрування архівної інформації. В контексті зазначеного *пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» і доповнити ст. 15-1 «Оцифрування архівних документів»:*

«Ст. 15-1 Оцифрування архівних документів Державні органи та органи місцевого самоврядування повинні забезпечити оцифрування електронних архівних документів необхідних для надання послуг, які можуть надаватися архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів.

Доступ до електронних архівних документів є вільним для фізичних осіб та юридичних осіб публічного і приватного права, окрім інформації, що містять відомості, віднесені до державної та іншої передбаченої законом таємниці. У випадках встановлених законом доступ до оцифрованих архівних документів може бути платним.

Електронна копія архівного документу завіряється електронним цифровим підписом уповноваженої особи, що підтверджує рівнозначність оригіналу документу».

Разом з тим, відзначимо, що на сьогоднішній день, державні архіви України ведуть роботу щодо створення принципово нових довідників – електронних версій реєстрів фондів як сегментів Національної архівної інформаційної системи. Вона розвивається як складова частина Державної програми інформатизації України [7].

Окремої уваги потребує питання чіткого визначення строків тимчасового зберігання архівних документів уповноваженими суб'єктами до їх передачі Національному архівному фонду України, які повинні бути визначені в спеціальному нормативно-правовому акті, втім даної норми не міститься в Законі. Норма щодо граничних строків приймання документів НАФ до архіву здійснюють після закінчення їх зберігання в архівних підрозділах юридичних осіб визначена п. 3.9. Правил роботи архівних установ України [8]. Вважаємо, що з метою уникнення дублювання

окремих положень законодавчих актів щодо строків, ватро доповнити ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» положеннями наступного змісту: «Строки тимчасового зберігання архівних документів уповноваженими суб'єктами до їх передачі Національному архівному фонду України визначені в Правилах роботи архівних установ України».

Наступною прогалиною, на нашу думку, є відсутність норми, що визначає засади взаємодії органів Національного архівного фонду України та інших суб'єктів публічного та приватного права. В даному разі маємо на увазі, по-перше, суб'єктів публічної адміністрації щодо взаємообумовленої роботи з архівами, тобто внутрішня взаємодія; по-друге, взаємодія структурних елементів системи архівних установ з архівними підрозділами об'єднань громадян, релігійними організаціями, а також підприємствами, установами та організаціями, заснованих на приватній формі власності; архівними установами, заснованими фізичними особами та/або юридичними особами приватного права; науково-дослідними установами, а також підприємствами та організаціями у сфері архівної справи і діловодства. Як внутрішня, так і зовнішня взаємодія є важливим дієвим інструментом для реалізації державної політики в сфері архівної справи, що допомагає на різних рівнях вирішувати поставлені перед архівами завдання, передавати професійні знання та сприяти оптимізації роботи архівів.

Саме тому, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» ст. 33-1 «Взаємодія архівних установ».

Продовжуючи досліджувати зміст спеціального нормативно-правового акту, на нашу думку, слід акцентувати увагу на проблемі відсутності чіткої правової регламентації приватних архівних зібрань, тобто зібрання архівних документів, що є власністю однієї або кількох осіб. Так, Законом лише фрагментарно звернуто увагу на дане питання, зокрема, в ст. 15 передбачено, що доступ до приватних архівних зібрань надається виключно за рішенням їх власників. Держава заохочує власників приватних архівних зібрань до розширення доступу до документів Національного архівного фонду, сприяє публікації та експонуванню цих документів на виставках і створенню до них загальнодоступного довідкового апарату (ст.15); ст. 36 передбачено, що власникам приватних архівних зібрань можуть

надаватися пільги (ст.36). Разом з тим, враховуючи цінність даних архівних документів варто окрему увагу приділити визначенню їх правового статусу, адже, наприклад, на сьогоднішній день, відсутня державну реєстрацію документів приватних архівних зібрань як складової Національного архівного фонду України. Хоча в Україні станом на 01 січня 2019 року функціонує 18 приватних архівів (із них 6 – засновані юридичними особами), в яких зберігаються документи понад 12 649 фондів, майже 436 тис. од. зб. із кадрових питань (особового складу) та понад 2 млн. 388 тис. од. зб. тимчасового зберігання.

Саме тому, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» ст. 9-1 наступного змісту:

«Ст. 9-1 Здійснення права власності на приватні архівні зібрання

Власник приватних архівних зібрань повинен забезпечувати схоронність архівних документів та дотримуватися законодавства у сфері архівної справи і діловодства. На підставі рішення експертної комісії про цінність приватного архівного зібрання, держава сприяє в здійсненні комплексу заходів щодо забезпечення збереження, відновлення приватних архівних зібрань, право власності на останні зберігається за власником приватних архівних зібрань. Архівні установи взаємодіють з власниками приватних архівних зібрань на підставі угод, як на безоплатній, так і платній основі».

Окрему групу нормативно-правових актів щодо архівів становлять акти, які визначають правовий режим інформації як змісту архівних документів. До даної групи актів, на нашу думку, варто віднести закони України: Про інформацію, Про доступ до публічної інформації, Про авторське право і суміжні права, Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років тощо.

Список використаної літератури:

1. Новохатський К. Є. Концепція забезпечення національних інтересів України в архівній справі (проект) / К. Новохатський, Л. Скрицька. Студії з архівної справи та документознавства. 2002. № 8. С. 53-79.
2. Новохатський К.Є. Архівне законодавство України (1991-2001) / К. Новохатський. Архівознавство. Археографія. Джерелознавство: міжвід. зб. наук. пр. К., 2002. Вип. 5: Архіви складова інформаційних ресурсів суспільства. С. 67-74.
3. Папакін Г.В. Сучасний стан законодавчо нормативного забезпечення архівування документів:

- погляд архівіста. Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. 2009. № 4. С. 7-16.
4. Лозицький В.С. Управління архівною справою в Україні: історія, проблеми, перспективи. Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні: доп. та повідомл. наук. конф., 15-16 березня 1995 р. К., 1996. С. 3-11.
 5. Кулешов С. Електронний документ у системі сучасного діловодства. Архіви України. 2004. № 4/6. С. 50-53.
 6. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 18.06.2015 року № 736/27181. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15/ed20180727/card2#Card>
 7. Офіційна сторінка Державної архівної служби України. URL. <https://archives.gov.ua>
 8. Про затвердження Правил роботи архівних установ України: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 08.04.2013 № 656/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0584-13>

Maksymenko O. Yu. Drawbacks of regulatory administration of the national archival fund

In this scientific article, based on the analysis of doctrinal sources, current legislation in this area, as well as the generalization of the practice of its application, the author focuses on the shortcomings of the legal system governing the activities of the National Archival Fund. It is noted that the normative-legal administration of the National Archival Fund is a system of legislative and by-laws adopted for the purpose of effective administration of archival documents and functioning of archival institutions, the activity of which is aimed at preserving national and world cultural heritage and identity of the Ukrainian people. office work in archives, satisfaction of information needs of a society and the state, realization of the rights and lawful interests of each person.

The author, taking into account the special purpose of archives and the value of information transmitted through archives, found that the system of regulations on archives is both international and national. Despite the fact that the priority, in accordance with the norms of Ukrainian legislation, is still given to international legal acts. It is established that a special normative legal act, which regulates relations related to the formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, and other major issues of archival affairs is the Law of Ukraine «On the National Archival Fund and Archival Institutions», one of the main the disadvantages of which are the lack of unambiguous application of the terminology used in it.

The problems of normative-legal administration of the National Archival Fund are outlined, the analysis of which allowed to formulate proposals to special legislation in this sphere, in particular the Law of Ukraine “On the National Archival Fund and Archival Institutions”.

Key words: *archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.*