

Ю. В. Боковикова,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ;

О. С. Гнездо,

начальник відділу організації та координації архівної справи

державного архіву Харківської обл.,

магістр державного управління,

м. Харків

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ АРХІВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

Зроблено аналіз повноважень Державного комітету архівів України та Державної архівної служби України. Проведено функціональний аналіз діяльності державних архівів областей на прикладі Державного архіву Харківської області. Виділено особливості їх законодавчого та методичного забезпечення. Визначено напрями удосконалення діяльності державних архівних установ.

Ключові слова: *державні архівні установи, функціональний аналіз, методичне забезпечення архівних установ, завдання та повноваження архіву.*

Сучасні умови розвитку України, яким притаманні спрямованість на європейську інтеграцію, пошук ефективних та результативних механізмів державного управління, прийняття обґрунтованих та своєчасних управлінських рішень, поглиблення демократизації всіх сфер життєдіяльності людини, потребують якісного інформаційного забезпечення. Ці процеси визначили провідну роль державних архівних установ, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі архівної справи, займаються організацією формування, державного обліку та зберігання документів Національного архівного фонду, всебічного використання інформації, що в ньому міститься.

Сьогодні продовжується процес реформування архівної справи, її демократизації і деполітизації, створення сучасної правової бази, розширення доступу до архівних документів, розгортання наукових досліджень в галузі архівознавства і документознавства, організації діяльності архівних установ на нових засадах господарювання, подальшого розвитку їх системи й мережі. Масштабність і значущість означених процесів, їх важливість для суспільства та органів державної влади, які приймають управлінські рішення, продовження

процесу реформування архівної справи – все це свідчить на користь актуальності обраної теми.

Сучасні дослідження присвячені переважно історії та теорії архівної справи або окремим аспектам практичної діяльності архівів. Це наукові праці Г. В. Боряка, Л. А. Дубровіної, І. Б. Матяш, Р. І. Мельника, К. Є.Новохатського, Р. Я. Пирога та ін. Окремо діяльність державних архівних установ не розглядалась, тому підґрунтям даного дослідження стали праці фахівців з державного управління, що займались питаннями формування та реалізації управлінських рішень, які досліджувались Г. В. Атаманчуком, В. Д. Бакуменком, О. П. Гаврилиним, А. О. Дегтярем, Н. М. Мельтюховою, Н. Р. Нижник, Г. С. Одінцовою, Ю. А. Тихомировим та ін.

Незважаючи на певну кількість досліджень, присвячених різним аспектам діяльності державних архівів, багато питань у цій сфері потребують більш детального аналізу, зокрема, питання: нормативно-правового регулювання, структурно-функціонального, інформаційного та кадрового забезпечення їх діяльності в системі органів виконавчої влади України.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення діяльності державних архівних установ.

Державні архівні установи це – органи державної влади спеціальної компетенції, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи Страхового фонду документації (далі – СФД), міжгалузеву координацію питань, що належать до його компетенції.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» *Систему архівних установ України* становлять [5]:

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи і діловодства (на даний час – Державна архівна служба України

- центральні державні архіви України;
- галузеві державні архіви;

- Державний архів в Автономній Республіці Крим;
- місцеві державні архівні установи;
- архівні установи органів місцевого самоврядування;
- архівні підрозділи державних наукових установ, музеїв та бібліотек;
- архівні установи, засновані фізичними особами та/або юридичними особами приватного права;
- науково-дослідні установи, а також підприємства та організації у сфері архівної справи і діловодства .

Реформування системи архівних установ розпочалося із реорганізації її вищої ланки – Державного комітету архівів України (далі – Держкомархів), який у своїй діяльності підпорядковувався Кабінетові Міністрів України.

Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» замість Держкомархіву створено Державну архівну службу України (Укрдержархів) з підпорядкуванням її Міністерству юстиції України [1]. Відповідно до цього Указу Президента України функція по реалізації державної політики у сфері створення та забезпечення функціонування системи страхового фонду документації покладена на Державну архівну службу України, у складі якої утворено Державний департамент страхового фонду документації, який є юридичною особою і діє у складі апарату Укрдержархіву.

Основними завданнями Укрдержархіву є [4]:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи СФД, а також забезпечення її реалізації;
- організація формування, державного обліку та зберігання документів Національного архівного фонду, використання відомостей, що в ньому містяться;
- координація і контроль за формуванням СФД, його утриманням і видачею користувачам копій документів страхового фонду документації, необхідних для поставлення на виробництво, експлуатацію та ремонт

продукції оборонного, мобілізаційного і господарського призначення; для проведення будівельних аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідації надзвичайних ситуацій та в особливий період, а також у сфері збереження інформації про культурні цінності, забезпечення зберігання та використання архівних електронних документів;

- здійснення контролю за діяльністю архівних установ, служб діловодства, а також управління та контроль відповідно до законодавства за діяльністю підприємств, установ, організацій СФД;

- організація проведення науково-дослідних робіт у сфері архівної справи, документознавства, археографії, та СФД.

Укрдержархів узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції і в установленому порядку подає Міністру юстиції України пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств; розробляє цільові програми розвитку архівної справи, діловодства, СФД, у тому числі мобілізаційного та оборонного призначення, визначає заходи щодо їх виконання; здійснює контроль та методичне забезпечення архівної справи і діловодства в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності.

Особливо важливим стало, відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» покладення на Укрдержархів функції по реалізації державної політики у сфері створення та забезпечення функціонування системи страхового фонду документації, зокрема: забезпечення ведення Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів, визначення функцій суб'єктів державної системи СФД та координація їх діяльності, координація діяльності міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, відповідних постачальників документів, які формують та використовують СФД,

у тому числі СФД на техногенно та екологічно небезпечні об'єкти; вирішення у межах своєї компетенції питання щодо забезпечення функціонування державної системи СФД в умовах особливого періоду та надзвичайних ситуацій тощо.

Проаналізувавши положення про Держкомархів та Укрдержархів слід відмітити, що всі основні завдання та всі 43 управлінські функції, що було визначено у положенні про Державний комітет архівів України залишилися й у Положенні про Державну архівну службу України, але їх загальна кількість збільшилася майже на 40 %. Відповідно кількість завдань збільшилась і у територіальних органах, підконтрольних Укрдержархіву.

З метою пошуку шляхів удосконалення діяльності даної системи органів влади спробуємо визначити основні недоліки, що сьогодні існують у діяльності архівних установ, на прикладі Державного архіву Харківської області.

Як усі державні архіви областей України, на даний час Державний архів Харківської області є державною установою з подвійним підпорядкуванням [7]: він є структурним підрозділом Харківської обласної державної адміністрації (далі – ХОДА), що утворюється головою обласної державної адміністрації, підзвітний і підконтрольний голові обласної державної адміністрації, а також як місцева державна архівна установа, входить до системи архівних установ України і у своїй діяльності підзвітний і підконтрольний Державній архівній службі України.

В результаті аналізу структури та функцій Державного архіву Харківської області з'ясовано, що навантаження на різні відділи архіву розподілено нерівномірно: з них найбільше внесено – до «Положення про відділ діловодного та кадрового забезпечення» (33 основних завдання) та «Положення про відділ організації та координації архівної справи» (23 основних завдання); найменше – до «Положення про відділ виготовлення копій та реставрації документів» та «Положення про відділ матеріально-технічного забезпечення і обслуговування приміщень» – відповідно по 12 основних завдань, враховуючи, що кількість працівників в усіх цих відділах є однаковою – 6 осіб.

Отже, простежується нерівномірне навантаження працівників структурних підрозділів Державного архіву Харківської області.

Згідно з Положенням про Державний архів Харківської області *основними завданнями Державного архіву області є* [7]:

– реалізація державної політики у сфері архівної справи і діловодства, здійснення управління архівною справою і діловодством на території області, координація діяльності органів державної влади, підприємств, установ, організацій усіх форм власності в питаннях архівної справи і діловодства;

– внесення до Національного архівного фонду архівних документів, що мають місцеве значення, ведення обліку та постійне зберігання цих документів, а також використання відомостей, що в них містяться;

– проведення науково-методичної роботи в галузі архівознавства, документознавства та археографії; впровадження досягнень науки, техніки, передового досвіду в практику діяльності архівних установ;

– здійснення контролю за діяльністю архівних установ і служб діловодства, забезпечення додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи

Для виконання покладених на нього завдань Державний архів Харківської області наділено достатньо вагомими повноваженнями. Зокрема, він має право:

– одержувати в установленому порядку від установ, підприємств та організацій незалежно від форм власності, громадян та їх об'єднань інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

– вимагати проведення експертизи цінності архівних документів від юридичних і фізичних осіб, які мають архівні документи, від часу створення яких минуло понад 50 років, або які мають намір здійснити відчуження, вивезення за межі України таких документів;

– звертатися до суду з позовом про позбавлення власника документів Національного архівного фонду, який не забезпечує належну їх збереженість, права власності на ці документи;

– порушувати в установленому порядку питання про зупинення діяльності архівних установ, які не забезпечують збереженість документів НАФ;

– порушувати в порядку, установленому законодавством, питання про притягнення до відповідальності працівників архівних установ, користувачів документами Національного архівного фонду та інших осіб, винних у порушенні законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи, а також про відшкодування ними збитків, заподіяних власнику документів Національного архівного фонду або уповноваженій ним особі;

– установлювати ціни на роботи і послуги, що виконуються державним архівом.

Державний архів Харківської області у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими структурними підрозділами Харківської обласної державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян.

Працівники ДАХО мають право на відвідування, за його дорученням чи дорученням Державної архівної служби, архівних підрозділів і служб діловодства органів державної влади, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, а також об'єднань громадян. Крім того, працівники архіву мають право доступу до документів згаданих установ, організацій та об'єднань громадян, за винятком тих, що згідно із законодавством спеціально охороняються.

На даний час до підконтрольної ДАХО мережі архівних установ області входять 27 архівних відділів районних державних адміністрацій (діють у кожному районі Харківської області), 6 архівних відділів міських рад міст обласного значення, 8 комунальних архівних установ (трудові архіви), 8 приватних архівних установ, а також служби діловодства, архіви та архівні

підрозділи більше ніж 300 установ, підприємств, організацій та громадських об'єднань, що є джерелами формування документів Національного архівного фонду України на території Харківської області.

У кожній області України функціонує державний обласний архів, який є самостійною юридичною особою, але входить до структури облдержадміністрації. У той же час у своїй діяльності він підзвітний і підконтрольний Державній архівній Службі України. Тому виникають проблеми, пов'язані з питанням подвійної підпорядкованості згаданих архівів.

Розглянувши переваги і недоліки підпорядкованості державних архівів областей безпосередньо Державній архівній службі України слід відмітити, що до переваг такого підпорядкування можна віднести спільну нормативно-правову базу: керуються в діяльності одним Законом України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», одними Основними правилами роботи державних архівів України, Типовими нормами часу і виробітку на основні види робіт та іншими нормативно-правовими й методичними документами. Всі напрямки роботи співпадають. Зв'язки, що виникають є прямими, вертикальними.

Серед недоліків такого підпорядкування – територіальна віддаленість розташування керуючого органу, який у відношенні до державних архівів областей здійснює здебільшого контрольні функції та надання методичної допомоги; Голова Укрдержархіву за сучасним законодавством тільки погоджує призначення на посаду директора держархіву області; структуру і штатний розпис держархіву затверджує голова ОДА; фінансування архіву здійснюється з державного бюджету.

У разі підпорядкованості державних архівів областей тільки облдержадміністраціям до переваг такого варіанту можна віднести наступне: згідно з чинним законодавством держархів області є структурним підрозділом ОДА, який підпорядковується безпосередньо заступнику голови облдержадміністрації – керівнику апарата; керуючий орган і архів працюють на підставі одного Закону «Про місцеві державні адміністрації» [6]; територіальна

зручність розташування керуючого органу; у діяльності виникають прямі, вертикальні зв'язки; голова ОДА призначає на посаду директора архіву та його заступників, затверджує структуру і штатний розпис архіву.

Але аналіз *основних функцій*, викладених у Положенні про державний архів Харківської області, свідчить про те, що ці функції є досить специфічними. Напрями діяльності ОДА та Держархіву співпадають тільки щодо виконання управлінських функцій, що становить приблизно 10 % всіх напрямів роботи архіву. Зокрема, ОДА стосуються лише такі функції:

- здійснення науково-методичного керівництва і контролю за діяльністю архівних відділів районних державних адміністрацій, архівних відділів міських рад;

- складання і подання для затвердження в установленому порядку проектів державних цільових програм; затвердження планів розвитку архівної справи в області (місті), забезпечення їх виконання;

- вжиття заходів для вдосконалення мережі державних та інших місцевих архівних установ;

- подання обласній державній адміністрації пропозицій щодо створення архівних установ для централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території району та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду (трудовах архівів);

- участь у плануванні капітальних вкладень на будівництво місцевих архівних установ.

Проаналізувавши нормативно-правову та методичну базу, якою керуються у своїй діяльності державні архівні установи України, слід зазначити, що деякі з цих документів потребують переробки або вдосконалення, оскільки не відповідають сучасному стану архівної справи в Україні. Незважаючи на те, що в основний закон архівістів – Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та у «Правила роботи

архівних підрозділів органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій» своєчасно вносяться необхідні зміни, деякі документи потребують оновлення.

Так, жодних змін не внесено до «Основних правил роботи державних архівів України» від часу їх створення (вийшли з друку ще 2004 р.) [2]. Крім того, дані Правила досі не є нормативно-правовим актом і носять методичний характер.

Вищезгадані Правила, які було схвалено колегією Держкомархіву України 03.02.2004 р. (протокол № 2), не передбачали розкриття методики і технології виконання усіх архівних робіт. Укладачі Правил пояснювали, що це є завданням комплексу методичних посібників, назви більшості яких подано у додатку до Правил, а частину посібників ще має бути підготовлено у майбутньому. У Правилах викладаються переважно основні вимоги нормативного характеру і лише в деяких випадках, враховуючи відсутність окремих посібників, робиться відступ у бік деталізації. У них, наприклад, не було достатньо висвітлено питання роботи у державних архівних установах з електронними документами.

На нашу думку, було б доцільним зосередити інформацію в єдиному нормативному документі з теорії та практики архівної справи, тобто в «Основних правилах роботи державних архівів», ніж займатися пошуком необхідного методичного посібника з якогось вузького питання.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо удосконалити «Основні правила роботи державних архівів України», урахувавши вимоги сучасної архівістики та зареєструвати їх у Міністерстві юстиції України.

Крім вищеназваного методичного посібника потребує перегляду та затвердження наказом Міністерства юстиції України збірник форм «Планово-звітна документація державних архівних установ України

Затверджений наказом Держкомархіву України від 12.11.2008 р. № 222 збірник форм «Планово-звітна документація державних архівних установ України» містить 18 форм для заповнення річних відомостей про планування та

звітність державних архівів із різних напрямів їх діяльності. Деякі з форм також передбачають наявність пояснювальних записок до них, звіт форми Ф-209 – взагалі текстовий [3].

Проаналізувавши показники, за якими потрібно заповнювати дані форми, можна зробити висновок, що деякі з них частково дублюють одна одну. Наприклад, деякі показники у пояснювальній записці до форми Ф-201 – Звіту про виконання річного плану розвитку архівної справи також потрібно вказувати у текстовому Звіті про роботу державного архіву за рік (Ф-209), аналогічно – у звітах Ф-201 і Ф-110 та ін.

Вважаємо за доцільне зменшити кількість форм планово-звітної документації державних архівних установ, провести їх уніфікацію, що також сприятиме зменшенню витрат робочого часу на виконання даного виду робіт.

Крім того, потребують внесення змін Типове положення про державний архів області та Типове положення про архівний відділ районної державної адміністрації – у відповідності до змін, які було внесено до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», Положення про Державну архівну службу України та Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887.

Покращання діяльності державних архівних установ слід здійснювати у напрямі удосконалення їх нормативно-правового забезпечення. На сучасному етапі діяльності архівних установ, коли реформу архівної справи тільки розпочато, слід більш чітко розподілити повноваження між апаратом місцевих державних адміністрацій та архівними установами. При подальшому проведенні реформування системи архівних установ необхідно звертати увагу на чинники, що будуть враховуватись при проведенні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, розглянути питання доцільності подвійного підпорядкування обласних архівів, як установ, що виконують переважно специфічні функції.

Подальші розвідки дослідження мають бути зосереджені на деталізації методичного забезпечення діяльності архівних установ в системі органів виконавчої влади України.

Список використаних джерел

1. Веб-сайт Державної архівної служби України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Archives/Arhivy-Ukr.php>].
2. Основні правила роботи державних архівів України. Схвалено колегією Держкомархіву України 03.02.2004 р., протокол № 2 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Law-base/Regulations/2004-02-3-pr.pdf>.
3. Перелік типових документів, що створюються під час діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів [Схвалено протоколом засідання ЦЕПК Держкомархіву від 30.06.2010 р. № 3. Затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2012 р. № 578/5. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17.04.2012 р. № 571/20884]. – К. : Інкунабула, 2012. – 288 с.
4. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України [Електрон. ресурс] : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 407/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13380.html>.
5. Про Національний архівний фонд і архівні установи [Електрон. ресурс] : Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-12-ВР. В редакції закону України від 13.12.2001 р. № 2888-14-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3814-12>.
6. Про місцеві державні адміністрації [Електрон. ресурс] : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page2>.
7. Положення про державний архів Харківської області : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 26.05.2010 р. № 266 зі змінами ; розпорядження голови обласної державної адміністрації від 14.12.2012 р. № 712. – Х., 2012.
8. Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації [Електрон. ресурс] : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.09 2012 р. № 887. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0202-12>.

Bokovykova J., Hnezdilo O. Improvement of government archival institutions in Ukraine.

The analyses of the powers of the State Committee on Archives of Ukraine and the State Archival Service of Ukraine have been made. A functional analysis of public records on the example of State Archives of Kharkiv region has been made. Highlight features of their legal and methodological support have been found out. The ways of improvement of state archival institutions have been determined.

Key words: public archival institutions, functional analysis, methodological support archival institutions, tasks and powers of the archive.

Боковикова Ю. В., Гнезділо О. С. Усовершенствование деятельности государственных архивных органов Украины.

Проведен анализ полномочий Государственного комитета архивов Украины и Государственной архивной службы Украины. Проведен функциональный анализ деятельности государственных архивов областей, выделены особенности их законодательного и методического обеспечения. Определены направления усовершенствования деятельности государственных архивных учреждений.

Ключевые слова: государственные архивные учреждения, функциональный анализ, методическое обеспечение архивных учреждений, задания и полномочия архива.

Bokovykova Julia, PhD in Public Administration, associate professor, assistant professor of public administration KRI NAPA, Kharkiv

Hnezdilo Olga S., the head of the organization and coordination of archives State Archives of Kharkiv region, Master of Public Administration