

УДК [930.25:340.134](477)

О. Я. ГАРАНІН*

НА МЕЖІ ЕПОХ: ДО 20-РІЧЧЯ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО НАЦІОНАЛЬНИЙ АРХІВНИЙ ФОНД

Актуалізується інформація про історію створення першого українського закону про архіви, розкриваються передумови та обставини, в яких відбувалася нормотворчість, надається оцінка прийняттю документа.

Ключові слова: Державна архівна служба України; Національний архівний фонд; архівні установи; історія України.

У грудні 2013 р. минуло 20 літ із часу прийняття Закону України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” (далі – Закон про НАФ). Закон було введено в дію Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1993 р.¹ Після прийняття першого в нашій історії спеціального галузевого нормативного акту, що мав регулювати питання архівної справи, в законодавчому полі України відбулися великі зрушення: було прийнято основний Закон України – Конституцію України; низку економічних та інформаційних законів; оновлено законодавство про культуру; дата 24 грудня стала професійним святом українських архівістів, а сам Закон про НАФ 1993 р. зазнав неодноразових змін та нової редакції.

На сьогодні перша редакція Закону про НАФ представляє собою інтерес, насамперед, як історичне джерело щодо вивчення еволюції Державної архівної служби України, становлення та розбудови української незалежності, як частини загальної історії України. І хоча прийнятий Закон обмежувався лише окремою галуззю народного господарства, не можна відкидати його загальнодержавного значення. Саме в актуалізації знань про перший український Закон про архіви, в розумінні причин та обставин, що склалися напередодні та під час його прийняття, в оцінці його наслідків для суспільства та держави, вбачається мета цієї публікації. Як зазначали автори проекту Закону, цей нормативний акт був покликаний, щоб, з одного боку, надати простір новим економічним і організаційним відносинам, що загострили проблеми архівної справи, а з другого боку, забезпечити надійну схоронність Національного архівного фонду².

Нові, не завжди очікувані результати реформ, викликані процесами перебудови, кінця 80-х – початку 90-х рр. XX ст., характеризувалися

* *Гаранін Олександр Якович* – кандидат історичних наук, директор Українського науково-дослідного інституту архівної справи та документознавства.

для українських архівістів стрімкою зміною усталених умов господарювання (про що свідчить низка відповідних наказів, як, наприклад, наказ Головархіву № 42 від 01 червня 1989 р. “Про створення тимчасової робочої групи спеціалістів по переведенню архівних установ УРСР на нові умови господарювання”³ або наказ Головархіву № 27 від 22 травня 1992 р. “Про переведення редакції журналу “Архіви України” на нові умови господарювання”⁴); формуванням нового типу мислення та плюралізму думок; загальною демократизацією суспільства з виникненням великої кількості різноманітних товариств, об’єднань, некомерційних організацій⁵; зародженням нового термінологічного апарату; змін у владних структурах, що іноді супроводжувалося не лише еволюцією, а й деградацією управлінського механізму. Все це вимагало невідкладного законодавчого регулювання в питаннях збереження культурної спадщини України. До речі, самі поняття “Національний архівний фонд”, “архівні установи”, якими оперують сучасні архівісти, були конституювані саме в цей період у Положенні про Головархів України від 21 липня 1992 р. та, за півтора року, в самому Законі про НАФ.

Яскравим прикладом процесів демократизації архівної справи у той час може слугувати створення Ради директорів центральних державних архівів та громадської ради з архівної справи, що згодом стала основою для Спілки архівістів України (далі – САУ). Рада директорів була створена відповідно до наказу Головархіву № 21 від 30 березня 1989 р. “Про створення Ради директорів центральних державних архівів УРСР”⁶. Головною прикметою часу став механізм обрання голови Ради директорів відкритим голосуванням простої більшості голосів її членів. Рада директорів створювалася з метою вдосконалення управління архівними установами республіканського підпорядкування, підвищення рівня їх самостійності у вирішенні питань виробничої діяльності й соціального розвитку. Уявити існування подібної інституції в радянській системі демократичного централізму до 1985 р. досить важко.

Спілка архівістів України офіційно розпочала свою роботу з установчого з’їзду, що відбувся в Києві 05 березня 1991 р. У ньому взяли участь 88 делегатів – працівників республіканських архівних установ, державних обласних, районних та міських архівів, партархівів, наукових закладів, вчн, вчених-істориків, ветеранів архівної справи тощо. Очільник Головархіву Б. В. Іваненко підкреслив, що Головархів позитивно ставиться до організації САУ та обіцяє підтримувати її діяльність. З’їзд оголосив про створення Спілки архівістів, про створення керівних органів САУ, затвердив її статут. Першим Головою Правління Спілки було обрано заступника директора Інституту історії України АН УРСР, доктора історичних наук, професора С.В. Кульчицького⁷, а загальний склад правління САУ сягнув 37 осіб⁸. Таким чином, уперше в історії української архівістики була створена громадська організація

з метою сприяння розвитку архівної справи в Україні та задоволення захисту наукових, творчих, економічних, соціальних та інших спільних інтересів своїх членів.

Одним із першочергових завдань у діяльності САУ визначалося участь у підготовці Закону про архіви зі створення Архівного фонду України та підготовці інших нормативних документів з архівної справи⁹. До складу авторського колективу і робочої комісії Головархіву з підготовки законопроекту увійшла значна частина керівників новоствореної організації. Питання роботи над Законом неодноразово розглядалися на пленумах Правління Спілки, а текст готового проекту широко обговорювався в місцевих осередках САУ. Разом із керівництвом архівної служби, Радою директорів центральних архівів вона послідовно доводила державне значення архівної справи, а після прийняття Закону України про НАФ її діяльність була зорієнтована на забезпечення реалізації норм прийнятого закону, розробку відповідних підзаконних актів¹⁰.

У зв'язку з підготовкою, а потім і прийняттям нового Закону про архіви, однією із громадських трибун, що надавала можливість фахівцям архівної галузі, історикам, правознавцям виступити із роз'ясненням норм нового Закону, довести читачам інформацію про хід його реалізації, поділитися своїми думками та перспективами з приводу майбутньої долі Закону, стали сторінки журналу "Архіви України". Саме в рубриках "Актуальне інтерв'ю" та "Дискусія про архіви" сьгоднішні дослідники минулого Державної архівної служби України можуть почерпнути цікаві факти з історії прийняття першого Закону про архіви, вступити в заочну полеміку з авторами тогочасних публікацій.

В інтерв'ю журналу за 1990 р. К.Є. Новохацький (на той час начальник відділу організаційно-планової і науково-методичної роботи Головархіву УРСР) наголошував на тому, що у зв'язку зі зміною механізмів господарювання як в цілому в республіці, так і для державних архівних установ зокрема, виникнення та утвердження нових соціально-політичних взаєностосунків, змін у низці нормативних документів, підвищенням ролі самостійності архівів і зняття "дріб'язкової опіки з боку Головархіву", дедалі гостріше відчувається потреба у законодавчому акті про архіви. На цей час Головархів республіки повинен скористатися своїм правом законодавчої ініціативи¹¹. На реалізацію зазначеного права законодавчої ініціативи 20 серпня 1991 р. Головархів видав наказ № 34 "Про створення комісії по підготовці проекту Закону УРСР про архіви"¹². Проте, політичні зміни, пов'язані із проголошенням української незалежності та розвалом СРСР, пригальмували цей процес.

10 лютого 1992 р. наказом № 5 з основної діяльності Головархіву "Про внесення змін до складу комісії по підготовці проекту За-

кону про архіви” була створена відповідна комісія¹³, що приступила до опрацювання тогочасних чинних нормативно-правових актів з архівної галузі та суміжних галузей народного господарства, проектів законів, підготовлених у 1990-1991 рр., а саме: проекту Закону Союзу РСР “Про архівний фонд СРСР” та проекту Закону України “Про архівний фонд України і архіви” тощо. Вже для безпосередньої роботи над текстом нового проекту Закону України про архіви і подальшої його підготовки для розгляду утвореної комісії було видано наказ № 19 з основної діяльності Головархіву від 15 квітня 1992 р. “Про склад робочої групи по створенню проекту ЗУ про архіви”¹⁴. До складу робочої групи увійшли: д.і.н., проф. С.В. Кульчицький (на той час заступник директора Інституту історії України АН України), к. і. н. Р. Я. Пиріг (на той час директор Центрального державного архіву громадських об’єднань), к.ю.н. І. Б. Усенко (на той час старший науковий співробітник Інституту держави і права АН України), К. Є. Новохацький (на той час начальник відділу Головархіву), Г. В. Портнов (на той час начальник відділу Головархіву). За їх свідченнями, робота над проектом нового Закону зайняла багато місяців кропіткої праці та вимагала від усіх активного використання набутих знань і фахового досвіду.

Як зазначав начальник Головархіву Б. В. Іваненко, в концепцію Закону було покладено важливі основоположні моменти: 1) законодавчо повинна регулюватися уся сукупність цінних архівних джерел, що є на території України, незалежно від того, в якій власності вони перебувають. Саме тому вводиться поняття “Національний архівний фонд”; 2) принципи і підходи в цьому регулюванні повинні бути єдиними, незалежно від форми власності на документи. Саме для забезпечення такої єдності і вводиться механізм державної реєстрації всіх документів Національного архівного фонду; 3) юрисдикція держави над архівним фондом не порушує корінних прав ні власника документів, ні користувача ними. Обмеження прав володіння, користування і розпорядження спрямовані лише на забезпечення їх схоронності і належності Україні; 4) для забезпечення єдності принципів схоронності документів передбачається створення на єдиних засадах системи архівних установ¹⁵.

Перший розгляд законопроекту відбувся у Верховній Раді України 05 лютого 1993 р. Після виступу з основною доповіддю начальника Головархіву Б. В. Іваненка та виступу із співповіддю від Комісії Верховної Ради України з питань культури та духовного відродження народного депутата Я. І. Дмитришина в обговоренні законопроекту виступили п’ять народних депутатів: Ю. А. Гайсинський, А. Л. Зінченко, С. П. Павлюк, О. І. Піскун, С. Г. Пушик. Кожен із доповідачів підкреслив необхідність та важливість прийняття архівного закону. Як наслідок, депутати одноголосно проголосували за схвалення законопроекту в першому читанні, а Комісії Верховної Ради з питань куль-

тури та духовного відродження було запропоновано підготувати його до прийняття із залученням авторів законопроекту¹⁶. А вже 24 грудня 1993 р. закон без постатейного обговорення було майже одностайно прийнято.

На нараді директорів центральних державних архівів України, що проходила 13 січня 1994 р., начальник Головархіву України Б.В. Іваненко зазначив із цього приводу, що 1993 р. був роком боротьби за прийнятий Закон. Він забрав масу нервів, сили, часу, доки пробивався через нову ілюзорну демократію та нову страшну бюрократію, але Закон є, і тепер архіви в Законі. Зараз Закон знаходиться на доопрацюванні у комісіях Верховної Ради, можливо на наступному тижні буде підписаний Президентом України¹⁷.

Після прийняття Закону нормотворча робота над удосконаленням архівного законодавства не припинилася. В наказі Головархіву № 6 від 01 лютого 1994 р. “Про підготовку підзаконних актів з питань архівної справи, що підлягають затвердженню Кабінетом Міністрів України”¹⁸ наводився перелік документів, що мали розробити відповідальні працівники Головархіву відповідно до статей прийнятого Закону. Мова йшла про розробку принципів і критеріїв визначення цінності документів із метою включення їх до НАФ або виключення з нього, про порядок створення та діяльності експертних комісій, про порядок державної реєстрації документів НАФ, про порядок занесення документів НАФ до унікальних документальних пам’яток, включення до Державного реєстру національного культурного надбання, про порядок видачі ліцензій на використання документів НАФ із метою отримання прибутку. Загалом передбачалося створення близько декількох десятків підзаконних актів. Частина з них була реалізована, частина так і залишилася на папері.

За кілька років після набуття чинності Закону про НАФ його розробник І. Б. Усенко, порівнюючи відповідність норм архівного Закону щойно прийнятій у 1996 р. Конституції України¹⁹ зазначав, що в цілому архівний Закон відповідав і букві, і духові Конституції, проте практичне застосування його положень мало досить обмежений, однобічний характер. Зокрема, у центрі уваги архівістів постійно перебували лише окремі норми (про платні послуги, про податкові та інші пільги, про галузеву належність окремих ланок системи архівних установ), а на інші норми уваги не зверталось або навіть ними знехтувано. Дослідник указував на невідповідності тогочасному Закону створення окремих галузевих архівів та низку інших недоліків.

Через кілька років після прийняття Закону інший його автор С. В. Кульчицький серед недоліків цього документа називав його певну декларативність, що була пов’язана, насамперед, із відсутністю коштів на вдосконалення інформаційної служби архівів. Так, проблемі вико-

ристання документів у новому Законі було присвячено окремий VI-й розділ, проте, щоб зазначені норми документа запрацювали, архівісти повинні мати технічну можливість швидко знайти і зробити доступною потрібну інформацію²⁰. Критики у бік прийнятого Закону вистачало, що і призвело до появи його нової редакції.

Проте, як у подальшому зазначали автори Закону, саме прийняття цього акту мало неабияке значення для долі українських архівів. Він конституював поняття “Національний архівний фонд”, “архівні установи”, увів їх до правового простору. Процедура прийняття Закону привернула увагу суспільства до значення й ролі архівів. Таким чином було зроблено певний внесок у розв’язання головної проблеми архівної справи – усвідомлення суспільством справжньої ролі архівів²¹. Цей закон відіграв визначну роль у законодавчому забезпеченні архівної справи, відкритості і доступності архівів, їх динамічному поповненні новими документаційними надходженнями, більш широкому задоволенні потреб громадян і держави в архівній інформації. Прийняття закону дало помітний імпульс наступному розвитку правової бази архівної справи. Це дозволило завершити підготовку низки нормативно-методичних актів, методичних документів²².

Отже, констатуємо, що факт прийняття Закону про НАФ 1993 р., прийнятого не по залишковому принципу, а в період зламу епох, на етапі складного державного будівництва, оцінюючи характер парламентських дебатів, сприйняття Закону в депутатському середовищі і результатів голосування у Верховній Раді України, професійного рівня авторів документа та його критиків, свідчили про високу значущість архівів і архівної справи для українського суспільства. Поява Закону сприяла розробленню нормативно-правової та методичної бази архівної галузі, стала поштовхом до заснування нових архівних інституцій, загального реформування та подальшого розвитку архівної системи України відповідно до вимог часу. Основної мети, заради якої приймався цей Закон, було досягнуто.

¹ Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1993 р. № 3815 – XII “Про порядок введення в дію Закону України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” // Архіви України. – 1993. – № 4–6. – С.3.

² *Усенко І. Б.* Закон України про Національний архівний фонд і архівні установи: перед першим читанням // Архіви України. – 1992. – № 1–3. – С. 7–8; *Новохатський К. Є.* Мета – реалізація державної політики в архівній справі // Архіви України. – 1992. – № 4. – С. 8–9; *Новохатський К. Є.* “Сила закону – в державному мисленні його виконавців” (Впроваджуємо в життя Закон України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” // Архіви України. – 1994. – № 1–6. – С.7–8.

³ ЦДАВО України, ф. 14, оп. 2, спр. 3534, арк. 164.

⁴ ЦДАВО України, ф. 14, оп. 8, спр. 1, арк. 58.

⁵ *Новохатський К. Є.* Так починалася спілка... // *Архівіст: Вісник САУ.* – К, 1999. – Вип. 1(4). – С. 11.

⁶ ЦДАВО України, ф. 14, оп. 2, спр. 3534, арк. 47–48.

⁷ Установчий з'їзд Спілки архівістів України // *Архіви України.* – 1991. – № 2. – С. 3–4.

⁸ Склад правління Спілки архівістів України // *Архіви України.* – 1991. – № 3. – С. 15–16.

⁹ Звернення установчого з'їзду Спілки архівістів України до органів державного управління, установ, організацій, підприємств, громадських організацій, діячів науки і культури, громадян України та співвітчизників за її межами // *Архіви України.* – 1991. – № 2. – С. 4–5.

¹⁰ Нариси з історії архівної справи в Україні. – К., 2002. – С. 599–601.

¹¹ *Новохатський К. Є.* Щоб архіви не “здали в архів” // *Архіви України.* – 1990. – № 6. – С. 5–8.

¹² ЦДАВО України, ф. 14, оп. 2, спр. 1, арк. 8–9.

¹³ Там само.

¹⁴ ЦДАВО України, ф. 14, оп. 8, спр. 1, арк. 35.

¹⁵ Верховна Рада України схвалила у першому читанні проект Закону України “Про національний архівний фонд і архівні установи” // *Архіви України.* – 1993. – № 1–3. – С. 5.

¹⁶ Там само. – С. 9.

¹⁷ Архів Державної архівної служби України. Протоколи №№ 1–10 засідань Колегії Головного архівного управління при Кабінеті Міністрів України за 1994 рік. – С. 11.

¹⁸ Архів Державної архівної служби України. Накази начальника Головархіву по основній діяльності за 1994 рік. – С. 7.

¹⁹ *Усенко І. Б.* “... Архівний закон відповідає і букві, і духові Основного Закону України” // *Архіви України.* – 1996. – № 4–6. – С. 19–20.

²⁰ *Кульчицький С. В.* “Слід прогнозувати зростання громадської активності в архівній справі” (Впроваджуємо в життя Закон України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” // *Архіви України.* – 1995. – № 4–6. – С. 29–30.

²¹ *Новохатський К. Є.* Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ // *Архіви України.* – 2000. – № 1–3. – С. 5.

²² *Пиріг Р. Я.* Архіви України на межі тисячоліть // *Архіви України.* – 2001. – № 3. – С. 3.

Актуалізується інформація об історії створення першого українського закону об архівах, розкриваються передумови і обставини, в яких відбувалося нормотворчество, дається оцінка наслідків прийняття закону.

Ключевые слова: Государственная архивная служба Украины; Национальный архивный фонд; архивные учреждения; история Украины.

There are given the information on the history of preparing of the first Ukrainian law on archives, background and circumstances of this law adopting. Also the author gives the appraisal of the adoption of the document.

Key words: The State Archival Service of Ukraine; the National Archival Holdings; the archival institutions; the history of Ukraine.