

Зміни в архівному

законодавстві щодо експертизи цінності документів



Світлана Сельченкова

*кандидат історичних наук, директор
Департаменту діловодства, формування,
зберігання та обліку документів Національного
архівного фонду Державної архівної служби
України*

10 січня 2012 року Верховною Радою України прийнято у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо експертизи цінності документів), який було підготовлено Державною архівною службою України. Законопроект жваво обговорювався депутатами і привернув увагу ЗМІ. Оскільки деякі професійні терміни і процедура проведення експертизи цінності документів не завжди правильно розуміються, архівісти надають свої роз'яснення.

Жодне суспільство не в змозі зберегти всю створювану ним документацію, тому принципове значення для відбору документів на постійне (довічне) зберігання має їх цінність. Необхідність проведення експертизи зумовлена нерівноцінністю документів як джерел інформації. Одні документи містять цінну інформацію про політичне, наукове та культурне життя суспільства, розвиток народного господарства, роботу державних органів тощо. Інформаційне значення інших документів не виходить за межі вузькопрактичних цілей. Відбиваючи організаційні, адміністративні й господарські питання, вони є лише засобом забезпечення оперативної діяльності підприємств, установ, організацій (далі – установ), тому їх роль як джерел наукових досліджень

незначна. Є документи, що містять інформацію, яка втрачає своє значення майже відразу ж після їх створення. Отже, значення інформації впливає на можливість та тривалість використання документів і визначає тим самим строки їхнього зберігання.

Призначення експертизи цінності документів полягає в тому, щоб визначити, які документи з найбільшою повнотою відповідають цілям забезпечення держави, науки, суспільства, а також і окремих громадян необхідною інформацією. Документи, що містять цінну інформацію, після закінчення строків можливого користування ними в оперативній діяльності установ надходять на постійне (довічне) зберігання до державних або інших архівних установ, що відповідно до законодавства мають право постійно зберігати документи. Документи довідкового та інформаційного значення зберігаються в архівних підрозділах (архівах) установ протягом строків можливого користування ними, після чого знищуються.

Вибір пріоритету більш цінного перед менш цінним складає основу теорії оцінки і відбору документів на постійне або тривале зберігання у більшості розвинутих країн. Однак серед архівної спільноти відбуваються постійні дискусії стосовно критеріїв оцінки і відбору документів для зберігання. Критерії не є сталою категорією, оскільки змінюються під впливом різних чинників, наприклад розвитку державного апарату, процесів документування, кількості документації. Залежно від історичних умов одні критерії втрачають своє значення, на зміну їм з'являються інші. Підходи щодо експертизи цінності документів постійно вдосконалюються. Нормативно-методичну базу роботи з оцінки документів для довгострокового зберігання в архівах країн ЄС складають законодавчі та інші юридичні акти з інформації, діловодства й архівної справи, які стосуються основних питань експертизи цінності документів: що відібрати та зберегти, а що знищити для оптимізації обсягу відомостей і документів про минуле.

Якщо звернутися до історії, то можна простежити, що спочатку відбір документів на архівне зберігання здійснювався стихійно, за певними традиціями, а згодом був унормований відповідними актами. Становлення експертизи цінності документів у більшості розвинутих країн, у тому числі й колишньому СРСР, припадає на 30-ті роки ХХ ст. Архівісти спочатку приділяли увагу відбору документів для знищення, однак поступово розвиток моделей експертизи стали вести у напрямку т. зв. «позитивного методу», спрямованого на відбір документів на зберігання, а не для знищення.

Наприкінці 50-х – початку 60-х років минулого століття у зв'язку із значним збільшенням числа документації в установах відбулися істотні зміни в завданнях і організаційно-методичних формах проведення експертизи. У цей період формуються наукові принципи та критерії експертизи цінності документів у радянському архівознавстві. Радянська теорія експертизи цінності будувалася на досить об'єктивній основі, однак, як і інші гуманітарні теорії в СРСР, була надто заідеологізованою. Під час визначення цінності документів поряд з принципами історизму, комплексності і всебічності застосовувався принцип партійності. Комплектування державних архівів за принципом партійності спричинювало відбір на постійне зберігання документів, що відображали інтереси партії і робітничого класу.

Проте безперечним надбанням радянського архівознавства було створення достатньо ефективного інструментарію відбору цінних документів для поповнення документальної спадщини суспільства, що застосовують і нині. Основу експертизи цінності документів складала система принципів і критеріїв. До критеріїв експертизи цінності радянське архівознавство відносило: значення змісту документів, значення фондоутворювача, авторську приналежність документів, повторюваність інформації, ступінь збереженості документів архівного фонду, значення

подій, часу й місця створення документів, фізичний стан документів, палеографічні, мовні, художні й інші особливості документів, юридичну силу документів [1, с. 67-87].

Сутність експертизи цінності та відбору документів на постійне зберігання полягала у збереженні оптимального обсягу документів, тобто при мінімальній кількості архівних документів забезпечити максимум інформації, що міститься в них, за допомогою функціонального аналізу фондоутворювача та його документів. Ці підходи застосовували архівісти більшості країн. Функціональний аналіз фондоутворювача є одним із найважливіших критеріїв, що застосовують на сучасному етапі архівісти в країнах ЄС.

З набуттям у 1991 р. державної незалежності архівісти України зосередилися на створенні нормативної та методичної бази в сфері архівної справи та діловодства. Зміни, що відбулися в житті суспільства, різних сферах його діяльності, знайшли відображення в архівному законодавстві, певною мірою позначилися на теорії експертизи.

Відповідно до архівного законодавства України, Національний архівний фонд (далі – НАФ) – це «сукупність архівних документів, що відображають історію духовного і матеріального життя українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації», а документ НАФ – це архівний документ, культурна цінність якого визнана відповідною експертизою [2, ст. 1]. Поняття «культурна цінність» увібрало в себе всі інші значення документа (історичне, наукове, соціальне, економічне, політичне, соціальне, суспільне).

Нині в Україні основу експертизи цінності документів складають розроблені радянським архівознавством наукові та організаційно-методичні засади експертизи: принципи і критерії експертизи, система переліків документів, структура експертних органів, принципи співпраці між державними архівами і фондоутворювачами. Однак, зберігши наступність з радянською теорією експерти-

зи, сучасне українське архівознавство надбало низку нових, принципово важливих положень, відмінних від попередніх. Насамперед, це – деідеологізованість, позапартійність.

У теперішньому українському архівознавстві експертиза цінності документів розуміється як певний спосіб (метод), за допомогою якого, на підставі функціонального аналізу фондоутворювачів (тобто їх структури, функцій, компетенції, видів діяльності і взаємозв'язків), всебічного вивчення документів (типів, видів, форм, змісту), застосування конкретних нормативних і методичних посібників (переліків документів, номенклатур справ), відбирають документи для внесення до складу НАФ та визначають строки зберігання документів залежно від їхнього історичного, наукового, культурного, соціально-правового чи практичного значення, здійснюють віднесення документів НАФ до категорії унікальних, їх грошову оцінку, а також вилучення документів із НАФ.

Поняття експертизи цінності унормовано постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експертизи цінності документів» (далі – постанова Кабінету Міністрів України № 1004) від 08.08.2007 р. № 1004 і трактується як «всебічне вивчення документів із метою внесення їх до Національного архівного фонду або вилучення з нього, проведення грошової оцінки документів зазначеного Фонду, віднесення їх до категорії унікальних і встановлення строків зберігання документів, що не підлягають внесенню до Фонду» [3, п. 2]. Вносять документи до НАФ або вилучають з нього лише через процедуру експертизи цінності документів.

Під час проведення експертизи українські архівісти застосовують три групи критеріїв: походження – функціонально-цільове призначення юридичної особи (фондоутворювача), значення фізичної особи (фондоутворювача) в житті суспільства, час і місце створення документа;

зміст – значущість інформації, що міститься в документі (унікальність і типо-

вість), її повторення в інших документах, вид документа, оригінальність;

зовнішні ознаки – форма фіксації та передачі змісту, засвідчення і особливості оформлення документа, стан його збереженості [3, п. 7].

Інтерпретацію критеріїв експертизи та застосування їх у сучасних умовах розглянуто в науково-методичному посібнику «Експертиза цінності управлінських документів: історія, теорія, методика» [4].

Проведення експертизи цінності документів здійснюється під контролем та науково-методичним керівництвом експертних комісій. Відповідно до «Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 1004 [3], розгляд пов'язаних із формуванням НАФ питань, зокрема укладених за результатами експертизи цінності документів, та прийняття по них відповідних рішень здійснюють такі експертні комісії:

Центральна експертно-перевірна комісія Державної архівної служби України (далі – Укрдержархів);

експертно-перевірні комісії центральних та галузевих державних архівів, Національної академії наук, Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державних архівів областей, м. Києва і Севастополя;

експертні комісії архівних відділів райдержадміністрацій, архівних відділів міських рад, а також експертні комісії державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності;

фондово-закупівельні комісії музеїв, що перебувають у державній чи комунальній власності;

експертно-оцінні комісії бібліотек, що перебувають у державній чи комунальній власності.

Отже, проведення експертизи цінності документів здійснюється під контролем

та науково-методичним керівництвом експертних комісій різного рівня. Кожна комісія має різні повноваження щодо розгляду питань, пов'язаних з експертизою цінності. Так, наприклад, остаточне рішення про вилучення документів із НАФ, віднесення документів НАФ до унікальних може прийняти лише Центральна експертно-перевірна комісія Укрдержархіву, яка розглядає відповідні акти, подані експертно-перевірними комісіями [3, п.18].

Найефективнішим інструментом експертизи, за допомогою якого забезпечується надходження на постійне зберігання найцінніших документальних комплексів, тобто формування НАФ, є переліки документів – систематизовані списки видів документів із нормативно встановленими строками їхнього зберігання [5, с. 17].

Сучасне архівознавство має багаторічний досвід розроблення і застосування різних видів переліків документів. Вони є також поширеними нормативно-методичними посібниками для проведення експертизи цінності у багатьох країнах, зокрема в країнах ЄС.

Переліки обмежують архівістів від односторонньої, суб'єктивної та в окремих випадках навіть упередженої оцінки значення документів, регламентують складний процес експертизи та полегшують її проведення.

Усі види переліків є системою нормативних документів і методичних посібників в галузі експертизи. Ця система посібників, охоплюючи величезну масу документів, правильно орієнтує на забезпечення збереженості документів.

У системі переліків головна роль належить перелікам документів зі строками зберігання (типовим і відомчим), оскільки вони дають змогу раціонально вирішувати питання відбору документів на постійне зберігання ще на стадії діловодства. Конкретні строки зберігання для документів у переліках встановлюються з урахуванням інтересів держави, громадян, установ на основі відповідних правових норм, а також багаторіч-

ного досвіду роботи установ та архівів щодо використання документів.

Типові переліки включають назви видів документів, створених під час виконання загальних для всіх установ функцій управління. Вони уніфікують строки зберігання однорідних документів у різних установах і сприяють систематичному вивільненню архівних підрозділів (архівів) установ від документів, строки зберігання яких минули.

Відомчі (галузеві) переліки охоплюють специфічну документацію, створювану в процесі діяльності установ певної сфери діяльності або галузі.

Строки зберігання документів, встановлені типовими переліками, є обов'язковими для всіх установ незалежно від форми власності, а строки зберігання, визначені відомчими (галузевими) переліками, є обов'язковими для всіх установ, що входять у систему відповідного міністерства, центрального органу виконавчої влади або центрального органу. Порядок затвердження і погодження переліків документів встановлено нормативно-правовими актами (положенням про Укрдержархів та постановою Кабінету Міністрів України № 1004).

З часом переліки стають застарілими і потребують перероблення через кожні 10-15 років після введення їх у дію. Так, наприклад, на сьогодні Укрдержархів підготував і подав на державну реєстрацію до Мін'юсту нову редакцію Переліку типових документів, що створюються в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів (1998 р.).

Теоретичним підґрунтям при укладанні всіх видів переліків на сучасному етапі є основні принципи та критерії експертизи цінності. Під час укладання переліків документів зі строками зберігання документи вивчають й аналізують із позицій двох наукових дисциплін: архівознавства (визначається інформаційна цінність документа

як історичного джерела, увага приділяється не окремим документам, а їхнім комплексам) та документознавства (враховується інформаційна й оперативна цінність документа як носія інформації, що функціонує в сучасній соціальній системі та впливає на управлінські процеси).

Разом з тим поряд з переліками здійснюється безпосередня експертиза шляхом поаркушного перегляду кожного документа. Методи поаркушного перегляду (безпосередньої експертизи) та відбору за переліками доповнюють один одного. Кожен з них відіграє переважну роль на окремих етапах експертизи. Так, на етапі відбору документів до НАФ саме переліки забезпечують своєчасне поповнення НАФ цінними документами. Водночас під час експертизи документів у складі НАФ пріоритет має безпосередня експертиза шляхом поаркушного перегляду документів.

Отже, експертиза цінності документів проводиться:

у діловодстві установи під час складання номенклатури справ, у процесі формування справ і підготовки їх до передавання до архівного підрозділу (архіву) установи. За результатами експертизи цінності документів складаються описи справ: постійного зберігання (тобто документів НАФ), тривалого зберігання (понад 10 років), з особового складу (кадрових питань), акти про вилучення для знищення справ (документів), не внесених до НАФ;

в архівному підрозділі (архіві) установи у процесі підготовки до передавання справ на постійне зберігання (перевіряється наявність та фізичний стан справ);

у державному або іншому архіві, що здійснює постійне зберігання документів НАФ, при надходженні документів у неупорядкованому стані (в надзвичайних обставинах); у разі закінчення строків тимчасового зберігання документів, у тому числі з особового складу, що надійшли на зберігання від ліквідованих установ; у процесі переробки (вдосконалення) укладених раніше архівних

описів; під час цільового вивчення документів з метою виявлення дублетних або малоцінних документів тимчасового зберігання, які помилково потрапили до НАФ; у разі невиправного пошкодження документів, що не можуть бути відновлені у первісному або наближеному до нього вигляді.

Часто у ЗМІ з'являються публікації, в яких архівістів звинувачують у знищенні документів. Спробуємо це спростувати і висвітлимо процедуру проведення експертизи цінності документів, що внесені до складу НАФ і зберігаються в державній архівній установі.

До вилучення документів зі складу НАФ архівісти підходять дуже обережно. Архівним законодавством забороняється вилучати з НАФ документи: створені у період до 1946 року; з мотивів конфіденційності чи таємності інформації, що міститься в них, з політичних чи ідеологічних міркувань [2, ст. 6; 3, п. 6].

У зв'язку з порівняно невеликою кількістю збережених документів періоду XVI-XVII ст., а також загибеллю багатьох документів у XX ст. (роки громадянської війни, Великої Вітчизняної війни), всі документи, що залишилися в архівах, мають велике історичне значення і мають бути збережені повністю. Із цією метою архівістами були введені т. зв. заборонні дати. Документи, що виникли раніше заборонних дат, експертизи не підлягають і повинні зберігатися незалежно від змісту, походження, способу відтворення тощо. Перша заборонна дата – 25 червня 1811 р. була уведена в 1919 р. В 1925 р. замінена новою – 1825 р. Сьогодні – це 1946 р.

Під час експертизи цінності документів, створених після 1946 р., що зберігаються в державних або інших архівних установах, виявляються документи з повторюваною інформацією, яка може відбуватися: всередині установи, відомчої системи (галузі) і під час реалізації міжгалузевих зв'язків. Експертиза цінності документів із внутрішньогалузевою і міжгалузевою повторюваністю проводиться у разі зберігання доку-

ментів в одному державному архіві. При цьому комплексно вивчається архівний фонд установи вищого рівня і підвідомчих установ. Поширеним видом повторення інформації в архівних документах є поглинання і дублювання.

Поглинання змісту найбільшою мірою стосується планової та звітної документації. Зміст місячних планів поглинається кварталними планами, зміст кварталних – річними, річних – перспективними. Те саме стосується звітів. Отже, на постійне зберігання відбираються зведені документи, що поглинають зміст первинних.

Дублетні документи – це тотожні за змістом розмножені примірники того самого документа. Дублетними документами в установах певної відомчої системи (галузі) є розпорядчі документи (постанови, накази, розпорядження), які тиражуються і надсилаються підвідомчим установам, у фондах яких вони можуть бути залишені на постійне зберігання лише в тих випадках, коли зміст їх безпосередньо стосується питань діяльності даних установ. Якщо розпорядчі документи надійшли для відома, то вони вилучаються для знищення.

Значну частину дублетної документації в архівах становлять планово-звітні документи. Відомча (галузева) звітність звичайно зберігається у фондах установ вищого рівня як джерело інформації про діяльність підвідомчих установ. Переважно дублетні документи вилучаються з фондів установ районної ланки.

Статистична звітність, як правило, залишається на зберігання в фондах органів статистики і вилучається із фондів інших установ.

За відсутності у фонді оригіналів, копії (один або два примірники) залишають на постійне зберігання. Якщо в тексті оригіналу і копії є розбіжності, що істотно змінюють їхній зміст, то на постійне зберігання можуть бути залишені й оригінал, і копії. Авторизована копія набуває сили оригіналу й також зберігається постійно. Засвідче-

на копія у фонді служить підставою для знищення незавідених копій.

У деяких випадках під час експертизи цінності документів виявляються малоцінні документи тимчасового строку зберігання, наприклад, первинна бухгалтерська та фінансова документація, строк зберігання якої становить 3 роки. Це, як правило, є результатом недосконало проведеної експертизи цінності в установі. Звичайно, такі документи підлягають вилученню зі складу НАФ.

Інша підстава для вилучення документів зі складу НАФ – їх поганий фізичний стан. Якщо документи невіправно пошкоджені (зі зниклим текстом, носій інформації розсипається) і документи не підлягають відновленню у первісному або наближеному до нього вигляді (тобто їх не можна реставрувати), то на підставі висновку спеціалістів-реставраторів їх вилучають зі складу НАФ. Однак, випадки вилучення документів на підставі цього чинника є винятковими, оскільки архівісти забезпечують збереженість документів.

Документи, що підлягають вилученню з НАФ, вносяться до відповідних актів, які розглядають і погоджують зазначені вище експертні комісії. Експертно-перевірною комісією державного архіву подає такі акти на розгляд та погодження до Центральної експертно-перевірної комісії Укрдержархіву.

На сьогодні в державних архівних установах, архівних відділах міських рад зберігається понад 54 млн справ документів НАФ з історії українського суспільства. Щорічно до НАФ надходить 400-450 тис. одиниць зберігання різних видів документації.

За останні п'ять років зі складу НАФ було вилучено лише 34704 одиниці зберігання – 0,07 відсотка від загальної кількості, що знаходяться на постійному зберіганні.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» спрямований на вдосконалення діючих правових норм і механізмів щодо проведення експертизи цінності документів з метою внесення їх до НАФ або вилучення з нього, проведення грошової оцінки документів НАФ, контролю за станом архівної справи та діловодства юридичних осіб незалежно від форми власності, забезпечення збереженості документів НАФ. Мета законопроекту – законодавчо закріпити: 1) повноваження архівних установ, зокрема, щодо процедури проведення експертизи цінності; 2) чітко зазначити підстави для вилучення документів з НАФ. Отже, законопроект спрямований на збереження документів НАФ, що відображають історію духовного і матеріального життя Українського та інших народів.

Список використаної літератури

1. Теория и практика архивного дела в СССР: Учеб.– 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ф. И. Долгих, К. И. Рудельсон. – М.: Высш. школа, 1980. – 343 с.
2. Про Національний архівний фонд та архівні установи [Електронний ресурс]: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3814 – XII (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 498/95-ВР від 22.12.95; № 608/96-ВР від 17.12.96; № 534-V (534-16) від 22.12.2006) – Режим доступу: // <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про проведення експертизи цінності документів [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1004. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Експертиза цінності управлінських документів: історія, теорія, методика / С. В. Сельченкова, К. Т. Селіверстова; Укрдержархів, Укр. наук.-дослід. ін-т архів. справи та документознавства, Спілка архівістів України. Рівнен. осередок САУ. – К.; Рівне, 2011.– 170 с.
5. ДСТУ 2732:2004. Діловодство й архівна справа: Терміни та визначення понять. – Чин. від 01.07.2005. – К.: Держспоживстандарт України, 2005. – 32 с. – (Національний стандарт України).