

А. А. Кисельова,  
аспірант кафедри інформаційної політики та технологій,  
Національна академія державного управління при Президентіві України

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ І ДІЛОВОДСТВА ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

*Стаття присвячена аналізу сучасних досліджень правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Результат аналізу свідчить про необхідність подальшого теоретичного обґрунтування та нормативно-правового забезпечення удосконалення правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства. У статті вироблено шляхи подальшого удосконалення правових механізмів державної політики у цій сфері.*

*The article is sanctified to the analysis of modern researches of legal mechanisms of public policy in the field of the archived business and office work. The result of analysis testifies to the necessity of further theoretical ground and normatively-legal providing of improvement of legal mechanisms of public policy in the field of the archived business and office work. In the article the ways of further improvement of legal mechanisms of public policy are mine-out in the field of it.*

*Ключові слова: правові механізми державної політики у сфері архівної справи і діловодства, шляхи удосконалення правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства.*

*Key words: legal mechanisms of public policy are in the field of the archived business and office work, ways of improvement of legal mechanisms of public policy are in the field of the archived business and office work.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Незалежність України, соціально-економічні та політичні зміни призвели до перегляду сутності та завдань архіву як соціального інституту та діловодства як інструменту державного управління. Архів перетворився на інформаційну, культурну та наукову інституцію, яка сприяє розбудові демократичного громадянського суспільства на основі поінформованості громадян, забезпечення доступу до інформації. Сфера діяльності архівних установ розширюється, підвищується їх роль у державно-політичному, науково-культурному і духовному житті суспільства.

З огляду на це, підвищення результативності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства має принципове значення для захисту суверенності та національних інтересів України у зазначеній сфері.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблемам розробки українського законодавства про Національний архівний фонд і архівні установи та його подальшого удосконалення присвячено дослідження архівістів та документознавців: Г.В. Боряка [1], С.Г. Кулешова [2, 3], В.С. Лозицького [4], К.Є. Новохатського [1, 5, 6], Г.В. Папакіна [7], Р.Я. Пирого [8], Л.О. Скрицької [5]. Однак проблема удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства у сучасних умовах є маловивченою і потребує подальшого дослідження. Досвід розроблення архівного законодавства потребує творчого осмислення й наукового обґрунтування.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

В умовах інтеграції архівної справи України у світовий архівний простір, демократизації українського суспільства, відходу від стереотипів командно-адміністративної системи дедалі більшої актуальності набуває удосконалення управлінських відносин у сфері архівної справи і діловодства, правового регулювання функціонування системи архівних установ як механізму реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

Метою даної статті є здійснення аналізу сучасних досліджень правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства та вироблення пропозицій щодо шляхів їх подальшого удосконалення.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Правові механізми державної політики у сфері архівної справи і діловодства покликані забезпечити безперешкодний рух інтересів суб'єкту до об'єкту політики у цій сфері, тобто гарантованість їхнього справедливого задоволення. Виходячи з важливості результативності державної політики у сфері архівної справи і діловодства, окремі правові механізми державної політики у сфері архівної справи і діловодства розглядалися у дослідженнях Г.В. Боряка, С.Г. Кулешова, В.С. Лозицького, К.Є. Новохатського, Г.В. Папакіна, Р.Я. Пирого, Л.О. Скрицької.

Базовим нормативно-правовим актом у сфері архівної справи і діловодства є Закон України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" [9], яким Верховна Рада України визначає державну політику у сфері архівної справи і діловодства.

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]. Вчені підкреслюють, що "найсуттєвішими особливостями українського Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" є:

— визначення двоєдиної суті НАФ як складової частини не лише вітчизняної, але й світової культурної спадщини, з одного боку, та інформаційних ресурсів суспільства, з другого;

— врегулювання права власності на документи НАФ з визнанням рівності всіх форм власності і закріпленням верховного права Українського народу на Національний архівний фонд як загальнонаціональне надбання" [1, с. 6].

На недосконалості існуючої правової бази у сфері архівної справи і діловодства наголошують К.Є. Новохатський та Л.О. Скрицька у проекті Концепції забезпечення національних інтересів України в архівній справі [5], до основних дестабілізуючих чинників у архівній справі відносять: невиважена, недалекоглядна державна політика щодо архівів; незадовільна організація управління архівною справою; чинна нормативно-правова база недостатньо регулює більшість напрямів архівної діяльності і не забезпечує належним чином захист національних інтересів України в архівній справі; хронічне недофінансування архівної галузі; чинна нормативно-методична база не задовольняє практичні потреби діяльності архівних установ; кадрова проблема; принципи і методи міжнародного співробітництва.

Авторами сучасний стан забезпечення національних інтересів України в архівній справі визнано як "вкрай незадовільний". Зазначено, 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" [5, 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" [6, с. 71]. Вчений висвітлює проблеми, які постають на шляху до формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства, і "впливають з недооцінки нормотворчої функції як у діяльності Держкомархіву, так особливо місцевих органів виконавчої влади у сфері архівної справи — держархівів областей" [6, с. 71—72]. Автор наголошує, що "це проявляється насамперед в інерційному вузьковідомчому погляді на проблеми, зосередженні уваги лише на державній сфері документотворення і документозберігання, схильності до режиму ручного керування" [6, с. 72].

Г.В. Папакін проводить огляд сучасної законодавчо-нормативної бази з питань архівування документів, що визначається як основний процес у перетворенні службового документа на архівний документ: законів України, нормативних актів Кабінету Міністрів тощо, і на підставі викладеного матеріалу доводиться невідповідність цієї бази потребам часу [7, 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" [7, с. 8].

Р.Я. Піріг 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].

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].

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" [2, с. 53].

С.Г. Кулешов звертає увагу, що "на найближчу перспективу залишається актуальним прийняття Закону України "Про діловодство" і підзаконних актів з організації діловодних процесів" [3, с. 84].

Наявні на сьогодні національні закони лише епізодично підходять до вирішення питань організації діловодства. Приміром, Закон України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" розглядає сферу діловодства через призму архівної справи як цикл, що передчує передачі документів на архівне зберігання; Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" також не включає в себе регулювання діловодства в цілому, а охоплює лише питання роботи з електронними документами, тоді як робота з документами на паперових носіях залишається осторонь дії зазначеного закону тощо. Такий підхід свідчить про необхідність ухвалення базового закону та удосконалення нормативно-правової бази в сфері діловодства найближчим часом відповідно до потреб галузі та викликів часу, забезпечивши: приведення наукової термінології до єдиного стандарту; узгодженість та співіснування національного та європейського стандартів роботи з документами в Україні; рівноправність функціонування електронних та паперових документів, скорочення документального масиву шляхом припинення його дублювання, тиражування і переведення в електронний формат; уніфікацію діловодних процесів у недержавних установах, на які не поширюється "Типова Інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади" тощо.

Державним комітетом архівів України у 2007 р. вже було підготовлено проект Закону України "Про діловодство", утім на той час не вдалося законодавчо врегулювати процес організації діловодства в масштабах країни. Підготовлений законопроект було знято з контролю Кабінетом Міністрів України на підставі висновку Міністерства юстиції України. Отже, назріло прийняття окремого системного правового акту, який визначить концептуальні засади державної політики у сфері ведення діловодства і який сприятиме органам державної влади всіх рівнів на всій території України в процесі впровадження цієї політики: Закону України "Про діловодство".

Практика реалізації Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" виявила необхідність удосконалення окремих норм. Прийняття нових законів та внесення змін до існуючих законів у близьких чи споріднених сферах спричиняє необхідність узгодження норм Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" з іншими нормативно-правовими актами. Поглибилися знання про досвід законодавчого регулювання архівної справи і діловодства за кордоном. Дещо напрацьовано вітчизняним архівознавством та документознавством і в теоретичному плані, зокрема, в питаннях поняттєвого апарату і термінології. Отже, в сучасних умовах необхідно шукати нові шляхи удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діло-

водства, які можуть виявитися більш результативними в нових соціально-економічних та політичних умовах.

Пропонуємо наступні шляхи удосконалення правових механізмів формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

1. Удосконалення Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи", оскільки він відображає рівень наших можливостей лише на даний час. Наприклад, у цьому законі не регламентовано дуже важливе питання про входження до складу Національного архівного фонду його опорної конструкції — вторинних документів архівів: облікової документації й архівних довідників. Потребує регламентування й включення до складу Національного архівного фонду страхового фонду на документи Національного архівного фонду, а також пошук механізму включення до Національного архівного фонду документів, створених з метою відтворення згасаючого тексту документів Національного архівного фонду.

2. Розроблення механізмів реалізації окремих положень Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи". Наприклад, у кримінально-процесуальному та архівному законодавстві є норма щодо вилучення документів Національного архівного фонду правоохоронними органами як доказів у справі. Очевидно, на основі цих двох законодавчих актів слід чітко викласти порядок дій обох сторін при практичному застосуванні норми.

3. Доповнення інших законів, які тією чи іншою мірою стосуються архівної справи і діловодства через внесення норм, спрямованих на сприяння розвитку архівної справи і діловодства, до фінансового, майнового, податкового та інших спеціальних галузей законодавства. Наприклад, уникненню загроз викрадення архівних документів та ефективному використанню державних коштів сприятиме введення захищеної статті бюджетних видатків у Бюджетному кодексі України на закупівлю послуг державної охорони для державних архівних установ й одночасного виключення норми статті 13 Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" щодо обов'язкового страхування унікальних документів Національного архівного фонду.

4. Ініціювання розроблення і прийняття Закону України "Про діловодство", який би закріпив наступне: основні принципи державної політики у сфері діловодства, суб'єктів її формування та реалізації; сферу дії закону, яка б поширювалась на юридичних осіб всіх форм власності; завдання та повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства, інших центральних органів виконавчої влади, державних архівних установ; загальні засади застосування державної та інших мов у діловодстві; уніфіковані визначення основних понять у сфері діловодства; завдання і функції служби діловодства; відповідальність керівника установи за збереження службових документів, функціонування системи захисту документаційного фонду установи від незаконного доступу; відповідальність за умисне псування, знищення, підроблення, приховання і незаконну передачу службових документів, а також порушення в організації та здійсненні діловодства, відшкодування шкоди, завданої такими порушеннями; права власності установ на їхні службові документи та документаційні фонди.

5. Участь архівістів у підготовці та удосконаленні законопроектів, підготовлених іншими центральними органами виконавчої влади, або авторських проектів народних депутатів у частинах, що стосуються функціонування архівних установ, служб діловодства, документів НАФ, електронного діловодства. Це дозволить уникати колізій законів або затвердження таких норм, які неможливо реалізувати. На жаль, на практиці законопроекти не завжди погоджуються з усіма зацікавленими органами.

6. Приведення у відповідність до Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" інших законодавчих актів. Слід приводити у відповідність із законодавчими актами й підзаконні нормативно-правові акти, а також останні між собою.

7. Створення підзаконних нормативно-правових актів у сфері архівної справи і діловодства, у тому числі спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Зокрема, є потреба у такому синтезуючому нормативно-правовому акті, як Правила роботи державних архівів. Проект такого нормативно-правового акту розроблено Державною архівною службою України, але його прийняття вже дру-

гий рік гальмується через затримку розгляду Міністерством юстиції України.

8. Забезпечення належної реалізації норм актів законодавства та інформацію про недостатність, застарілість окремих норм, прогалини у правовому полі дасть систематичний контроль за їх виконанням, який у межах своїх повноважень має здійснюватися спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

9. Науково-теоретичне розроблення правових проблем щодо архівної справи і діловодства. Серед них першочерговими є проблеми майнових відносин та прав на документи Національного архівного фонду. У зв'язку з цим є потреба в удосконаленні критеріїв і методики грошової оцінки архівних документів.

10. Залучення до нормотворчої роботи в органах виконавчої влади і, зокрема, у Міністерстві юстиції України та Державній архівній службі України висококваліфікованих фахівців, здатних узагальнювати й аналізувати практику діяльності об'єктів управління у сфері архівної справи і діловодства, моделювати правовідносини, що мають бути врегульовані, і подавати зміст такого регулювання відповідно до вимог нормотворчої техніки, лексики та стилістики.

11. Правова освіта архівістів, набуття ними вміння користуватися нормативно-правовими актами і використовувати їх положення в практичній діяльності.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Таким чином, здійснено аналіз сучасних досліджень правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Однак результат аналізу свідчить про необхідність подальшого теоретичного обґрунтування та нормативно-правового забезпечення удосконалення правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Вироблено пропозиції щодо шляхів подальшого удосконалення правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

Перспективи подальшого дослідження полягають у продовженні пошуків шляхів удосконалення правових механізмів державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

### Література:

- Боряк Г., Новохатський К. Модерне архівне законодавство України // Архіви України. Науково-практичний журнал. — 2004. — Вип. 3 (254). — С. 4—10.
- Кулешов С. Електронний документ у системі сучасного діловодства / С. Кулешов // Архіви України. — 2004 — № 4/6. — С. 50—53.
- Кулешов С.Г. Проект концепції розвитку документознавства в Україні (матеріал до обговорення) / С.Г. Кулешов // Архівознавство. Археографія. Джерелознавство: міжвід. зб. наук. пр. — К., 2007. — Вип. 9. — С. 80—100.
- Лозицький В.С. Управління архівною справою в Україні: історія, проблеми, перспективи / В.С. Лозицький // Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні: доп. та повідомл. наук. конф., 15—16 березня 1995 р. — К., 1996. — С. 3—11.
- Новохатський К. Концепція забезпечення національних інтересів України в архівній справі (проект) / Костянтин Новохатський, Лариса Скрицька // Студії з архівної справи та документознавства. — 2002. — № 8. — С. 53—79.
- Новохатський К. Архівне законодавство України (1991—2001) / Костянтин Новохатський // Архівознавство. Археографія. Джерелознавство: міжвід. зб. наук. пр. — К., 2002. — Вип. 5: Архіви — складова інформаційних ресурсів суспільства. — С. 67—74.
- Папакін Г.В. Сучасний стан законодавчо-нормативного забезпечення архівування документів: погляд архівіста / Г.В. Папакін // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. — 2009. — № 4. — С. 7—16.
- Пиріг Р.Я. Архівне будівництво в Україні: проблеми наукового забезпечення / Р.Я. Пиріг // Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні: доп. та повідомл. наук. конф., 15—16 берез. 1995 р. — К., 1996. — С. 92—96.
- Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-ХІІ // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3814-12>

Стаття надійшла до редакції 26.11.2012 р.