

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ АРХІВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню ефективності правового регулювання функціонування системи архівних установ як механізму реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства. На основі аналізу законів України, підзаконних нормативно-правових актів висвітлено окремі положення, які стосуються правового статусу та функціонування системи архівних установ. Визначено основні проблеми, які потребують правового врегулювання. Ефективне функціонування та вдосконалення системи архівних установ має принципове значення для захисту суверенності та безпеки держави.

The article is sanctified to research of efficiency of the legal adjusting of functioning of the system of the archived establishments as mechanism of realization of public policy in the field of the archived business and office work. On the basis of analysis of laws of Ukraine підзаконних normatively-legal acts separate positions which touch legal status and functioning system of the archived establishments are reflected. Basic problems which require a legal settlement are certain. The effective functioning and perfection of the system of the archived establishments has a fundamental value for defence of sovereignty and safety of the state.

Ключові слова: система архівних установ, центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства, Державна архівна служба України, державні архівні установи.

ВСТУП

Після здобуття Україною незалежності постало завдання створення власної національної архівної системи, якісно нової за своєю суттю, що не лише враховує технологічні чи національні особливості, а й виходить з одного з фундаментальних завдань нового суспільства — побудови правової держави. Вдосконалення архівної системи та системи архівних установ має принципове значення для захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері.

Вирішення цього завдання неможливе без комплексного дослідження особливостей законодавчого закріплення окремих положень, які стосуються правового статусу та функціонування центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства та системи архівних установ.

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

Механізм побудови достатньо функціональної системи архівних установ, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції, потребує творчого осмислення й наукового обґрунтування. Проблемам розробки українського законодавства про Національний архівний фонд і архівні установи, його подальшого вдосконалення присвячені праці Г.В. Боряка [1], К.Є. Но-

вохатського [6; 7], Р.Я. Пирого [9]. Однак проблема побудови достатньо функціональної системи архівних установ, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції, є маловивченою і потребує подальшого дослідження.

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 ефективності забезпечення механізму побудови функціональної системи архівних установ.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За роки незалежності України поки що не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему архівних установ, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції. Це є причиною недосконалості деяких елементів механізму реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

Подолати недоліки у сфері управління архівною справою і діловодством можливо шляхом законодавчого закріплення окремих положень, які стосуються правового статусу та організації роботи центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства та державних архівних установ.

Архівна система регулюється відповідними законодавчими актами і являє собою сукупність основоположних принципів організації архівної справи, способів технологій її ведення, що забезпечують цілісність та скоординованість функціонування архівних установ.

З поняттям "архівна система" тісно пов'язане поняття "система архівних установ", під яким розуміють архічно побудовану сукупність архівних установ. Систему архівних установ України складає сукупність архівів та архівних підрозділів, що забезпечують формування Національного архівного фонду, його зберігання та використання відомостей, що містяться в архівних документах, здійснюють управлінські, науково-дослідні та довідково-інформаційні функції в архівній справі та діловодстві.

Загальні засади архівної системи й системи архівних установ України визначає Закон України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" [10]. Характер архівної системи значною мірою визначається державним устроєм та організацією суспільного життя. Визначальними критеріями класифікації архівних установ у сучасній архівній системі України є їх видова приналежність і форма власності, на якій вони засновані.

В Україні діє система архівних установ, яка здійснює свої функції відповідно Закону [10]. Відповідно до ст. 23 Закону [10] до неї входять:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства;
- центральні державні архіви України;
- галузеві державні архіви;
- державний архів в Автономній Республіці Крим;
- місцеві державні архівні установи;
- інші місцеві архівні установи;
- архівні підрозділи державних наукових установ, музеїв та бібліотек;
- архівні підрозділи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій;
- архівні підрозділи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ та організацій, заснованих на приватній формі власності;
- 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.

Основною ланкою системи архівних установ України є державні архіви.

Відповідно до ст. 24 Закону [10] спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства (центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства) у межах своїх повноважень:

- вносить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства, забезпечує її реалізацію;
- здійснює нормативно-правове регулювання відносин у сфері архівної справи і діловодства;
- визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку архівної справи і діловодства;
- здійснює міжгалузеву координацію та функціональне регулювання у сфері архівної справи і діловодства;

— контролює діяльність архівних установ і служб діловодства; організовує нормативно-правове, науково-методичне та інформаційне забезпечення діяльності архівних установ і служб діловодства;

— розпоряджається Національним архівним фондом, організовує його формування, державний облік та зберігання його документів, використання відомостей, що в них містяться;

— здійснює міжнародне співробітництво у сфері архівної справи і діловодства;

— здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Є необхідність наголосити на деякому дискусійному моменті у сфері розподілу повноважень. Відповідно до п. 1 свого положення [13] Державна архівна служба України (Укрдержархів) є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належать до її компетенції. Відповідно до адміністративної реформи від 14 грудня 2010 р. в Україні, проголошеної Президентом України [14], діяльність Державної архівної служби спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. Проте сьогодні не визначено на законодавчому рівні спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

Система архівних установ України включає 1138 установ [8] (з них 13 центральних, 12 галузевих, 1 — в Автономній Республіці Крим, 24 обласних, 2 — у містах Києві та Севастополі, 488 архівних відділів райдержадміністрацій, 168 архівних відділів міських рад та 430 трудових архівів). Безпосередньо підпорядковані Державній архівній службі України архівні установи складають систему Укрдержархіву, до якої входять центральні державні архіви України (9), інші центральні державні архівні установи (4).

Провідна роль у формуванні Національного архівного фонду та забезпеченні його збереженості належить центральному державним архівам. Вони створюються за рішенням Кабінету Міністрів України для постійного зберігання документів Національного архівного фонду загальнодержавного значення відповідно до свого профілю, виконання завдань та функцій держави з управління архівною справою і діловодством.

Державний архів в Автономній Республіці Крим відповідно до ст. 27 Закону [10] підпорядковується Раді міністрів Автономної Республіки Крим і у своїй діяльності підзвітний та підконтрольний Укрдержархіву. Законодавчо не визначено функціонування Державного архіву в Автономній Республіці Крим.

Місцеві державні архівні установи, відповідно до ст. 28 Закону [10] створюються для зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, та здійснення управління архівною справою і діловодством на відповідній території. До місцевих державних архівних установ належать державні архіви областей, міст Києва і Севастополя, архівні відділи районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій. Місцеві державні архівні установи є структурними підрозділами місцевих держадміністрацій і у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні центральному органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

Місцеві державні адміністрації, відповідно до ст. 24

Закону [11], здійснюють на відповідних територіях управління архівною справою та діловодством державний контроль за додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи. Ст. 38 Закону [12] визначено що відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: централізоване тимчасове зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить: зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території.

Питання функціонування державних архівних установ визначаються Законом [10] та спеціальними нормативно-правовими актами уряду: типовим положенням про державний архів області, міста Києва і Севастополя [15], типовим положенням про архівний відділ районної, районної у місті Києві і Севастополі державної адміністрації [16]. Основними завданнями державних архівів є реалізація державної політики в архівній сфері, координація діяльності органів державної влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності у питаннях архівної справи і діловодства; внесення до Національного архівного фонду архівних документів, що мають відповідно загальнодержавне або місцеве значення, ведення їх обліку, зберігання та використання відомостей, що в них містяться; здійснення контролю за діяльністю архівних установ і служб діловодства, забезпечення додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Державні архіви областей, міста Києва і Севастополя відповідно до п. 1 Типового положення [15] у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції та Державної архівної служби, розпорядженнями голови обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації, рішеннями відповідного органу місцевого самоврядування, а також положенням про державний архів. Державний архів області, міста Києва і Севастополя є структурним підрозділами відповідної обласної (міської) держадміністрації, що утворюються головою обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації і підзвітний та підконтрольний голові відповідної обласної (міської) держадміністрації і Укрдержархіву.

Архівний відділ районної, районної у місті Києві і Севастополі державної адміністрації, відповідно до п. 1 Типового положення [16], є структурним підрозділом районної, районної у місті Києві і Севастополі держадміністрації, що утворюється головою районної, районної у місті Києві і Севастополі держадміністрації, підзвітний і підконтрольний голові відповідної держадміністрації та відповідно державному архіву області, міста Києва і Севастополя, Укрдержархіву.

Усупереч Закону [10] та Типовому положенню [16] Кабінетом Міністрів України рекомендовано [17] включити архівний відділ до структурних підрозділів апарату районної у м. Києві державної адміністрації, тобто позбавити статусу архівного відділу районної державної адміністрації із правом зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, та здійснення управління архівною справою і діловодством

на відповідній території. Питання потребує законодавчого врегулювання.

Відповідно до ст. 31 Закону [11] керівники державних архівних установ з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Тобто державні архівні установи входять до складу відповідних державних адміністрацій. Вважаємо, що це можна розглядати як підпорядкування "по горизонталі". Крім того, керівники державних архівних установ підпорядковані відповідному вищому органу виконавчої влади — Укрдержархіву, тобто "по вертикалі". Є підстави ці відносини у сфері державного управління вважати виявом подвійного підпорядкування державних архівних установ по вертикалі й горизонталі, яке ґрунтується на розмежуванні предметів і повноважень спільного відання.

Система архівних установ являє собою доволі складний механізм. Ефективність її функціонування залежить від двох визначальних чинників.

По-перше, дуже важливим чинником є чітке архівне законодавство. По-друге, ефективне функціонування системи архівних установ залежить від організації управління нею.

Аналіз функціонування діючої системи архівних установ та державного управління нею показує, що досягнутий рівень управління не повною мірою відповідає завданню ефективного управління. Існуюча система є не ефективною й передовсім у кризові періоди.

У підведених Державним комітетом архівів України підсумках діяльності у 2010 році [3] зазначено, що ситуація щодо збереженості документів Національного архівного фонду впродовж останніх двох десятиліть характеризується поглибленням розриву між потребами державних архівних установ і можливостями їх забезпечення.

Аудитом, проведеним Рахунковою палатою України [4], встановлено, що Державна архівна служба не забезпечила у 2010 році та I півріччі 2011 року ефективного використання бюджетних коштів, що виділялися на формування Національного архівного фонду та архівну справу. У результаті повною мірою не виконувалися поставлені урядом завдання з реалізації державної політики у сфері архівної справи та діловодства. Укрдержархівом не дотримано вимог законодавства щодо належного збереження Національного архівного фонду, оскільки не вирішено питання розміщення архівних установ.

Проте, рішення про створення центральних державних архівів та забезпечення їх належним приміщенням для зберігання документів Національного архівного фонду приймається Кабінетом Міністрів України. Рішення про забезпечення належним приміщенням для зберігання документів Національного архівного фонду державних архівів областей, міст Києва та Севастополя, архівних відділів районних державних адміністрацій приймається відповідними місцевими державними адміністраціями.

Не відбулося позитивних зрушень у вирішенні означених питань і з проведеною адміністративною реформою. Міністром юстиції, який спрямовує та координує діяльності Укрдержархіву, також не вирішено питання розміщення архівних установ. Очевидно, що надмірно складна управлінська структура ускладнює роботу органів управління, веде до збільшення витрат на їх утримання. Тому нова ланка в архівному управлінні — Міністерство юстиції — видається невиправданою й високовартісною. Система архівних установ і управління

архівною справою повинні полегшувати процес ухвалення рішення.

Подвійний статус самих місцевих державних адміністрацій — як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад — підкреслено у висновках Національного інституту стратегічних досліджень [2]. Відповідальність місцевих державних адміністрацій перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами.

Динамічність архівного будівництва, незавершеність процесів правового регулювання архівної справи зумовлює нагальну потребу в реформі національної моделі системи управління архівною справою, системи архівних установ. З метою забезпечення захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері, змін потребує, по-перше, підпорядкування Державної архівної служби безпосередньо Президенту України, який відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом державного суверенітету [5]. По-друге, побудова архівної вертикалі й підпорядкування державних архівних установ Державній архівній службі, що дозволить усунути дублювання функцій в інтересах підвищення ефективності механізму реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, нормативно визначено функціонування системи архівних установ. Однак її аналіз свідчить про необхідність подальшого теоретичного обґрунтування та нормативно-правового забезпечення вдосконалення системи державних архівних установ та механізмів реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства. По-перше, потребує чіткого визначення на законодавчому рівні зміна підпорядкування Державної архівної служби Президенту України. По-друге, потребує вдосконалення система державних архівних установ, шляхом підпорядкування державних архівних установ Державній архівній службі. По-третє, законодавчого закріплення потребує визначення функціонування Державного архіву в Автономній Республіці Крим та повернення права здійснення управління архівною справою і діловодством на відповідній території архівним відділам районних державних адміністрацій міста Києва.

Перспективи подальшого дослідження полягають у продовженні пошуків механізмів підвищення ефективності державного управління у сфері архівної справи і діловодства та вдосконалення правового регулювання функціонування системи архівних установ України.

Література:

1. Боряк Г. Модерне архівне законодавство України / Г. Боряк, К. Новохатський // Архіви України. Науково-практичний журнал. — 2004. — Вип. 3 (254). — С. 4—10.
2. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 2011. — С. 39.
3. Державний комітет архівів України. Підсумки діяльності у 2010 році та пріоритети на 2011 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Archives/Zvit_2010.pdf.
4. Документи Національного архівного фонду під загрозю втрати. Розглянуто Колегією Рахункової палати

24.11.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738671;jsessionid=658177CB46428DAC8665CF99D88EBE2C>.

5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

6. Новохатський К.Є. Архівне законодавство України (1991—2001) // Архівознавство. Археографія. Джерелознавство: міжвід. зб. наук. пр. — К., 2002. — Вип. 5: Архіви — складова інформаційних ресурсів суспільства. — С. 67—74.

7. Новохатський К.Є. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ / К.Є.Новохатський // Архіви України. — 2000. — № 1/3. — С. 3—8.

8. Офіційний сайт Державної архівної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Archives/Arhivy-Ukr.php>.

9. Пиріг Р.Я. Архівне будівництво в Україні: проблеми наукового забезпечення / Р.Я. Пиріг // Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні: доп. та повід. наук. конф. 15—16 березня 1995 р. — К., 1996. — С. 92—96.

10. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3814-12>.

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

13. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 407/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13380.html>.

14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

15. Про затвердження Типового положення про державний архів області, міста Києва і Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2002 р. № 1641 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1641-2002-%EF>.

16. Про затвердження Типового положення про архівний відділ районної, районної у місті Києві і Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2002 р. № 1616 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1616-2002-%EF>.

17. Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 791: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 630 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=630-2010-%EF>.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2012 р.