

К. Є. Новохатський

### **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДІЯЛЬНОСТІ АРХІВНИХ УСТАНОВ**

Архівні установи, що функціонують у нашій державі, незалежно від форми власності, на якій вони утворені, керуються у своїй діяльності Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів влади, положеннями або статутами про ці установи<sup>\*</sup>. Сукупність, а точніше - ієрархічна система цих нормативно-правових актів із взаємоузгодженими і взаємопов'язаними у своєму ідеалі нормами є правовою базою функціонування архівів.

Основу правової системи, її ядро становить Конституція України, де викладено низку норм, що мають безпосереднє відношення до історико-культурної спадщини, архівно-документальної інформації, а відтак - і до діяльності архівів. Ці норми розглядаються в різних аспектах: як права і свободи людини (ст. 32, 34, 50), як обов'язок держави (ст. 11, 17, 54), як результат інтелектуальної, творчої діяльності людини і об'єкт права власності (ст. 41). Усі інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй.

Функціонування архівів як суб'єктів господарювання регламентується нормами цивільного, трудового, фінансового, майнового, господарського права. Специфічну діяльність архівів, пов'язану з формуванням Національного архівного фонду, зберіганням його документів та використанням архівної інформації, тією або іншою мірою регулюють норми близько 20 законів. Найзначнішими з них є Закон УРСР "Про охорону і використання пам'яток історії та культури", Основи законодавства України про культуру, Закон України "Про інформацію", а також, безперечно, базовий галузевий Закон України "Про Національний архівний фонд і архівні установи".

Різні аспекти діяльності архівних установ зачіпають закони про державну таємницю, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про бібліотеки і бібліотечну справу, про авторське право і суміжні права, про обов'язковий примірник документів, про нотаріат, про приватизацію державного майна, про вибори народних депутатів і Президента України та ін. Нещодавно набув чинності й Закон про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

На основі й на виконання Конституції та законів Президент України видає укази й розпорядження. У галузі архівної справи указами, зокрема, встановлено два професійних свята: День працівників архівних установ і День пам'яток історії та культури. Указом затверджено положення про провідну архівну установу, центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи та діловодства - Державний комітет архівів України.

Постановами Кабінету Міністрів затверджено низку підзаконних нормативних актів, зокрема типові положення про місцеві державні архівні установи, інструкції та положення по роботі з різними категоріями документів тощо.

Наступною ланкою загальної системи правових актів, що регулюють архівну діяльність, є нормативно-правові акти центральних і місцевих органів виконавчої влади, передусім

Держкомархіву. Згідно з чинним законодавством такі акти для набуття ними необхідної юридичної сили мають реєструватися у відповідних органах юстиції.

Після здобуття Україною незалежності Головархівом було проаналізовано нормативну базу діяльності архівних установ. Її складала кілька десятків на той час нормативних і методичних документів різних рівнів затвердження і видів, якими керувалися архівісти. Серед них переважали союзні розробки або україномовний переказ союзних настанов.

Постало завдання створення власної нормативної бази національної архівної справи, 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.

На ролі нормативно-методичного забезпечення ведення архівної справи як одного з найважливіших завдань тодішнього центрального органу в цій сфері - Головархіву - наголошено й у статті 7 архівного закону, присвяченій Головному архівному управлінню.

Законодавчою основою проведення цієї роботи стали згадані вище закони, передусім Закон України "Про Національний архівний фонд і архівні установи". Його текст містить посилання на документи, що мали регламентувати порядок реалізації законодавчих норм. Передбачалося розробити близько 40 підзаконних актів.

Проблема ускладнювалася низкою обставин: постійними змінами в законодавчій базі, відсутністю досвіду роботи такого масштабу й системного підходу, підвищеними вимогами до якості, пов'язаними з держреєстрацією, відсутністю в системі юридичної служби, нерозробленістю понятійного апарату вітчизняної архівної справи.

Ці труднощі в основному вдалося подолати. На сьогодні абсолютну більшість підзаконних актів уже розроблено й затверджено.

Водночас ведеться розроблення інших нормативно-методичних документів з архівної справи, що, зрозуміло, також мають ґрунтуватися на новій законодавчій базі. Зокрема, вже підготовлено другу редакцію проекту Основних правил роботи державних архівів, розроблено проект Основних правил роботи архівних підрозділів підприємств, установ і організацій.

Крім нормативних актів Головархіву, окремі питання архівної діяльності зачіпають правила, інструкції та положення, видані іншими центральними органами виконавчої влади в межах їх повноважень.

Безумовно, існуюча правова база діяльності архівних установ - доволі строката й далека від досконалості, що, не являючи собою стрункої збалансованої системи, є, скоріше, конгломератом залишків нормативних актів минулого, початкових спроб власного нормотворення, замішаного на романтизмі і добрих намірах, та першого доробку сучасної української архівістики. Неповнота, не завжди достатній професійний рівень, суперечливість, невідповідність окремих норм Основному закону, неврахування інтересів усіх учасників процесів, що регулюються, незбалансованість з реальними можливостями - ці та інші вади загальної правової бази притаманні й системі нормативно-правових актів з архівної справи.

Якими ж є шляхи вдосконалення архівної нормативно-правової бази? Вони вбачаються передусім у базуванні на найвищих досягненнях сучасної архівістики, насиченні нормами

прямої дії, посиленні їх взаємоузгодженості, кореляції з міжнародно-правовими нормами, уточненні й конкретизації міри відповідальності за порушення.

За якими напрямками має здійснюватися ця робота! Передусім, це вдосконалення базового Закону. Прийняття його наприкінці 1993 року мало неабияке значення для долі українських архівів. На зламі епох, у ситуаціях невизначеності з багатьох питань Закон забезпечив правовий захист Національного архівного фонду. Він конституював поняття "Національний архівний фонд", "архівні установи", увів їх до правового простору. Причому щодо НАФ це відбулося з високим початковим потенціалом - як однієї з найвищих загальнонаціональних цінностей. 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 архівів. Нарешті, поява Закону стала поштовхом до подальшого розвитку правової бази архівної справи, її реформування згідно з вимогами сучасності.

Проте за перехідної доби закони не можуть бути стабільними. Практика реалізації архівного Закону виявила необхідність вдосконалення окремих норм. Прийняття Конституції, законів про органи влади і самоврядування спричинило необхідність узгодження норм нашого Закону з цими базовими актами. За цей час прийнято чимало інших законів у близьких чи споріднених сферах. Стала очевидною нездійсненність у сучасних умовах окремих норм. Поглибилися наші знання про досвід законодавчого регулювання архівної справи за кордоном. Дещо напрацьовано вітчизняним архівознавством і в теоретично му плані, у тому числі в питаннях понятійного апарату і термінології.

Для узагальнення пропозицій щодо вдосконалення базового архівного Закону, проведення їх експертизи й редагування в центральному органі в галузі архівної справи кілька років тому було створено спеціальну робочу групу, куди, до речі, разом з іншими фахівцями увійшла більшість авторів першої редакції Закону. У ході її роботи опрацьовано й внесено до тексту Закону більш як 60 змін та доповнень, багато з яких мають суттєвий характер. Таким чином, ідеться про нову редакцію Закону. Запропоновано зміни, які, на наш погляд, розширяють сферу застосування Закону і спрямовані на повнішу його реалізацію.

У пропозиціях Держкомархіву до Закону посилено регулюючу роль держави в організації архівної справи. Досвід національного архівного будівництва, у тому числі останніх років, переконливо доводить перспективність саме такого підходу. До речі, розкрито зміст самого поняття "архівна справа" як галузі життєдіяльності суспільства, що охоплює правові, наукові, технологічні, економічні та інші питання діяльності архівних установ і громадян зі збирання, обліку, зберігання архівних документів та використання їх інформації. У зв'язку з цим пропонується законодавче унормування й поняття "архівні документи", що за своїм змістом є ширшим за поняття "документи Національного архівного фонду".

Відповідно до сучасних реалій внесено уточнення до системи архівних установ. При цьому довелося відхилити спроби деяких відомств безпідставно, якщо виходити з обраних Законом критеріїв, розширити коло постійного галузевого зберігання документів НАФ. Водночас чітко визначено, які саме місцеві архівні установи є структурами органів виконавчої влади, а які - місцевого самоврядування. Суттєво, що режим регулювання щодо документів НАФ, які перебувають у комунальній власності, прирівняний до режиму регулювання щодо державних документів НАФ. У пропозиціях конституйовано новий вид місцевих архівних установ, що зараз повсюдно створюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для централізованого

тимчасового зберігання архівних документів, які не входять до складу НАФ, але мають соціально-правове та інше практичне значення.

У проєкті нової редакції Закону значно посилено норми, спрямовані на забезпечення збереженості НАФ. Це, зокрема, зроблено шляхом заборони виселення архівів, у яких зберігаються документи НАФ, без надання іншого рівноцінного приміщення, а також регламентації дій ліквідаційних комісій щодо архівних документів, уведення зобов'язань повернення документів НАФ, вилучених для здійснення судово-слідчих дій, відшкодування користувачами завданих ними архівним установам збитків тощо.

Кілька важливих уточнень запропоновано щодо процедури експертизи цінності документів з метою активізації залучення до НАФ архівних документів, що перебувають у приватній власності. Зроблено рухомою часову межу, за якою власники архівних документів зобов'язані подавати їх на експертизу. Цей термін - 50 років від моменту створення документів - обрано не випадково, він збігається із строком у визначенні поняття антикваріату щодо культурних цінностей. Водночас зафіксовано статус документів НАФ як пам'яток культури, що сприятиме зняттю проблем у застосуванні пам'яткоохоронного законодавства щодо документальної культурно-історичної спадщини.

У чинному архівному Законі не визначено статусу державних архівних установ щодо документів, які належать державі й зберігаються у їхніх сховищах. Можливість різних інтерпретацій у цьому відношенні запропоновано усунути введенням норми про те, що ці документи передані державою архівам в оперативне управління.

Удосконаленню використання архівної інформації сприятимуть кілька доповнень розділу VI Закону.

Важливим, на думку авторів нової редакції, є доповнення Закону обов'язком засновників і власників архівних установ забезпечувати їх, серед інших необхідних видів ресурсів, також відповідними кадрами. З цією нормою перегукується нова стаття щодо соціальних гарантій та захисту працівників державних архівних установ, що, зокрема, передбачає встановлення їм відповідних надбавок за умови праці, за вислугу років тощо.

Іншим напрямком удосконалення архівної правової бази є внесення змін та доповнень до інших законів, що тією чи іншою мірою стосуються архівної справи. Наприклад, посилення дієвості приписів архівних органів має забезпечити внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення; матеріально-фінансовий стан архівів можливо поліпшити внесенням змін до законів з питань фінансування, оподаткування та інших.

Ще один шлях - ініціювання розроблення і прийняття більш широкого Закону, який би охоплював більшість правових проблем галузі, - Закону про архівну справу. Видається необхідним також законодавчо впорядкувати питання документування управлінської діяльності. Це питання назріло, адже архівна стадія життя документа врегульована саме законом. Законодавчо регламентовані й окремі спеціальні системи документування.

Плідною для архівістів може стати й участь у підготовці чи вдосконаленні інших законів у частинах, що стосуються архівів. Це дозволить уникати колізій законів або затвердження таких норм, які неможливо реалізувати. На жаль, на практиці законопроекти не завжди погоджуються з усіма заінтересованими органами. Так, неучасть архівістів у формуванні нової редакції Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" призвела до того, що визначення вжитого в ньому терміна "бібліотека" фактично нічим не відрізняється від

визначення архіву ("інформаційний, культурний, освітній заклад, що має упорядкований фонд документів і надає їх у тимчасове користування фізичним та юридичним особам").

Безперечно, має продовжуватися і навіть активізуватися створення Держкомархівом підзаконних нормативних актів, у тому числі спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Систематичний контроль за виконанням актів законодавства, який у межах своїх повноважень здійснює Держкомархів, не лише забезпечує належну реалізацію їх норм, а й дає інформацію про недостатність, застарілість окремих норм, прогалини у правовому полі.

Чимало правових проблем щодо архівної справи потребують науково-теоретичного розроблення. Серед них першочерговими є проблеми майнових відносин на документи НАФ. У зв'язку з цим архівна наука повинна прискорити пошук критеріїв і методики грошової оцінки архівних документів. Розроблення такого синтезуючого нормативного акта, як Основні правила роботи держархівів, гальмується через затримку відповіді архівознавців на запитання щодо класифікації документів НАФ. Досі не знайдено позитивного рішення у методиці визначення нормативів кадрового забезпечення державних архівів. Потребує оновлення в сучасних умовах теорія експертизи цінності документів. Взагалі ще навіть не усвідомлюється необхідність розроблення загальної теорії Національного архівного фонду.

Активніше має провадитися нормотворча робота на місцях, адже місцеві державні архівні установи є в нас структурами органів виконавчої влади. На основі й на виконання нормативних актів вищих органів вони повинні приймати рішення про включення певних юридичних осіб до числа джерел комплектування, про терміни зберігання документів НАФ у низових державних архівних установах, про порядок користування документами, про визначення цін на платні послуги тощо.

Нормотворчою роботою в органах виконавчої влади і, зокрема, в архівних органах повинні займатися висококваліфіковані фахівці, здатні узагальнювати й аналізувати практику діяльності об'єктів управління в певній галузі, моделювати правовідносини, що мають бути врегульовані, і подавати зміст такого регулювання відповідно до вимог нормотворчої техніки, лексики та стилістики. Експертизу розроблюваних проектів нормативно-правових актів здійснює відомча юридична служба. Але її завдання в цій справі не можуть обмежуватися лише експертизою готових проектів. Вона має систематизувати галузеве законодавство, виконувати аналітичні, координаційні, прогнозні функції.

Іншим аспектом розвитку архівного права є забезпечення дотримання встановлених норм усіма суб'єктами права. Особливу роль у цьому має відігравати правова освіта архівістів, набуття ними вміння користуватися нормативно-правовими актами і використовувати їх положення в практичній діяльності. Вивчення історії та теорії архівного права, засвоєння елементів нормотворчої техніки мають стати обов'язковими складовими підготовки сучасних архівістів у вищій школі. Адже їм - не лише виконувати норми цього права, а й розвивати його. Ці питання мають бути враховані також у програмах післядипломної освіти архівних працівників.

---

\* В основу статті покладено текст виступу автора на Архівознавчих читаннях у Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка 21 жовтня 1999 року.