

УДК 340.1

*О. Ю. Максименко**здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів***ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ**

Стан дослідження. Необхідно зауважити, що архівна справа та діловодство Національного архівного фонду вивчаються в системі науки архівознавства, такими видатними архівознавцями як Я. С. Калакура, З. В. Крайская, І. Б. Матяш, О. Г. Мітюков, Л. Ф. Приходько, К. Т. Селіверстова тощо. Однак, з позиції права та безпосередньо адміністративного права правовий статус Національного архівного фонду, публічне адміністрування архівної галузі взагалі не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Під явищем «формування Національного архівного фонду» розуміється комплекс організаційних, методичних і практичних рішень та заходів, спрямованих на систематичне поповнення Національного архівного фонду цінними для суспільства архівними документами та вилучення з нього документів, що втратили свою культурну цінність. Національний архівний фонд формується з документів, що нагромадилися за час діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, громадян та їх об'єднань, а також з документів історико-культурної спадщини України, що утворені за межами України або вивезені за кордон, та документів іноземного походження, що стосуються історії України [1, с. 64].

Джерелами формування Національного архівного фонду є юридичні та фізичні особи – утворювачі і/або власники документів, що підлягають внесенню до Національного архівного фонду. Наприклад, у 2018 році на постійне державне зберігання до Державного архіву Харківської області від установ, підприємств та організацій, що перебувають у зоні комплектування архіву, надійшло 3 частини управлінських фондів: Державного архіву Харківської області за 2015-2017 роки; Харківської обласної виборчої комісії за 2015 рік; ВАТ «Харківського заводу тракторних двигунів». А також 1 частина фонду особового походження Р-6559, Ломакіна Геннадія Івановича, учасника бойових дій в Афганістані, заступника голови Харківської міської Спілки ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів) за 2008 – 2018 рр. [2].

Головними завданнями державних архівних установ щодо формування Національного архівного фонду є :

– визначення оптимального видового складу Національного архівного фонду;

– виявлення юридичних і фізичних осіб, документи яких підлягають внесенню до Національного архівного фонду;

– внесення до Національного архівного фонду та вилучення з нього документів;

– поповнення Національного архівного фонду документами, що належать державі;

– забезпечення поповнення Національного архівного фонду документами, що не належать державі [3].

Формування Національного архівного фонду у зоні комплектування архіву здійснюється через:

– визначення профільних джерел формування Національного архівного фонду;

– організацію експертизи цінності документів, нагромаджених за час діяльності юридичних і фізичних осіб;

– державну реєстрацію і державний облік документів Національного архівного фонду;

– комплектування документами Національного архівного фонду;

– відповідні форми і методи контролю за здійсненням експертизи цінності документів в інших архівних установах та приватних архівних зібраннях у порядку.

Комплектування архіву документами – це цілеспрямоване і систематичне поповнення його складу документами Національного архівного фонду.

Комплектування архіву включає:

– визначення джерел комплектування архіву відповідно до його профілю;

– визначення складу документів, що підлягають прийманню;

– приймання документів на зберігання.

Приймання документів Національного архівного фонду до архіву від джерел комплектування здійснюється після закінчення строків їх зберігання в відомчих архівах, або ліквідації установи:

– для управлінської документації;

– центральних органів виконавчої влади та безпосередньо підпорядкованих їм юридичних осіб – 15 років;

– обласних, міських рад і державних адміністрацій та підпорядкованих їм юридичних осіб, обласних судів і прокуратур – 10 років;

– районних рад і державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та підпорядкованих їм юридичних осіб, районних і міських судів і прокуратур, а також сільськогосподарських підприємств – 5 років;

– для окремих категорій документів: – записів актів громадянського стану, документів з особового складу, записів нотаріальних дій і судових справ, господарських книг – 75 років;

– науково-технічна документація – 25 років; – електронних документів, що створюються як продукт цільової виробничої діяльності – 5 років.

Строки зберігання документів у відомчих архівах до передавання їх до архіву можуть бути змінені за погодженням з державним архівом. Продовження строків зберігання документів у відомчих архівах дозволяється у разі необхідності практичного користування документами зі службовою метою або відсутності в державному архіві вільних площ у сховищах.

Скорочення строків зберігання у відомчих архівах може здійснюватися у випадках:

– ліквідації юридичної особи – джерела комплектування у разі відсутності правонаступника;

– зміни форми власності державної юридичної особи;

– загрози втрати або пошкодження документів. Дострокове приймання документів може здійснюватися на платній основі [3].

Державні архіви формують Національний архівний фонд наступним чином: проводять експертизи цінності документів, утворюваних в діяльності юридичних і фізичних осіб; здійснюють державний централізований облік і державну реєстрацію документів; комплектують документами; здійснюють організаційно-методичне управління архівних підрозділів і служб; здійснюють контроль за роботою архівних установ та джерел комплектування.

Експертиза цінності документів – це визначення культурної цінності документів на підставі чинних засад і критеріїв згідно з ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять» (набув чинності з 1 липня 2005 року). Крім того, експертиза цінності документів – невід’ємна складова зберігання інформації, тобто забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв (Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ) [4].

Існує наукова позиція, що експертиза цінності документів – всебічне вивчення документів з метою внесення їх до Національного архівного фонду або вилучення з нього, проведення грошової оцінки документів Національного архівного фонду, віднесення їх до категорії унікальних і встановлення строків зберігання документів, що не підлягають внесенню до Національного архівного фонду [5, с. 7].

На жаль, дане визначення не охоплює особливості процесуального порядку проведення експертизи, не розкриває особливостей призначення засобу публічного адміністрування.

В той же час експертиза цінності – це своєрідний фільтр, крізь який пропускається весь масив документів. Із усієї сукупності документів, що створюються в процесі діловодства, лише незначна частка надходить на зберігання до архіву підприємства, ще менша – гідно представляє» відомчі або ж національні фонди (якщо підприємство є джерелом комплектування Національного архівного фонду України) [4].

Дане визначення також має публіцистичний зміст, так як відповідний засіб публічного адміністрування має на меті, по-перше, компетентну оцінку фахівця, чи групи фахівців щодо цінності документа відповідно до історичної та соціальної значущості, по-друге, спеціально обізнані спеціалісти зі спеціальними знаннями проводять аналіз документа і оформлюють висновок, який доказом, що підтверджує цінність та значущість даного документа та необхідність його розміщення у відповідному архіві.

Саме тому, експертиза цінності документа – це компетентна оцінка фахівця, чи групи фахівців щодо цінності документа відповідно до історичної та соціальної значущості, котрі за результатами оцінювання оформлюють висновок, який є доказом, що підтверджує цінність та значущість даного документа та необхідність його розміщення у відповідному архіві.

Відповідно пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» доповнити виведеним поняттям «експертиза цінності».

Експертні комісії установи, завдяки фахової оцінки документів приймає рішення про:

– схвалення і подання до експертної постійної комісії державного архіву проектів таких документів: описів справ постійного зберігання, описів справ з кадрових питань (особового складу), номенклатур справ, інструкцій з діловодства, положень про служби діловодства, архівні підрозділи та експертних комісій, анотованих переліків унікальних документів Національного архівного фонду, актів про вилучення для знищення документів, не внесених до Національного архівного фонду, актів про вилучення документів з Національного архівного фонду, актів про невірні пошкодження справ (документів) Національного архівного фонду;

– схвалення описів справ тривалого (понад 10 років) зберігання, актів про невірні пошкодження справ (документів) тривалого (понад 10 років) зберігання та з кадрових питань (особового складу), номенклатур справ, описів справ тривалого (понад 10 років) зберігання установ, що належать до сфери управління органу вищого рівня та у діяльності яких не утворюються документи Національного архівного фонду [6].

Для організації та проведення експертизи цінності документів в установах утворюються постійно діючі експертні комісії, що діють відповідно до положень про них.

Експертиза цінності документів проводиться за такими критеріями:

- походження – функціонально-цільове призначення юридичної особи (фондоутворювача), значення фондоутворювача в житті суспільства, час і місце створення документа;

- зміст – значущість інформації, що міститься в документі (унікальність і типовість), її повторення в інших документах, вид документа, оригінальність;

- зовнішні ознаки – форма фіксації та передачі змісту, засвідчення і особливості оформлення документа, стан його збереженості [4, с. 7].

Одночасно перевіряють :

- якість і повноту чинної номенклатури справ;

- правильність визначення строків зберігання справ, передбачених цією номенклатурою;

- дотримання встановлених правил оформлення документів та формування справ [7].

Специфічною і особливою ознакою, яка перетворює звичайний документ в об'єкт Національного архівного фонду є значущість для особи, суспільства чи держави або цінність для власника. Відповідно зазначеної ознаки встановлюється місце, строк зберігання документа.

Експертиза цінності документів в установі проводиться:

- у поточному діловодстві – під час складання номенклатур справ, формування документів у справи і перевіряння правильності віднесення документів до відповідних справ, підготовки справ до передавання на архівне зберігання;

- в архіві установи – у процесі приймання справ до архіву та підготовки справ на постійне зберігання.

Експертиза цінності документів у діловодстві проводиться щороку в структурних підрозділах установи безпосередньо особами, відповідальними за організацію діловодства в цих підрозділах, разом з експертною комісією під методичним керівництвом служби діловодства та архіву установи. Під час проведення експертизи цінності документів у діловодстві вирізняють чотири групи справ:

- постійного зберігання; тривалого (понад 10 років) зберігання; тимчасового зберігання (до 10 років включно); ті, що підлягають знищенню у зв'язку із закінченням строків їх зберігання [8]. Строк зберігання документів обчислюється з 01 січня року, наступного за роком закінчення справи.

Основним нормативним актом при визначенні строків зберігання документів та їх відбору для внесення до складу Національного архівного фонду або для знищення є Перелік типових докумен-

тів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів, затверджений наказом Міністерства юстиції України 12 квітня 2012 № 578/5 [9]. Перелік включає типові документи, що створюються під час документування однотипних (загальних для всіх) управлінських функцій, виконуваних державними органами та органами місцевого самоврядування, іншими установами, підприємствами та організаціями незалежно від функціонально-цільового призначення, рівня і масштабу діяльності, форми власності, а також документацію, що створюється в результаті виробничої та науково-технічної діяльності організацій. Перелік використовується під час формування справ, при підготовці різних видів номенклатур справ, розробленні схем класифікації документів та відомчих (галузевих) переліків документів зі строками їх зберігання, а також під час роботи комісій з проведення експертизи цінності документів [9].

За результатами експертизи цінності документів структурні підрозділи готують справи постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання до передавання до архіву установи, зокрема:

- здійснюється оформлення справ;

- здійснюється складання описів справ;

- на підставі номенклатури справ формуються переліки (списки) справ, що підлягають знищенню у зв'язку із закінченням строків їх зберігання, для включення до акту про вилучення для знищення документів, не внесених до Національного архівного фонду [8].

Експертизу цінності документів в архіві установи проводять:

- під час складання зведених описів справ;

- у разі надходження документів у неупорядкованому стані;

- у разі закінчення строків тимчасового зберігання архівних документів;

- перед передаванням справ на постійне зберігання до відповідної державної архівної установи, архівного відділу міської ради;

- з метою виявлення унікальних документів Національного архівного фонду [8].

Проведення експертизи цінності значно полегшує поділ документів, утворених в установі, на три групи: основна документація, оперативнo-довідкова документація, документація з особового складу.

До основної документації, що найповніше відображає основну діяльність установи, належать:

- нормативно-правові акти органів державної влади (постанови, укази, розпорядження, рішення), які стосуються діяльності даної установи;

- організаційна документація (статуту, положення, штатні розписи тощо);

– розпорядча документація (накази або розпорядження з основної діяльності, протоколи засідань колегіальних органів і документи до них;

– планово-звітна документація (перспективні й річні плани, зведені й річні звіти, баланси тощо);

– інформаційно-аналітична документація (довідки, доповіді, доповідні записки, огляди, висновки, зведення, які відбивають основну діяльність установи);

– листування з питань основної діяльності установи (як правило, провадиться внутрішня експертиза цінності справ з листуванням);

– інші категорії документів (з питань організації виробництва, будівництва, з винахідництва й раціоналізації, розроблення і впровадження новітніх технологій тощо) [10, с. 130].

Експертизу цінності документів забороняється проводити лише за заголовками справ, зазначеними на обкладинках, оскільки впродовж року при формуванні справ до них могли потрапити й інші категорії документів. Тому обов'язково має проводитись аналіз фактичного змісту документів, що містяться у справі, шляхом її поаркушного перегляду. Якщо під час перегляду справи виявлено, що поряд з документами постійного зберігання вона містить значну кількість документів тимчасового зберігання, то справу необхідно переформулювати. При цьому документи постійного зберігання відокремлюються від документів тимчасового зберігання і формуються в окрему справу. Обов'язково переглядаються справи з позначкою «ЕПК» (експертно-перевірні комісії державного архіву). Якщо в них експертизою встановлено наявність документів постійного зберігання, вони підлягають переформуванню. Підлягають обов'язковому поаркушному перегляду справи з листуванням, оскільки в них можуть бути присутні документи, що містять важливу інформацію про основну діяльність установи [10, с. 136].

Відповідно до Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експертизи цінності документів» від 8 серпня 2007 року № 1004 [11], «Положення про Центральну експертно-перевірну комісію Державної архівної служби України» [12], «Типового положення про експертно-перевірну комісію Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, міст Києва і Севастополя», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № № 1228/5 [13], «Типового положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного і комунального підприємства, установи та організації», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1227/5 [14] встановлено, що експертну комісію утворюють для організації

і проведення експертизи цінності документів, що утворилися в діловодстві юридичної особи, внесенням їх до Національного архівного фонду у разі виявлення їх унікальності.

Для організації роботи з експертизи цінності документів утворюються комісії з проведення експертизи цінності документів, до яких належать:

Центральна експертно-перевірна комісія Державного комунального архіву;

експертно-перевірні комісії центральних та галузевих державних архівів, Національної академії наук, державного архіву Автономної республіки Крим, державних архівів областей, міст Києва і Севастополя;

експертні комісії архівних відділів райдержадміністрацій, міських рад, а також експертні комісії державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств незалежно від форми власності, об'єднань громадян, релігійних організацій [11].

Відповідно до пункту 10 Порядку № 1004 положення про комісії з проведення експертизи та їх склад затверджує керівник (керівний орган) підприємства з урахуванням рекомендацій Державного комунального архіву [11]. Пунктом 14 Порядку № 1004 визначено склад експертної комісії юридичної особи, до якої входять:

керівники служби діловодства й архівного підрозділу,

працівники структурних підрозділів, представники експертно-перевірних комісій (експертних комісій) державних архівів (архівних відділів райдержадміністрацій, міських рад), у зоні комплектування яких перебувають відповідні юридичні особи [11].

Голову експертної комісії, яким зазвичай є заступник керівника юридичної особи, призначає керівник такої юридичної особи [4].

Висновки. Отже, на підставі аналізу вищевикладеного, хотілось би відмітити наступне:

по-перше, сьогодні існує проблема визначення експертними комісіями статусу документу, з метою виявлення документів Національного Архівного Фонду, а також проведення перевірки стану діловодства та архівної справи, відповідно до положень про авторське право, про комерційну таємницю.

Відповідно до зазначеного, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» ст.*** «державні архівні установи мають право доступу до архівів та мають право перевіряти роботу архівних підрозділів і служб діловодства підприємств, установ, організацій усіх форм власності з метою виявлення та перевірки стану документів Національного архівного Фонду»;

по-друге, нормативно-правовими актами не визначено порядок оцінювання експертними ко-

місіями електронних документів, а також технологій архівного зберігання електронних документів. Хоча «Порядок роботи з електронними документами в діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання», схвалений Нормативно-методичною комісією Державної архівної служби України від 27 грудня 2011 року і діє, діють методичні рекомендації «Конвертування електронних документів для постійного зберігання в архіві».

Література

1. Основні правила роботи державних архівів України/ За загальною редакцією: Л. О. Драгомірової, К. Є. Новохатського <http://onu.edu.ua/pub/bank/userfiles/files/science/totalitarizm/doslid/pravila-archiv.pdf>
2. Формування Національного архівного фонду. URL. http://archives.kh.gov.ua/?page_id=589
3. Виногловська С.В. Порядок приймання документів національного архівного фонду на державне зберігання. Методичні рекомендації. URL. http://archive.odessa.gov.ua/files/derjarhiv/PUBLIC/metod/mt12_vinoglovskaya_priem-dokumentiv.pdf
4. Експертиза цінності документів: науково-практичні засади. URL. <https://hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1176>
5. Хромова В.О. Експертиза цінності документів постійного зберігання вищих та середніх учбових закладів. Методичні рекомендації. URL. http://archive.odessa.gov.ua/files/derjarhiv/PUBLIC/metod/mt12_hromova_ekspertiza.pdf
6. Нормативно – методичні засади експертизи цінності документів 26 травня 2017р. URL. <https://zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/461-normatyvno-metodychni-zasady-ekspertyzy-tsinnosti-dokumentiv-26052017>
7. Як проводиться експертиза цінності документів у поточному діловодстві? URL. <https://www.kadrovik.ua/novyny/yak-provodytsya-ekspertyza-tsinnosti-dokumentiv-u-potochnomu-dilovodstvi>
8. Передача документів до архіву. Проведення експертизи цінності. URL. <https://buhgalter.com.ua/articles/pervisna-dokumentatsiya/peredachadokumentiv-do-arhivu-provedennya-ekspertizitsinnosti/>
9. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів. Наказ Міністерства юстиції України 12 квітня 2012 № 578/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12>
10. Сельченкова С. В. Діловодство. (Порядок проведення експертизи цінності документів на етапі діловодства). Практичний посібник. К.: Інкунабула, 2009. 480 с
11. Порядку утворення та діяльності комісії з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експертизи цінності документів» від 8 серпня 2007 року № 1004.
12. Положення про Центральну експертно-перевірну комісію Державної архівної служби України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 24.05.2012 № 779/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0833-12>

13. Типове положення про експертно-перевірну комісію Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, міст Києва і Севастополя: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1228/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1063-13>

14. Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного і комунального підприємства, установи та організації: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1227/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1062-13>

Анотація

Максименко О. Ю. Формування Національного архівного фонду. – Стаття.

В даній науковій статті відзначено, що документи Національного архівного фонду є культурними цінностями держави Україна. Встановлено, що під явищем «формування Національного архівного фонду» розуміється комплекс організаційних, методичних і практичних рішень та заходів, спрямованих на систематичне поповнення Національного архівного фонду цінними для суспільства архівними документами та вилучення з нього документів, що втратили свою культурну цінність.

Зазначено, що законодавством чітко визначено умови, особливості та порядок формування Національного архівного фонду. Метою його формування є збереження архівних документів, що є суттєво важливими для суспільства і держави.

Зауважено, що сьогодні існує проблема визначення експертними комісіями статусу документу, з метою виявлення документів Національного Архівного Фонду, а також проведення перевірки стану діловодства та архівної справи, відповідно до положень про авторське право, про комерційну таємницю. Відповідно до зазначеного, запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

Встановлено, що нормативно-правовими актами не визначено порядок оцінювання експертними комісіями електронних документів, а також технологій архівного зберігання електронних документів.

Ключові слова: архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використаням та зберіганням Національного архівного фонду.

Аннотация

Максименко О. Ю. Формирование Национального архивного фонда. – Статья.

В данной научной статье отмечено, что документы Национального архивного фонда являются культурными ценностями государства Украина. Установлено, что под явлением «формирование Национального архивного фонда» понимается комплекс организационных, методических и практических решений и мероприятий, направленных на систематическое пополнение Национального архивного фонда ценными для общества архивными документами и изъятия из него документов, утративших свою культурную ценность.

Отмечено, что законодательством четко определены условия, особенности и порядок формирования Национального архивного фонда. Целью его формирования является сохранение архивных документов, существенно важными для общества и государства.

Замечено, что сегодня существует проблема определения экспертными комиссиями статуса документа, с целью выявления документов Национального архивного фонда, а также проведения проверки состояния делопроизводства и архивного дела в соответствии с положениями об авторском праве, о коммерческой тайне. В соответствии с указанным, предложено внести изменения в Закон Украины «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях».

Установлено, что нормативно-правовыми актами не определен порядок оценки экспертными комиссиями электронных документов, а также технологий архивного хранения электронных документов.

Ключевые слова: архив, Национальный архивный фонд, формирование, учет, хранение и использование Национального архивного фонда, механизм публичного администрирования Национального архивного фонда, контроль и надзор за соблюдением правил учета, использованием и хранением Национального архивного фонда.

Summary

Maksymenko O. Yu. Formation of the National Archival Fund. – Article.

In this scientific article it is noted that documents of the National Archival Fund are cultural values of the state of Ukraine. It is established that the phenomenon

of “formation of the National Archival Fund” means a complex of organizational, methodical and practical decisions and measures aimed at systematic replenishment of the National Archival Fund with valuable archival documents for the society and removal from it of documents that have lost their cultural value.

It is stated that the legislation clearly defines the conditions, features and procedure of forming the National Archival Fund. Its purpose is to preserve archival documents that are essential for society and the state.

It is noted that today there is a problem of determining the status of a document by expert commissions in order to identify the documents of the National Archival Fund, as well as to check the status of record keeping and archival business, in accordance with the provisions on copyright, on trade secrets. Accordingly, it is proposed to amend the Law of Ukraine “On the National Archival Fund and Archival Institutions”.

It is established that the normative legal acts do not determine the procedure for evaluation of electronic documents by expert commissions, as well as technologies of archival storage of electronic documents.

Key words: archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.