

УДК 930.25:005](477)

Я. С. КАЛАКУРА*

АРХІВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Розглядаються нові підходи до архівного менеджменту в контексті демократизації та децентралізації архівної системи України, з'ясовуються їх сутність і особливості реалізації на всіх рівнях Державної архівної служби України, починаючи з Укрдержархіву, центральних і галузевих державних архівів і закінчуючи місцевими архівними установами. Аналізуються результати децентралізаційних заходів, здійснюваних після відновлення незалежності України у контексті трансформації суспільства, його демократизації на засадах права, євроінтеграційних процесів, адаптації вітчизняних архівів до західних стандартів, висвітлюється досвід децентралізованих архівних систем зарубіжних країн.

Обґрунтовуються шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності архівних установ у руслі децентралізації архівної системи, розширення їх самоврядності і створення сприятливої психологічної атмосфери в колективах, дедалі повнішого задоволення потреб суспільства і громадян на отримання ретроспективної архівної інформації.

Ключові слова: архівознавство; архівний менеджмент; архівні установи; децентралізація; демократизація; самоврядність; ефективність управління і роботи архівів.

Управління архівною справою, діяльністю архівних установ та їхніх підрозділів, як ключова ланка архівного менеджменту, належить до пріоритетних і актуальних напрямів теорії і практики архівістики, інтерес до яких особливо зростає на тлі демократизації суспільства і децентралізації управління. Тут – один із факторів підвищення ефективності архівного менеджменту, від якого значною мірою залежить успішність, скоординованість і результативність діяльності як кожного окремо взятого архіву, так і системи архівних установ у цілому. З розпадом СРСР, відновленням державної незалежності України, з Револу-

* *Калакура Ярослав Степанович* – доктор історичних наук, професор, професор кафедри архівознавства та спеціальних галузей історичної науки Київського національного університету імені Тараса Шевченка, лауреат премії імені Василя Веретенникова, член Громадської ради при Укрдержархіві.

цією гідності, розгортанням демократизації та декомунізації суспільства почалися глибинні трансформації в усіх сферах життя, включаючи й архівну систему, однак темп і глибина реформ далекі від викликів, які постають в умовах постмайданівської модернізації та євроінтеграції країни.

Наукове осмислення процесу реформування архівної системи на засадах демократизації та децентралізації представляє собою актуальний і важливий напрям архівознавчих досліджень, включаючи студії з архівного менеджменту. Актуальність проблеми зумовлюється багатьма чинниками, з-поміж яких наведемо такі:

а) активізація після Євромайдану і Революції гідності реформаційних процесів в усіх ділянках суспільного життя в Україні, включаючи й архіви, очищення (люстрація) владних і посадових структур від осіб, причетних до корупції, протиправних дій, зловживань службовим становищем, засвідчили зростання ролі громадянського суспільства як одного із критеріїв демократичності країни. Сутнісні зміни супроводжуються динамічними трансформаціями як внутрішньої, так і зовнішньої політики, спрямованої на виконання Угоди про асоціацію України з ЄС і адаптацію українського суспільства до євростандартів, у т. ч. у сфері архівістики та діловодства. Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Національна рада реформ, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, опрацювали низку законодавчих і нормативних актів, спрямованих на реалізацію пріоритетних заходів, які впливають із положень Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”¹, спрямованої на впровадження європейських підходів до підвищення якості державного управління. З точки зору архівного менеджменту, особливої актуальності набуває подальша демократизація і децентралізація архівної системи України, запровадження інноваційних технологій і методів організації архівної справи, демократично-ділового стилю роботи і керівництва, що в свою чергу потребує активізації наукових досліджень цієї проблеми;

б) децентралізація влади – ключова ланка адміністративної реформи як одного з інструментів подолання кризових явищ і посилення демократії, підвищення ролі місцевих громад, реалізація законів щодо декомунізації суспільства заторкнули й систему архівних установ, наближаючи її до потреб і запитів людей, сприяючи розширенню масштабів надання архівних послуг, підвищенню їх якості. Курс на децентралізацію отримав пріоритетне фінансування в державному бюджеті 2017 р. Паралельно з ним змінюються форми і методи організаційно-управлінської діяльності, зростає професіоналізм управління, підвищується роль як загальнодержавних, так і регіональних та місцевих структур, розширюється самоврядність архівних установ, формуються архіви об’єднаних громад. У кінцевому рахунку демократизація і де-

централізація висуваються на одне з пріоритетних місць реформування архівної системи, демонструючи як позитивні, так і негативні наслідки, зокрема наявність фактів необґрунтованого скорочення обсягів фінансування та чисельності працівників, не дивлячись на те, що неухильно збільшується масив документів, які надходять до державних архівосховищ, зростає кількість відвідувачів архівів і звернень громадян, а відтак підвищується навантаження на працівників архівів. Вихід із цієї колізії диктує необхідність наукового обґрунтування нормативів кадрового і фінансового забезпечення архівів у відповідності до нових завдань і обсягу їх реальної роботи;

в) із демократизацією та децентралізацією тісно пов'язана інформатизація суспільства, динамічна зміна характеру інформаційного простору з його глобалізаційним виміром, модерною технікою та новими технологіями, що породжує низку викликів традиційним уявленням про архіви, їх систему, функції та організацію роботи². Архіви перестають бути звичними сховищами документальної інформації, яка набуває віртуального характеру. Поряд із соціокультурною, організаційною, комунікативною функціями архівів на пріоритетне місце висувається інформаційно-технологічна. Сучасні інформаційні технології дозволяють швидко зорієнтуватися в архівних фондах, прискорити процеси доступу, опрацювання та отримання необхідної інформації. Вчені, у т. ч. й західні, небезпідставно б'ють тривогу щодо плачевного фізичного стану багатьох архівів (будівлі, техніка, санітарний вигляд) та їх майбутнього, звертають увагу на кризові явища в архівній політиці урядів, їх ставленні до потреб архівних установ, у практиці комплектування фондів, збереження документів, археографічних практик³;

г) за останні десятиріччя суттєво зріс масив наукової та навчальної літератури з державного управління в умовах демократизації і децентралізації суспільства⁴, з менеджменту⁵, однак праць, безпосередньо присвячених демократизації та децентралізації архівної галузі, досі не створено, хоча окремі аспекти проблеми отримали часткове висвітлення у працях з історії і теорії архівної справи⁶, у розвідках автора цієї статті⁷. Виходимо з того, що ріст обсягу інформації про оновлення архівної справи не означає автоматичного збільшення обсягу відповідних наукових знань, що питання демократизації і децентралізації архівів порушувалось на всіх конгресах Міжнародної ради архівів (МРА), міжнародних конференціях Круглого столу архівів, починаючи з середини 1970-х років⁸. Ці питання дедалі частіше порушуються на засіданнях колегії і виробничих нарадах Укрдержархіву, у виступах керівників галузі і архівних установ, Громадської ради і Спілки архівістів України. Підвищений інтерес до проблеми практичних працівників архівної сфери, з одного боку, і недостатнє наукове опрацювання проблем управління архівною справою в умовах її демократизації та децентра-

лізації з боку науковців додатково надають пропонованій статті актуальності і новизни, стимулюють професійну і суспільну дискусію щодо цих питань.

Мета пропонованої статті полягає в тому, щоб на основі загальної теорії менеджменту і сучасного трактування сутності демократизації та децентралізації архівної системи, осмислення набутого досвіду в цій царині з'ясувати особливості управлінської діяльності та організації архівної справи в нових умовах, висвітлити ключові напрями діяльності Державної архівної служби України, центральних, галузевих та місцевих державних архівів, трудових архівів, архівних відділів підприємств, установ, викласти низку рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності управлінської роботи, насамперед у контексті наближення архівної справи до потреб суспільства і європейських стандартів⁹.

Перед тим, як безпосередньо перейти до розгляду означеної проблеми, вважаємо доцільним наголосити, що будь-який менеджмент, включаючи й архівний, може бути ефективним лише в тому випадку, якщо він ґрунтується на гуманістичних цінностях, відповідає потребам людей та інтересам суспільства. Однією з умов цієї ефективності виступає здатність менеджменту відповісти належним чином на виклики демократизації і децентралізації пострадянського суспільства як двох взаємопов'язаних процесів на шляху модернізації України, подолання кризових явищ та реалізації її стратегічної мети – інтеграції в європейський простір, у т. ч. й архівний. За великим рахунком, “демократичний посткомуністичний транзит” передбачає поступовий і тривалий перехід від недемократичних форм і методів управління та організації усіх сфер суспільного життя, включаючи й архівну, до демократії (народовладдя), запровадження демократичних інститутів, практик і цінностей. Цей процес має цивілізаційний вимір і супроводжується формуванням громадянського суспільства, утвердженням правових засад і демократичних процедур, встановленням порядку, зорієнтованого на інтереси більшості і вирівнювання статусу, прав і обов'язків усіх громадян. Істотним гальмом демократизації виступають: кризові явища в економіці та політиці, помітна забюрократизованість управлінських структур, низький рівень законопослушності, виконавської дисципліни і культури роботи чиновників, їх моральності, корупція на різних щаблях влади і управління, недостатня політична, правова і громадянська свідомість, а також негативні прояви корупції, зловживання службовим становищем, соціально-майнового розшарування та конфліктності, активізації криміналітету. Стримуючим чинником демократизації суспільства стала агресія РФ, окупація АР Крим, збройна підтримка сепаратистських сил у неконтрольованій Україною частині Донбасу.

Як засвідчує досвід західних країн, демократизація суспільства неможлива без децентралізації влади, тобто без належного розмежуван-

ня функцій центральних, регіональних і місцевих органів управління, передавання частини повноважень на місця, тобто туди, де вони найповніше реалізуються, гармонізації їх діяльності, розвитку самоврядності, без розширення повноважень трудових колективів. Одразу наголосимо, що децентралізація не має нічого спільного з ідеєю “федералізації”, що її намагаються нав’язати російські політики з метою дезінтеграції України, яка відновилася як унітарна республіка. Якщо екстраполювати засадничі положення децентралізації на систему архівних установ, то це означає, що кожна з них, на основі спільної мети, у межах наданих їй повноважень самостійно визначає пріоритети своєї діяльності, передаючи управлінським структурам вищого рівня ті повноваження, які виходять за межі власних компетенцій і можливостей. Розмежування управлінських повноважень по вертикалі має ґрунтуватися на ключовому положенні про пріоритетну роль центральних і місцевих архівів у функціонуванні архівної системи загалом і покликане дати імпульс для подальшого поліпшення їх роботи на основі розширення самоврядності.

Виходячи з цих загальнотеоретичних положень про взаємозв’язок демократизації та децентралізації, вважаємо доцільним висловити кілька міркувань щодо сучасного трактування понять “архівна система”* та її різновидів, зокрема централізованих, децентралізованих та змішаних, а також щодо сутності політичної та адміністративної (менеджерської) сторони децентралізації, особливостей управлінських функцій в умовах відкритого інформаційного суспільства. В радянській архівознавчій літературі, базованій на принципі комуністичної партійності, класовому та суґубо ідеологічному трактуванні архівного будівництва, його зацентралізованості, ігнорувались світові тенденції розвитку архівістики, її демократичні організаційно-управлінські засади, не враховувались конкретно-історичні та національно-культурні особливості організації архівної справи в республіках, абсолютизовувався поділ архівних систем на буржуазні та соціалістичні¹⁰. Натомість сучасне архівознавство, зокрема українське, трактує *архівну систему як сукупність основоположних принципів організації архівної справи, способів і технологій її ведення, що забезпечують цілісність та скоординованість функціонування архівної галузі*¹¹. Відповідно у сучасному світі фігурують такі моделі архівних систем як централізовані, децентралізовані та змішані,

* Архівознавство розрізняє поняття “архівна система” і “система архівних установ”, маючи на увазі, що перше з них стосується принципів організації і управління архівною справою, а друге означає сукупність архівів, інших установ і структурних підрозділів, які забезпечують формування та збереженість Національного архівного фонду. Її базою виступає мережа архівних установ, яка налічує близько 2,5 тис., у т. ч. понад 1680 трудових архівів.

кожна з яких має свої сильні і слабкі сторони. Наукові підходи до їх аналізу і характеристики дозволяють виокремити певні критерії такої класифікації систем, зокрема: залежність архівної системи від суспільно-політичного устрою та адміністративно-територіального поділу держави, її історичних та національних традицій, наявність центрального органу управління архівною справою, порядок підпорядкування мережі архівних установ і форм управління ними, рівень розвитку правових і демократичних засад функціонування архівів, їх співвідношення з централізованими і децентралізованими формами управління тощо.

Осягнути особливості децентралізації архівної системи неможливо без врахування світових тенденцій цього процесу, без, принаймні, стисло розгляду їх прояву на загальноукраїнському та місцевому рівнях. Як засвідчує історія, найбільш централізовані архівні системи властиві країнам з абсолютистськими і тоталітарними режимами, для яких характерний тотальний контроль за архівною справою і управління нею з одного центру. Прикладом надмірно централізованої архівної системи була організація архівної справи в колишньому СРСР, яка перебувала під тотальним контролем з боку КПРС і її місцевих органів. Виразно централізований характер мають архівні системи Албанії, Китаю, Північної Кореї, Куби та ін.

І все ж провідною тенденцією розвитку сучасних архівних систем більшості цивілізованих країн світу є децентралізація управління ними при збереженні певних ознак централізованого підходу в ключових питаннях архівної практики. До децентралізованих систем можна віднести побудову архівної справи у США, Великій Британії, Канаді, Італії, Німеччині та ін.¹² Змішаний характер, але з пріоритетом демократичних цінностей, носять архівні системи Австрії, Бельгії, Франції, скандинавських та ін. країн. На шлях успішної децентралізації архівної справи стали Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Чорногорія, колишні радянські республіки Прибалтики та ін. Змішаною є й архівна система України, яка за роки незалежності помітно декомунізувалася, демократизувалася і частково децентралізувалася¹³.

Під *децентралізацією* розуміють процес перерозподілу функцій і повноважень між центральними та місцевими органами державного управління. Її наслідком виступає формування т. зв. “нової системи управління”, яка характеризується не тільки переходом частини функцій від центральної влади до місцевих органів, від вищих осередків управління до нижчих, але й трансформація останніх в самоуправлінські структури з опорою на демократичні методи менеджменту. Принагідно нагадаємо, що ідея децентралізації державного управління в Україні сягає часів Києво-Руської держави, кодексу законів “Правди Ярославичів”, прийнятих у 1072 р. у м. Вишгороді. Вона простежується у звичаєвому праві і устрої козацько-гетьманської держави Бог-

дана Хмельницького, в Конституції Пилипа Орлика (“Договори і Постановлення Прав і вольностей Війська Запорозького”), в правових актах доби Української революції 1917–1921 рр. Так, у Конституції Української Народної Республіки (1918 р.) було сказано прямо: “Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу *децентралізації*”¹⁴ (виділено нами – Я. К.). Відновивши незалежність у 1991 р., Україна успадкувала від СРСР/УРСР досить високий рівень вертикальної централізації влади з розмитими повноваженнями представницьких органів на місцях, представлених двома організаційними формами: органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями¹⁵. У чинній Конституції України, яка визначає статус України як правової та унітарної держави, наголошено: “Народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”¹⁶. Рубіжне значення для опрацювання нормативних засад децентралізації має Закон України “Про співробітництво територіальних громад” (червень 2014 р.)¹⁷. Відповідно в Законі України “Про Національний архівний фонд і архівні установи України” зафіксовано низку положень, які гармонізують співвідношення принципів централізації та децентралізації, зокрема: належність Національного архівного фонду (НАФ) до вітчизняної і світової культурної спадщини та інформаційних ресурсів суспільства, його перебування під охороною держави і призначення для задоволення інформаційних потреб суспільства і держави. Закон наголошує, що засновниками архівів можуть бути органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні й фізичні особи, а діяльність архівних установ, які не забезпечують збереженості документів НАФ або порушують вимоги щодо державної реєстрації цих документів, може бути призупинена¹⁸.

З погляду децентралізації діяльності архівів у контексті євроінтеграційних процесів не можна оминати Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 р., яка передбачає надання державних гарантій територіальним спільнотам громадян та сформованим ними органам самостійно, під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних прав, не виходячи за рамки конституції та законів відповідної держави. Варто також зазначити, що адміністративний (управлінський) аспект децентралізації невіддільний від політичного, тобто від надання громадянам та обраним ними представникам до органів влади і управління можливості ширше впливати на вироблення та реалізацію політики, прийняття рішень у різних сферах, включаючи й архівну. Децентралізація ні в якому разі не повинна торкнутися архівних фондів, їх цілісності. А такі спроби мають місце, наприклад: створення у відповідності до Закону України “Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років”¹⁹ єдиного архі-

ву репресивних органів під егідою Українського інституту національної пам'яті, що може призвести до розпорошення документів і втрати цілісності фондів, особливо державних архівів областей. На поспішність і недостатню обґрунтованість створення такого архіву вказували фахові архівісти і представники громадськості²⁰. У цьому зв'язку варто ретельніше вивчити досвід розсекречення документів спецслужб комуністичних режимів у країнах Центральної та Східної Європи²¹.

Помаранчева революція, а відтак Євромайдан та Революція гідності дали поштовх прискоренню трансформації українського суспільства, його демократизації та децентралізації. В Коаліційну угоду парламентської більшості було включено розділ "Децентралізація та реформа місцевого самоврядування", в якому передбачалось забезпечити ефективний перерозподіл повноважень (компетенцій), належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад, а також конституційна реформа. За словами Президента України П. Порошенка, децентралізація – це не тільки спосіб делегувати місцевим громадам частину владних повноважень, але й ключовий елемент підготовки країни до майбутнього членства в Євросоюзі, стратегія національного успіху²². У червні 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон України "Про співробітництво територіальних громад", із якого логічно випливає можливість створення регіональних архівів об'єднаних громад, розвиток їх інфраструктури, передавання архівним установам частини безпосередніх управлінських функцій вищих органів галузі, розширення самоврядності та ініціативи, демократизацію системи кадрового, технічного і фінансового забезпечення тощо²³.

Як відомо, головна мета управління архівною справою полягає у цілеспрямованій, злагодженій, ефективній діяльності усіх її ланок, спрямованої на високий рівень формування, збереження, примноження і використання НАФ, надання архівних послуг. Цілком зрозуміло, що децентралізація можлива лише в тій мірі, в якій вона сприятиме реалізації цієї мети. Однак частина керівних працівників і службовців галузі побоюються, що децентралізація послабить контроль за станом справ у тій чи іншій ділянці архівної справи. Відразу зазначимо, що будь-які побоювання безпідставні. Це переконливо доводить досвід як архівів західних держав, так і низки вітчизняних. Менеджмент децентралізованих архівних установ набагато ефективніший як з погляду функціонально-виробничого, так і організаційно-виховного.

Децентралізація відкриває для колективів центральних, галузевих і обласних державних архівів ширше поле можливостей раціональніше вирішувати кадрові питання, ефективніше використовувати кошти, виявляти більше ініціативи щодо зв'язків із громадськістю і надання архівних послуг, включаючи й платні. Практика зарубіжних архівів засвідчує, що децентралізація – це не тільки зміна форми організації

архівної системи і управління архівною справою, але й спосіб поліпшення усіх напрямів діяльності архівів, насамперед у справі відбору, експертизи цінності документів, їх обліку і описування, зберігання, дослідження, забезпечення використання, задоволення запитів на ретроспективну інформацію і надання послуг, включаючи й платні. Тобто, мова йде про принципово новий рівень і нову, вищу якість функціонування всієї системи архівних установ. Водночас децентралізація – це засіб і спосіб розвитку самоврядності та ініціативи архівних установ у контексті удосконалення управління: стратегічного програмування і планування роботи, прийняття управлінських рішень, оновлення стилю роботи, поліпшення кадрового, інформаційного, матеріально-фінансового забезпечення архівів.

Це важливо для реалізації “Концептуальних засад розвитку архівної справи в Україні на 2014–2023 рр.”, опрацьованих Укрдержархівом, які передбачають зміцнення матеріально-технічної бази архівних установ, приведення штатної чисельності їхнього персоналу у відповідність з нормативами, що визначаються у залежності від реального обсягу їх діяльності, кількості одиниць зберігання та виконання запитів; персональний підбір працівників для виконання високотехнологічних робіт у галузі оцифрування та реставрації документів, створення страхових фондів, роботи з електронними документами та інформаційними системами; підвищення соціальної захищеності працівників архівних установ.

Подальша децентралізація архівної галузі має проводитись з урахуванням її міжгалузевих особливостей: як складової державного управління; як сегменту культури та науки; як потужного елемента сфери інформації. Ці особливості зумовлені історією зародження й розвитку архівної справи, її взаємодією з розвитком державності, культури, освіти і науки, відбиваючи специфіку організації та рівень архівних технологій кожного конкретного етапу. Водночас не можна ігнорувати загальні тенденції і досвід розвитку архівної справи у країнах сталої демократії. Ключовим питанням демократизації і децентралізації архівів є ліквідація жорсткого централізованого планування роботи, різного роду обмежень щодо доступу до інформаційних ресурсів, розсекречення документів. Важливу роль тут відіграв Указ Президента України 2009 р. про розсекречення документів, пов’язаних із українським національно-визвольним рухом, політичними репресіями та голодоморами²⁴. Його логічним продовженням став Закон України “Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років”. За дослідженням В. Надольської, в Україні, порівняно з Республікою Білорусь і Російською Федерацією, ці процеси відбуваються більш інтенсивно в результаті демократичнішої законодавчої і нормативної бази, яка регулює діяльність архівних установ²⁵.

На хвилі надбань інформаційного суспільства, створення широкого комунікативного простору і демократичних трансформацій зародилося таке унікальне явище як “Відкритий архів”*, підхоплене багатьма центральними і місцевими архівними установами, а також бібліотеками і музеями. Запровадженню у суспільний вжиток цього поняття сприяв набутий досвід інформаційно-довідкових видань, покажчиків, путівників, у т. ч. електронних, а також створення і публікація під аналогічною назвою збірника джерельних свідчень з історії української культури²⁶. “Відкритий архів” послужив брендом мистецьких інституцій України, зокрема архіву українського відео-арту, бази файлів сучасних українських художників. Новим поштовхом для відкритості архівів стала реалізація вже згадуваного закону про доступ до архівів репресивних органів комуністичного режиму. Певний досвід реалізації концепції “відкритого архіву” нагромадили центральні державні архіви: вищих органів влади і управління, громадських об’єднань, зарубіжної україніки, кінофотофоноархів, галузевий архів СБУ, з участю якого створюється мультидисциплінарний електронний архів документів органів радянських спецслужб, з історії українського визвольного руху, голодоморів, діяльності ОУН та УПА, а також державні архіви Закарпатської, Київської, Кіровоградської, Львівської та ін. областей. Цікаві та інноваційні підходи до створення Відкритого електронного архіву українського визвольного руху започаткували Центр досліджень визвольного руху, Львівський національний університет імені Івана Франка та Національний музей-меморіал “Тюрма на Лонцького”, фонди якого нараховують майже 15 тис. оцифрованих документів. З ініціативи Інституту історії України, Інституту української археографії та джерелознавства імені М. С. Грушевського та Національної бібліотеки імені В. І. Вернадського створюється Електронний архів М. С. Грушевського. До створення відкритих архівів долучилися Інститут архівознавства Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (Центральний архів НАН України) та низка архівних підрозділів національних університетів, забезпечуючи відкритий доступ до інформаційних ресурсів наукового та навчально-методичного спрямування університетів.

Що означає демократизація та децентралізація для структурних ланок системи архівних установ України, включаючи й страховий фонд?

а) Для Державної архівної служби – центрального органу виконавчої влади, на який покладена реалізація державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, – це, передусім, дедалі більша участь як у реалізації державної політики у сфері архівної справи, так і у виробленні стратегії розвитку галузі, її організаційному та науково-

* Перший Відкритий архів (Archiv – archiv-org) був заснований в 1991 р. у США з метою відкритого доступу до праць з фізичних та комп’ютерних наук.

методичному забезпеченні. Пропозиції щодо формування і реалізації політики в архівній сфері, на нашу думку, мали б подаватися не на розгляд міністра юстиції, а безпосередньо до Кабінету Міністрів. Ряд його функцій, визначених Положенням про Державну архівну службу²⁷, переобтяжені залишками командно-адміністративної системи, успадкованої від минулого, яка базувалася на засадах їх зацентралізованості та бюрократизму (у ньому перелічується 74 завдання), зокрема й щодо нормативно-правового регулювання, вироблення прогнозів і програм діяльності галузевих, обласних та територіальних архівів, здійснення контролю, нагляду і перевірок їх роботи, організації надання платних архівних послуг тощо, варто було б передати самим архівам. Удосконалення структури Укрдержархіву покликане вибудувати такі взаємини з архівами, які б, з одного боку, дозволили зберегти у своєму полі зору ключові напрями їх діяльності: формування НАФ, створення оптимальних умов зберігання і користування його ресурсами, розвитку науково-довідкового апарату та інформаційних систем, зміцнення матеріально-технічної бази, участь у міжнародному співробітництві тощо, уникаючи при цьому надмірної опіки, нагляду і насадження однакових шаблонів, а з другого, відкривали б ширший простір для ініціативи і творчості. Видається доцільним зробити обов'язковим створення в Укрдержархіві колегії (а “не може створюватись...”, як сказано в Положенні), підвищити її роль, а також консультативних і дорадчих громадських утворень як колективних органів для обговорення і вироблення рекомендацій з ключових питань розвитку архівної справи та діяльності архівних установ. Укрдержархів мав би разом із державними адміністраціями дещо розвантажити архіви від значної кількості завдань і функцій, внесених у відповідні положення як обов'язкові. Так, у Положенні про Державний архів Харківської області таких позицій майже 60, Львівської – 40, Миколаївської – 29, Дніпропетровської – 23. Демократичні трансформації в архівній справі мають супроводжуватись творчим ставленням до різного роду нормативних документів, включаючи й “Правила роботи архівних установ України” (2013 р.), “Типові норми часу і виробітку на основні види робіт, що виконуються у державних архівних установах” тощо.

Видається доцільним активізувати систему неформальних комунікацій Укрдержархіву з керівниками і працівниками місцевих архівів, які вказують на свою віддаленість від керуючого органу і недостатню поінформованість про нові явища в архівістиці, на домінування в діяльності вищих органів здебільшого контролюючих функцій, висловлюються проти подвійного підпорядкування, нарікають на все ще великий обсяг планово-звітної документації;

б) для центральних державних архівів демократизація та децентралізація сприяє утвердженню самобутності та специфіки кожного з них,

усамостійненню їх діяльності, спрямованої на дедалі повнішу реалізацію завдань і функцій щодо обліку і збереження документів загальнодержавного значення, використання відомостей, що містяться в них, розширенню самоврядності і повноважень керівництва архівів у вирішенні кадрових питань і використанні коштів, у т. ч. отриманих унаслідок надання платних послуг, позбавленню зайвої опіки з боку Укрдержархіву. Як відомо, центральні державні архіви керуються, окрім загальнодержавних, законодавчо-правовими і нормативними актами, положеннями про відповідний архів, затвердженими Укрдержархівом. У них знайшла відображення, поряд із загальними нормами, й певна специфіка, зумовлена характером і обсягом документальних ресурсів, особливостями їх формування. Цілком зрозуміло, що діяльність, скажімо, історичних архівів помітно відрізняється від призначення і роботи електронного архіву або архіву зарубіжної україніки. Досвід перебудови діяльності центральних державних архівів: вищих органів влади і управління, громадських об'єднань, архіву-музею літератури і мистецтва, кінофотофоноархіву імені Г. С. Пшеничного та ін. засвідчує, що завдяки децентралізації розширились форми їх співпраці з установами-фондоутворювачами, вони стали активніше впливати на доархівний етап процесу формування документальних ресурсів з огляду їх цінності і значення для історії і культури, на організацію діловодства і документообігу. Відбуваються помітні зміни в діяльності структурних підрозділів, архівів-відділів, секторів: вони стали виявляти більше ініціативи і самостійності, зріс рівень відповідальності за стан справ у відповідній ділянці;

в) для галузевих державних архівів*, як спеціалізованих архівних установ для зберігання документів конкретної сфери діяльності, установ демократизація і децентралізація значною залежать від змін у відповідних відомствах: міністерствах збройних сил, закордонних і внутрішніх справ, Служби безпеки та ін. Відомо, що діяльність цих архівних установ регулюється не лише Законом України “Про Національний архівний фонд і архівні установи”, нормативними документами Укрдержархіву, але й положеннями про відповідні відомства, їхніми розпорядчими актами та інструкціями.

Водночас багато залежить і від того, наскільки їх колективи зможуть відмовитись від старих підходів у роботі з відвідувачами, зроблять їх доступними, відкритими і прозорими, наскільки якісно підготують

* На думку багатьох фахівців з архівістики, галузеві державні архіви – це пережиток тоталітарної системи. Всупереч принципу цілісності та єдності фондів, вони створювались для монопольного збереження і засекречення специфічних документів і з цією метою були збережені після відновлення незалежності України, а в контексті декомунізації суспільства виглядають як анахронізм.

документи до використання у службових, наукових і приватних цілях. Важливим напрямом їх діяльності виступає ініціативне інформування про наявність документальних ресурсів, урізноманітнення зв'язків із громадськістю;

г) для державних архівів АР Крим, м. Севастополя, Луганської та Донецької областей, тимчасово неконтрольованих Укрдержархівом у зв'язку з російською окупацією, для обласних і міських державних архівів, включаючи м. Києва, для районних, а також трудових архівів, які є підрозділами відповідних державних адміністрацій при одночасній підзвітності Укрдержархіву, демократизація та децентралізація сприятиме підвищенню їх ролі, ініціативи та самостійності у вирішенні різних питань реалізації архівної політики на місцях, у координації діяльності місцевих державних та інших організацій з питань архівної справи, діловодства та інформаційної діяльності, у розвитку співробітництва з науковими, освітніми, бібліотечними та музейними установами у сфері історичної пам'яті. Йдеться про експертизу цінності, збереження, реєстрацію, охорону, реставрацію та консервацію документів місцевого значення, надання архівних послуг, прийом громадян. Маємо погодитись, що далеко не всі архівісти виступають доброзичливими посередниками між відвідувачами архівів, зокрема дослідниками і документами, своєрідними гідами і популяризаторами архівної інформації.

Сказане повною мірою стосується архівів та архівних підрозділів самоврядних наукових установ, державних музеїв, бібліотек, зокрема Архіву НАН України, національних галузевих академій та ін. Демократизація заторкнула й діяльність недержавного сектора архівної галузі – архівів приватних підприємств, банків, комерційних структур, релігійних конфесій;

д) для Українського науково-дослідного інституту архівної справи і документознавства, який керується у своїй роботі затвердженим Міністерством юстиції Статутом, а також Положенням про вчену раду, демократизація позначилась на ініціативному визначенні проблематики досліджень, розширенні повноважень керівництва у доборі і підготовці наукових кадрів, створенні тимчасових колективів для виконання планових робіт, раціональному використанні бюджетних коштів. Інститут налагодив співпрацю з архівами, іншими науковими установами, архівознавчими кафедрами університетів, став ініціатором проведення низки науково-теоретичних і науково-практичних конференцій тощо. Популярністю користується його наукове видання “Студії з архівної справи та документознавства”. І все ж питання теорії і методології архівної справи ще не посіли належного місця в тематиці досліджень. Недостатня увага приділяється узагальненню досвіду роботи архівних установ. Часом створюється враження, що співробітники Інституту переобтяжені розробленням нормативно-методичних документів, різного

роду правил та інструкцій, що звужує їхні можливості для проведення дослідницьких студій.

Розглядаючи питання архівного менеджменту на тлі демократизації та децентралізації архівної системи, не можна оминати помітну роль у цьому процесі журналу “Архіви України” як засобу професійної комунікації архівістів, трибуни їх зв’язків із громадськістю, насамперед науковою. Вміщені на його сторінках науково-теоретичні статті, матеріали з історії і досвіду роботи архівних установ, теорії і практики архівного менеджменту мають важливе значення для осмислення сучасних процесів в архівній справі²⁸.

Підсумовуючи сказане вище, зазначимо, що в епіцентрі архівного менеджменту і реформування архівної системи в контексті подальшої її демократизації та децентралізації перебувають реальні резерви поліпшення діяльності архівів усіх рівнів, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства, визначених Законом України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”. Пріоритетними завданнями залишаються: адаптація роботи архівів до європейських стандартів архівістики і діловодства, оптимальне забезпечення неухильного примноження, збереженості та раціонального використання інформаційного потенціалу документальних ресурсів, у т. ч. з електронними носіями, створення страхових копій (оцифрування) документів, широке впровадження новітніх архівних технологій, дедалі повніше задоволення гарантованих прав громадян, державних установ і громадських об’єднань на одержання ретроспективної інформації. Сучасний менеджмент орієнтує архівістів відходити від згубної звички очікувати вказівок зверху, виявляти більше ініціативи і самостійності в межах своїх повноважень і компетенції, бути проектно-орієнтованими. Видається доцільним ширше вивчати досвід децентралізованих архівних систем західних країн, практикувати стажування українських архівістів у країнах ЄС, проведення міжнародних конференцій і семінарів з обміну досвідом роботи. Один із таких семінарів відбувся у минулому році з участю керівника Робочої групи з прав людини і архівів Міжнародної ради архівів, сертифікованого архівіста США Труді Петерсон. Йшлося про відкритість архівів при одночасному захисті персональних даних²⁹. Дуже важливим є не тільки застосування західних технологій архівної справи, технічного переозброєння архівів, поліпшення умов зберігання документів, плівок, а й удосконалення форм і методів управління архівною справою як по вертикалі, так і по горизонталі.

Таким чином, демократизація і децентралізація суспільства і органів державного управління зачіпають усі сфери життєдіяльності, включаючи й архівну. Вони диктують подальші зміни в архівній системі, її законодавчій базі, в структурі архівних установ, започатковані відновленням державної незалежності України, її трансформацією і євроінте-

граційним вибором, названі “архівною революцією”. Ці зміни торкнулися й архівного менеджменту, покликаною шукати і впроваджувати більш дієві та ефективніші способи і методи демократичного управління архівними установами, спрямовані на успішне збирання, зберігання та використання документальних ресурсів історичної пам’яті, розширення доступу до них, упровадження новітніх технологій опрацювання та використання інформаційних ресурсів НАФ. Децентралізація не означає відсутність єдиного центра керівництва архівною справою, а лише деяке звуження його функцій за рахунок передавання частини повноважень первинним ланкам системи архівних установ, розширення їх функцій і підвищення відповідальності. Головним критерієм успіху демократизації та децентралізації архівної системи є їх збалансованість і конкретні результати для людей, тобто подолання обмежень щодо доступу до архівних документів і створення оптимального середовища для роботи архівістів як найбільшого багатства архівної галузі, забезпечення сприятливих умов для успішного і якісного виконання покладених на них завдань. Реформування архівної системи дозволить підвищити її суспільний статус і авторитет, подолати кризові явища у фінансуванні та керованості цією галуззю.

¹ Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”. URL: www.prezident.gov.ua/news/nacionalna-rada-reform, u-37191 (дата звернення: 05. 11. 2016).

² *Норберг Э.* Информационные технологии, архивное дело и история// Международная научная конференция “История и архивисты”: сотрудничество в сохранении и познании прошлого в интересах настоящего и будущего”. Москва, 1998. С. 53–54; *Боряк Г.* Інформатизація архівної галузі сьогодні: поточні завдання і здобутки формування електронних ресурсів// Спеціальні історичні дисципліни: питання теорії і методики. Київ: ПУ НАН України, 2004. № 11. С. 4–9; *Васильченко М. М.* Інформатизація архіву як соціально-комунікаційної структури// Вісник ХДАК. Вип. 31. 2010. С. 199–208; *Кузова Н.* Інформатизація архівної справи в Україні (1991–2014 рр.): історичні та правові аспекти// *Scriptorium nostrum*. 2015. № 1–2. С. 223–239.

³ *Дюклер В.* Кризис архивной политики в современной Франции// Новое литературное обозрение. Москва, 2005. № 74. С. 21–23; *Ардашкина О. М.* Архив в информационном обществе: опыт философской концептуализации// Известия Томского политехн. ун-та, 2013. Вып. № 6. С. 190–195; *Жукова В. П.* Глобалізаційні процеси в інформаційно-бібліотечній діяльності// Вісник ХДАК. Вип. 4. 2014. С. 241–254.

⁴ *Грицяк І. А.* Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ: УАДУ, 1997. 487 с.; *Токовенко В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодій. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 253 с; *Мурашко М. І.* Менеджмент персоналу: навч. посібн. Київ: Знання, 2008. 435 с.; Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник/за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2010. 368 с.; *Роман В.* Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект/зб.: Ефективність державного управління, 2014. Вип. 38. С. 92–98 та ін.

⁵ Менеджмент персоналу: навч. посібн./В. М. Данюк [та ін.]. Київ: КНЕУ, 2006. 390 с.; Менеджмент державних установ і організацій/А. Ф. Мельник [та ін.]. Київ, 2006. 464 с.; *Крушельницька О. В., Мельничук Д. П.* Управління персоналом. Київ: “Кондор”, 2006. 308 с. та ін.

⁶ *Селівєрстова К.* Організація архівної справи в Україні: тенденції, шляхи модернізації//Студії з архів. справи та документознавства. 1999. Т. 4. С. 33–54; Нариси історії архівної справи в Україні/за заг. ред. І. Б. Матяш та К. І. Климової. Київ: Видавн. дім “КМ Академія”, 2002. 612 с.; *Алексеева Е. В., Афанасьєва Л. П., Бурова Е. М.* Архивоведение/под ред. В. П. Козлова. Москва: Академія, 2005. 272 с. *Матяш І. Б.* Архівознавство: методологічні засади та історія розвитку. Київ: Видавн. дім “КМ Академія”, 2012. 515 с.; *Боковикова Ю. В., Гнездо О. С.* Удосконалення діяльності державних архівних установ України//Державне будівництво. 2013. № 1. С. 1–16.

⁷ *Калакура Я. С.* Стратегія і тактика архівного менеджменту//Архіви України. 2013. № 5. С. 5–17; *Його ж.* Управління персоналом у системі архівних установ//Архіви України. 2015. № 1. С. 94–110; *Його ж.* Українське архівознавство: критерії національного//Студії з архів. справи та документознавства. 2015. Т. 22–23. С. 17–20.

⁸ *Кетелар Э.* Централизация/децентрализация и архивы/пер. с англ. Москва, 1986. 32 с.

⁹ *Кисельова Л.* Визначення європейських стандартів у сфері архівної справи і діловодства//Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4(15). С. 142–150.

¹⁰ Теория и практика архивного дела в СССР: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Высшая школа, 1980. С. 7–8.

¹¹ Архівознавство: підручник для студ. вищ. навч. закладів України/Редкол.: Я. С. Калакура (гол. ред.) [та ін.]. Київ, 1998. С. 58.

¹² *Старостин Е. В.* Зарубежное архивоведение: проблемы истории, теории и методологии. Москва: ИАИ РГГУ, 1997. 330 с.; *Иофе В. Г.* Всеобщая история архивов и ведущие архивы современного мира. Ташкент: НУ Узбекистана, 2009. 220 с.

¹³ *Калакура Я. С.* Пострадянське архівознавство в Україні: декомунізація і тенденції розвитку//Сумський історико-архівний журнал. 2016. № XXVI. С. 5–15.

¹⁴ Конституції і конституційні акти України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького, 2001. С. 38.

¹⁵ *Калиновський Б. В.* Конституційні засади децентралізації влади в Україні//Вісник Центральної виборчої комісії, 2015. № 2. С. 84–89; *Скрипнюк О.* Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практики//Віче. 2015. № 12. С. 22–24.

¹⁶ Конституція України. Київ: Парламент. вид-во, 2001. Ст. 5.

¹⁷ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р.//Відомості Верховної Ради України. 2014. № 345. Ст. 1167.

¹⁸ Про Національний архівний фонд та архівні установи України: Закон України від 24 грудня 1993 р. із змінами і доп. Київ. 2001. Ст. 92-1.

¹⁹ Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років: Закон України від 9 квітня 2015 р.//Відомості Верховної Ради України. 2015. № 26. Ст. 218.

²⁰ *Берковський В.* Дуже відкритий архів//Критика, червень 2015. URL: <https://krytyka.com/ua/solutions/opinions/duzhe-vidkrytyu-arkhiv> (дата звернення: 07. 11. 2016).

²¹ Документи комуністичних спецслужб у Європі: путівник мережею архівів. Львів: Часопис, 2016. 180 с.

²² *Порошенко П.* Децентралізація – це ключовий елемент підготовки України до майбутнього членства в ЄС. URL: [www/newsru.ua/Ukraine/23_jan2016/zentralizazia.html](http://www.newsru.ua/Ukraine/23_jan2016/zentralizazia.html) (дата звернення: 10. 11. 2016).

²³ *Щур О.* Сучасний погляд на персонал//Практика управління. 2008. №6. С. 35–40; *Берковський В. Г.* Сутність та основні завдання політики держави в архівній сфері//Архіви України. 2012. № 5. С. 5–16.

²⁴ Про розсекречення, оприлюднення та вивчення архівних документів, пов'язаних із українським визвольним рухом, політичними репресіями та голодоморами в Україні: Указ Президента України від 23 січня 2009 р. №37/2009//Вісн. Держкомархіву України. 2009. № 1. С. 45–46.

²⁵ *Надольська В. В.* Демократизація доступу до архівних документів у пострадянських країнах: порівняльний аналіз//Наук. вісник ВНУ імені Лесі Українки. Сер. істор. науки. № 10. 2012. С. 151–155.

²⁶ Відкритий архів. Щорічник матеріалів та досліджень з історії модерної української культури. Т. 1. Київ: Критика, 2004. 752 с.

²⁷ Положення про Державну архівну службу України. Затверджено Постановою КМ України 21 жовтня 2015 р. № 870. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/870-2015>. (дата звернення: 11. 11. 2016).

²⁸ Часопис “Архіви України” очима його головних редакторів О. Г. Митюкова (1970–1988), Р. Я. Пирога (1998–2002)//Архіви України. 2002. № 4–6. С. 120–126.

²⁹ *Гаращук Т. С.* Інформація про перший короткостроковий авторський семінар, проведений у Києві в рамках міжнародного співробітництва. URL: archive.zt.gov.ua/2016/09/01 (дата звернення: 12. 11. 2016).

The author considers new approaches to the archival management in the context of democratization and decentralization of archival system of Ukraine as well as investigates their essence and peculiarities of implementation at all levels of the State Archival Service of Ukraine, from Ukrderzharchiv, central and branch state archives till local archival institutions. The author analyzes the results of decentralization of activities carried out after the resumption of Ukraine's independence in the context of the transformation of society and its democratization based on law, European integration processes, adaptation of national archives to Western standards, highlights the experience of decentralized archival systems of foreign countries.

The article justifies ways to improve the efficiency of administrative activity of archival institutions in line with the decentralization of archiving system, the expansion of their self-government, and creating a favorable psychological atmosphere in the team, to better meet the needs of society and citizens in retrospective historical information.

Key words: the archival science; the archival management; archival institutions; decentralization; democratization; self-government; the effective management and work archives.