

Коментар
до проекту Закону України « Про внесення змін до Закону України
«Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо експертизи
цінності документів)

Сельченкова Світлана Вікторівна – кандидат історичних наук, директор департаменту діловодства, формування, зберігання та обліку документів Національного архівного фонду Державної архівної служби України

10 січня 2012 року Верховною Радою України прийнято у першому читанні проект Закону України « Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо експертизи цінності документів), який було підготовлено Державною архівною службою України. Законопроект привернув увагу депутатів і ЗМІ. Зазначений законопроект, зокрема, спрямований на удосконалення діючих правових норм і механізмів щодо проведення експертизи цінності документів з метою внесення їх до Національного архівного фонду (далі – НАФ) або вилучення з нього, контролю за станом архівної справи та діловодства юридичних осіб незалежно від форми власності, забезпечення збереженості документів НАФ. Мета законопроекту – законодавчо закріпити: 1) повноваження архівних установ, зокрема, щодо процедури проведення експертизи цінності; 2) чітко зазначити підстави для вилучення документів з НАФ.

Проте, архівістів безпідставно звинувачують у створенні сприятливих умов для знищення документів. Такі висловлення та публікації переважно пов'язані з тим, що професійні терміни і процедура проведення експертизи цінності документів не завжди правильно розуміються їх авторами. Тому спробуємо роз'яснити порядок проведення експертизи цінності документів.

Жодне суспільство не в змозі зберегти всю створювану ним документацію, тому принципове значення для відбору документів на постійне (довічне) зберігання має їх цінність. Призначення експертизи цінності документів полягає в тому, щоб визначити, які документи з найбільшою повнотою відповідають цілям забезпечення держави, науки, суспільства, а також і окремих громадян необхідною інформацією. Сутність експертизи

цінності та відбору документів на постійне зберігання полягає у збереженні оптимального обсягу документів, тобто при мінімальній кількості архівних документів забезпечити максимум інформації, що міститься в них, за допомогою функціонального аналізу фондоутворювача та його документів. Ці підходи застосовують архівісти більшості країн, зокрема в країнах Євросоюзу.

Відповідно до архівного законодавства України «Національний архівний фонд – сукупність архівних документів, що відображають історію духовного і матеріального життя Українського народу та інших народів, мають *культурну цінність* і є надбанням української нації», а документ НАФ – це архівний документ, *культурна цінність* якого визнана відповідною експертизою. Поняття «культурна цінність» увібрало в себе всі інші значення документа (історичне, наукове, соціальне, економічне, політичне, соціальне, суспільне).

У теперішньому українському архівознавстві експертиза цінності документів розуміється як певний спосіб (метод), за допомогою якого, на підставі функціонального аналізу фондоутворювачів (тобто їх структури, функцій, компетенції, видів діяльності і взаємозв'язків), всебічного вивчення документів (типів, видів, форм, змісту), застосування конкретних нормативних і методичних посібників (переліків документів, номенклатур справ), відбирають документи для внесення до складу НАФ та визначають строки зберігання документів залежно від їхнього історичного, наукового, культурного, соціально-правового чи практичного значення, а також здійснюють віднесення документів НАФ до категорії унікальних, їх грошову оцінку, а також вилучення документів із НАФ.

Поняття експертизи цінності унормовано постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1004 «Про проведення експертизи цінності документів» (далі – постанова Кабінету Міністрів України № 1004) і трактується як «всебічне вивчення документів із метою внесення їх до Національного архівного фонду або вилучення з нього, проведення грошової оцінки документів зазначеного Фонду, віднесення їх до категорії унікальних і встановлення строків зберігання документів, що не підлягають внесенню до

Фонду». Вносять документи до НАФ або вилучають з нього лише через процедуру експертизи цінності документів.

У Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 1004, визначено три групи критеріїв експертизи цінності:

походження – функціонально-цільове призначення юридичної особи (фондоутворювача), значення фізичної особи (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.

Інтерпретація критеріїв експертизи та застосування їх у сучасних умовах розглянуто в науково-методичному посібнику «Експертиза цінності управлінських документів: історія, теорія, методика» (автори С. В. Сельченкова, К. Т. Селіверстова, К.; Рівне, 2011.)

Проведення експертизи цінності документів здійснюється під контролем та науково-методичним керівництвом експертних комісій. Відповідно до «Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 1004, розгляд пов'язаних із формуванням НАФ питань, зокрема укладених за результатами експертизи цінності документів, та прийняття по них відповідних рішень, здійснюють такі експертні комісії:

Центральна експертно-перевірна комісія Державної архівної служби України (далі – Укрдержархів);

експертно-перевірні комісії центральних та галузевих державних архівів, Національної академії наук, Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державних архівів областей, м. Києва і Севастополя.

експертні комісії архівних відділів райдержадміністрацій, архівних відділів міських рад, а також експертні комісії державних органів, органів

місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності;

фондово-закупівельні комісії музеїв, що перебувають у державній чи комунальній власності);

експертно-оцінні комісії бібліотек, що перебувають у державній чи комунальній власності.

Отже, проведення експертизи цінності документів здійснюється під контролем та науково-методичним керівництвом експертних комісій різного рівня. Кожна комісія має різні повноваження щодо розгляду питань, пов'язаних з експертизою цінності. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1004 остаточне рішення про вилучення документів із НАФ, віднесення документів НАФ до унікальних може прийняти лише Центральна експертно-перевірна комісія Укрдержархіву, яка розглядає відповідні акти, подані експертно-перевірними комісіями.

Найефективнішим інструментом експертизи, за допомогою якого забезпечується надходження на постійне зберігання найцінніших документальних комплексів, тобто формування НАФ, є переліки документів – систематизовані списки видів документів із нормативно встановленими строками їхнього зберігання.

Усі види переліків являють собою систему нормативних документів і методичних посібників в галузі експертизи. У системі переліків головна роль належить перелікам документів зі строками зберігання (типовим і відомчим), оскільки вони дають змогу раціонально вирішувати питання відбору документів на постійне зберігання ще на стадії діловодства. Конкретні строки зберігання для документів у переліках встановлюються з урахуванням інтересів держави, громадян, установ на основі відповідних правових норм, а також багаторічного досвіду роботи установ та архівів щодо використання документів.

Строки зберігання документів, встановлені типовими переліками, є обов'язковими для всіх установ незалежно від форми власності, а строки

зберігання, визначенні відомчими (галузевими) переліками, є обов'язковими для всіх установ, що входять у систему відповідного міністерства, центрального органу виконавчої влади або центрального органу. Порядок затвердження і погодження переліків документів встановлено нормативно-правовими актами (положенням про Укрдержархів та постановою Кабінету Міністрів України № 1004).

Разом з цим, поряд з переліками здійснюється *безпосередня* експертиза шляхом поаркушного перегляду кожного документа. Методи поаркушного перегляду (безпосередньої експертизи) та відбору за переліками доповнюють один одного. Кожен з них відіграє переважну роль на окремих етапах експертизи. Так, на етапі відбору документів до НАФ саме переліки забезпечують своєчасне поповнення НАФ цінними документами. Водночас під час експертизи документів у складі НАФ пріоритет має *безпосередня* експертиза шляхом поаркушного перегляду документів.

Отже, експертиза цінності документів проводиться:

у діловодстві установи під час складання номенклатури справ, у процесі формування справ і підготовки їх до передавання до архівного підрозділу (архіву) установи. За результатами експертизи цінності документів складаються описи справ: постійного зберігання (тобто документів НАФ), тривалого зберігання (понад 10 років), з особового складу (кадрових питань), акти про вилучення для знищення справ (документів), не внесених до НАФ;

в архівному підрозділі (архіві) установи у процесі підготовки до передавання справ на постійне зберігання (перевіряється наявність та фізичний стан справ);

у державному або іншому архіві, що здійснює постійне зберігання документів НАФ, при надходженні документів у неупорядкованому стані (у надзвичайних обставинах); у разі закінчення строків тимчасового зберігання документів, у тому числі з особового складу, що надійшли на зберігання від ліквідованих установ; у процесі переробки (удосконалення) укладених раніше архівних описів; під час цільового вивчення документів з метою виявлення

дублетних або малоцінних документів тимчасового зберігання, які помилково потрапили до НАФ; у разі невіправного пошкодження документів, що не можуть бути відновлені у первісному або наближеному до нього вигляді.

До вилучення документів зі складу НАФ архівісти підходять дуже обережно. Чинним архівним законодавством забороняється вилучати з НАФ документи з мотивів конфіденційності чи таємності інформації, що міститься в них, з політичних чи ідеологічних міркувань.

На сьогодні постановою Кабінету Міністрів України № 1004 встановлена норма, що забороняє вилучення документів, створених до 1946 р. Цю норму пропонується законодавчо закріпити також в законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» Отже, документи, що виникли раніше цієї заборонної дати, експертизі не підлягають і повинні зберігатися незалежно від змісту, походження, способу відтворення тощо. Це пояснюється загибеллю багатьох документів у ХХ ст. (роки громадянської війни, Великої Вітчизняної війни).

У законопроекті зазначаються підстави для вилучення документів з НАФ. Експертиза цінності документів, створених після 1946 року, що зберігаються в державних або інших архівних установах, спрямована лише на виявлення документів з повторюваною інформацією, яка може відбуватися: всередині установи, відомчої системи (галузі) і під час реалізації міжгалузевих зв'язків. Експертиза цінності документів із внутрішньогалузевою і міжгалузеву повторюваністю проводиться у разі зберігання документів в одному державному архіві. При цьому комплексно вивчається архівний фонд установи вищого рівня і підвідомчих установ. Поширеним видом повторення інформації в архівних документах є поглинання і дублювання.

Поглинання змісту найбільшою мірою стосується планової та звітної документації. Зміст місячних планів поглинається кварталними планами, зміст кварталних – річними, річних – перспективними. Те саме стосується звітів. Отже, на постійне зберігання відбираються зведені документи, що поглинають зміст первинних.

Дублетні документи – це тотожні за змістом розмножені примірники того самого документа. Дублетними документами в установах певної відомчої системи (галузі) є розпорядчі документи (постанови, накази, розпорядження), які тиражуються і надсилаються підвідомчим установам, у фондах яких вони можуть бути залишені на постійне зберігання лише в тих випадках, коли зміст їх безпосередньо стосується питань діяльності даних установ. Якщо розпорядчі документи надійшли для відома, то вони вилучаються для знищення.

Значну частину дублетної документації в архівах становлять планово-звітні документи. Відомча (галузева) звітність звичайно зберігається у фондах установ вищого рівня як джерело інформації про діяльність підвідомчих установ. Переважно дублетні документи вилучаються з фондів установ районної ланки.

Статистична звітність, як правило, залишається на зберігання в фондах органів статистики і вилучається із фондів інших установ.

За відсутності у фонді оригіналів, копії (один або два примірники) залишають на постійне зберігання. Якщо в тексті оригіналу і копії є розбіжності, що істотно змінюють їхній зміст, то на постійне зберігання можуть бути залишені й оригінал, і копії. Авторизована копія набуває силу оригіналу й також зберігається постійно. Засвідчена копія у фонді служить підставою для знищення незавірених копій.

У деяких випадках під час експертизи цінності документів виявляються малоцінні документи тимчасового строку зберігання, наприклад, первинна бухгалтерська та фінансова документація, строк зберігання якої становить 3 роки. Це, як правило, є результатом недосконало проведеної експертизи цінності в установі. Звичайно такі документи підлягають вилученню зі складу НАФ.

Іншою підставою для вилучення документів зі складу НАФ є їх поганий фізичний стан. Якщо документи невіправно пошкоджені (зі зниклим текстом, носій інформації розсипається) і документи не підлягають відновленню у первісному або наближеному до нього вигляді (тобто їх не можна

реставрувати), то на підставі висновку спеціалістів-реставраторів їх вилучають зі складу НАФ. Однак, випадки вилучення документів на підставі цього чинника є винятковими, оскільки архівісти забезпечують збереженість документів.

Документи, що підлягають вилученню з НАФ, вносяться до відповідних актів, які розглядають і погоджують зазначені вище експертні комісії. Експертно-перевірна комісія державного архіву подає такі акти на розгляд та погодження до Центральної експертно-перевірної комісії Укрдержархіву. Протоколи комісії, затверджені Головою Укрдержархіву, та акти про вилучення документів з НАФ мають постійний строк зберігання. Тобто можна простежити, які саме документи вилучалися з НАФ протягом ХХ ст. та періоду незалежності.

На сьогодні в державних архівних установах, архівних відділах міських рад зберігається понад 54 млн. справ документів НАФ з історії українського суспільства. Щорічно до НАФ надходить 400-450 тис. одиниць зберігання різних видів документації.

За останні п'ять років зі складу НАФ було вилучено лише 34704 одиниці зберігання – 0,07 відсотка від загальної кількості, що знаходяться на постійному зберіганні.

Отже, законопроект спрямований саме на збереження документів НАФ, що відображають історію духовного і матеріального життя Українського та інших народів.