

**Костянтин НОВОХАТСЬКИЙ**

### **ОРГАНІЗАЦІЯ ДОСТУПУ ДО ДОКУМЕНТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ АРХІВНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Забезпечення доступу до документів Національного архівного фонду (далі – НАФ) України та використання архівної інформації є, поряд із формуванням НАФ та забезпеченням його збереженості, одним із трьох взаємопов'язаних головних завдань системи архівних установ.

По-суті, використання документальних джерел наших знань про минуле є метою і сенсом існування Національного архівного фонду. Свого часу, на початку 90-х років, забезпечення регулювання на цивілізованих засадах доступу до архівних документів стало однією з причин створення і прийняття Закону України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” (далі – Закон про НАФ).

Під час розроблення як першої редакції цього Закону, прийнятої 24 грудня 1993 р.<sup>1</sup>, так і другої, прийнятої 13 грудня 2001 р.<sup>2</sup>, у частині доступу закладався максимально демократичний підхід: доступне все, що не обмежено законом. Як записано у статті 15 Закону, “документи Національного архівного фонду і довідковий апарат до них надаються у користування в архівних установах з часу їх надходження на зберігання”. Іншими словами, з моменту, коли вони, власне, стають документами Національного архівного фонду.

Такий підхід базується на положенні статті 34 Конституції України щодо права кожного на вільне збирання, зберігання та поширення інформації. Цей підхід у цілому узгоджується з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно Європейської політики доступу до архівів № R (2000) 13<sup>3</sup>.

Окрім згаданої конституційної норми щодо доступу до архівних документів, діють узгоджені з нею відповідні норми інших базових законодавчих актів: “Основ законодавства України про культуру”<sup>4</sup>, Закону України “Про інформацію”<sup>5</sup>. У частині доступу до архівних документів, що зберігаються в бібліотеках і музеях, діють відсилкові норми до архівного законодавства у відповідних бібліотечному та музейному законах<sup>6</sup>.

Задекларований принцип доступності НАФ забезпечено іншими правовими нормами, що містяться в Законі про НАФ, зокрема щодо:

- заборони засекречення місць зберігання документів НАФ;
- заборони вимагання від користувачів будь-яких документів, окрім передбачених законом;
- оскарження порушень законних прав користувачів з боку посадових осіб архівних установ;

обмеження строків закриття доступу до документів з технологічних причин: упорядкування, реставрація тощо.

У згаданих законах вичерпно визначено підстави обмеження доступу до документів НАФ, що належать державі, територіальним громадам. Їх можна поділити на дві групи.

З урахуванням специфіки архівної сфери – збереження інформації на автентичних носіях – до першої групи належать обмеження, викликані турботою про збереження неповторних і невідтворюваних джерел інформації. Це, передусім: надання користувачам доступу до копій архівних документів і лише в разі їх відсутності – до оригіналів; позбавлення за рішенням керівництва архівної установи права на користування документами осіб, які не в змозі нести відповідальність за свої дії; застереження щодо копіювання архівних документів лише в разі, якщо це не загрожуватиме їхньому стану.

Друга група обмежень пов'язана зі змістом архівних документів. Це, власне, документи із секретною та конфіденційною інформацією. Обсяг таких документів у тій частині Національного архівного фонду, що зберігається в державних архівних установах, незначний, усього 0,47 % від їх загальної кількості (до речі, це є одним з найнижчих показників серед країн колишнього СРСР). Планомірно ведеться робота з перегляду грифів обмеження доступу.

Щоб чіткіше уявити масштаби всієї різнопланової роботи архівістів щодо організації доступу до документів Національного архівного фонду та забезпечення використання архівної інформації, її напруженість та інтенсивність, слід мати на увазі, що загалом у 691-й архівній установі системи Держкомархіву зберігаються 55 млн. 229 тис. 686 одиниць зберігання різних видів документів Національного архівного фонду. Забезпечують роботу з цими документами 3 216 працівників. Причому в більшості цих установ (у районах і містах), що зберігають майже шосту частину НАФ, працюють лише по 1–2 особи.

Розрізняють фізичний та інтелектуальний доступ до архівних документів. Про порядок доступу та його умови архівні установи повідомляють населення через засоби масової інформації, на сайтах державних архівів чи на відповідних сторінках сайтів місцевих держадміністрацій, на інформаційних стендах у приміщеннях архівних установ, у буклетах, інших інформаційних довідниках.

Фізичний доступ – це надання користувачеві безпосередньо копій чи оригіналів для їх вивчення, аналізу та, в разі потреби, копіювання. Такий доступ забезпечується переважно шляхом видавання документів до читальних залів чи секторів користування. Як виняток, переважно зі службовою метою чи для експонування на виставках документи також можуть видаватись у тимчасове користування за межами архівних установ.

До читальних залів звертаються приблизно до 0,1 відсотка громадян України дорослого віку, що можна визнати достатньо високим показником. Це особи, які мають певну базову підготовку для роботи з таким специфічним видом історичних джерел, як архівні документи, відповідний фах та освітній рівень (вища освіта, науковий ступінь).

Так, у 2007 р. читальні зали державних архівів відвідало 23 512 користувачів, у тому числі 731 іноземний дослідник, кількість відвідувань тоді становила 84 298.

Кількість користувачів у читальних залах архівів кожного року зростає. Ще два роки тому їх було 21 235, з них іноземців – 448. Кількість відвідувань – 72 тис.

Тематика досліджень за архівними документами є досить різноманітною. Останнім часом це переважно питання землекористування, майнові права, історія підприємств та установ, населених пунктів, історія національних меншин та етнічних груп, релігійних конфесій та культових споруд, генеалогічні дослідження, історія національно-визвольних змагань, трагічні події Голодомору 1932–1933 років, перейменування вулиць, розвиток місцевого самоврядування, динаміка соціально-економічного та культурного розвитку районів та міст, регіонів.

На нормативному рівні питання фізичного доступу до архівних документів урегульовані Порядком користування документами НАФ, що належать державі, територіальним громадам. Остання його редакція затверджена наказом Держкомархіву України від 24.11.2005 № 139 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 09.12.2005 зі змінами у липні 2007 р. та червні 2008 р.

Для вивчення в читальних залах і надання відповідей заявникам архівами щороку зі сховищ видаються сотні тисяч справ: понад 100 тис. – у центральних, близько 100 тис. – у низових, районних і міських, ще більше – в обласній ланці архівів.

Щоб забезпечити надання необхідних користувачам документів архівні установи створюють, поповнюють та вдосконалюють довідковий апарат – систему різноманітних довідників про склад, зміст документів та місця їх зберігання. Власне, користування такими довідниками у машинописному, картковому, друкованому, електронному варіантах, а також у мережі Інтернет і забезпечує інтелектуальний доступ до Національного архівного фонду як глобальної інформаційної системи.

На сьогодні в різних традиційних каталогах і довідкових картотеках у держархівах (систематичних, тематичних, географічних, іменних, інших) вміщено 22 млн. пошукових карток з посиланнями на справи та документи і навіть на їх конкретні аркуші. На найінформативніші архівні фонди готуються фондові огляди (зараз складено 361 такий огляд) та тематичні огляди документів того чи іншого архіву (392 огляди).

Підготовка довідників регулюється галузевою програмою “Архівні зібрання України”, яка діє з 2000 року і ставить за мету забезпечення кожного державного архіву путівником нового покоління, анотованими реєстрами описів фондів, буклетами та іншою довідковою літературою. Вже видано путівники і довідники більшості центральних державних архівів та державних архівів областей, а також держархівів м. Києва і Севастополя. Решта перебуває на завершальному етапі підготовки.

Проте головним шляхом відповіді на більшість сучасних суспільних викликів щодо доступу є інформатизація архівної справи.

Стрімко зростає кількість відвідувань веб-порталу архівної служби України: щомісячно фіксується не менш як 60 тис. візитів, під час яких робиться до 500 тис. запитів. Сумарний обсяг інформації, отриманої з порталу, щомісячно в тисячу разів перевищує обсяг самого порталу, тобто фактично кожного місяця він повністю копіюється тисячу разів.

Загалом, якщо проаналізувати архівний сегмент Інтернету, можна виокремити три основні форми представлення в ньому архівних ресурсів: бази даних з пошуковим апаратом, електронні довідники різноманітних жанрів і видів, цифрові зображення документів.

Однак, оцифрування писемної спадщини – це окрема і складна проблема, вирішення якої потребує серйозного матеріального і фінансового забезпечення. Найбільш перспективною і прийнятною для українських архівів формою є інформаційні системи у вигляді баз даних.

Створювана в Держкомархіві згідно з Програмою інформатизації архівної справи інформаційна система будується за модульним принципом, що відповідає багаторівневій концепції представлення архівних ресурсів. По трьох рівнях уже ведеться інтенсивна робота.

Перший рівень – верхній, інституційний. Сьогодні він представлений електронним довідником “Архівні установи України”, який містить відомості про центральні, регіональні, галузеві архіви, архівні структури НАН України, наукових бібліотек і музеїв. У ньому систематично оновлюються облікові дані, анотації складу та змісту документів. Цей комплексний довідник вийшов друком 2005 року. Водночас на веб-порталі Держкомархіву з’явилася його електронна версія. Перший том охопив усі державні архіви системи Держкомархіву та галузеві державні архіви. Нині готується до друку другий том довідника, який включає інформацію про документи НАФ, що зберігаються в академічних та інших наукових бібліотечних зібраннях, а також у музейних колекціях. Ця “позархівна” частина Національного архівного фонду, досі практично не введена до обігу і не охоплена довідниками, стане рівноправною складовою загальнонаціональних інформаційних ресурсів. Завершення роботи над другим томом заплановано на нинішній рік.

Другий, пофондовий, рівень системи складає Національний фондний каталог (близько 200 тис. архівних фондів). Програма інформатизації передбачає створення електронних версій фондних каталогів архівів з подальшою їх інтеграцією в єдину базу з функціями віддаленого доступу. Система базується на основних облікових документах – аркушах фондів, узгоджена з міжнародним стандартом ISAD (D) і національним дескриптивним стандартом і виконуватиме як облікові, так і пошукові функції.

Третій, поглиблений, рівень представлятиме дані про такі довідники, як описи справ (близько 600 тис. об’єктів). Підготовка анованих реєстрів описів фондів (як у традиційному книжковому, так і в електронному вигляді) – свого роду путівників нового покоління – також є одним із пріоритетних напрямків розвитку архівної справи.

На черзі, після завершення робіт з фондovими каталогами, – інтеграція до інформаційної системи тематичних каталогів державних архівів – по-

над 1 млн. записів, що розкривають зміст майже 10 % фондів і колекцій НАФ на подокументному рівні.

Важливою частиною веб-порталу Держкомархіву є Інтернет-виставки. На сьогодні на офіційному веб-порталі Держкомархіву функціонує 91 онлайн-виставка; понад 70 документальних виставок розміщено на власних сайтах державних архівів та сайтах обласних державних адміністрацій у 12-ти регіонах.

Такі документальні виставки приурочено до Дня Соборності, Дня Перемоги, 65-річчя УПА, 75-ї річниці Голодомору 1932–1933 років в Україні, Дня Незалежності, 90-річчя утворення першого Уряду України, 90-річчя створення системи державних архівних установ, 90-річчя державної служби, 12-ї річниці Конституції України, Дня партизанської слави, інших історичних дат та подій.

Поряд із цим державні архівні установи широко експонують документи на традиційних архівних виставках. Загальна їх кількість у 2007 році становила 837.

Однією з ефективних форм забезпечення доступу до документів НАФ є публікація їхніх текстів чи зображень. Видавнича діяльність державних архівних установ упродовж останніх років спрямована на висвітлення актуальних питань історії України, насамперед Голодомору 1932–1933 років, визвольних змагань, визначних пам'ятних дат<sup>7</sup>. Минулого року друком вийшли документальні видання цієї тематики, підготовлені державними архівами Вінницької, Одеської, Сумської та деяких інших областей<sup>8</sup>. Активну видавничу діяльність розпочав Державний архів СБУ<sup>9</sup>, який видав друком черговий збірник документів з українсько-польської серії “Операція “СЕЙМ” та збірник “Розсекречена пам'ять”.

Документи НАФ публікуються також у засобах масової інформації. У 2007 р. за участю архівістів і з використанням архівних документів підготовлено 536 радіопередач, 369 телепередач, на сторінках друкованих ЗМІ вміщено 1629 документальних публікацій.

Ще одним видом доступу до архівних документів та використання їхньої інформації є виконання соціально-правових запитів громадян: підтвердження фактів народження, смерті родичів, отримання заробітної плати, пільг, почесних звань, перебування на примусових роботах за кордоном під час Другої світової війни, участі у війнах та збройних конфліктах, репресій, реабілітації тощо. Така діяльність архівів найвиразніше, найзрозуміліше та, мабуть, найширше демонструє їх гуманітарну місію<sup>10</sup>.

Останнім часом тематика соціально-правових запитів змінилася. На відміну від 2003–2006 рр. кількість запитів колишніх оstarбайтерів, розкуркулених чи репресованих осіб (або їх нащадків) істотно зменшилася і відповідно становить 1 % і 2 % від загальної кількості запитів, що надійшли до держархівів у 2007 р.

Продовжує зростати кількість запитів щодо підтвердження права власності на нерухоме майно (25 %), цивільного стану (народження, одруження, національність, інше) (19 %). У зв'язку з надходженням на зберігання до державних архівів книг актів запису цивільного стану по 1933 рік

включно збільшується кількість звернень громадян до архівів щодо підтвердження цих актів.

Показовим є значне зростання кількості тематичних запитів, загальний показник яких у 2007 р. збільшився на 27 % порівняно з 2006 р. і становив 35 727 запитів, з яких 29 284 було виконано з позитивним результатом.

Основна тематика цих запитів є такою: підтвердження фактів виділення земельних ділянок підприємствам та організаціям під будівництво об'єктів, введення їх в експлуатацію і передавання на баланс; оформлення права власності; зміни в адміністративно-територіальному устрої; реєстрація, перейменування та реорганізація підприємств, установ та організацій; встановлення ювілейних дат установ та підприємств; історія їхньої діяльності; історія релігійних громад; заснування населених пунктів. У зв'язку з розподілом нерухомого майна спостерігається тенденція збільшення запитів про встановлення майнових прав на землю та нерухоме майно.

Як розвиток ідеї доступу до архівної інформації на підставі конституційної норми про право особи на спростування недостовірної інформації про себе та членів своєї сім'ї (ст. 32) в Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення протидії незаконному обігу архівних документів" прийнято таку безпрецедентну норму (враховуючи недоторканість документів НАФ): "У разі виявлення в архівних документах недостовірних відомостей про особу, будь-яка фізична особа має право вимагати від архівної установи долучення до цих документів письмового обґрунтування спростування чи доповнення зазначених відомостей". Держкомархівом підготовлено для державної реєстрації в Мін'юсті механізм реалізації цієї правової норми.

Безумовно, у цій багатоплановій, масштабній роботі архівів по забезпеченню доступу до НАФ є не вирішені питання, певні проблеми.

Найфундаментальнішою з цих проблем є поєднання завдання задоволення інтересу до історичних джерел наших сучасників із головною місією архівістів – забезпечити їх збереженість на якомога довший період. Шлях розв'язання цієї проблеми єдиний – максимально обмежити рух оригіналів, видавати для користування лише копії (як, власне, і передбачає законодавство). Цей шлях є трудомістким і ресурсовитратним.

Серед матеріальних проблем доступності документів НАФ – брак місць у читальних залах архівів, їх недостатня оснащеність комп'ютерною технікою з виходом до Інтернет-ресурсів НАФ.

Актуальними завданнями є більш активне напрацювання сучасних інформаційно-пошукових засобів та ініціативне інформування. Цьому перешкоджає передусім брак людських ресурсів. Кваліфіковані архівісти змушені витратити значний бюджет робочого часу на виконання соціально-правових запитів. У зв'язку з цим однією з проблем доступності архівних документів є їх неповна збереженість, причому не лише за давні роки, а, на жаль, у непоодиноких випадках, і документів недавнього минулого, зокрема документів з особового складу і, особливо, ліквідованих суб'єктів господарювання, передусім недержавної власності.

Практика застосування законодавства в цій частині свідчить про необхідність затвердження норми щодо ліцензування комерційної діяльності з

упорядкування та зберігання архівних документів, оскільки почастишали випадки, коли підприємці відкривають приватні архівні установи, збирають туди за плату документи, потім оголошують себе банкрутами або взагалі зникають, залишаючи державі купу проблем.

Альтернативою такому шляху є програма створення органами місцевого самоврядування трудових архівів. Для врегулювання засад їхньої діяльності Держкомархівом підготовлено пропозиції щодо внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

У цій роботі, безпосередньо пов’язаній із соціальним захистом громадян, перед архівістами постає чимало проблем. Зміни законодавства, як правило, не узгоджуються з Держкомархівом, і архіви залишаються невідповідними до чергового сплеску запитів. Законодавці у своїх добрих пориваннях часом не враховують реальних можливостей документально-го підтвердження через десятиліття якихось пільгоутворюючих подій. У державних архівах катастрофічно не вистачає працівників для довідкової роботи. Створення баз даних на документи з особового складу, перехід до комп’ютерного обліку запитів потребують коштів, кадрів і часу. До того ж, архівісти не мають бухгалтерських навичок, без яких неможливо зробити необхідні розрахунки і підготувати документи, як того вимагають установи Пенсійного фонду України. Значний бюджет робочого часу останніми роками забирає організація зберігання виборчої документації.

Слід визнати, що, у порівнянні з документами НАФ, доступ до яких загалом регламентовано Законом про НАФ, доступ до інших архівних документів (тимчасового зберігання) у правовому плані врегульовано значно гірше. Цю лакуну в законодавстві Держкомархів передбачає заповнити у законопроекті про архівну справу, робота над яким – у найближчих планах Комітету.

Окрім того, час від часу виникають суперечності між інтересом конкретних осіб до конкретних документів та статусом цих документів щодо доступності.

Архівісти тут стикаються з непростими питаннями дотримання балансу прав: права на знання правди і права на збереження таємниці особистого життя, захист персональних даних, інших захищених Конституцією прав. Розпливчастість та певні протиріччя в законодавстві перетворюють архівістів на заручників у випадках зіткнення інтересів різних сторін.

Відповідно до вимог законодавства співробітники держархівів не можуть самостійно приймати рішення щодо зниження або скасування грифів секретності матеріальних носіїв інформації. Це є компетенцією не архівів, а установ, які передали документи на зберігання, тобто установ-фондоутворювачів.

Разом із фахівцями установ-фондоутворювачів експертні комісії держархівів переглядають документи НАФ, проводять всебічну оцінку інформації, яка міститься в них, та приймають рішення щодо зниження або скасування грифів обмеження доступів. Працівники держархівів проводять попередню роботу: надсилання запитів до установ-фондоутворювачів; перегляд документів та складання переліків; визначення правонаступни-

ків та сфери діяльності, до якої належить інформація, що міститься в документах. Саме ця технічна робота потребує багато часу, оскільки жоден державний архів не забезпечений атестованою комп'ютерною технікою для опрацювання інформації з обмеженим доступом.

Додатковим ускладненням є те, що нерідко установи, які виступали в ролі фондоутворювачів, нині вже перестали існувати, у цьому разі необхідно, визначивши сферу діяльності, до якої належить інформація, що міститься в документах (оборона, охорона правопорядку, зовнішні відносини, наука та техніка тощо), залучати до цієї роботи відповідних фахівців та направляти матеріали до державних експертів з питань таємниць (за компетенцією). Логічним було б також надання повноважень такого експерта Голові Держкомархіву.

У відлагодженні чітких механізмів забезпечення прав на доступ до архівної інформації певні надії архівісти покладають на майбутній закон "Про доступ до інформації", проект якого за дорученням уряду десять центральних органів виконавчої влади мають розробити до грудня нинішнього року.

Час від часу робляться спроби вилучити з Національного архівного фонду окремі категорії документів і, відповідно, змінити режим доступу до них шляхом довільного тлумачення Закону про НАФ або внесення до законодавства змін, що звужують поняття Національного архівного фонду. Останнім прикладом таких зазіхань є проект змін до Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу", яким, серед іншого, з чинного Закону вилучається норма про те, що архівні документи, зібрані в бібліотеці, входять до складу Національного архівного фонду України (ст. 16). Це – небезпечна тенденція, і необхідно пильно відстежувати всі подібні зазіхання на цілісність Національного архівного фонду.

Можна по-різному оцінювати діяльність архівних установ з організації доступу до документів НАФ. Переважна частина показників з року в рік неухильно збільшується. Це свідчить як про зростаючий попит суспільства на ретроспективну документну інформацію, так і діяльність архівістів щодо задоволення цього попиту. Очевидно, що з різних причин архівна галузь ще не сповна відповідає на ці суспільні потреби.

При визначенні ефективності законодавства, яке регулює питання доступу до НАФ, певною оцінкою тут може бути, серед іншого, відсутність випадків (а, відповідно, і причин для цього) судового оскарження дій архівістів щодо перешкоджання в доступі, а також те, що скарги до адміністрації архівів та Держкомархіву з цих питань – лише незначна частка від величезного обсягу звернень громадян за архівною інформацією.

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 15. – Ст. 86.

<sup>2</sup> Там само. – 2002. – № 11. – Ст. 81.

<sup>3</sup> Архіви України. – 2004. – № 3. – С. 116–119.

<sup>4</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.

<sup>5</sup> Там само. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

<sup>6</sup> Там само. – 1995. – № 7. – Ст. 45; № 25. – Ст. 191.



<sup>7</sup> Видання державних архівних установ України 1991–2006. Бібліографічний покажчик. Вип. 13. – К., 2007.

<sup>8</sup> Голод та голодомор на Поділлі. 1920–1940 рр. Збірник документів та матеріалів. – Вінниця, 2007; Голодомори в Україні: Одеська область. 1921–1923, 1932–1933, 1946–1947. Дослідження, спогади, документи. – Одеса, 2007; ОУН-УПА на Сумщині. – К., 2006.

<sup>9</sup> Операція “СЕЙМ”. 1944–1946. – Т. 6. – Варшава – Київ, 2007; Розсекречена пам’ять: Голодомор 1932–1933 років в Україні в документах ГПУ-НКВД. – К., 2007; Роман Шухевич у документах радянських органів державної безпеки (1940–1950). – У 2-х тт. – К., 2007.

<sup>10</sup> *Новохатський К.* Гуманітарна місія архівів та реформування архівної справи в Україні // Архіви України. – 2007. – № 1–3. – С. 79–85.

**Novokhats’kyi K.**

**Providing Access to Documents of the National Archival Fond  
of Ukraine and Use of Archival Information**

The article covers the legal grounds with respect to providing physical and intellectual access to the documents of the National Archival Fond as one of the key objectives of Ukraine’s archival institutions. The publication includes the main recent quantitative indicators of their activities respecting archival information use. The author also examines certain problem issues.