

**Прогнози  
щодо реформування діяльності  
місцевих державних архівних установ в умовах проведення  
адміністративно-територіальної реформи**

Цілі децентралізації та реформи місцевого самоврядування є було визначено із головних пріоритетів як в Програмі діяльності Уряду та затвердженій Президентом України Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає реформу адміністративно-територіального устрою, зміну цієї системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, зміну бюджетної та податкової систем, земельних відносин, освіти, медицини, соціальної сфери і інших сфер (далі – всього 22).

Для реалізації цього національного проєкту на сьогоднішній день розроблено та впроваджуються в життя 20 законів України та низка інших підзаконних актів, своєю чергою викують проєкт змін до Конституції України та проєкт Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», як має бути затвердити модель адміністративно-територіального устрою України.

Однак, Верховна Рада VIII скликання, не дивлячись на значні напруження, не спромоглася прийняти ці важливі закони.

Президент України Володимир Зеленський 03 вересня 2019 р. під час зустрічі з керівництвом Верховної Ради, Кабінету Міністрів та правозахисних органів окреслив першочергові завдання у сфері децентралізації та регіональної політики – невідкладне завершення процесу децентралізації, зокрема, протягом 2019-2020 рр. Парламент має внести зміни до Конституції України та прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій». Президент підкресляв необхідність визначити остаточні принципи формування державного адміністративно-територіального устрою, закріпити межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, завершити об'єднання територіальних громад, передати владу, фінанси та ресурси на місця, завершити секторальну децентралізацію, наблизити послуги до кожного мешканця громади, забезпечити їх якість. Глава держави також доручив затвердити нову державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

Одним із пріоритетних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №213-р, визначено здійснення модернізації адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проєкти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою.

Аналізуючи внесені народними депутатами VIII та IX скликання

територіального устрою, слід констатувати наявність одійкої тенденції щодо скорочення кількості районів.

№ зп	№ залогового проєкту	Суб'єкти законодавчої ініціативи	Назва області	Нарахунок кількості районів	Пропонується створити нові райони
1	2	3	4	5	6
VIII скликання					
1	9440 від 20.12.2018	Григоренко Ю.В., Федорук М.Т., Резка А.О.	Львівська	14	Львівський, Колоomyський, Калушський
2	9333 від 23.11.2018	Горбунов О.В., Федорук М.Т., Резка А.О.	Кіровоградська	21	Кіровоградський, Олександрівський, Полтавський
3	9279 від 08.11.2018	Вашуревський А.О., Федорук М.Т.	Миколаївська	10	Миколаївський, Баштанський, Вознесенський, Пелюківський
4	9204 від 15.10.2018	Резка А.О., Федорук М.Т., Куріло В.С., Киткач П.М., Мельник С.І., Мосішук І.В.	Полтавська	25	Полтавський, Кременчуцький, Лубенський, Миргородський
5	9324 від 22.11.2018	Мелушка О.В., Федорук М.Т., Резка А.О., Метаршилі Х.Н., Трайко С.С.	Сумська	18	Сумський, Котопуський, Охтирський, Ломненський, Полевийський
6	9360 від 04.12.2018	Хиаш С.В., Співаковський О.В., Федорук М.Т.	Херсонська	18	Херсонський, Кіровоградський, Бериславський, Генічеський
7	10348 від 10.05.2019	Мельник С.І., Федорук М.Т., Мельниченко В.В.	Хмельницька	20	Хмельницький, Кам'янецький, Підільський, Шепетівський
8	9273 від 08.11.2018	Амелюченко В.В.	Чернівецька	22	Чернівецький, Нижньозарський, Чортківський, Кіровоградський
IX скликання					
9	1217 від 30.08.2019	Богдан М.Д., Вельдешко М.Р.	Львівська	20	Львівський, Провідський, Дрогобичський, Самбірський, Стрийський, Червоноградський

Також у фахових колах та презентовано проєкти нового районного поділу вступних областей.

- Волинська, у складі якої перебуває 16 районів, Українська асоціація районних та обласних рад запропонувала утворити Луцький (151, 7 тис. осіб), Ковальський (404, 8 тис. осіб) та Володимир-Волинський (181, 4 тис. осіб) райони<sup>1</sup>.

- Київська, у складі якої перебуває 25 районів, Українська асоціація районних та обласних рад запропонувала утворити Білоцерківський (більше 487,2 тис. осіб), Броварський (473, 9 тис. осіб), Васильківський (433,8 тис. осіб) та Ірпінський (358,8 тис. осіб) райони<sup>2</sup>.

- Одеської, у складі якої перебуває 26 районів, Українська асоціація районних та обласних рад запропонувала утворити Одеський (1553,3 тис. осіб), Ізмаїльський (229,3 тис. осіб), Благород- (нісироцевий) (281,3 тис. осіб) та Целявський (285 тис. осіб) райони<sup>3</sup>.

У липні 2019 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України презентувало нову модель адміністративно-територіального устрою, в якій замість 490 районів буде сформовано 102. Це 92 райони, які знаходяться на підконтрольній території України, і ще 10 – на тимчасово окупованій та у Криму.

Разом з тим, зважаючи на регіональну географічну специфіку, урбанізаційну та політичну складову, слід констатувати, що дана кількість районів не є оптимальною. Відсутня єдина позиція щодо кількості реформування Харківської області у складі якої перебуває 27 районів. Так Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України вважає, що має бути утворено чотири райони з центрами в Харкові, Куп'янську, Ізюмі та Першотравневому. Натомість Українська асоціація районних та обласних рад запропонувала утворити дев'ять районів: Валківський, Дергачівський, Зміївський, Ізюмський, Красноградський, Куп'янський, Лозівський, Харківський, Чугуївський.

На місцевому та загальнодержавному рівні артвдній час триває дискусія про доцільність створення окремого Гадяцького району та Гадяцького господарського округу. Місто Гадяч знаходиться на півночі області і є надто віддаленим від запропонованих нових районних центрів. Аналогічна ситуація виникла навколо міста Сміла Черкаської області.

В ході реформи децентралізації влади та інших реформ перед архівною галуззю постають ряд невідкладних завдань вирішити які однократно й комплексно.

Що сьогодні собою представляє місцеві архівні установи України?

Станом на 01 січня 2019 р. в Україні прахуєвалася 623 місцеві архівні установи, з них: 34 державних архіви областей, 1 державний архів міста Києва, 476 архівних відділів райдержадміністрацій, 136 архівних відділів міських рад.

Ці установи зберігають 52 1454 тис. од. зб. та об. документів на різних носіях інформації

<sup>1</sup> <http://descentralization.gov.ua/news/1151>

<sup>2</sup> <http://descentralization.gov.ua/news/1152>

<sup>3</sup> <http://descentralization.gov.ua/news/1153>

<sup>4</sup> <http://descentralization.gov.ua/news/1052> pag. 2

Вид документів	Держархів області та м. Києва	Архівні відділи ІДА	Архівні відділи МП	Разом
Документи ЦАФ	39908846	7422049	1524780	43925675
Документи з особового складу	1115421	712136	1393180	3220737
Разом	41024267	8204185	2917960	52146412

- За роки незалежності, в архівній сфері накопичилися низькі проблеми:
  - фактичне зношення фактично всіх архівних будівель, їх інженерних комунікацій (Волинська, Житомирська, Дніпропетровська, Івано-Франківська, Львівська, Тернопільська, Чернівецька області та м. Київ), які вимагають капітального ремонту або заміни (вентиляція та кондиціонування, системи опалення, знос електромереж (Дніпропетровська-Подільський) тощо);
  - використання пристосованих споруд (культові споруди), які не відповідають вимогам зберігання документів ЦАФ, більше того породжують конфліктні ситуації (ІД, ІАМ, ТМ, ІДІ, ІА, ІА Одеської обл.);
  - відсутність власних приміщень архівних відділів районних державних адміністрацій, які в основному розміщуються в орендованих приміщеннях, які перебувають у комунальній формі власності;
  - відсутність резервних площ для приймання та торгівлі зберігання документів ЦАФ України;
  - незабезпеченість державних архівів областей охороною силами підрозділів Державної служби охорони при МВС України;
  - на низькому рівні перебуває стан протипожежної безпеки відсутність систем автоматичного пожежегасіння, дуже гостро стоїть питання модернізації пожежної сигналізації, придбання протипожежними засобами;
  - через відсутність витратних матеріалів фактично зупинилися реставрація документів ЦАФ та створення страхового фонду у державних архівах;

Окремо слід відзначити, що по низьку інформатизації архівної справи, яка б забезпечила та прискорила низьку архівних процесів, здійснення оцифрування документів ЦАФ та досліджувального апарату до введ. практично відсутній засоби по забезпеченню зберігання та використання електронних документів.

Ще 2001 р. за ідейної сталі матеріально-технічної бази державного зберігання документів ЦАФ було визначено незалежними. На виконання Розпорядження Президента України від 13 квітня 2001 р. № 91/2001-рп «Про впровадження заходів щодо збереження національних архівних джерел в Україні» Державним комітетом архівів України розроблено Державну програму розвитку архівної справи на 2006–2010 рр. яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.02.2006 № 27. Однак у зв'язку із економічною кризою, фінансування заходів Державної програми було скорочено, а згодом припинено. Розподілі доходів з крадіяцької матеріально-технічної бази архівів було припинено.

Реформа децентралізації влади вплинула зміни в адміністративному устрої України на рівні областей і районів, припинилося функціонування

органів і органів місцевого самоврядування (обласних і районних державних адміністрацій, районних, міських, сільських і сільських рад, а також їхніх структурних підрозділів) та створення нових (спроможних об'єднаних територіальних громад, їхніх рад, виконкомів і структурних підрозділів); передавання більшості повноважень, у т.ч. обласних, від державних органів до компетенції громад.

В ході реформи децентралізації влади та інших реформ перед архівною службою постають незвідані виклики.

1) в межах своєї компетенції забезпечити процес реформування органів державної влади, місцевого самоврядування, всіх установ, організацій, підприємств, що перебувають в стадії реформи;

2) реформуватися самій у такій формі, щоб надалі належним чином забезпечувати підбір на державне зберігання та збереженість документів НАФ України, супроводження діяльності органів влади усіх рівнів шляхом надання ретроспективної документної інформації, захист конституційних прав громадян України та їх доступ до архівної інформації.

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та інших реформ перед Державною архівною службою України, як центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства, постає вирішення низки найважливіших питань: визначення статусу та місця архівних установ у новій системі організації публічної служби, механізмів управління, підпорядкування, визначення джерел фінансування, тобто реорганізації архівної системи, удосконалення законодавчо-нормативних актів її функціонування з метою її подальшої відповідності потребам у державі, цільмі її розвитку кращим світовим практикам.

Більше того, вирішення цієї проблеми потрібно провести одностайно із прийняттям на державне зберігання документів НАФ ліквідованих органів влади всіх рівнів, підприємств, установ, організацій, а також проведення комплексу заходів із покращення матеріально-технічної бази архівів для надійного зберігання та використання документів НАФ України.

Виконання першого завдання вимагає вирішення проблеми забезпечення державних архівів додатковими приміщеннями для організації архівосховищ із метою приймання на державне зберігання документів НАФ ліквідованих органів влади всіх рівнів, підприємств, установ, організацій, а також проведення комплексу заходів із покращення матеріально-технічної бази архівів для надійного зберігання та використання документів НАФ України. Перше завдання єдолучене з забезпеченням подальшого зберігання документів особового складу (кадрових питань), що вимагає підтримки функціонування трудових архівів, а також документів із тривалими термінами зберігання, не віднесених до НАФ.

Друге завдання вимагає від архівної служби з'ясування статусу та місця самих архівних установ у новій системі організації публічної служби, механізмів управління, підпорядкування, визначення джерел фінансування, тобто реорганізації архівної системи, удосконалення законодавчо-нормативних

засад її функціонування з метою її подальшої відповідності потенціалу держави, підям її розвитку, кращим європейським практикам.

Архівна система є сукупністю основоположних принципів організації архівної справи та соціальним інститутом, що забезпечує організацію зберігання та передавання документальної історичної спадщини з покоління в покоління, цілісність та зкоординованість функціонування архівних установ. Архівна система в ідеалі має бути похідною від державного устрою. В разі федеративного устрою архівна система, як правило, є децентралізованою, і навпаки в унітарних країнах – централізованою. Однак, як показує практика, у федеративних країнах в архівних системах присутні окремі елементи централізації, а в унітарних – децентралізації.

Отже, мета архівної реформи полягає в створенні оптимальної моделі організації архівної справи задля подальшого належного формування, зберігання, удосконалення і використання ІАФ України та документів, що до нього не належать, впровадженні архівної системи України для її ефективного функціонування на демократичних засадах і відповідності сучасним та майбутнім потребам суспільства: належного управління системою архівних установ у нових умовах, запровадженні шляхів на йшого фінансування та матеріально-технічного забезпечення архівів. В процесі децентралізації влади в Україні основний наголос архівної реформи придатиме на місцеві архівні установи. В зв'язку з цим постає питання про те якою взагалі має бути архівна система України: централізованою чи децентралізованою.

#### Побудова галузевої структури

У разі скорочення кількості райдержадміністрацій (а можливо й обласних адміністрацій в ході наступного етапу реформи децентралізації), структурними підрозділами яких на сьогодні є архівні відділи, пропонується:

1. Безпосередньо підпорядкувати Укрдержархіву місцеві державні архіви (державні архіви областей та архіви відділів райдержадміністрацій), створені для зберігання документів ІАФ, які також фінансуються централізовано через Укрдержархів. За таких обставин архівні відділи місцевих рад перетворюються на місцеві державні архіви;

2. Сподівність ліквідувати галузеві державні архіви, що зберігають управлінську документацію, залишити лише державні фонди спеціальних видів архівних документів для зберігання геологічних, гідрометеорологічних, картографічних видів архівних документів ІАФ, які потребують особливих умов їх зберігання і використання відомостей, що в них містяться (на сьогодні під ці критерії підпадають лише три архіви);

3) з метою впорядкування питання комплексного надходження на державне зберігання наукової та науково-експертної документації надати право постійного зберігання документів ІАФ Національній академії наук України, Національній академії аграрних наук, Національній академії медичних наук, національним музеям та бібліотекам. Створити Центральний державний науковий архів України, який прийматиме на зберігання всю наукову документацію від наукових установ та підприємств, установ і організацій

залучених до науково-дослідних процесів, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади.

4) для зберігання соціально значимих видів документів, у тому числі в кадрових питаннях (з особового складу), створити такі види архівних установ:

– архівні установи органів місцевого самоврядування для зберігання соціально значимих видів документів ліквідованих підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності (на сьогодні це трудові архіви);

– галузеві (відомчі) архівні установи для зберігання соціально значимих видів документів, історичованих та/або ліквідованих підприємств, установ, організацій певної галузі, сфери діяльності (наприклад, міноборони, МВС, які зберігають документи з особового складу військових частин);

– архівні установи, засновані фізичними особами та/або юридичними особами приватного права для зберігання соціально значимих видів документів, що не належать державі та територіальним громадам (їх додатково розблизити права зберігати документи НАФ, передбачене чинним законодавством);

5) зупинити без зміни функціонування архівних підрозділів, а саме:

– архівні підрозділи державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій (для тимчасового зберігання архівних документів, що нагромадилися за час їх діяльності, з подальшою передачею документів НАФ до державних архівів);

– архівні підрозділи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ та організацій заснованих на приватній формі власності (для постійного або тимчасового зберігання архівних документів, що нагромадилися за час їх діяльності).

#### Галузева децентралізація

У разі ліквідації обласних адміністрацій та райдержадміністрацій, що передбачається у ході адміністративно-територіальної реформи, протонуються передати держархівні області, архівні відділи відповідним радам (обласним, районним, міським), тобто делегувати радам права щодо зберігання документів НАФ.

Територіальним громадам села, селища, міста застосувати право створення архівних установ для централізованого зберігання соціально значимих видів архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду (на сьогодні – це трудові архіви).

Разом із тим, слід визначити критерії (за кількістю жителів регіону) щодо створення архівних установ у районах та містах для зберігання документів НАФ. Можливо передбачити створення міжрайонних архівних установ.

#### проблеми:

1. Документи НАФ (відповідно до чинного законодавства є державною власністю і державна гарантує умови їх зберігання) передаються в комунальну власність, тобто радам (обласним, районним, міським) буде делеговано право щодо зберігання 88,6% документів НАФ;

2. Для забезпечення зберігання документів НАФ радам необхідно залати гарантовані субвенції із Державного бюджету.

3. У даному випадку деякі районні та міські ради будуть мати 2 архіви. З метою зменшення витрат на утримання архівних установ радами може бути прийнято рішення щодо утримання архівної установи, що буде зберігати документи НАФ та соціально значимі види архівних документів. Деякі міські ради вже на сьогодні об'єднали архівні відділи та трудові архіви.

3. Працівники архівних установ втрачають статус державних службовців.