



**О. В. Шевченко**  
аспірант Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини "Україна"  
(м. Київ)

УДК 35.078.33

## ПРО ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ АРХІВНОЮ СПРАВОЮ

*У статті проаналізовано законодавчу базу та напрацювання вітчизняних вчених в питаннях підзвітності та підконтрольності органів виконавчої влади в архівній сфері. Результатами проведеного дослідження стало формування пропозицій що мають прикладний характер і можуть бути застосовані для удосконалення законодавчої бази та покращення роботи органів управління архівною справою.*

*В статье проанализировано законодательную базу и наработки отечественных ученых по вопросам подотчетности и подконтрольности органов исполнительной власти в архивной сфере. Результатами проведенного исследования стало формирование предложений, которые имеют практический характер и могут быть использованы для усовершенствования законодательной базы и улучшения работы органов управления архивного дела.*

*The article analyzes legislation and groundwork of domestic scientists in the matters of accountability and supervised bodies of executive power in the archival sphere. The result from our research is formulation of recommendations those have a practical value and can be used for the improvement of legislation and work of archives management bodies.*

**Система органів управління архівною справою.** Сучасна архівна система України — це складний механізм, покликаний забезпечити реалізацію державної політики, прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері архівної справи та діловодства. Вона налічує близько 700 архівних установ державної та комунальної власності, що зберігають понад 54 млн. одиниць зберігання архівних документів, найдавніші з яких належать до Х ст. Їхнім обліком, збереженням, науковим опрацюванням, а також використанням інформації, що міститься в них, опікуються понад 3 000 кваліфікованих, відданих справі фахівців [1, с. 7]. Управління такою кількістю установ вимагає формування відповідної системи органів управління, тому постає необхідність визначення системи органів управління та їх правовий статус.

Поняття система у філософському енциклопедичному словнику визначається як сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія [2, с. 583]. В адміністративному праві термін система передбачає ієрархічність органів виконавчої влади, підвідомчість та підконтрольність її органів [3, с. 328].

Система органів виконавчої влади чітко визначена в юридичній літературі, її елементи закріплені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. До неї входять:

- 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України;
- 2) центральні органи виконавчої влади — міністерства та інші органи;
- 3) місцеві органи виконавчої влади — обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

В управлінні архівною справою велику роль відіграє Державний комітет архівів України — центральний орган виконавчої влади, статус якого як частини державного



апарату визначається Положенням про Державний комітет архівів України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 року. Державний комітет архівів України має певну структуру, наділений правами і обов'язками здійснювати керівництво у архівній сфері на всій території держави незалежно від форми власності архівних документів та виступати за дорученням держави від її імені у внутрішніх і зовнішніх відносинах.

Дослідники галузі адміністративного права, серед яких: В. Б. Авер'янов [4], О. Ф. Андрійко [5], Н. Р. Нижник [6] та ін., вказують на проблеми в адміністративному праві та особливо зазначають, що сьогодні найбільш складним у плані визначення статусу є центральний рівень у системі органів виконавчої влади.

До певного часу класифікація центральних органів виконавчої влади була дуже довільною і непослідовною. Як слушно зазначає В. Б. Авер'янов, серед них більшість чітко виокремлювалися тільки міністерства, решта ж органів охоплювалася збірною назвою "інші центральні органи виконавчої влади", хоча за традицією радянської доби тут відносно більша однорідність була властива групі державних комітетів. Це не давало змоги розмежувати їх функціональне призначення і правовий статус, визначити їх загальні та специфічні ознаки, що призводило до дублювання, суперечливості наданих центральним органам виконавчої влади функцій та повноважень, їх невідповідності [4, с. 222].

Для внесення чіткості регламентації і підпорядкування, визначення статусу органів виконавчої влади Президентом України 15 грудня 1999 року виданий Указ "Про систему центральних органів виконавчої влади", в якому розкрито поняття державного комітету.

Згідно з Указом державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання [7].

Проте і до сьогодні не визначено чіткого розподілу системи центральних органів виконавчої влади. За даними переліку державних комітетів, розміщеного на сайті Кабінету Міністрів України, їх 12; за даними переліку державних комітетів розміщеного на сайті Голодержслужби — 16. В. Б. Авер'янов вказує, що "нині в Україні налічується 23 державні комітети (служби), включаючи сім органів, статус яких прирівняно до державного комітету" [4, с. 225]. Як слушно зазначає І. Степанов, сьогодні відсутні єдині підходи до визначення критеріїв віднесення центральних органів виконавчої влади до відповідного виду центральних органів виконавчої влади. Щодо статусу Державного комітету архівів України, то в цьому питанні думки однакові, за даними вище поданих джерел, його відносять до центральних органів виконавчої влади — державних комітетів.

В теорії адміністративного права для відокремлення кожного органу виконавчої влади від інших елементів апарату державного управління використовується характеристика за організаційною та функціональною відокремленістю. Особливо важливою є функціональна відокремленість, яка характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності органів. Саме дані останньої ознаки є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади.

Функціональна відокремленість Державного комітету архівів України полягає у забезпеченні реалізації державної політики в міжгалузевій сфері — архівній. Він сприяє Міністерству культури і туризму та уряду в цілому в реалізації політики в архівній сфері шляхом виконання функцій державного управління. Тому можна впевнено підтвердити його статус як державного комітету в системі центральних органів виконавчої влади.

Попри відокремленість, між органами виконавчої влади існують взаємозв'язки які проявляються у відповідних станах (режимах) управлінських відносин. Найтиповішими варіантами подібних станів є підвідомчість, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність і відповідальність [4, с. 214].

Отже, передбачена як участь вищих органів виконавчої влади у формуванні складу, структури Держкомархіву та інших органів архівної системи, так і контроль за їх діяльністю.

**Формування органів архівної системи та їх взаємозв'язки.** На формування органів архівної системи та визначення їх повноважень впливають ряд органів виконавчої влади серед яких Кабінет Міністрів України, Міністерство культури і туризму, Міністерство фінансів, Державний комітет архівів України, місцеві державні адміністрації.



Так, Кабінет Міністрів України:

- призначає на посаду та звільняє Голову Державного комітету архівів України та його заступників;
- затверджує граничну чисельність працівників Держкомархіву;
- видає розпорядження про створення Центральних та галузевих державних архівів;
- затверджує типові положення про державні архівні установи та зміни до них. Міністерство культури і туризму:
- подає пропозиції Прем'єр-міністру про кандидатуру на посаду Голови Держкомархіву та його звільнення;
- затверджує структуру апарату Держкомархіву України;
- погоджує призначення і звільнення керівників самостійних структурних підрозділів Держкомархіву.

Кабінет Міністрів України через Міністерство культури і туризму спрямовує і координує діяльність Держкомархіву, розглядаються пропозиції Держкомархіву щодо вдосконалення законодавства та узагальнення практики застосування законодавства.

Міністерство фінансів погоджує штатний розпис та кошторис видатків Держкомархіву. Державний комітет архівів України погоджує призначення на посаду і звільнення з посади директора державного обласного архіву та його заступників.

Органи виконавчої влади місцевого рівня у період адміністративної реформи у своє підпорядкування отримали державні архіви як структурні одиниці. Вони утворюються головою обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації. Обласна держадміністрація призначає на посаду і звільняє з посади директора державного обласного архіву та його заступників. Так, державний архів області, міста Києва і Севастополя підзвітний та підконтрольний голові відповідної держадміністрації та Державному комітету архівів України.

Необхідно відмітити, що директорів чи начальників галузевих архівів призначають керівники установ, на базі яких вони створюються. Проаналізувавши нормативно-правову базу, варто зауважити на тому, що не завжди претендент на посаду директора чи начальника галузевого архіву погоджується з Головою Держкомархіву. Так, не передбачено погодження директора Галузевого державного архіву — Державна установа “Державний картографо-геодезичний фонд України” Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [8]; начальника Галузевого державного архіву Міністерства закордонних справ України [9]. Така позиція є несприятливою для управління архівною справою, адже у даному випадку Держкомархів не володіє ситуацією про перестановку кадрів у галузевих архівах, які у системі архівних установ займають високе місце і забезпечують збереженість документів Національного архівного фонду. Це також ускладнює підготовку і перепідготовку фахівців даної галузі, що може призвести до порушень в архівній сфері та залишитись безконтрольним з боку Держкомархіву.

На нашу думку, варто визначитись із даною процедурою і впровадити обов'язкове погодження кандидатури керівника галузевої архівної установи, яка відповідно до Закону України “Про національний архівний фонд та архівні установи” входить до системи архівних установ і в якій зберігаються особливі види архівних документів.

Реформи у галузі адміністративного права та зміни до Конституції України 2004 року (ст. 44) [10] внесли корективи у розподіл повноважень органів державної влади щодо впливу на систему центральних органів виконавчої влади. Фактично Президент України був позбавлений можливості створювати, реорганізовувати та ліквідовувати центральні органи виконавчої влади, призначати керівників центральних органів виконавчої влади, а саме: керівників державних архівів, затверджувати положення про такі центральні органи виконавчої влади. Такі повноваження отримав Кабінет Міністрів України і з 01.01.2006 р. почав їх реалізовувати.

Відбулись також зміни у сфері підпорядкування в системі центральних органів виконавчої влади. Якщо до реформи завдання щодо формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та здійснення контролю за її реалізацією Держкомархівом України покладались на Міністерство юстиції України, то з 2007 року такі повноваження отримало Міністерство культури і мистецтв. Міністерство юстиції позбавлене права формування структури Державного комітету архівів України та призначення та звільнення його керівника та погодження проектів нормативно-правових актів підготовлених Держкомархівом.

На нашу думку, цей крок є логічним, оскільки завдання Міністерства юстиції щодо державної реєстрації нормативно-правових актів та ведення Єдиного державного реєстру таких актів є дуже вузьким у архівній справі. Архівна сфера опікується



документами, які визнані архівними, тобто припинили виконувати функції визначені цим документам, тому архівну сферу варто відносити до галузі культури.

На Міністерство культури і туризму покладено завдання щодо реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, Міністерство здійснює контроль за вивезенням та ввезенням в Україну культурних цінностей, за переміщенням історико-культурних цінностей (за участю відповідних органів державної виконавчої влади). Поняття “культурні цінності”, яке фігурує вище, розкрито у Законі України “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” (ст. 1) [11], до них належать об’єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України, серед них і архівні документи, включаючи кіно-, фото- і фонодокументи, окремо чи в колекції. Таким чином була виправлена невідповідність підпорядкування Державного комітету архівів України.

**Повноваження органів архівної справи.** Положення про Державний комітет архівів України від 2007 року конкретизувало сферу його управління — “у сфері архівної справи і діловодства” (ст. 1) [12], виправлено трактування ролі даного органу, а саме — забезпечення реалізації державної політики у даній сфері. Також розширено права у розробці проектів програм, а саме: Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших прогностичних та програмних документів соціального та економічного розвитку.

2005 рік — рік реформування, зміни організаційного статусу та структурних змін органів виконавчої влади різних рівнів — став вирішальним щодо подальшого управління архівною системою на рівні Державного комітету. На це також вказує експерт Г. Боряк, оскільки Держкомархіву вдалося зберегти свій статус державного комітету [13, с. 14].

Отже, система органів управління архівною справою сформована у 90-х роках минулого століття неодноразово переглядалася та вдосконалювалася. У рамках програми адміністративної реформи в Україні орган управління архівною справою здобув статус державного комітету. Позитивним є те, що Державний комітет архівів України у подальшому процесі реформ зумів зберегти та підтвердити статус державного комітету. Положення про Державний комітет архівів України від 2007 року виправило питання його підпорядкування відповідно до статусу центрального органу виконавчої влади визначеного в юридичній літературі. Перерозподіл повноважень 2007 року змінив нормативно-правову базу у сфері архівної справи у відповідності до основного закону держави — Конституції України.

Проте ще залишаються актуальними питання уточнення підпорядкування окремих архівних установ, на що вказувалося вище. Нестабільна ситуація у питаннях підпорядкування органу управління архівною сферою негативно вплинула на розвиток архівної справи. Актуальним до сьогодні залишається питання підготовки працівників органів управління архівної сфери та архівних установ.

#### Список використаних джерел

1. Андрієвська, Л. Відзначення 90-річчя створення в Україні системи державних архівних установ [Текст] / Л. Андрієвська // Архіви України. — 2008. — № 1–2 (260). — С. 7–12.
2. Філософський енциклопедичний словник [Текст] / [Гол. редколегії В. І. Шинкарук]. — К. : Абрис, 2002. — 744 с.
3. Демський, Е. Ф. Основи адміністративного права України [Текст] // Правознавство : [підруч.] / За відп. ред. О. В. Дзери. — 10-е вид., перероб. і допов. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 310–351.
4. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : [підруч.] : У двох томах / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — 584 с.
5. Андрійко, О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 “адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. Ф. Андрійко. — К., 1999. — 38 с.
6. Виконавча влада в Україні [Текст] : [навч. посіб.] / Українська академія держ. управління при Президенті України / Н. Р. Нижник (заг. ред.). — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 127 с.
7. Про систему центральних органів виконавчої влади [Текст] : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // ОВУ. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
8. Положення про галузевий державний архів — Державну установу “Державний картографо-геодезичний фонд України” Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [Текст] : затв. наказом Державного комітету архівів України та Міністерством охорони навколишнього природного середовища України від 06.05.2009 р. № 71/213 // Вісник Державного комітету архівів України. — 2009. — Випуск 2 (35). — С. 86–92.



9. Положення про галузевий державний архів Міністерства закордонних справ України [Текст] : затв. наказом Державного комітету архівів України, Міністерства закордонних справ України 17.04.2006 р., № 59/78 // Вісник Державного комітету архівів України. — 2006. — Випуск 2-4 (26). — С. 54-59.
10. Про внесення змін до Конституції України [Текст] : Закон України від 08.12.2004 р // ВВР. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
11. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей [Текст] : Закон України від 21.09.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 48. — Ст. 405.
12. Про затвердження Положення про Державний комітет архівів України [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 899 // Вісник Державного комітету архівів України. — 2007. — Випуск 3-4 (29). — С. 64-70.
13. Архіви України-2005 : “Великий перелом”? / [Текст доповіді Голови Держкомархіву України на розширеному виїзному засіданні колегії Державного комітету 14.02.2006 р. (м. Полтава)] // Архіви України. — 2006. — № 1-6 (259). — С. 5-27.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини “Україна”  
(протокол № 1 від 27 серпня 2009 року)*

Надійшла до редакції 16.12.2009

