



Валерій Пристайко

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ І АРХІВНИХ УСТАНОВ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Виконуючи проміжні функції між творцями та споживачами ретроспективної документної інформації, архівні установи вступають у численні й різноманітні суспільні відносини з різними суб'єктами права. В умовах незалежності та суттєвих суспільно-політичних і соціально-економічних перетворень, що розпочалися в Україні, відбувається демонтаж колишніх суспільних відносин, а інколи й заміна їх принципово новими. Проголошення та конституційне закріплення ідеї побудови правової держави передбачають організацію життя суспільства в усіх його сферах, у тому числі, звичайно й архівній, на основі права. У процесі конституювання багатоманітності форм власності, наповнення новим змістом прав і свобод громадян відносини в архівній сфері можуть бути відрегульовані тільки на законодавчій основі¹.

Дискусія навколо поняття «юридичної відповідальності» та її різновидів триває вже давно. Вона – складне соціально-правове явище, якому й досі не знайдено такого визначення, яке б задовольнило потреби всіх дослідників та практиків².

Оскільки поняття «юридична відповідальність» є категорією загальної теорії права, то можливі два основних підходи до його визначення. У радянській філософській літературі поняття «відповідальність» використовувалось у зв'язку з характеристикою поведінки соціальних суб'єктів з позиції необхідного, належного. При цьому відповідальність розглядається у двох взаємозалежних між собою аспектах: перспективному (як відповідальність взагалі, як абстрактний обов'язок, що існує незалежно від факту скоєння правопорушення) і ретроспективному (як результат конкретного протиправного вчинку, який реально настає у вигляді адміністративного стягнення до правопорушника).

У першому випадку йдеться про так звану позитивну відповідальність, що припускає усвідомлення необхідності відповідної діяльності, усвідомлення того, що саме, навіщо робиться і які можуть бути наслідки цієї діяльності; її можна розглядати як «внутрішній регулятор поведінки» суб'єктів суспільних відносин у «сьогоденні і майбутньому». Ретроспективна ж юридична відповідальність, навпаки, головним чином звернена в минуле, оскільки настає внаслідок порушення встановлених правил поведінки, невиконання юридич-

них обов'язків. Вона має негативний наслідок для правопорушників і виступає як реакція держави на порушення правових норм, як осуд, «негативна оцінка» даного діяння з боку держави і суспільства. При цьому здійснення правопорушення переводить суб'єкта права зі сфери регулятивних правовідносин позитивної відповідальності в сферу охоронних правовідносин негативної відповідальності³.

У Конституції України (ст. 68) зазначено, що кожний зобов'язаний неухильно дотримуватись Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, що незнання законів не звільняє громадянина від юридичної відповідальності. Тобто, можна зробити висновок, що в статті закріплений обов'язок неухильного дотримання Конституції і законів України тісно зв'язаний з визначенням і поняттям юридичної відповідальності – особливих, передбачених і врегульованих нормами права відносин між громадянами і державою, що виникають у разі і внаслідок правопорушення. Головна мета юридичної відповідальності – охорона правопорядку, правове виховання людей і покарання винних за скоєне.

Встановлення чинним законодавством норм про юридичну відповідальність пов'язано з незадовільним рівнем загальної правової культури, навіть з правовим нігілізмом, коли принижується абсолютна цінність державної організації суспільства та правової системи. Про це свідчать непоодинокі спроби ігнорування законодавчих вимог для досягнення певних особистих чи корпоративно-ідеологізованих цілей. Об'єктивні причини правового нігілізму лежать у відсутності глибоких демократичних традицій, у стійкому консерватизмі значної частини населення, поєднаному з негативним ставленням до права, юриспруденції взагалі, з наголосом на вольові та інші позаправові дії.

Демократичний режим конституційної законності і сталого правопорядку не може будуватися лише на правосвідомості громадян та інших осіб, впевненості в тому, що вони знають закони України. Держава доводить до їхнього відома закони, але людина, зі свого боку, повинна насамперед в своїх інтересах прагнути знати ці закони. Тому Конституція другою частиною цієї статті встановлює загальновідоме ще з часів римського права



I. Теорія і методика архівознавства

правило, що незнання законів людиною не звільняє її від юридичної відповідальності⁴.

Залежно від характеру скоєного протиправного діяння, від виду суспільних відносин, на які здійснює замах правопорушник, від небезпеки і розміру заподіяних правопорушенням збитків розрізняють кримінальну, адміністративну, дисциплінарну і цивільно-правову відповідальність.

Нижче детальніше зупинимось на такому виді юридичної відповідальності як адміністративна в науковому розумінні та конкретно на адміністративній відповідальності за порушення законодавства про Національний архівний фонд і архівні установи.

Адміністративна відповідальність є одним з видів юридичної відповідальності. Законодавець не встановлює поняття адміністративної відповідальності. Наука ж адміністративного права в основному виходить з положень теорії права і, як наслідок, містить різні оцінки адміністративної відповідальності, що також пов'язані зі змістом відповідних правовідносин, тобто засновані на співвідношенні прав і обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, з одного боку, і суб'єкта адміністративної відповідальності, – з іншого. Важливе значення для визначення адміністративної відповідальності мають і підходи до її дослідження, що, власне кажучи, і призводять до різного розуміння даної правової категорії.

В науці адміністративного права існує декілька поглядів на визначення адміністративної відповідальності. Так, у книзі, виданій під редакцією В. Попової і М. Студеніцької, відзначено, що «під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування... частини заходів адміністративного примусу, а саме – адміністративних стягнень»⁵. Г. Бондаренко вважав, що «адміністративна відповідальність – це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми»⁶. С. Гончарук пише: «адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними орга-

нами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку»⁷. У багатьох працях, що так чи інакше стосуються питань адміністративної відповідальності, автори (Ю. Козлов⁸, Л. Коваль⁹ та ін.) взагалі не наводять поняття адміністративної відповідальності, констатуючи той факт, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної, і виділяючи характерні ознаки цього виду відповідальності.

У практиці діяльності архівних установ значно частіше зустрічаються правопорушення, які підлягають кваліфікації як адміністративні.

Стаття 42 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (далі – Закон)¹⁰ передбачає відповідальність згідно із законом працівників архівних установ, користувачів документами Національного архівного фонду (далі – НАФ) та інших осіб, винних у недбалому зберіганні, псуванні, знищенні, підробленні, приховуванні, розкраданні, незаконному вивезенні за межі України або незаконній передачі іншій особі документів Національного архівного фонду або документів, що підлягають внесенню до нього, а також у незаконному доступі до зазначених документів та в інших порушеннях законодавства про НАФ та архівні установи.

Стаття 92-1 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» недбале зберігання, псування, знищення, приховування, незаконну передачу іншій особі документів НАФ або документів, що підлягають внесенню до нього, незаконний доступ до зазначених документів кваліфікує як адміністративні правопорушення, а науково-практичний коментар до Кодексу¹¹ визначає сутність кожного з них, а саме:

1) під *недбалим зберіганням архівних документів* розуміють невиконання особами, відповідальними за зберігання документів, покладених на них обов'язків, зберігання документів у сирих або не пристосованих для цього приміщеннях, що призводить до псування документів;

2) під *псуванням архівних документів* розуміють їхнє часткове пошкодження (наприклад, втрата фрагмента документа, забруднення тощо), що впливає на їхній якісний стан, на порядок використання та на їхню цінність;

3) *знищення архівних документів* означає приведення їх у такий стан, коли вони назавжди втрачають свою історико-культурну, інформаційну, споживчу та іншу цінність і не можуть бути використані за призначенням;

4) *приховування архівних документів* означає умисне приховування документів від осіб, які ма-



I. Теорія і методика архівознавства

ють право доступу до них і наділені правом користування цими документами;

5) *незаконна передача іншій особі архівних документів* полягає у передаванні їх особою, яка має право доступу до документів, без відповідного дозволу, за особистою ініціативою, з корисною метою, іншій особі, зацікавленій в одержанні цих документів;

6) *незаконний доступ до архівних документів* означає ознайомлення і використання особами деяких категорій архівних документів (наприклад, документів, що містять державну таємницю, мобілізаційного характеру і т. п.) без відповідного на це права або дозволу, виданого компетентними органами.

До адміністративних правопорушень залежно від конкретних обставин вчинення їх може також бути віднесено неподання юридичними особами без поважних причин в установлені законодавством строки номенклатури справ державній архівній установі або архівному відділу міської ради на погодження, порушення власником документів НАФ вимог частин другої та четвертої статті 10 Закону, що кваліфікується як недбале зберігання та приховування документів.

Суб'єктами вищезазначених правопорушень є громадяни, що порушили встановлені правила обліку та зберігання архівного фонду, а також посадові особи, відповідальні за облік, зберігання та використання архівних документів, формування НАФ або здійснюють управлінську, науково-дослідну та інформаційну діяльність у цій сфері.

У разі виявлення передбачених Кодексом правопорушень в архівних установах, що зберігають документи НАФ, спеціально уповноважена особа, призначена наказом керівника установи, складає протокол про адміністративне правопорушення. Його підписують укладач та правопорушник. Підписи свідків, якщо вони були присутні при складанні протоколу, не обов'язкові, але відомості про них необхідно занести до протоколу. Якщо порушник відмовляється підписати протокол, то цей факт необхідно зафіксувати в ньому у присутності свідків. Порушнику надається право подати свої пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, а також викласти мотиви відмови його підписати. Ці пояснення додаються до протоколу. Оформлений протокол з додатками реєструється в журналі реєстрації адміністративних правопорушень і в п'ятиденний строк подається адміністративній комісії при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад за місцем проживання порушника для вирішення питання щодо притягнення його до відповідальності.

Якщо в результаті порушення заподіяно майнову шкоду (це зазначається у протоколі) адміністративна комісія вирішує питання щодо її відшкодування порушником (якщо сума збитків не перевищує 50 грн.), а районний (міський) суд – незалежно від розміру шкоди. В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди вирішується в порядку цивільного судочинства. Адміністративне стягнення накладається не пізніше як через два місяці з дня правопорушення, а при тривалому правопорушенні – два місяці від дня його виявлення.

Порушення законодавства про НАФ та архівні установи, зазначені у статті 92-1 Кодексу, караються попередженням або накладенням штрафу на громадян від трьох до семи неоподаткованих мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першої статті 92-1 Кодексу, караються накладенням штрафу на громадян від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від десяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹².

Нині в законодавчих актах недостатньо врегульовано питання, наприклад, здійснення державного контролю за передачею права власності на зазначені архівні цінності, зокрема ті з них, що перебувають у приватній власності, а відтак за забезпеченням їхньої збереженості.

У квітні 2005 р. Президент України В. Ющенко підписав Розпорядження «Про невідкладні заходи щодо збереження національних архівних цінностей України», яким визначено найважливіші завдання щодо зміцнення матеріально-технічної, фінансової, кадрової та законодавчої бази архівної справи в державі¹³. Відповідно до цього Розпорядження (підпункт «в» пункту 1) Кабінету Міністрів України доручено внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо посилення протидії незаконному обігу архівних цінностей.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення протидії незаконному обігу архівних цінностей)» розроблено (за дорученням уряду від 20.04.2005 № 19130/1/1-05) робочою групою з представників Державного комітету архівів України, Українського науково-дослідного інституту архівної справи і документознавства, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України,



I. Теорія і методика архівознавства

Державної митної служби України, Інституту держави і права ім. В. Корецького Національної академії наук України. Прийняття його сприятиме посиленню контролю за рухом архівних документів, переходом права власності на них, ефективнішій протидії незаконному обігу, забезпечить гарантовану їхню збереженість.

Проект Закону передбачає внесення змін до таких законодавчих актів: Кодексу законів про працю України (доповнення кола працівників, з якими може бути розірвано трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за певних умов), Кодексу України про адміністративні порушення (розширення кола порушень законодавства про НАФ та архівні установи, за які може бути притягнуто до адміністративної відповідальності), Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (доповнення нормами щодо уточнення окремих визначень понять і термінів, обов'язків власників документів, умов передачі права власності на документи, посилення державного контролю за станом забезпечення збереженості архівних документів, зокрема в архівних установах, заснованих фізичними особами).

Вказаний вище проект Закону (від 12.01.2006 р. № 8699) Верховна Рада України 21 лютого 2006 р. поіменним голосуванням прийняла у першому читанні.

На мою думку, запропонована редакція змін до статті 92-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосується притягнення до адміністративної відповідальності за «неповідомлення державної архівної установи про наявні документи для проведення експертизи їхньої цінності» є занадто жорстка. З одного боку, необхідно зобов'язати посадових осіб підприємств, установ, організацій різних форм власності до збереження архівних документів, пов'язаних із правами громадян, а з іншого, заохочуючи громадян ініціювати проведення експертизи цінності наявних у них документів, від часу створення яких

минуло понад 50 років (вимога статті 6 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»), держава повинна дотримуватися Конституції України щодо невтручання в особисте життя громадянина та непорушності права приватної власності¹⁴.

¹ Новохатський К. Правове регулювання відповідальності за порушення архівного законодавства в Україні / Архіви України. – 2004. – № 3. – С. 46.

² Матіос А. «Зміст та сукупність адміністративної відповідальності» / Право України. – 2006. – № 2. – С. 9.

³ Коваль Л. В. Адміністративне право України: Курс лекцій. – К.: Основи. – 1994. – С. 103.

⁴ Коментар до Конституції України. Науково-популярне видання. – К.: АТ Книга. – 1996. – С. 164–165.

⁵ Советское административное право / Под. ред. В. И. Поповой и М. С. Студеницкиной. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 88.

⁶ Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. – Л.: ЛДУ, 1975. – С. 84.

⁷ Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник. – К., 1995. – С. 19.

⁸ Козлов Ю. М. Основы советского административного права – М.: Знание, 1975. – С. 133.

⁹ Коваль Л. В. Адміністративне право України... – С. 103; Науково-практичний коментар до Кодексу про адміністративні правопорушення. – К., 2002.

¹⁰ Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24.12.1993 р., № 3814-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 15. – Ст. 86 (в редакції Закону України № 2888-ІІІ від 13.12.2001р. – Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 11. – Ст. 81).

¹¹ Науково-практичний коментар до Кодексу про адміністративні правопорушення. – К., 2002.

¹² Роз'яснення щодо порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи // Вісник Державного комітету архівів України. Вип. 4 (12). – 2002. – Жовт.-груд. – С. 60–64.

¹³ Доповідь Голови Державного комітету архівів України Г. Боряка на розширеному виїзному засіданні колегії 14.02.2006 р. (м. Полтава) / <http://www.archives.gov.ua>

¹⁴ http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article?news_left?art_id=68323&cat_id=37486