

Леся Кисельова

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ І ДІЛОВОДСТВА: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено дослідженню інституціонального механізму формування і реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства. На основі аналізу Конституції та законів України, підзаконних нормативно-правових актів висвітлено повноваження та взаємодію органів влади, які провадять державну політику у цій сфері. Визначено основні проблеми, які потребують правового врегулювання. Дієвість механізму формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства має принципове значення для захисту суверенності та безпеки держави.

Ключові слова: державна політика України у сфері архівної справи і діловодства; органи влади, що здійснюють цю політику; спеціально уповноважени центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства, Державна архівна служба України

Постановка проблеми

Забезпечення гарантованого збереження документів Національного архівного фонду, як складової частини не лише вітчизняної, але й світової культурної спадщини, з одного боку, та інформаційних ресурсів суспільства, з другого, потребує проведення відповідної державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Дієвість механізму формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства має принципове значення для захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері.

Вирішення цього завдання неможливе без комплексного дослідження особливостей інституціонального забезпечення механізму формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Науковий інтерес становить також закріплений у ході адміністративної реформи розподіл повноважень у виробленні державної політики у сфері архівної справи і діловодства та взаємодія між міністром юстиції України, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства та самим цим центральним органом виконавчої влади.

Досвід вироблення державної політики України у сфері архівної справи і діловодства, інституційні механізми її формування й реалізації потребують творчого осмислення й наукового обґрунтування. Проблема розробки українського законодавства про Національний архівний фонд і архівні установи та його подальшого вдосконалення присвячено праці: Г. В. Боряка [1], В. В. Надольської [2], К. Є. Новохатського [3–5], Г. В. Папакіна [6], Р. Я. Пирого [7]. Однак проблема інституціональності механізмів формування і реалізації державної політики у цій сфері є маловивченою і потребує подальшого дослідження. Відсутні дослідження впливу адміністративної реформи, яка проводиться протягом 2010–2011 років в Україні, на ме-

© Кисельова Л.А., 2011.

ханизм формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства.

З проголошенням незалежності Українська держава отримала широкі можливості сприяння розвитку української національної культури, яка була і є важливим чинником державотворення та консолідації української нації. Важливе значення Національного архівного фонду, як складової інформаційних ресурсів України для консолідації суспільства, державотворчих процесів, стабільності та безпеки держави зумовило значне зростання зацікавленості до актуальних проблем розвитку архівної справи і діловодства в українській науці.

Метою даної статті є здійснення аналізу механізму формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства, закріпленого Конституцією та законами України, актами Президента України.

Розглянемо інституційні механізми формування і реалізації державної політики визначені Конституцією України, які стосуються, зокрема, й державної політики у сфері архівної справи і діловодства. До повноважень Верховної Ради України належать: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики та затвердження загальнодержавних програм національно-культурного розвитку. Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України [8]. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Президент України за поданням Прем'єр-міністра України утворює, реорганізовує та ліквідує центральні органи виконавчої влади, призначає керівників цих органів влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах [8].

Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; забезпечує проведення політики у сфері культури; розробляє і здійснює загальнодержавні програми культурного розвитку України; спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади [8].

Основний закон визначає захист інформаційної безпеки України – однією із найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу (стаття 17) [8]. Державні архіви зберігають документи Національного архівного фонду, що не лише відображають історичні етапи розвитку України та всіх галузей життєдіяльності в країні, але мають значення для забезпечення національної безпеки України.

Усе національне архівне законодавство базується на низці норм Конституції України, що мають безпосереднє відношення до культурної спадщини, ретроспективної документної інформації. Основоположними для діяльності архівів і громадян в архівній сфері є положення статей 34 і 54 [8], в яких закріплюється право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; обов'язок держави забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

Конституційна основа державної політики у сфері архівної справи і діловодства ґрунтується також на положеннях статті 32 [8], яка закріплює норму, якою не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди. Норми цієї статті закріплюють право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади,

Мета

Випадок основного матеріалу

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації.

Наступний рівень складають приписи законів України та актів Президента України. Повноваження щодо визначення та реалізації засад політики держави здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [9].

Законодавством визначено засади внутрішньої політики в гуманітарній сфері: відродження духовних цінностей Українського народу, захист та примноження його культурного надбання, збереження національної культурної спадщини; забезпечення безперешкодного доступу громадян до інформації, створення умов для розвитку інформаційних технологій та інформаційного суспільства, широкої інтеграції і доступу громадян до світового інформаційного простору (стаття 10) [9].

Конституційним Законом України «Про інформацію» закріплюється основоположний принцип інформаційних відносин — «відкритість, доступність інформації та свобода її обміну» (стаття 5); визнається одним з головних напрямів державної інформаційної політики забезпечення доступу громадян до інформації (стаття 6); підкреслюється, що «всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій»; проголошується однією з гарантій права на інформацію «вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів» [12].

Базовим нормативно-правовим актом у сфері архівної справи і діловодства є Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», статтю 3 якого, визначено: «Державну політику у сфері архівної справи і діловодства визначає Верховна Рада України» [13]. Держава гарантує умови для зберігання, примноження та використання Національного архівного фонду, сприяє досягненню світового рівня в розвитку архівної справи і веденні діловодства. Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування забезпечують проведення державної політики у сфері архівної справи і діловодства в межах своєї компетенції.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи [10].

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Міністр: забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним; здійснює інші повноваження [11].

Керівник центрального органу виконавчої влади: очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю; у межах компетенції орга-

нізовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств; вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства; подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади [11].

Міністр юстиції України спрямовує та координує діяльність Державної архівної служби України, в тому числі: формує державну політику та контролює її реалізацію службою; погоджує та подає на розгляд уряду розроблені службою проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; визначає пріоритети роботи служби і шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи; видає обов'язкові до виконання службою накази та доручення з питань спрямування і координації її діяльності; порушує перед урядом питання щодо скасування актів служби повністю чи в окремі частині; заслуховує звіти про виконання покладених на службу завдань і планів її роботи; приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності служби; визначає структурний підрозділ апарату Мін'юсту, що відповідає за взаємодію зі службою [14]. Це положення потребує наукового осмислення й обговорення, оскільки міністр має забезпечувати формування державної політики, а не формувати її.

Взаємодію Міністерства юстиції з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції регламентовано порядком [15], який визначає Департамент із взаємодії з органами влади (далі – Департамент) відповідальним за взаємодію із Службами, а також організаційні та процедурні питання взаємодії Міністерства юстиції із Службами у процесі формування та реалізації державної політики. Деякі питання такої взаємодії потребують додаткового наукового осмислення та обговорення, оскільки діяльність Державної архівної служби спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції, а не Міністерство юстиції. Наприклад, відповідно до пункту 8.1 «інформацію та документи, що подаються до Міністерства юстиції України, підписує голова Служби або, в разі відсутності голови – його перший заступник» [15], у той час, як Департамент надає Службі відповідно до пункту 8.2 «пропозиції щодо вдосконалення діяльності Служб, включаючи рекомендації щодо поліпшення стану виконавської дисципліни у Службах» [15]. Деякі важливі процедурні питання не унормовано. Наприклад, розділ «підготовка проектів наказів Міністерства юстиції» не унормовує процедуру погодження й візування проектів таких наказів.

Департамент здійснює контроль за виконанням покладених на Служби завдань та планів їх роботи, виконання доручень Президента України, Прем'єр-міністра України, листів Кабінету Міністрів України, доручень міністра юстиції шляхом проведення планових та позапланових перевірок, за результатами яких може порушувати питання щодо проведення службових розслідувань та притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності. Оцінює факти, що можуть бути підставою для проведення відповідно до законодавства службового розслідування, та подає Міністру юстиції пропозиції

щодо доцільності ініціювання службових розслідувань стосовно керівника служби, його заступників, працівників апарату служби; вивчає наявність підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника служби, його заступників, працівників апарату служби та подає на розгляд міністра юстиції пропозиції щодо: порушення перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника служби та/або його заступників; притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та/або заступників керівників структурних підрозділів апарату служби [15].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства у межах своїх повноважень, визначених положеннями статті 24 профільного закону: забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства; здійснює нормативно-правове регулювання відносин у сфері архівної справи і діловодства; визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку архівної справи і діловодства; здійснює міжгалузеву координацію та функціональне регулювання у сфері архівної справи і діловодства; контролює діяльність архівних установ і служб діловодства; організовує нормативно-правове, науково-методичне та інформаційне забезпечення діяльності архівних установ і служб діловодства; розпоряджається Національним архівним фондом, організовує його формування, державний облік та зберігання його документів, використання відомостей, що в них містяться; здійснює міжнародне співробітництво у сфері архівної справи і діловодства [13].

Державна архівна служба України (Укрдержархів) утворена у 2010 році [16], правонаступник Державного комітету архівів України, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [17].

Прерогатива ініціювання державної політики у сфері архівної справи і діловодства належить Укрдержархіву. Стаття 24 профільного закону закріплює норму: «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства у межах своїх повноважень, визначених законом: вносить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства», що фактично передбачає право ініціювати формування державної політики [13]. Положення про Державну архівну службу [17] не у повній мірі відповідає цій нормі архівного закону.

Потребує уточнення механізм ініціювання та формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Стаття 3 архівного закону закріплює положення про те, що «Державну політику у сфері архівної справи і діловодства визначає Верховна Рада України» [13]. Стаття 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплює норму: «Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією» [11]. Відповідно до пункту 1 свого положення Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування політики у сфері архівної справи, діловодства [14]. Постає потреба у визначенні конкретного органу влади, який формує державну політику у сфері архівної

справи і діловодства, і, очевидно, цей орган має бути законодавчим.

✎ Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні нормативно визначено інституційні механізми формування і реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства. Однак їх аналіз свідчить про необхідність подальшого теоретичного обґрунтування та вдосконалення нормативно-правового забезпечення інституційних механізмів державного управління у зазначеній сфері. Потребує чіткого визначення розподілу функцій між Державною архівною службою, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції й Міністерством юстиції. Вирішення проблеми забезпечення механізму формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства потребує наукового підходу.

Перспективу подальших досліджень вбачаємо у визначенні перспективних напрямів удосконалення структури та змісту діяльності органів державної влади у сфері архівної справи і діловодства.

Література.

1. Боряк Г. В. Модерне архівне законодавство України / Г. В. Боряк, К. Є. Новохатський // Архіви України. – 2004. – № 3. – С. 4–11..
2. Надольська В. В. Архівне законодавство Білорусі та України: порівняльний аналіз / В. В. Надольська // Архіви України. – 2009. – № 3/4. – С. 215–223.
3. Новохатський К. Є. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ / К.Є.Новохатський // Архіви України. – 2000. – № 1/3. – С. 3–8.
4. Новохатський К. Є. Проект нової редакції архівного закону / К. Є. Новохатський // Архіви України. – 2001. – № 3 – С. 15–25.
5. Новохатський К. Є. Архівне законодавство України (1991-2001) // Архівознавство. Археографія. Джерелознавство : міжвід. зб. наук. пр. – К., 2002. – Вип. 5 : Архіви – складова інформаційних ресурсів суспільства. – С. 67–74.
6. Папакін Г. В. Сучасний стан законодавчо-нормативного забезпечення архівування документів: погляд архівіста / Г. В. Папакін // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. – 2009. – № 4. – С. 7–16.
7. Пиріг Р. Я. Архівне будівництво в Україні : проблеми наукового забезпечення / Р. Я. Пиріг // Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні : доп. та повід. наук. конф. 15–16 березня 1995 р. – К., 1996. – С. 92–96.
8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
9. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 № 279-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102591.html.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/find:Про+центральні+органи+виконавчої+влди/T113166.html.
12. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12&fpage=1&text=%F0%EE%E4%E8%ED&x=0&y=0>.

13. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3814-12>.

14. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 395/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33>.

15. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства юстиції України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 06.06.2011 № 1495/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06.06.2011 за № 682/19420 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/35585>.

16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

17. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 407/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13380.html>.

УДК 35.087.4:330:323

Наталія Колісніченко

РИНКОВА І ПОЛІТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ УРЯДОВЦІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ

У статті розглядаються ринкова та політично-владна інтерпретації оплати праці та пільг урядовців вищого рівня. Обґрунтовуються спроби згрупувати країни згідно з їхніми системами оплати праці. Аналізуються різноманітні теорії оплати та привілеїв урядовців центральних органів (теорія громадської думки; макро-інституційна теорія (теорія демократії А. Токвілля); раціональний інституціоналізм (інституціоналізм раціонального вибору); історичний інституціоналізм; культурна теорія).

Ключові слова: система оплати праці, пільги, ринкова інтерпретація оплати, політично-владна інтерпретація оплати, теорія громадської думки, макро-інституційна теорія, раціональний інституціоналізм, історичний інституціоналізм, культурна теорія.

Процедури оплати праці представників центральних урядових органів здаються, на перший погляд, простими, якщо спиратися на факт, що матеріальна винагорода здійснюється згідно з цінністю урядовців на ринку праці. Відхилення від «ринкового» підходу можуть існувати у випадку, коли урядовцями використовуються політичні механізми. Натомість, як ринкова, так і політична інтерпретація, не відповідають

повністю тому, що відбувається у дійсності з оплатою праці як політичних, так і адміністративних урядовців. Варто також взяти до уваги, що на практиці важко розмежувати два типи представників урядових структур центрального рівня (а саме – адміністраторів та політиків).

Проаналізувати ринковий та політичний аспекти оплати праці та пільг для урядовців центральних органів влади.

Теоретико-методологічні основи оплати праці як складової проходження державної служби були предметом дослідження багатьох дослідників як вітчизняних, так і зарубіжних, що забезпечило базу для вивчення проблеми оплати праці у системі центральних органів влади. Понятійно-категорійний апарат предмету дослідження уточнюють та розвивають: Божко В., Івашина О., Лаптії І. та інші; загальні аспекти оплати праці та виплати пільг досліджують: Губанов С., Додонов О., Калина А., Лукашевич В., Ситяшенко О., Татарець О., Цигилик І., Шимановська Р., Ясінський В. та інші; основні тенденції вітчизняної практики оплати праці розглядають: Жилієв І., Кір'ян Т., Ломанов І., Матвієнко П., Пилипчук І., Савостенко Т., Шульгінова Л. та інші; зарубіжні системи оплати праці стали предметом дослідження: Арсеєнко А., Амосова О., Калюжного В., Мінєнко В., Валецької О., Горецької Т., Івашиної О., Шуленко І. Системи оплати праці державних службовців аналізують: А. Рачинський, О. Терентьєва, В. Щегорцова. Особливості формування та шляхи вдосконалення оплати праці керівників установ та організацій розглядають: Павловська Н., Шелешкова С., Спасенко Ю., а різноманітні аспекти оплати праці високопосадовців центрального рівня досліджували переважно закордонні теоретики та практики: Грегорі Р., Доїг А., Пітерс Г., Рідлі Ф., Худ К. та інші.

Цікавим питанням, що підіймалося Світовим Банком, було «чи може низька зарплата урядовців бути джерелом корупції?». Аргументом виступало твердження, що низький рівень оплати праці створює імпульс для пошуку додаткового доходу. Наприклад, якщо брати до уваги, що у представників урядових структур є владні повноваження, їхні корумповані дії щодо представників бізнесу є для них потенційним незалежним джерелом доходу. Натомість, з емпіричної точки зору, незрозуміло, чи дійсно корупційна практика пов'язана з низьким рівнем доходу. Зазначимо, що на сьогодні дуже мало досліджень щодо цього аспекту.

Розробки західних вчених (Худа К., Петера Г. та інших) показують, що в оплаті та привілеях урядовців у багатьох країнах на сьогодні відбуваються такі процеси: зменшення розриву між оплатою праці високопосадовців та інших працівників державного сектору; поглиблення відмінностей винагороди за працю між бізнесом та урядовцями. Зазначені зміни розмірів оплат урядовців підіймають низку питань, зокрема, чи означає зменшення розміру зарплат зростання привілеїв? Вирішуючи ці проблеми та намагаючись бути конкурентоспроможними на ринку праці, уряди країн, започаткували відповідні системи оплати праці державних службовців. Натомість, і на сьогодні залишається відкритим питання належної винагороди за діяльність в системі державної служби. Як результат, уряди застосовують різні стратегії:

- структури компенсації на основі виконаної діяльності;
- нарахування на основі навичок та компетентностей;

Мета

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми