

УДК 35.353.2

Сабурова Гаяне Борисівна

заступник начальника загального відділу
апарату Полтавської обласної державної адміністрації,
аспірант, здобувач вищої освіти третього рівня
доктор філософії за науковою спеціальністю
«Публічне управління та адміністрування»
Полтавської державної аграрної академії

ДО ПИТАННЯ ПРО СУЧАСНИЙ СТАН КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

***Анотація.** Окреслено головні напрямки наукових досліджень вітчизняних учених у галузі управлінського документознавства та його зв'язки з іншими галузями знань, надається увага співвідношенню традиційного та електронного документування. Висвітлено проблему потреби дальшого впорядкування та вдосконалення управління організаційно-розпорядчою документацією, наголошується на значенні управлінської документації як ресурсу державного управління. Акцентовано увагу на належному документаційному забезпеченні управлінської діяльності державних органів різного рівня для вдосконалення самих процесів державного управління.*

***Ключові слова:** виконавча влада, керування документацією, документована інформація, управлінські рішення, інформаційні ресурси.*

Сабурова Г.Б. К вопросу о современном состоянии управления документацией в органах исполнительной власти

***Аннотация.** Очерчены главные направления научных исследований отечественных ученых в области управленческого документоведения и его связи с другими отраслями знаний, уделено внимание соотношению традиционного и электронного документирования. Освещена проблема необходимости дальнейшего упорядочения и совершенствования управления организационно-распорядительной документацией, подчеркнута значение управленческой документации как ресурса государственного управления. Акцентировано внимание на значении надлежащего документационного обеспечения управленческой деятельности государственных органов различного уровня для усовершенствования самих процессов государственного управления.*

***Ключевые слова:** исполнительная власть, управление документацией, документированная информация, управленческие решения, информационные ресурсы.*

Saburova G. B. To the question on the contemporary state of records management in the executive power institutions

***Annotation.** The main directions of scientific researches of domestic scientists in the field of administrative document science and its connection with other branches of knowledge are outlined, attention is paid to the ratio of traditional and electronic documentation. The problem of further streamlining and improving the management of organizational and administrative documentation is highlighted, the importance of management documentation as a resource of public administration is emphasized. The importance of proper documentation provision for management activities of state authorities of various levels for improving the processes of public administration itself is emphasized.*

Key words: executive power, document management, documented information, managerial decisions, information resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність теми полягає в тому, що від належно керованого документаційного забезпечення управлінської діяльності державних органів різного рівня значною мірою залежить удосконалення самих процесів державного управління. Без упорядкованої, з урахуванням осучаснених вимог, управлінської документації ефективний менеджмент є неможливим, особливо з огляду на те, що політичні, економічні й торговельні відносини України із зовнішнім світом значно зросли.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розроблення основних проблем загального та управлінського документознавства висвітлено в наукових публікаціях С. Кулешова, К. Мітяєва, А. Сокової; питання класифікації управлінських документів ґрунтовно розглянуто В. Банасюкевичем, С. Бибик, А. Діденко, С. Кулешовим та ін.

У науковій літературі більшість останніх публікацій присвячено розгляду питань і проблем документаційного забезпечення управлінської діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Серед них – праці Т. Іванової, Ю. Палехи, І. Петрової, Л. Піддубної та ін. Проблема керування управлінською документацією присвячено публікації І. Антоненко, В. Бездрабко, Г. Беспянської, Н. Гончарової, О. Загорецької, В. Ключевського, В. Савицького, С. Сельченкової, М. Снітчук та ін. Серед останніх досліджень слід відзначити публікацію В. Добровольської, у якій ґрунтовно розглянуто проблему стратегічного планування процесу керування документацією в органах управління культурою.

Уважаємо, що наукове розроблення комплексної системи керування управлінською документацією залишається важливою документознавчою проблемою, що зумовлено посиленням ролі управлінської документації в сучасному суспільстві та зростанням її інформаційного впливу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Водночас ще недостатньо вивчається потреба створення й реалізації цілісної системи керування документацією та її нормативно-правового забезпечення, а також даліше впорядкування уніфікованої системи організаційно-розпорядчої документації, зокрема в частині текстової структури розпоряджень.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у вивченні стану керування управлінськими документами в установах виконавчої влади як самостійної управлінської категорії. Відповідну увагу звернуто на висвітлення питання щодо потреби створення високоефективної системи керування повним комплексом інформаційно-документаційних ресурсів на всіх етапах життєвого циклу документів з метою досягнення стратегічних та оперативних цілей управління.

Виклад основного матеріалу. Документована інформація складає основу управління, його ефективність значною мірою базується на створенні й споживанні інформації. В умовах сучасного суспільства інформація стала повноцінним ресурсом виробництва, важливим елементом соціально-політичного життя суспільства. Якість інформації визначає якість управління, оскільки інформація наповнює всі органи управління, забезпечуючи їх енергетичним потенціалом і приводячи в цілеспрямований рух [1].

Як відомо, інформація концентрується та відтворюється в документах, що забезпечують їй організаційну форму та переміщують її в часі і просторі. Саме документи й документована інформація лежать в основі управлінських рішень, оскільки є їх матеріальною імплементацією, забезпечують юридичною силою і тим самим сприяють їх неодмінному виконанню. Наразі ця проблема актуалізується завдяки бурхливому розвитку нових інформаційних технологій, прискореній інформатизації суспільства.

Серед головних напрямків наукових досліджень з управлінського документознавства можна виокремити такі групи: теоретико-фундаментальні, теоретико-прикладні, історичні, науково-технологічні. Принагідно слід зазначити, що наразі все більше актуалізується потреба вирішення дослідницьких проблем електронної управлінської документації, що повністю збігається із загальними проблемами підготовки та функціонування електронних документів в установі.

Водночас учені вказують на існування певних проблем з питань використання в управлінській практиці електронних документів. Докінця не вирішено визначення їх статусу, сучасної структури електронного документа, не розроблено та не закріплено нормативно регламенти застосування електронних підписів, що використовуються в розгляді управлінських документів, проведенні узгоджень тощо.

Дослідження в галузі управлінського документознавства значною мірою споріднені з науковою проблематикою, що реалізується за кордоном у сфері управління документацією.

Слід відзначити зв'язки управлінського документознавства з такими галузями знань, як архівознавство, загальне документознавство, мовознавство, теорія управління в суспільстві, правознавство, історичне джерелознавство. Оскільки процес управління документацією розглядається в контексті інформаційного менеджменту, то управлінське документознавство пов'язане не лише з теорією менеджменту, а й з інформаційною наукою. Інформаційна природа ділових процесів зумовлює зв'язок управлінського документознавства з теорією комунікацій, що також є частиною інформаційної науки. У комплексі проблем інформаційного забезпечення управління актуальним є також вивчення потоків управлінської інформації, інформаційних ресурсів установи, форм і методів інформаційного забезпечення керівників [2].

Важливою документознавчою проблемою є наукове розроблення й реалізація цілісної системи керування документацією, що становить

найвищий рівень діяльності з документування та організації роботи з документами. Вона зумовлюється посиленням ролі документації в суспільстві й зростанням її інформаційного потенціалу, що своєю чергою зумовлює потребу формування професійної сфери, яка займається опрацюванням документації, її збереженням і включенням до системи документаційних комунікацій.

Унаслідок упровадження нових технологій в управління відбувається зміна структури документообігу. Зміна економічних основ життя суспільства призводить до трансформації цінності окремих видів документів та їх ролі в процесі управління. На наш погляд, раціональна організація керування документацією може поставати як важливий елемент зміцнення державного апарату та бути суттєвою ланкою у справі ухвалення адекватних управлінських рішень. Від належного документаційного забезпечення управлінської діяльності державних органів різного рівня значною мірою залежить удосконалення самих процесів державного управління [3, с. 53].

Вирішення проблеми керування документацією в сучасних умовах дозволить цілеспрямовано формувати інформаційні ресурси організацій, забезпечити їх ефективне функціонування, а також розширити доступ користувачів до інформаційних ресурсів з найменшими витратами часу, праці та засобів.

Незважаючи на значну кількість досліджень, учені констатують досить недостатнє розроблення саме проблеми керування документацією. Документована інформація в процесі управління виконує найважливішу роль, забезпечуючи наповнення інформаційних ресурсів організацій. У зв'язку з ускладненням структури та змісту інформаційних ресурсів, зростанням їх обсягів виникла нагальна потреба раціонального керування ними, яка за своєю значущістю зіставляється із завданням модернізації виробництва промислової продукції.

Слід відзначити, що керування документацією як універсальний термін має міжнародне визнання та поширення. Він визначає сферу адміністративного управління зі створення, використання та збереження документів організації на принципах економічності й ефективності, з використанням нових інформаційних технологій, що забезпечують якісний менеджмент щодо документації як повноцінного ресурсу управління [4].

Слід також зазначити, що наразі вітчизняні науковці з документознавства більш схильні вживати українськомовну модифіковану версію звичного «records management» як керування документаційними процесами, замість «керування документацією». Розробники ДСТУ 4423-1:2005 пояснюють це відмовою від буквального перекладу терміна «records management» як неадекватністю віддзеркалення змісту цього терміна. Саме тому, замість «керування документацією», останнім часом пропонується модифікований варіант «керування документаційними процесами» [5, с. 118]. На нашу думку, уживання словосполучення «керування документацією» є більш вдалим, оскільки його зміст наголошує на результативному всеохопному й узагальнювальному характері щодо роботи з усім масивом етапів, пов'язаних із документаційними процесами.

Діловодні процеси за кордоном також розглядаються як головна складова управління документацією. Сучасне управління в установі орієнтовано на дотримання загальносвітових вимог до управління на засадах керування інформацією в установі, складником якого є документаційний менеджмент.

Одним із напрямків удосконалення системи управлінської документації є уніфікація та стандартизація її елементів. На сьогодні стандартизація – це найвища форма уніфікації документів, оскільки в державних стандартах офіційно й нормативно в загальнодержавних масштабах на тривалий час закріплено найбільш ефективні характеристики форми та змісту документа [6, с. 53].

Уніфікована система документів може дати значний економічний ефект за рахунок зниження витрат часу на складання текстів службових документів, їх оформлення, а також підвищення якості технологічних процесів роботи з документами, особливо під час користування ними з метою отримання потрібної інформації.

Керування документацією розглядається нами в конкретних умовах функціонування в установах виконавчої влади. На наш погляд, державна політика у сфері керування документацією має бути спрямована на скорочення обсягів документообігу, даліше впорядкування уніфікованої системи документації, становлення чітких вимог до управлінських документів, належних та однозначних правил документування. Закон про документацію має бути підкріплено комплексом осучаснених підзаконних нормативних актів інструктивно-методичного характеру.

Управлінські документи, зберігаючи всі родові риси документа взагалі, володіють низкою видових відмінностей – стабільністю формальних ознак, усталеністю форм документів, жорсткою фіксацією порядку розташування реквізитів. Управлінська документація має цільове призначення та функцію, що визначає її зміст і форму. Документи мають велике значення в управлінському процесі як такі, що відбивають діяльність організації, на їх основі ухвалюються управлінські рішення, вони є головним аргументом у спірних ситуаціях, закріплюючи права особи й стаючи доказом. Управлінські документи становлять ядро документації всіх установ виконавчої влади.

Сьогодні в Україні актуалізація уніфікації та стандартизації управлінської документації пов'язується з державотворчим, економічним, правовим, техніко-технологічним, й інформаційно-управлінським аспектами. Широкомасштабне впровадження комп'ютерних засобів створення управлінської документації потребує, з одного боку, удосконалення підходів до оформлення документів з паперовим носієм (як аналогів і базових для конвертації їх документної інформації чи тільки

змісту в електронну форму) та відповідної уніфікації електронних форм – з іншого. Тобто відбувається оформлення сфери уніфікації та стандартизації електронної документації. Управлінська документація в установі розглядається як складова її загальних інформаційних ресурсів, що зумовлює потребу аналізу функціонування цієї документації з позицій інформаційного менеджменту.

Регламентация та раціоналізація процесів й операцій роботи з документами в службах діловодства є одним із провідних завдань управлінського документознавства. Удосконалення підготовки та обігу організаційно-розпорядчих документів в умовах окремої установи, їх групи чи в масштабах галузі й держави в цілому впливають на їх діяльність, забезпечуючи виконання цими документами їх основної соціальної функції.

Як відомо, провідну роль в управлінській діяльності органів виконавчої влади відведено саме організаційно-розпорядчій документації. Цю систему документів призначено для оформлення процесів організації управління, правового закріплення розпорядчо-виконавчих дій як в організаціях, так і їх структурних підрозділах на основі єдиноначальності або колегіальності.

Розпорядження – це правовий акт управління, виданий посадовою особою чи державним органом влади в межах наданої компетенції з метою вирішення оперативних питань. Воно має обов'язкову силу для громадян, організацій, підприємств чи установ або працівників, яким адресовано.

Розпорядження можуть видавати Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також установи та службові особи. Установлені в розпорядженні завдання мають бути конкретними й реальними, спрямованими на досягнення в найкоротші терміни мети, визначеної розпорядженням, із зазначенням виконавців та особи, на яку покладено контроль за виконанням розпорядження, і визначенням термінів виконання завдань. Розпорядження – це один із

основних документів, що видаються головами місцевих державних адміністрацій. Голова обласної державної адміністрації на виконання Конституції України, законів України видає одноосібно в межах власних повноважень розпорядження і несе за них відповідальність згідно з чинним законодавством.

Видання розпорядчих документів є обов'язковим у таких випадках:

– з організаційних питань – створення, перейменування, реорганізація, ліквідація організації або структурних підрозділів, затвердження структури організації, визначення прав та обов'язків посадових осіб, передача майна, підбиття підсумків діяльності організації;

– у галузі планування – визначення порядку і термінів складання планів, затвердження квартальних і річних планів, зміна орієнтовних показників розвитку області;

– у галузі виробництва – проведення заходів і впровадження інновацій, надання нових чи спеціалізованих видів послуг;

– у галузі розвитку підприємства та капітального будівництва – затвердження техніко-економічного обґрунтування нового будівництва, введення в експлуатацію завершеного будівництва;

– у галузі фінансів – затвердження фінансових звітів, паспорта бюджетної програми, отримання банківських кредитів;

– у галузі управління трудовими ресурсами – унесення змін до структури обласних державних адміністрацій, затвердження штатного розпису, посадових окладів і ставок, затвердження розмірів заохочень, покарань, оформлення відряджень тощо.

Розпорядження місцевих державних адміністрацій набирають чинності з моменту їх видання, якщо інше не зазначено в розпорядженні.

У нашій статті ми окреслили лише кілька питань, що, на нашу думку, потребують дальшого впорядкування та вдосконалення щодо управління організаційно-розпорядчою документацією в органах державної виконавчої влади. Це стосується, зокрема, певних особливостей складання

текстів управлінських документів у разі, якщо вони були пов'язані за змістом із первісним розпорядженням та викликані появою окремих змін, потребою вдосконалення оформлення належним чином кадрових змін за наявності певних умов щодо їх кількісного складу; дотримання застережень в опрацюванні документації при введенні до складу консультативно-дорадчих органів представників державної служби, чіткого переліку умов, за яких мають створюватися додатки тощо.

Усунення недоліків і суперечностей при створенні організаційно-розпорядчої документації, які ми зазначили, може сприяти в кінцевому результаті ухваленню належних управлінських рішень.

Як свідчить вивчення питання стану керування документацією в органах виконавчої влади та актуальна практика, сфера управлінської документації в сучасних умовах потребує усунення певних недоліків, що виявляються в не завжди високій якості роботи з документами, недосконалості чинної системи управління документацією, відставанні документознавчих розробок нормативно-методичного характеру від темпів розвитку інформаційних технологій, відсутності єдиних вимог до системи документообігу та контролю як по «вертикалі», так і по «горизонталі» державного управління.

Висновки з даного дослідження. Саме документи й документна інформація лежать в основі ухвалення управлінських рішень. У статті розглянуто питання щодо сучасного стану керування управлінською документацією в установах виконавчої влади. Наголошується, що, незважаючи на достатню кількість наукових розробок, проблема створення високоефективної системи управління документацією залишається недостатньо вирішеною. Особлива увага надається значенню розпоряджень у діяльності місцевих органів виконавчої влади як провідного виду управлінських документів. Вказано на шляхи та можливості дальшого вдосконалення регламентації саме цих документів та

запропоновано деякі практичні рекомендації щодо втілення їх у процес керування управлінською документацією.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку вбачаються в оптимальному поєднанні традиційного й електронного документообігу та контролю в установах виконавчої влади та потребі формування професійної сфери, яка б займалася опрацюванням управлінської документації та включенням її до системи документаційних комунікацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ларін М. В. Управление документацией в организациях / Ларін М. В. – М., 2002. – 287с.
2. Кулешов С. Г. Управлінське документознавство : навч. пос. / Кулешов С. Г. – Київ, 2003. – 57с.
3. Писаренко В. П. Системи документообігу та контролю в обласній державній адміністрації / Писаренко В. П. // Вісник державної служби України. № 2. – Київ: Вид-во ВАТ „УкрНДІСВД”, 2009. – С. 51-55.
4. Гончарова Н. І. Документаційне забезпечення менеджменту : навч. пос. / Гончарова Н. І. – Київ, 2006. – 260 с.
5. Бездрабко В. В. ДСТУ 4423:2005 „Інформація та документація. Керування документаційними процесами”: *impressia et reflexia* / В.Бездрабко // Спеціальні історичні дисципліни: питання теорії та методики: Зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 16. – С. 111-125.
6. Методичні рекомендації щодо застосування ДСТУ 4163-2003 // Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів. – Київ: УНД-ШАСД, 2004.

Statement of the problem. The documented information forms the basis of management, its effectiveness is largely based on the creation and consumption of information. In a modern society, information has become a full-fledged resource of production, an important element of the socio-political life of society.

Urgency. The proper management of the processes of public administration depends on a large extent on properly managed documentary provision of management activities of state bodies of various levels.

The purpose of this article and task – to consider the current state of managing the managerial documentation in the executive power institutions and find out the prospects for its further development. To this end, scientific tasks

need to be solved, which consist in analyzing the documentation of the activities of the executive authorities, studying the processes of documenting and organizing work with organizational and administrative documents, and developing, on this basis, practical recommendations for improving the management system for managerial documentation in executive authorities.

Summary. The article deals with the main directions of scientific researches of domestic scientists in the field of administrative document science and its links with other branches of knowledge. Regulation and rationalization of processes and operations with managerial documents in documentation services is one of the leading tasks of administrative document study. The documents and document information itself represent the material implementation of the managerial decisions taken.

The article focuses on the issue of the relationship between traditional and electronic documentation. It is pointed out that there are some problems with the use of electronic documents in managerial practice. Among them, such as a clear definition of their status, a single structure of the electronic document, the organization of electronic document circulation and control, the rules for the use of electronic signatures used in considering administrative documents, conducting approvals, etc.

Improving the management of organizational and administrative documents, as the leading among the managerial documents, in the conditions of separate institutions of executive power, their groups or in the scale of the field and the state as a whole affects their activities, ensuring that these documents fulfill their basic social function. Solving the problem of document management will purposefully form the information resources of organizations and institutions, ensure their effective functioning, as well as increase the access of users to information resources with the least amount of time, labor and facilities. In our view, state policy in the field of document management should be aimed at reducing the volume of document circulation, further streamlining the unified documentation system, the establishment of clear requirements for management

documents, and proper and unambiguous rules for documenting them. The law on documentation must be supported by a complex of up-to-date normative acts of instructional and methodological nature. The article emphasizes the importance of managerial documentation as a resource of public administration. The question is raised about the need to further regulating and improving the management of organizational and administrative documentation. The necessity of formation of modern professional sphere, which would be engaged in working out management documentation, its preservation and inclusion in system of document communications, is indicated.

Conclusions and outcomes. As the review of the state of management of managerial documentation in the executive authorities (both on paper and on electronic media) and existing practice shows, the field of document management in modern conditions requires the elimination of certain shortcomings and contradictions that manifest themselves in the imperfection of the current document management system and the lack of document-making developments in the normative-methodical nature of the paces of information technology development. The author outlined the existing ways of further improving the issues of regulation of organizational and administrative documents and offered some practical recommendations for their implementation in the management process of managerial documentation. This applies, in particular, to certain features of the texts of the following management documents if they were linked to the contents of the original order and caused by the appearance of certain changes; the need to improve the proper design of personnel changes in the presence of certain conditions for changing their quantitative composition; observance of reservations in the processing of administrative documents when entering into the consultative and advisory bodies of civil service representatives; a clear list of conditions under which apps should be created, and so on.