

КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РІВНЯ ЯК ОДНА ІЗ ФУНКЦІЙ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

RECORDS MANAGEMENT IN THE EXECUTIVE POWER INSTITUTIONS OF THE TERRITORIAL LEVEL AS ONE OF THE FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Стаття розглядає питання керування процесами документування управлінської інформації в установах виконавчої влади як одну із функцій механізмів державного управління. Підтверджено достовірність положення щодо управлінської діяльності, яка в цілому відтворюється і реалізується через і завдяки керуванню управлінською документацією в установах виконавчої влади як динамічно функціонуючої ланки в процесі забезпечення взаємодії, взаємозв'язку та взаємосприяння між управляючою та керованою системами державного управління. При цьому управлінська документація відіграє важливу, хоча й, на думку автора, опосередковану роль. Керування процесами документування управлінської інформації розглядається як інтеграція інформаційного та документального менеджменту, що функціонують разом для забезпечення єдиної мети – прийняття належного управлінського рішення. Обґрунтовано, що управлінська документація в установах виконавчої влади є невід'ємною складовою частиною механізмів державного управління.

Ключові слова: процеси документування управлінської інформації, державне управління, керування документацією, органи виконавчої влади територіального рівня, інформаційний та документальний менеджмент, організація роботи з електронними документами.

Статья рассматривает вопросы управления процессами документирования управленческой информации в учреждениях исполнительной власти как одну из функций механизмов государственного управления. Подтверждена достоверность положения относительно управленческой деятельности, которая в целом воспроизводится и реализуется через управление документацией в учреждениях исполнительной власти как динамично функционирующего звена в процессе обеспечения взаимодействия, взаимосвязи и взаимосодействия между управляющей и управляемой системами государственного управления. Управленческая документация при этом играет

важную, хотя и, по мнению автора, опосредованную роль. Управление процессами документирования управленческой информации рассматривается как интеграция информационного и документального менеджмента, функционирующих вместе для обеспечения единой цели – принятия надлежащего управленческого решения. Обосновано, что управленческая документация в учреждениях исполнительной власти является неотъемлемой частью механизмов государственного управления.

Ключевые слова: процессы документирования управленческой информации, государственное управление, органы исполнительной власти территориального уровня, управление документацией, информационный и документальный менеджмент, организация работы с электронными документами.

The article deals with the management of the processes of documenting managerial information in the executive power institutions as one of the functions of public administration mechanisms. The reliability of the provision regarding managerial activities that is generally reproduced and implemented as a whole through and thanks to records management as a dynamically functioning link in the process of ensuring interaction, interconnection and interassistance between managing and managed public administration systems is confirmed. The managerial documentation plays an important, although, in the opinion of the author, mediated role. Management of the processes of documenting managerial information is considered as an integration of information and documentary management, which work together to ensure a common goal - the adoption of an appropriate managerial decision. It is substantiated that managerial documents in the executive power institutions are an integral part of public administration mechanisms.

Key words: processes of documenting managerial information, public administration, executive power institutions of territorial level, records management, information and documentary management, organization of work with electronic documents.

УДК 35.353.2

Сабурова Г.Б.

к. наук з держ. упр., аспірант,
здобувач вищої освіти третього рівня
кафедри публічного управління та
адміністрування
Полтавська державна аграрна академія

Постановка проблеми у загальному вигляді. На практиці державне управління реалізовує процеси цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення, останні ж здійснюються виконавчою гілкою влади. Виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат та органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм функцій. У цьому зв'язку управлінська документація в установах виконавчої влади територіаль-

ного рівня розглядається як невід'ємна складова частина механізмів державного управління, а керування процесами документування управлінської інформації – як одна із функцій механізмів державного управління. Проблема вибраної теми вбачається в необхідності вивчення питань розвитку системи державного управління в частині керування управлінською документацією, особливо з погляду на сучасний стан трансформаційних процесів в Україні, де особливу роль відіграють новітні

інформаційні технології, під впливом яких відбуваються певні зміни в технології управління в системі органів виконавчої влади та забезпечується організація їх виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз сучасного стану проблемних питань з документознавства з точки зору їх бачення, вирішення та висвітлення в працях таких відомих вчених, як В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешов, Ю.І. Палеха, М.С. Слободяник, чисельних публікаціях науковців, що плідно працюють на терені документознавства (І.Є. Антоненко, В.В. Добровольська, С.В. Дубова, О.М. Загорецька, І.О. Петрова, О.В. Матвієнко, В.В. Рудюк, В.П. Писаренко, М.Н. Цивін та інші) свідчить про те, що питання керування процесами документування управлінської інформації як однієї з функцій механізмів державного управління продовжують залишатись у полі зору науковців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За наявності різноманітних підходів науковців до структуризації документознавства виділяються такі напрями наукової розробки його проблем, які залишаються актуальними та перспективними: теорія і методологія документознавства; історія документознавства; електронне документознавство; керування документацією; документознавча термінологія та професіологія тощо. Проаналізувавши літературу за темою статті, можливо констатувати, що деякі аспекти керування процесами документування управлінської інформації в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування в установах виконавчої влади територіального рівня продовжують залишатись недостатньо висвітленими.

Мета статті – обґрунтувати визнання керування процесами документування управлінської інформації в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування в установах виконавчої влади однією із загальних функцій механізмів державного управління, що представляє собою інтеграцію інформаційного та документаційного менеджменту, що функціонують як взаємозалежні, взаємообумовлені компоненти, пов'язані єдиною метою – створенням документу з прийняттям належного управлінського рішення.

Виклад основного матеріалу. Перспективи стабільного розвитку України прямо пов'язані із забезпеченням гармонічного та ефективного функціонування механізмів державного управління. Важлива роль у реалізації динамічного розвитку суспільства належить організуючій діяльності держави, що здійс-

нюється на основі та відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади.

Управлінська діяльність, що відтворюється та здійснюється завдяки керуванню управлінською документацією в установах виконавчої влади, представляє собою динамічно функціонуючу ланку в процесі забезпечення взаємозв'язку, взаємодії і взаємосприяння між управляючою та керованою системами, займаючи чільне місце в державному управлінні, в якому саме інформаційний та документаційний менеджмент відіграють важливу, хоча й, на нашу думку, опосередковану роль.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законодавством та правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо керованих об'єктів.

У цьому зв'язку управлінська документація в установах виконавчої влади розглядається як невід'ємна складова частина механізмів державного управління, а керування управлінською документацією – як одна із функцій механізмів державного управління.

Внесок вітчизняних учених у розвиток документознавчої проблематики та наукові праці вчених з державного управління стали теоретико-методологічною базою основних положень та викладок даної статті.

Формування та розвиток інформаційного суспільства зумовив появу електронного документознавства, проблемними питаннями якого стали електронний документообіг, система електронного документообігу, електронні документні ресурси та їх представлення через мережу Інтернет. З інформаційного погляду процес прийняття управлінських рішень – це складна динамічна система, що характеризується великим обсягом окремих галузей, інтенсивністю та різноспрямованістю інформаційних зв'язків між підсистемами та елементами, а також розгалуженим зовнішнім середовищем. Вона охоплює всю управлінську документацію з різних питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя, а також всю іншу інформацію, що стосується характеристики стану всіх компонентів керованого об'єкта і є основою для прийняття обґрунтованого управлінського рішення щодо реалізації такої функції державного управління, як цілесягнення. Управлінські структури як суб'єкти інформаційного та аналітичного забезпечення взаємодіють з усім наявним інформаційним середовищем, регулюють рух

інформації, аналізують тенденції та розробляють рекомендації для прийняття певних управлінських рішень.

З огляду на оперативність та актуальність інформації, як на її головні характеристики, державний апарат має бути пристосованим до оперативного реагування на актуальні проблеми. Крім цього, існують певні складнощі з опрацювання інформаційно-аналітичних матеріалів, які можуть бути пов'язаними з отриманням неточної та неповної інформації через брак ресурсів для її одержання, існуванням подекуди проблеми недостатнього рівня культури використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим можливо відзначити тенденцію державного управління в інформаційній сфері в бік комунікативної направленості, що, на думку науковців, сприятиме підвищенню ефективності державного управління цією сферою.

Управлінські документи, які надходять до установ виконавчої влади від вищих та центральних органів держави, документи, які створюються самою установою з метою виконання надісланих, внутрішні документи, документи, що створюються для вирішення нагальних питань підпорядкованих обласним держадміністраціям територіальних одиниць, документи, що надходять від нижчого рівня влади, документи, пов'язані з перевітками у відповідності з ієрархічним розподілом виконавчої влади, документи, функціонуючі у вигляді електронної пошти, становлять великі документаційні масиви і є вагомою частиною інформаційних ресурсів установи.

Практичний досвід автора дає змогу зазначити, що в управлінському процесі обсяг документованої інформації зростає у зв'язку з необхідністю проведення численних вибірок інформації у відповідності з характером порушуваних питань за вимогами вищих органів державної влади. Ці вимоги, як правило, потребують детальної та повної інформації щодо виконавців доручень, розписаних у відповідних документах, зокрема, хто та скільки опрацював управлінських документів за вказаний період часу (для порівняння навантажень відділів установ та організацій); надання відповідей на запити щодо термінів та ступеню виконання доручень вищих органів державної влади; надання інформації щодо використання документів вищих гілок влади з обов'язковим визначенням досягнення кінцевого результату поставлених завдань тощо.

Дослідження питання керування документацією в установах виконавчої влади в умовах

остаточного переходу від змішаного до електронного документування дало змогу дійти висновку, що певні складнощі в керуванні документацією полягають в: налагодженні чіткої та дієвої роботи інформаційно-пошукових систем електронного документообігу з урахуванням того, що в установах виконавчої влади функціонують різні програмні продукти, сумісність взаємодії яких залишає бажати кращого; у відповідь на надіслані доручення вищих та центральних органів державної влади програмне забезпечення повинно не тільки акумулювати необхідні документи, але й надавати змогу здійснювати оперативний пошук інформації щодо їх виконання; пошук також має забезпечувати інформацією на предмет використання певних документів, пошуку адресатів, яким розписані ці документи згідно з відповідною резолюцією.

Крім того, запити вищих органів виконавчої влади потребують своєчасного пошуку та надання інформації щодо оцінки роботи районних держадміністрацій та виконкомів із приводу якості та оперативності реагування на доручення, що містяться в державних документах, дотримання термінів їх виконання, досягнення кінцевого результату означених завдань. Ця інформація з усієї області завдяки програмі системи електронного документування (далі – СЕДО) має бути отримана в повному обсязі, наперед перевірена на предмет її достовірності й в узагальненому документі відправлена у відповідь на запити та вимоги вищих органів державної влади.

Існування деяких проблем в роботі системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ) гальмує повноцінне розгортання СЕДО в масштабі регіону та є, перш за все, результатом дії остаточного переходу від змішаного до електронного документування, по-друге, деякою недосконалістю функціоналу задіяних програмних продуктів.

Управління виступає як одна з найскладніших та найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Воно завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей і завдань, а їх реалізація відбувається шляхом прийняття та виконання численних управлінських рішень, що мають бути всебічно обґрунтованими, зваженими, своєчасними з необхідною повнотою змісту та узгодженими з раніше прийнятими рішеннями.

Для системи державного управління характерним є стрімке зростання обсягів управлінської інформації, що потребує належного керування як технологічною основою управлінської інформаційної системи, так і саме документу-

ванням управлінської інформації (створенням документа).

Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення; державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на окремі її ланки з метою реалізації державної політики; цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави. Органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями [2].

Система державного управління у своєму здійсненні спирається на владу, поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливу його найважливіші процеси і взаємозв'язки; діє системно, поєднуючи функції таких структур, як механізм держави, державний апарат, державна служба і публічні прояви суспільства. Етапи формування та закріплення державної політики в основному проходять у структурах державного апарату – органах державної влади та виконуються державними службовцями.

Законодавча та нормативно-правова база щодо управлінської документації є стабільним підґрунтям для створення належних умов керування управлінською документацією. За висновками експертів в Україні створено достатню законодавчу базу для ефективного державного управління інформаційно-комунікаційною діяльністю органів державної влади. Сформовано значний масив нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють інформаційну діяльність владних органів, правову основу якої становлять Конституція України та відповідні закони.

На сьогодні в Україні закладено правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято закони України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про електронний цифровий підпис», «Про державну таємницю», «Про науково-технічну інформацію», «Про телекомунікації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», Постанову Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено Типову інструкцію

з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та інші нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, використання електронного документообігу, захисту інформації тощо.

Урізноманітнення зв'язків, обов'язків, повноважень структурних підрозділів та відділів установ виконавчої влади, викликаних поширенням інформаційних та комунікативних технологій в управлінській діяльності, відбиває новий рівень їх взаємодії з громадянським суспільством, а також певним чином детермінує видозміну функцій служб електронного документаційного забезпечення на різних рівнях. З цього приводу автор поділяє думку В.П. Писаренка, який запропонував підхід до структуризації функцій за критерієм наявності обсягу управлінських компетенцій. Згідно з цим критерієм функції відповідних служб доцільно було б розмежувати таким чином: функції, що виконуються для забезпечення діяльності вищих органів державної влади; щодо забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів; стосовно діяльності органів місцевого самоврядування; щодо діяльності інших суб'єктів публічного управління [3].

Структуризація системи механізмів державного управління, механізмів формування і взаємодії складників системи державного управління, а також цільових механізмів державного управління створює передумови для формування, застосування та вдосконалення кожного з механізмів державного управління, а кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням, яке є невід'ємною складовою частиною кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності – певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль та прийняття рішень) безпосередньо впливають із суб'єктно-об'єктного відображення процесів державного управління. Здійснення управлінських функцій потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації.

У сучасному науковому та практичному світі інформація визнана найважливішим ресурсом управління. Саме керування управлінською документацією допомагає забезпечити належний рівень управління. У цьому сенсі управлінська документація може розглядатись як складова частина механізмів державного управління та окрема сфера управлінської

діяльності, а керування управлінською документацією – загальна функція управління, якій, на погляд автора, притаманний універсальний характер по відношенню до всіх компонентів структури даного механізму, що охоплює всю роботу з управлінськими документами на всіх стадіях їх життєвого циклу.

Відомий російський вчений М.В. Ларін вказував на те, що інформаційний менеджмент як нова методологія має фундаментальне значення для установ та організацій, оскільки володіє значним інтегруючим потенціалом [1]. Функціональний аналіз дає змогу дослідити явища та процеси як системи, в яких кожен елемент структури має певне призначення (функцію) в управлінській діяльності. Цей метод тісно пов'язаний з інформаційним методом в документознавстві, тобто використанням положень теорії інформації до документів та документальних потоків. Елементи інформаційного підходу до процесу документування управлінської інформації, застосовані автором, слугують вивченню процесів її перетворення в задокументовану інформацію в управлінні.

Автор вбачає можливість застосувати елементи системного підходу до функціонування документованої інформації установ та наявної інформації, що може стосуватися відпрацьовуваних питань як до підсистеми керування процесом документування управлінської інформації, що складається з двох компонентів: інформаційного та документального менеджменту. Ці два компоненти, які в процесі функціонування діють паралельно та синхронно, відзначаються певними особливостями, які, на думку автора, полягають у наступному:

1. Всі процеси з підготовки проектів управлінських документів та самих документів, відтворених на будь-яких носіях, здійснюються завдяки інформаційному менеджменту, що є базовим і первинним чинником, який саме в процесі опрацювання інформації виконує функцію керуючого компонента.

2. Дія інформаційного менеджменту як керуючого компонента підсистеми в повній мірі продовжується включно до появи узгодженого проекту документа, що представляє собою вибір альтернативи, що відповідає поставленій меті.

3. Характерною особливістю інформаційного менеджменту є те, що саме він забезпечує появу зовсім нового виду інформації, яка є продуктом трансформації опрацьованої інформації та результатом інтелектуальної діяльності; ця нова інформація з'являється на заключному етапі керування процесом документування управлінської інформації та

фіксується у вигляді прийнятого управлінського рішення.

4. Документаційному менеджменту в процесі документування управлінської інформації також належить керуюча функція (хоча й неочевидна), оскільки всі ці процеси та маніпуляції з інформацією відбуваються з метою створення відповідного документа, що буде засвідчено прийняттям управлінського рішення.

5. Документаційний менеджмент можливо умовно вважати вторинним, резюмуючим чинником у керуванні документацією; вторинність документаційного менеджменту автор вбачає в його незримій присутності під час супроводження інформаційного на протязі всіх стадій опрацювання наявної інформації (але з урахуванням призначення автор вбачає в його дії керуючу роль), тобто вони функціонують синхронно і є цілісними компонентами однієї підсистеми; документаційний менеджмент впевнено демонструє свою дію саме під час створення управлінського документа та презентації управлінського рішення з фіксацією на певному носії. Саме тут документаційний менеджмент підкорює собі інформаційний в частині відповідності ustalеним правилам і вимогам згідно з чинним законодавством. Щодо традиційних документів він забезпечує адекватність поставленій меті, своєчасність, ефективність та раціональність; щодо електронних документів, то він повинен враховувати такі критерії, як достовірність, автентичність, придатність до використання та узгодженість з раніше прийнятими документами. Зараз в установах виконавчої влади територіального рівня спостерігається тенденція щодо зменшення питомої ваги паперових документів із залишенням у традиційному класичному вигляді лише управлінських документів постійного і тривалого термінів зберігання, документів із грифом «ДСК» (для службового користування) та документів із грифом «Таємно».

Керування документацією – це своєрідне поєднання інформаційного та документального менеджменту, що діють паралельно, міняючись ступенями керованості в процесі створення нових документів, міняючись вагомістю функцій та значень у межах своєї підсистеми, але відповідають вони одним і тим же цілям та мають одне й те ж призначення, яке полягає в реалізації потреб усіх сфер життя держави і суспільства.

Досліджуючи питання керування документацією в установах виконавчої влади в умовах остаточного переходу від змішаного до електронного документування як загальної та самостійної функції, автор доходить висновку, що керування документацією скла-

дається з паралельного існування та взаємодії двох самодостатніх чинників: інформаційного, як базового та первинного, та документаційного, як вторинного, супроводжуючого та формоутворюючого. Ці два типи керування власне інформацією, що зі статичного стану під взаємодією двох нерозривних та взаємообумовлених компонентів переходить у ранг динамічного, забезпечують належне документування управлінської інформації, що стосується різноманітних аспектів управлінської діяльності, яка реалізується згідно з повновладними повноваженнями виконавчої влади.

Отже, документаційний та інформаційний компоненти умовної підсистеми керування документацією є неподільними, як форма та зміст. Хоча документаційний менеджмент в основному забезпечує форму презентації інформаційного та є відповідальним за структуру, проте управлінське рішення без документа (форми) не досягне поставленої мети.

Висновки. Відповідно до завдань функції державного управління покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління і характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління. Управлінські документи є невід'ємною складовою частиною механізмів державного управління та зв'язуючою ланкою між управляючою та керованою системами. Керування

процесами документування управлінської інформації є загальною основною функцією механізмів державного управління, що представляє собою паралельне та синхронне функціонування інформаційного та документаційного менеджменту як взаємодіючих, взаємообумовлених та взаємопов'язаних компонентів, які в поєднанні сприяють створенню нового документу. Вони є цілісними та нерозривними в спрощеній підсистемі керування, де інформаційний менеджмент відповідає за зміст, а документаційний – за структуру. Особливість цього процесу полягає в мінливості ступеня підпорядкованості цих двох компонентів один одному, мінливості вагомості значень та функцій, але призначення у них однакове – прийняття адекватного управлінського рішення, зафіксоване на будь-якому носії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ларин М.В. Управление документацией в организациях: проблемы истории и методологии: дисс... Москва, 2000, 413 с.
2. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посібник. Київ: Видавництво «Знання-Прес», 2003. 336 с.
3. Писаренко В.П. Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади. автореф. дис. ... Харків, 2013. 36 с.