

СУЧАСНИЙ СТАН ДОКУМЕНТУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РІВНЯ

THE CURRENT STATE OF DOCUMENTING MANAGERIAL INFORMATION IN THE EXECUTIVE POWER INSTITUTIONS OF THE TERRITORIAL LEVEL

Стаття присвячена характеристиці сучасного стану документування управлінської інформації в установах виконавчої влади територіального рівня з розглядом керування документацією як окремої сфери управлінської діяльності. Встановлено, що задовільний стан керування документацією досягається інформаційному та документальному менеджменту, що сприяє підтримці в ухваленні управлінських рішень та їх подальшій реалізації. Розглянуто питання експлуатації системи електронної взаємодії органів виконавчої влади з виявленням причин наявності складнощів та наданням практичних рекомендацій щодо їх усунення. Окреслені можливі шляхи подальшого вдосконалення управлінської діяльності з питань документування управлінської інформації.

Ключові слова: документування управлінської інформації, установи виконавчої влади, інформаційний та документальний менеджмент, ухвалення управлінських рішень, система електронної взаємодії органів виконавчої влади, управлінська діяльність.

Стаття посвящена характеристике современного состояния документирования управленческой информации в учреждениях исполнительной власти территориального уровня с рассмотрением управления документацией как отдельной сферы управленческой деятельности. Установлено, что удовлетворительное состояние управления документацией достигается благодаря информационному и документальному менеджменту, способствующему поддержке в принятии управленческих решений и их дальнейшей реализации. Изучен вопрос эксплуатации системы электронного вза-

имодействия органов исполнительной власти с выявлением причин существования определенных сложностей и предложением практических рекомендаций по их устранению. Указаны возможные пути дальнейшего совершенствования управленческой деятельности по вопросам документирования управленческой информации.

Ключевые слова: документирование управленческой информации, учреждения исполнительной власти, информационный и документальный менеджмент, принятие управленческих решений, система электронного взаимодействия органов исполнительной власти, управленческая деятельность.

The article is devoted to the description of the current state of documenting managerial information in the institutions of the executive power of the territorial level with consideration of document management as a separate sphere of managerial activity. It is established that a satisfactory state of document management is achieved through the action of information and documentary management, which helps to support managerial decisions and their further implementation. The issues of exploitation of the system of electronic interaction of executive authorities with the identification of the reasons for the existence of certain difficulties and the provision of practical recommendations for their elimination are considered. Possible ways of further improvement of management activity on the questions of documenting managerial information are outlined.

Key words: documenting of managerial information, executive power institutions, information and documentary management, making managerial decisions, electronic interaction system of executive bodies, managerial activities.

УДК 35.353.2

Сабурова Г.Б.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія

Постановка проблеми у загальному вигляді. Управлінська документація в установах виконавчої влади територіального рівня розглядається як невід’ємний складник механізмів державного управління, а керування управлінською документацією – як окрема сфера управлінської діяльності. Проблема вибраної теми вбачається в необхідності вивчення питань розвитку системи державного управління в частині керування управлінською інформацією, обсяги якої невпинно зростають та зумовлюють необхідність змін у технології управління документацією в системі апарату державного управління, що має забезпечувати її належне створення та організацію виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасного стану проблемних питань з управлінського документознавства в працях таких відомих учених, як: В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешов, Ю.І. Палеха, М.С. Слободяник,

у численних публікаціях науковців, що плідно працюють на терені документознавства з питань, дотичних до теми нашої статті (І.Є. Антоненко, Н.І. Гончарова, Т.В. Іванова, Л.П. Піддубна та ін.), свідчить про те, що деякі аспекти керування процесами документування управлінської інформації в установах виконавчої влади залишаються недостатньо висвітленими, що і зумовило вибір теми даної статті.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанням документального забезпечення менеджменту приділяли велику увагу такі науковці з управлінського документознавства, як: І.Є. Антоненко, Н.І. Гончарова, Т.В. Іванова, С.Г. Кулешов, М.В. Ларін, Ю.І. Палеха, Л.П. Піддубна й інші. Незважаючи на важливість проведених досліджень, окремі аспекти, пов’язані з темою нашої статті, як-от: визначення управлінської документації як складової частини механізмів дер-

жавного управління, особливості керування процесами документування управлінської інформації, експлуатація системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОБВ), залишаються недостатньо вивченими.

Мета статті – охарактеризувати сучасний стан документування управлінської інформації в установах виконавчої влади територіального рівня; надати своє трактування терміна «інформаційні комунікації» та визначення основної властивості інформації; виявити причини зростання обсягу документованої інформації в установах виконавчої влади, значення інформаційного та документаційного менеджменту в підтримці ухвалення управлінських рішень; виявити можливі шляхи подальшого розвитку управлінського впливу державної політики у сфері керування документацією.

Виклад основного матеріалу. Внесок вітчизняних учених у розвиток документознавчої проблематики та наукові праці фахівців із державного управління стали теоретико-методологічною базою основних положень та викладок даної статті.

Інформаційне суспільство відзначається великим обсягом наявних інформаційних ресурсів, якими володіє держава, як таких, що можуть належно використовуватися та свідчити про визнання її як держави з високим потенціалом передових інформаційних технологій. Ступінь розвитку держави зараз великою мірою залежить від якості, кількості та доступності управлінської інформації, а також від потенційних джерел достовірної інформації, ефективного використання засобів отримання, передачі та належного її опрацювання.

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 інформаційно-комунікативну діяльність владних органів, правову основу якої становлять Конституція України та відповідні закони. Разом із низкою законів ухвалено постанову Кабінету Міністрів України № 55 від 17 січня 2018 р. «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; визначені також особливості ведення діловодства в паперовій формі. Організація обміну електронними документами з іншими установами здійснюється виключно з використанням системи електронного документообігу

установи, інтегрованої в систему взаємодії, це стосується проведення всіх необхідних операцій з електронними документами [1].

Зазначимо, що на підставі цієї постанови уряду загальні відділи всіх обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) мають розробити свої Положення з документаційного забезпечення діяльності установ, з огляду на функціональні особливості своїх структурних підрозділів та з урахуванням інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, застосування електронного документообігу та контролю, захисту інформації тощо.

Принадно висловлюємо своє ставлення до широкого вжитку терміна «інформаційні комунікації». У зв'язку з тим, що не існує априорі будь-якого спілкування без обміну будь-якою (та в будь-якому вигляді) інформацією, вважаємо більш доцільним вживати термін «електронні комунікації» для відображення способу обміну інформацією, тобто спілкування за допомогою електронних засобів зв'язку. Це дозволить уникнути понятійної тавтології, наявної в терміні «інформаційні комунікації», неоднозначності його смислового навантаження.

На нашу думку, основною властивістю інформації як фундаментальної первинної категорії є її «всюдисутність» незалежно від розподілу за різними ознаками та стану, в якому вона перебувала, перебуває або буде перебувати.

Проблема створення ефективної системи інформаційного й аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління є також актуальною. Апарат державного управління повинен оперативнo реагувати на проблеми, ухвалювати своєчасні конструктивні управлінські рішення. Деякі складнощі можуть спричинятися отриманням іноді неточної або неповної інформації через брак ресурсів для її одержання, а також проблеми відсутності належної культури використання інформаційно-аналітичних матеріалів щодо діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Недоліком науково-аналітичної діяльності вважається також спрямованість практик усіх цих інституцій тільки на задоволення інформаційних потреб вищих органів державної влади, тоді як наукова аналітика конче необхідна для підтримки ухвалення управлінських рішень у регіональних органах влади, особливо для науково-практичного обґрунтування значних проектів.

Як відомо, інформація акумулюється та концентрується в документах, які надають їй організаційної форми, сприяють активізації документаційних та комунікаційних процесів різних

гілок влади. Саме управлінські документи й інше інформаційне забезпечення є основою управлінських рішень, їх матеріальним втіленням, забезпечує їхню чинність, а отже, сприяє їх безумовному виконанню.

У сучасному управлінському процесі установа виконавчої влади територіального рівня обсяг документованої інформації значно зростає у зв'язку з необхідністю проведення численних вибірок інформації за вимогами та запитами вищих органів державної влади, що зазвичай потребує оперативного надання узагальнених документів із повним обсягом деталізованої інформації щодо виконання/невиконання поставлених завдань як у самих установах виконавчої влади, так і в органах місцевого самоврядування, з відповідальністю за достовірність наданої інформації.

Ретельний аналіз стану документування управлінської інформації засвідчив, що тільки за 1 півріччя 2018 р. загальним відділом однієї з установ виконавчої влади територіального рівня опрацьовано майже 10 000 вхідних документів, а розпорядчих документів видано приблизно 600.

Належне документаційне забезпечення управлінської діяльності державних органів різного рівня сприяє оптимізації процесів державного управління, підвищенню його економічності й ефективності. Немає сумніву в тому, що без упорядкованої управлінської документації ефективно управління неможливе. Сучасний розвиток різноманітних відносин України з іншими державами базується насамперед на обміні офіційною інформацією, що зумовлює необхідність дотримання установлених міжнародних стандартів у документаційному супроводі цих зв'язків.

Нині система державного управління висуває досить жорсткі вимоги до службовців державного апарату за тієї умови, що в установах виконавчої влади документується майже все, а значні обсяги безперервно циркулюючої управлінської інформації потребують адекватних професійних умінь та навичок з електронного урядування як вимоги сьогодення.

Дослідження обсягу й якості створюваних управлінських документів дозволяє дійти висновку щодо необхідності вмілого застосування управлінським персоналом сучасних досягнень управлінського документознавства.

Виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування полягає в практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю; розпорядчий характер держав-

но-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а їх реалізація відбувається шляхом ухвалення та виконання управлінських рішень [2].

Аналіз основних завдань відділів документаційного забезпечення органів виконавчої влади свідчить про те, що вони полягають в розробленні інструкцій з документування управлінської інформації, з порядку ведення, обліку, збирання, використання і знищення документів на паперових та електронних носіях, що містять службову інформацію; в опрацюванні проектів розпоряджень голови ОДА та редагуванні їхніх текстів; у формуванні та веденні їх електронної бази; передачі електронних версій текстів розпоряджень до відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату для їх розміщення на веб-сайті ОДА та надсилення до Адміністрації Президента України; у складанні протоколів засідань колегій ОДА та нарад; у проведенні аналізу інформації про документообіг та контроль, необхідного для ухвалення управлінських рішень; в організації роботи архіву апарату ОДА; у забезпеченні проведення експертизи науково-практичної цінності управлінських документів під час їх відбору на державне зберігання; у проведенні перевірок документаційного й інформаційного забезпечення в райдержадміністраціях та структурних підрозділах ОДА; у підготовці документів для оприлюднення в телекомунікаційній системі; у здійсненні узагальнення й аналізу публічної інформації з урахуванням необхідної відкритості та прозорості [3].

Дослідження основних напрямів практичної діяльності органів виконавчої влади на предмет їх виконання та належного документування управлінської інформації дало змогу дійти висновку, що задовільний стан процесів документування управлінської інформації в установах виконавчої влади територіального рівня досягається саме завдяки поєднанню інформаційного та документаційного менеджменту, що сприяє підтримці в ухваленні виважених управлінських рішень та їх подальшій реалізації.

Аналіз сучасного стану електронного документообігу і контролю та СЕВ ОБВ виявив наявність деяких проблемних питань, пов'язаних зі зміною режиму документа – «Звернення громадян»; з відкриттям посадовою особою документа, надісланого їй на розгляд; нанесенням штрих-коду; надісланням документа, який містить декілька електронних цифрових підписів (далі – ЕЦП); перевіркою ЕЦП на вхідних документах; формуванням звітної інфор-

мації та нагадувань виконавцям. Зазначені проблеми, на нашу думку, можуть бути вирішені за умови усунення наслідків дії перехідного періоду від мінімізації змішаного документообігу до електронного документування; налагодження сумісності задіяних різних програмних продуктів у системі апарату державного управління, запровадження повної замкненої системи електронної взаємодії на всіх рівнях виконавчої влади з обов'язковим охопленням як «вертикальних», так і «горизонтальних» управлінських зв'язків.

Треба зазначити, що нині діловоди у своїй роботі стикаються із проблемою аморфності електронних систем документообігу. У деяких установах виконавчої влади вони перебувають лише в стадії дослідної експлуатації; крім того, відсутні спеціалісти з інформаційних технологій, які мали б досвід з адаптації цих систем до вимог діловодів і з налагодження СЕДО для взаємодії із системами, задіяних в інших установах. До того ж в окремих установах виконавчої влади засвідчена відсутність розуміння алгоритму проходження управлінських документів. Окрема кількість діловодів не має розуміння того, що кожен управлінський документ повинен пройти визначені стадії опрацювання до того моменту, коли він буде надісланий адресату, а також коли надійде до архіву.

Працівникам документальних служб треба вимагати від виконавців документів неухильного дотримання правил оформлення реєстраційно-моніторингових карток (далі – РМК) у зв'язку з тим, що через деякий час, відповідно до номенклатури справ, необхідно буде впорядкувати електронні документи на предмет їх передачі на зберігання до Національного архівного фонду. У разі неправильно оформлених або зовсім не оформлених РМК перед працівниками архівних установ постане проблема унеможливлення якісного формування архівного фонду, що спричинить нові проблеми.

Крім того, як засвідчило дослідження, багато суперечностей, що заважають ефективній роботі діловодних служб, пов'язані з тим, що сьогодні в тій самій установі виконавчої влади наявні СЕДО можуть експлуатуватися в різних версіях, РМК у них відрізняються як візуально, так і функціонально, що, у свою чергу, спричиняє безліч нових непорозумінь.

Також варто зазначити, що виконавці документів повинні володіти знаннями щодо процесу закриття управлінських документів. Закриваючи документ, виконавці мають у РМК визначати певний порядок руху необхідної відповіді на цей документ.

Чітке та неухильне виконання усталених вимог до порядку проходження управлінських

документів значно підвищить якість процесу електронного документування управлінської інформації й унеможливить зриви контрольних термінів виконання управлінських рішень.

Адміністратори СЕДО повинні за умови дотримання всіх вимог чинної Інструкції з документування управлінської діяльності налагодити якісне та безперебійне функціонування СЕДО, яка би в разі отримання документів адресатом автоматично надсилала повідомлення про його доставку, що буде сприяти уникненню дублювання під час надсилання управлінської документації.

Наявні СЕДО повинні мати значні ресурси пам'яті, що надаватимуть можливість працювати з архівними справами, які із часом будуть сформовані та накопичуватимуться. До цього часу не врегульованими з технічного боку залишаються питання передачі до архіву електронних документів із тривалим терміном виконання (надання інформації протягом декількох років). Відповідно до чинної Інструкції, після передачі документів до архівного підрозділу апарату ОДА служба інформаційних технологій закриває доступ до архівних документів для всіх, крім працівників архівного підрозділу апарату ОДА, і лише вони наділені правом внесення змін до архівних РМК; усі інші працівники структурних підрозділів апарату ОДА будуть мати право лише їх перегляду. Отже, хто і яким чином буде вносити нові дані до документів тривалого терміну виконання, залишається до цього часу нез'ясованим.

Наявна СЕДО також потребує надійного захисту від несанкціонованого внутрішнього втручання та можливих зовнішніх кібератак. З метою запобігання цьому вважаємо за доцільне створення дубльованої (архівної) версії наявної СЕДО з функцією можливості її постійного оновлення.

Зауважимо, що нині в установах виконавчої влади територіального рівня спостерігається тенденція до зменшення питомої ваги паперових документів із залишенням у класичному вигляді лише управлінських документів постійного та тривалого термінів зберігання, документів із грифом «ДСК» (для службового користування) та документів із грифом «Таємно».

Система управління документацією, процеси документування управлінської інформації й організація роботи зі службовими документами потребують якісного керування, що визначає окрему сферу адміністративного управління зі створення, використання та зберігання документів установ виконавчої влади як на електронних, так і на паперових носіях на усталених принципах економічності й ефек-

тивності, з урахуванням новітніх інформаційних технологій. Керування документацією в даній статті розглядається як одна із загальних функцій менеджменту, що базується на ієрархічному рівні побудови управлінських установ та має чітко визначене функціональне спрямування.

У процесі управління інформація проходить шлях від збору, систематизації, оцінки якості, моніторингу, аналізу представлених у вигляді проекту документа можливих альтернатив до узгодження проектів управлінських документів з подальшим заключним етапом – створення належного документа з ухваленим управлінським рішенням, яке по суті є новим видом інформації, продукцією трансформації всього опрацьованого масиву відповідного інформаційного ресурсу.

Управлінські документи є своєрідним механізмом системи державного управління, зв'язуючою ланкою між суб'єктами й об'єктами управління. Цей механізм, що складається з електронного, традиційного та вибірково іншого інформаційного забезпечення, у разі створення нових документів починає функціонувати, підкоряючись процесу керування документацією. Керування документацією в даній статті розглядається як умовна підсистема управлінської діяльності установ виконавчої влади.

На наш погляд, вбачається можливість щодо розгляду двох складових частин керування документацією: керування процесами документування управлінської інформації (технологічна основа – підготовчий етап) та керування суто створенням документа (узгодження проекту й ухвалення управлінського рішення з подальшим організаційним оформленням – заключний етап).

На підставі аналізу сучасного стану керування процесами документування управлінської інформації зроблено висновок, що керування документацією – це інтеграція документального й інформаційного менеджменту. Ці два типи керування власне інформацією, що зі статичного стану, у результаті взаємодії двох компонентів переходить у ранг динамічного, забезпечують належне документування управлінської інформації.

Незважаючи на особливості взаємодії та мінливу підпорядкованість один одному інфор-

маційного та документаційного менеджменту, будь-який заново створений управлінський документ (тобто управлінське рішення) по суті є інформацією, що потрапляє в документаційні потоки, сприяючи дії суспільних комунікацій.

Оскільки головною метою керування документацією (власне інформацією) є ухвалення управлінських рішень, вважається обґрунтованим віднесення його до однієї з повноцінних загальних функцій механізмів державного управління.

Висновки. Можливості подальшого розвитку управлінського впливу державної політики у сфері керування документацією вбачаються в скороченні обсягів документованої інформації установ виконавчої влади завдяки вдосконаленню текстової структури з метою модернізації, уніфікації організаційно-розпорядчих документів; у підвищенні ступеня професіоналізму державних службовців, які відповідають за створення управлінських документів; у сприянні осучасненню деяких нормативних актів інструктивно-методичного характеру з питань електронного документаційного забезпечення, а також у створенні замкненої циклічної системи електронного документообігу та контролю на всіх рівнях виконавчої влади з обов'язковим охопленням як «вертикальних», так і «горизонтальних» управлінських зв'язків, можливістю спрощеного контролю за виконанням документів; єдиною схемою проходження документів; збереженням баз даних і, за необхідності, вільним доступом користувачів до них; безперервним поповненням та доставкою управлінських документів до баз даних; технічною підтримкою забезпечення сумісності різних програмних продуктів, задіяних в апараті державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України № 55 від 17 січня 2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п>.
2. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посібник. К.: Знання-Прес, 2003. 336 с.
3. Полтавська ОДА: офіц. веб-сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/>.