

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 342.25

*А. П. Лелеченко,*  
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ З ДОКУМЕНТАМИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Дана стаття присвячена вивченню сучасного стану документаційного забезпечення, ролі, значення та нормативно-правового регулювання діяльності, пов'язаної з документуванням та організацією роботи з документами органами місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** документ, документаційне забезпечення, нормативно-методична база документаційного забезпечення, органи місцевого самоврядування.

*This article is devoted to studying the current status of documentary provision, roles, values and legal regulation of activities related to documentation and organization of the documents by local governments in Ukraine.*

**Key words:** document, documentary provision, normative and methodical base support government, local self-governing organs.

*Постановка проблеми.* Документування та організація роботи з документами як складові процесу управління є важливими чинниками забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Документування управлінської інформації та організування роботи зі службовими документами є одним із основних складових діяльності органів місцевого самоврядування. Належна організація функціонування цих органів забезпечує успішний розвиток держави, зокрема її соціально-економічну та політичну стабільність. Саме на місцевому рівні вирішуються основні проблеми життєдіяльності територіальної громади та забезпечується реалізація її інтересів. Діяльність у цьому напрямі є головним завданням органів місцевого самоврядування, успішне здійснення якого залежить від якісного та оперативного опрацювання відповідної інформації, що надходить до цих органів або створюється ними у вигляді документів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У сучасному суспільстві інформація стала повноцінним ресурсом виробництва, важливим елементом соціального та політичного життя суспільства. Якість інформації визначає якість управління. У сучасних умовах для підвищення ефективності управління необхідно приділяти достатню увагу вдосконаленню роботи з документами, оскільки будь-яке управлінське рішення ґрунтується на інформації, на службовому документі.

Питання документаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є недостатньо вивченим. У науковій літературі більшості публікацій присвячена висвітленню досвіду роботи державних органів влади. Важливим надбанням у дослідженні проблем діяльності з документування та організації роботи з документами є наукові праці таких вітчизняних учених як: І.Антоненка, О.Загорецької, С.Кулешової, Ю.Палехи та ін. Проблеми нормативно-правового регулювання та організаційно-кадрового забезпечення діяльності з питань документозабезпечення досліджували: А.Колодій, В.Косейчиков, М.Кравчук, В.Олуйко, І.Петрова, В.Хропанюк та ін. Систему діловодства та варіанти номенклатури справ, на підставі яких можлива правильна організація діловодства у сільських, селищних радах та їх виконавчих комітетах запропонували І.Петрова, І. Скорик, М. Савченко, О. Новиков, А.Чемерис, П.Шевчук, П.Гураль, А.Серант, А.Ліпенцев, І. Петрова, І.Посипанко, Г.Смолин. Проте діловодна діяльність, що спрямована на прийняття, документування та реалізацію управлінських рішень органами місцевого самоврядування потребує більш детального вивчення та вироблення пропозицій щодо створення управлінської документації та організування роботи зі службовими документами.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* У державних органах та органах місцевого самоврядування як типової, так і профільної документації представлені переважно видами управлінських документів. Це означає, що в документаційному забезпеченні органу місцевого самоврядування основними є процеси створення та організація функціонування службових управлінських документів. Однак, нині, на відміну від традиційних діловодних процесів, вони реалізуються із врахуванням впровадження систем електронного документообігу, методів інформаційного забезпечення керування, моніторингу документаційних потоків в установі, керування документаційними процесами відповідно до чинних національних стандартів. Незважаючи на актуальність дослідження зазначених аспектів у роботі органів місцевого самоврядування в Україні вони залишаються поза увагою державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

*Мета дослідження полягає* у дослідженні особливостей документаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та з'ясування перспектив його подальшого розвитку. З цією метою потребують розв'язання наукові завдання, які полягають у аналізі нормативно-методичної бази документаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; дослідженні процесів документування й організації роботи зі службовими документами та виробленні на цій основі практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку діловодства в органах місцевого самоврядування в Україні.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Сучасне документаційне забезпечення управління – це досвід людських взаємовідносин, що накопичувався і передавався із покоління у покоління упродовж століть. Документ (від лат. *documentum* – зразок, візирець, свідоцтво, доказ), матеріальний об'єкт, що має інформацію в зафіксованому вигляді і спеціально призначений для її передачі у просторі. Документ – це діловий папір, що підтверджує будь-який факт або право на щось. І тому для юриста документ – це засіб доказу події, для історика – першоджерело, для управління – засіб фіксації і передачі управлінського рішення [2].

Оскільки документ є не лише інструментом, а й регулятором управлінських процесів, вони потребують наявності як певних правил їх складання та оформлення, так і організації роботи з ними.

Правове регулювання документаційного забезпечення управління в Україні здійснюється системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, що визначена Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами. Найважливіша роль у правовому регулюванні документаційного забезпечення управління належить Верховній Раді України, яка у межах компетенції, передбаченої ст. 85 Конституції України щодо визначення засад внутрішньої політики [7], шляхом встановлення окремих норм, закріплених у Конституції України, а також прийняття спеціальних законів визначає основні напрями державної політики у сфері діловодства та архівної справи і створює законодавчу базу для її реалізації.

Документаційним забезпеченням... називають галузь діяльності, що забезпечує документування і організацію роботи з офіційними документами [6]. У свою чергу, документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування залежить від різних чинників, ключовими серед яких є наявність законодавчих актів, нормативних та методичних документів, що регулюють основні діловодні процеси, які в сукупності складають нормативно-методичну базу та поділяються на такі групи документів:

– законодавчі акти України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;  
 – нормативні та методичні документи, які розробляються Державним комітетом архівів України та Українським науково-дослідним інститутом архівної справи та документознавства;

- нормативно-правові, методичні документи, які створюються органами законодавчої та виконавчої влади регіонального рівня;
- організаційно-правові, розпорядчі та методичні документи, які розробляються конкретним органом місцевого самоврядування [9].

На сьогодні створення службових документів в органах місцевого самоврядування здійснюються за правилами, визначеними у: Державному стандарті України (далі – ДСТУ) 3843–99 «Державна уніфікована система документації. Основні положення» [3], ДСТУ 3844–99 «Державна уніфікована система документації. Формуляр-зразок. Вимоги до побудови» [4], ДСТУ 4163–2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів» [5]. Особливої уваги заслуговує стандарт з оформлення організаційно-розпорядчого документу (далі – ОРД), який встановлює основні вимоги до створення бланків цих документів, змісту та розташування реквізитів, а також правила з виготовлення документів друкованими засобами. Цей стандарт поширюється на всі типи уніфікованих систем документації, крім електронних ОРД [5, с. 1], що доводить необхідність стандартизації вимог щодо оформлення цих документів.

При цьому, слід зазначити, що облік, систематизацію, контроль складу та зміст уніфікованих форм документів, а також їх автоматизований пошук забезпечує Державний класифікатор (далі - ДК) управлінської документації [1], який є номенклатурним переліком назв уніфікованих форм документів з кодovими позначеннями. Першою системою, яка представлена у ДК 010-98, є ОРД, в якій визначено чотири підкласи, а саме: документація з організації систем управління, з організації процесів управління, з управління кадрами, з оцінки трудової діяльності [9].

Організаційним документом, що регулює документальне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, є інструкція з діловодства, що створюється в межах відповідного органу на підставі низки чинних нормативно-правових документів, основним з яких є Примірна інструкція з діловодства. Структура індивідуальної інструкції з діловодства органу місцевого самоврядування загалом відповідає структурі Примірної інструкції з діловодства. В індивідуальній інструкції фіксуються правила здійснення основних діловодних операцій на кожному етапі документообігу, починаючи з приймання або створення документа до його відправлення, зберігання або знищення, враховуючи специфіку діяльності органів місцевого самоврядування. Значна увага концентрується на регламентації процесу документування службових документів, зокрема розпорядчого та довідково-інформаційного характеру [9]. Індивідуальна інструкція з діловодства, як правило, містить розділи, які регламентують напрями діяльності органів місцевого самоврядування, властиві тільки для них. Наприклад, розділ про порядок підготовки рішень виконкомом місцевої ради, їх створення, оформлення, узгодження, доопрацювання після узгодження та розгляду [9]. Проте, у вказаній інструкції з діловодства чітко не прописані функції сільського, селищного, міського голови, секретаря ради / виконкому, заступників голови, керуючого справами та керівників відділів ради по роботі з документами. Ця інформація повинна міститися у розділі «Загальні положення».

Також до методичних документів, які розробляються у межах органу місцевого самоврядування та розширюють методичну базу його документального забезпечення, показують маршрут руху документів слід віднести схеми, таблиці, графіки. Ці документи окреслюють основні етапи документування та організації роботи зі службовими документами, визначають структурні підрозділи та посадових осіб, відповідальних за виконання певної діловодної операції, їх взаємозв'язки, а також основні технічні засоби, які використовуються у роботі з документами.

Усе це дає можливість підготувати варіанти більш раціонального документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування шляхом розроблення типових зразків основних видів документів, які використовуються у поточній роботі органів місцевого самоврядування.

У межах органів місцевого самоврядування використовуються переліки документів, що визначають види й підвиди документів та є методичною основою діловодних операцій органів місцевого самоврядування. До них належать: перелік документів, які підлягають затвердженню у виконавчих органах ради; перелік документів, які скріплюються гербовою печаткою виконкому ради; перелік документів, які не підлягають реєстрації; перелік документів, які підлягають спеціальному контролю за їх виконанням та ін. Тобто, такий перелік документів дозволяє у більш ефективний спосіб організувати роботу органу місцевого самоврядування, керувати ним, координувати та контролювати його діяльність, забезпечувати інформацією, необхідною для прийняття об'єктивного управлінського рішення.

У свою чергу, своєрідна уніфікація як самих документів, так і правил роботи з ними, сприяє вдосконаленню документального забезпечення управлінням діяльності органу місцевого самоврядування, а також позитивно впливає на документно-комунікаційний процес, який відбувається між структурними підрозділами місцевої ради та її виконавчих органів.

Саме тому, актуальним на сьогодні є розроблення нормативних та методичних документів, спеціально розроблених для регулювання документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема розроблення на державному рівні такого нормативного документа як Порядок документування сесій органу місцевого самоврядування та засідань його виконавчого комітету. Це сприятиме більш чіткій розробці основних вимог щодо підготовки та оформлення матеріалів до сесій рад і проведення засідань її виконавчого комітету, а також надасть можливість уніфікувати документування та організувати роботу зі службовими документами у відповідних органах.

*Висновки.* Для вдосконалення організації документального забезпечення органів місцевого самоврядування необхідним є розширення нормативно-методичної бази, яку необхідно поповнити розробками, здійсненими на державному та місцевому рівнях шляхом створення Типової інструкції з діловодства в органах місцевого самоврядування, що надасть можливість уніфікувати правила створення та роботи зі службовими документами у відповідних органах.

Більшої уваги потребує упорядкування нормативних документів, які використовуються місцевою радою та її виконавчими органами. Встановлені в них положення мають відповідати сучасним вимогам, вчасно проходити процедуру перезатвердження, якщо вносились зміни у законодавчі або нормативні документи, прийняті на державному рівні.

Підготовка власних методичних посібників із основних питань документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, участь у розробці нормативних документів регіонального та муніципального рівнів, підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за організацію діловодства, забезпечити відповідні органи необхідною інформацією стосовно поповнення пакету нормативно-методичних документів.

*Перспективи подальших розвідок.* Основними перспективними напрямками документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні слід вважати:

1. Упровадження новітніх технологій шляхом: створення та широкого запровадження у діловодну практику діяльності автоматизованої системи аналізу вхідних, вихідних та внутрішніх документів; розроблення і впровадження типових інформаційних технологій для структурних підрозділів органу місцевого самоврядування; зниження випадків втрати документів; оперативності проходження та виконання документа; посилення контролю виконання документів; підвищення якості документування завдяки шаблонам документів, які зберігаються у пам'яті персонального комп'ютера тощо.
2. Використання електронних інформаційних ресурсів, зокрема веб-ресурсів органів державної влади в діяльності органів місцевого самоврядування, а також засобів Інтернет.
3. Проведення перевірок державними архівами стану документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, систематичне консультування ними служб документального забезпечення органів місцевого самоврядування та проведення занять з їх персоналом з питань організації діловодства та роботи архівних підрозділів; застосування норм національного стандарту ДСТУ 4423:2005 «Інформація та документація. Керування документальними процесами».

