

ББК 63.3(4УКР)61-33

**НАУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДІЛОВОДСТВА ВСЕУКРАЇНСЬКОГО
ІНСТИТУТУ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ***Н.В. Сальнікова***АНОТАЦІЯ**

У статті висвітлюються питання передумови створення та функціонування Інституту раціоналізації управління, характеризуються та аналізуються напрями його діяльності. Розкриваються питання удосконалення діловодних процесів та підготовки керівних кадрів. Вивчення цього матеріалу дозволяє чітко з'ясувати вплив та ефективність діяльності Інституту раціоналізації управління у сфері діловодства того часу. Підкреслюється, що вирішення питань, визначених Інститутом в якості першочергових, в їх комплексній постановці забезпечило розв'язання ІРУ важливої проблеми – раціональної організації управління виробництвом і раціональної побудови управлінського апарату в Українській СРР на початку 1930-х років.

Ключові слова: державне управління, організація діловодства, Інститут раціоналізації управління, раціоналізація, наукова організація праці.

Незалежно від того, як ми кваліфікуємо процеси тотальних перетворень, що відбувалися у сфері державного управління 1920–1930-х рр. в цілому, та в сфері діловодства зокрема, як хаотичні, інтеграційні або дезінтеграційні, незаперечним залишається той факт, що всі вони проходили під знаковою парадигмою встановлення нового порядку організації документування в радянських установах та забезпечення цих процесів науковим підґрунтям. Важливою особливістю цього періоду розвитку діловодства є реальне домінування наукових підходів в раціоналізації управління. Прихильники теорії Ф.Тейлора, засновника наукового менеджменту, пропонували якісно нові концептуальні підходи до побудови системи управління, які базувалися на заміні практичних методів суто науковими [1].

Актуальність теми характеризується саме важливістю простеження та дослідження діяльності, безпосередньо пов'язаної з розробкою та удосконаленням організації діловодства в радянських установах України, однієї з провідних наукових інституцій у 1920–1930-ті рр. в Україні – Інституту раціоналізації управління.

Важливе місце в науковій системі загальносоюзного рівня посів створений 1926 р. при НК РСІ Державний інститут техніки управління (ІТУ), який відповідно до статутних документів здійснював розроблення питань техніки управління, створення типових проектів та методик раціоналізації праці, проводив консультування, популяризаторську роботу.

Домінанта процесу еволюційного реформування діловодства була пов'язана із необхідністю формування на території СРСР республіканських наукових центрів з метою розв'язання багатьох регіональних проблем створення систем раціонального управління, а також реалізації низки теоретичних та практичних завдань документування управлінської діяльності.

Неоднозначна ситуація зі створенням наукової установи, яка б розробляла не лише практичні, а й теоретичні питання організації праці та діловодства, склалася в УСРР. Ознайомлення з архівними джерелами, що зберігаються у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України, дає підстави стверджувати, що зародження наукових досліджень у сфері діловодства в УСРР слід пов'язувати, насамперед, із діяльністю Всеукраїнського інституту праці (ВУП), заснованого 1922 року при Південному бюро ВЦСПС у Харкові відповідно до постанови РНК УСРР «Об

учреждении Института научного изучения труда». Подальше підпорядкування інституту Наркомосу було формальним, оскільки фактичне керівництво здійснювалося НК РСІ. Мета діяльності інституту визначалася положенням про нього і полягала у систематичному вивченні питань організації та охорони праці та впровадженні НОП. Головними завданнями Інституту було визначено: вивчення та аналіз досягнень світової науки для проектування раціональних методів і шляхів у сучасних умовах, перевірка та розроблення цих методів, пристосування їх до потреб часу тощо. Діапазон розроблюваної проблематики інституту був доволі широким: від проведення «польових» досліджень на підприємствах до надання наукових та практичних консультацій.

Заслугове поцінування й той факт, що інститут налагодив широкі міжнародні зв'язки та результатами своїх досліджень не поступався відповідним установам Західної Європи [2].

Про остаточне конституювання Інституту, як наукової установи, свідчить започаткування з 1923 р. наукового видання «Труды Всеукраинского института труда». На жаль публікації цього часопису присвячувалися переважно теоретичним аспектам в управлінні, по суті не зачіпаючи питань діловодства.

Реорганізація контрольних органів в республіці спричинила появу нової проблематики, пов'язаної із вивченням управлінських спеціальностей, розробленням питань раціоналізації праці та адміністративної діяльності, удосконалення техніки управління державного та господарського апарату, підготовка раціоналізаторських кадрів [3].

Наукові співробітники та керівництво Інституту виступали з лекціями та доповідями в установах, на підприємствах, у вищих навчальних закладах, технікумах, поширюючи ідеї НОП [4]. Левова частка наукової проблематики ВУП була присвячена раціоналізації держапарату і до тогочасних здобутків інституту слід віднести розроблення оригінальної методики обстеження установ (метод «організаційного аналізу»), що в подальшому застосовувався іншими наркоматами. Сутність методу полягала у необхідності складання схеми організаційних функцій установи, яка дозволяла визначити основні напрями її діяльності. Під час досліджень застосовувалися загальнонаукові методи, які перевірялися на практиці. Результатом таких обстежень, які проводив ВУП, були ґрунтовні висновки та рекомендації щодо покращення роботи конкретної установи. Але розгорнути повноцінні теоретичні дослідження в середині 1920-х рр. ВУП не вдалося через брак кваліфікованих наукових кадрів.

Передача інституту 1924 року у підпорядкування Наркомосу республіки призвело до домінування тематики наукових досліджень, пов'язаних із методикою професійного добору кадрів.

З моменту створення загальносоюзного Інституту техніки управління (1926) ВУП у своїй діяльності широко використовував досвід його роботи, переважно з питань організації діловодства.

Але потреба у створенні республіканського наукового центру у сфері раціоналізації управління та системи вітчизняного діловодства була нагальною, що й зумовило необхідність реорганізації ВУП 30 липня 1929 р. в Інститут раціоналізації управління при НК РСІ УСРР (ІРУ).

Положення про ІРУ, затверджене Колегією НК РСІ УСРР 25 березня 1930 року, що збереглося в фонді 4508 Всеукраїнського інституту раціоналізації управління Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції УРСР, визначає його як правонаступника Всеукраїнського інституту праці. Проте в Положенні заслугове на увагу визначення ІРУ, як державної науково-дослідної установи, що розробляє проблеми раціоналізації управління та надає допомогу НК РСІ у розробленні заходів

щодо реконструкції управління відповідно до основних завдань соціалістичного будівництва та досягнень у сфері сучасної науки та техніки [5].

Організаційна структура інституту відбивала основні напрями його діяльності і включала наукові лабораторії, майстерні, дослідні станції. При Інституті функціонувала Центральна наукова бібліотека з питань організації праці та управління.

Однією з провідних рис наукової діяльності Інституту слід вважати впровадження результатів наукових досліджень у практику роботи промислових підприємств, установ та організацій. Активне застосування методу моделювання дозволяло розробляти ідеальні моделі управління задля їх подальшого перенесення на аналогічні масові об'єкти.

Діяльність Інституту у сфері раціоналізації управління охоплювала найважливіші галузі промисловості УСРР та великі промислові підприємства. Інститут розробив і забезпечив раціональну структуру управління в металургійній промисловості. Особлива увага приділялася заводам, що будувалися, з метою проектування на їх базі системи управління, яка б відповідала кращим зарубіжним аналогам. Одним із перших таких об'єктів став Харківський тракторний завод.

ІРУ досліджував радянський апарат, у першу чергу, в установах, що обслуговували населення, зокрема, лікарнях, страхових касах тощо. Раціоналізація управлінських функцій на таких об'єктах здійснювалася на основі комплексного підходу та розробленні «ідеальної» моделі організації управління таким об'єктом або установою.

Серед розроблюваних ІРУ питань – раціоналізація окремих управлінських функцій (обліку, планування, структури, підбір та використання кадрів, технічне обслуговування тощо) для їх покращення в усіх ланках державного апарату. Першочерговим завданням у цій сфері було визначено механізацію обліку в провідних галузях народного господарства та управління, задля чого Інститутом був розроблений план механізації обліку в УРСР, а також розпочалася робота з конструювання рахункових машин для внутрішнього виробництва, з урахуванням набутого Інститутом досвіду з конструювання вимірювальних приладів.

Прикметно, що наукові дослідження ІРУ проводилися з використанням тогочасних досягнень науки і техніки, як союзних, так і зарубіжних. Всю науково-дослідну роботу Інститут планував на основі широкого використання зарубіжного досвіду, а також обміну досвідом із спорідненими інституціями СРСР.

ІРУ співпрацював:

- з питань управління та розмежування об'єктів науково-дослідної роботи, з урахуванням економічних особливостей регіонів з Інститутом техніки управління (Москва);

- з питань кооперації у сфері механізації сільського господарства з Інститутом механізації сільського господарства (Москва, Ленінград);

- з питань кооперації у сфері раціоналізації управління промисловим підприємством; розмежування об'єктів, з урахуванням економічних особливостей розвитку УСРР з Інститутом обліку та Інститутом організації промислового управління ВРНГ СРСР (Москва);

- з питань використання результатів роботи ІРУ для планування народного господарства (облік успішності діяльності підприємств, реконструкції обліку тощо) з Інститутом економічних досліджень Держплану УСРР (Харків) [6].

ІРУ була також налагоджена співпраця з українськими Інститутами економіки сільського господарства, нормування праці, патології та гігієни праці.

Важливими були такі напрями роботи ІРУ як обслуговування органів відомчої раціоналізації і практиків-раціоналізаторів, консультування з питань методології та методики раціоналізації і досягнень раціоналізаторської роботи в СРСР та за кордоном.

Задля цього Інститут організував виставки з раціоналізації управління, консультації (очні та заочні) з визначеної проблематики, а також видавничу діяльність – опублікування результатів науково-дослідних робіт, переклади зарубіжної літератури, бібліотеку раціоналізаторського досвіду, популярної літератури тощо [7]. На тлі проведення раціоналізаторських заходів в державному апараті, Інститут за дорученням НК РСІ розпочав розроблення питань стандартизації, типізації документів, облікових форм, підготовки єдиних правил діловодства, встановлення стандартної системи обрахування собівартості продукції тощо.

Підготовку кадрів раціоналізаторів Інститут планував здійснювати у власній аспірантурі, в організованій при Інституті школі для підготовки раціоналізаторів, здатних брати участь у подальшому розробленні систем раціональної організації управління, а також підготовки допоміжного персоналу для кваліфікованого обслуговування нових механізмів та управлінської техніки (оператори на машинах, механіки та ін.). Окрім того, Інститут надавав допомогу НК РСІ, Наркомпросу з питань планування та організації підготовки раціоналізаторських кадрів, розроблення програмно-методичних питань тощо.

Позитивною практикою в роботі Інституту було залучення до наукових досліджень за сумісництвом осіб, компетентних у питаннях, що розроблялися, в якості консультантів і кореспондентів, практиків-раціоналізаторів. Заслужує на увагу досвід Інституту щодо популяризації результатів своїх досліджень та їх обговорення на зборах і нарадах [8].

Доречно зазначити, що структура інституту відбивала основні напрями його діяльності: відділи організації виробництва, фізіології праці, гігієни праці, психології праці, патології праці. Цікавим є досвід інституту щодо впровадження системи організаційних постановок, сутність яких полягала в тому, що всі роботи, здійснювані на конкретних об'єктах, незалежно від масштабів та обсягу, мали розглядатися як організаційні постановки і повинні були виконуватися спеціальними тимчасовими бригадами під адміністративним та організаційним керівництвом сектору [9].

Планування роботи Інституту (складання планів, організація їх виконання, перевірка та підготовка інформації тощо) здійснювалося під наглядом Оргплану, який необхідно було своєчасно інформувати щодо змін у ході виконання робіт та необхідності перенесення їх строків. Так план роботи Інституту на другу п'ятирічку було складено відповідно до контрольних завдань Держплану, з п'яти розділів: тематика робіт, приріст наукових кадрів, джерела покриття утримання наукових кадрів, видатки на науково-дослідну роботу та план фінансування.

До компетенції Методичної ради Інституту входило обговорення напрямів, планів та методів проведення наукових досліджень. На засіданнях ради заслуховувалися наукові доповіді, звіти про результати роботи структурних підрозділів ІРУ, його філій, окремих наукових працівників. Методична рада забезпечувала розроблення теорії раціоналізації [10].

Постановою НК РСІ після зміни очільників ІРУ, відповідно, було визначено нові напрями його діяльності та розроблений новий статут. 1931 рік було проголошено роком перебудови, «проектування і накопичення досвіду з раціональної організації управління, роком зближення науково-дослідної роботи з практикою соціалістичного будівництва, роком початку боротьби за партійність в науці, роком боротьби з прихильниками меншовицького принципу в роботі» [11]. Втім науково-дослідна робота проводилася на конкретних виробничих об'єктах у тісному зв'язку з практикою.

Поступово відбувалося згортання наукових досліджень, що підтверджує зміна структури Інституту після чергової реорганізації 1933 року. Пізнавальними є відомості стосовно кадрового складу ІРУ. Так за даними 1933 року в Інституті працювали співробітники віком від 24 до 40 років (74%), однак у порівнянні з 1930 роком

збільшилася кількість селян (31%). Кількість осіб з вищою економічною освітою становила 72% від загальної кількості, які здебільшого закінчили вищі навчальні заклади у період з 1922 по 1929 роки та пізніше (50%). Також збільшилася кількість працівників - членів партії серед науковців (14% від загальної кількості). Однак зазначена категорія працівників мала незначний стаж роботи в даній сфері – від року до п'яти – 65%, а на посадах працювали не більше двох-трьох років – 67% [12]. Серед кадрового складу Інституту були раціоналізатори-організатори вищої кваліфікації та раціоналізатори-практики, інженери, техніки, бухгалтери, філософи, агрономи, бібліографи, що пояснювалося комплексним характером його роботи, і наявності у працівників, окрім базових фахових знань, обізнаності зі спорідненими спеціальностями, що досягалося через підвищення їх кваліфікації [13].

У складі Інституту працювали Дніпропетровська, Київська, Одеська та Сталінська філії. Однак кількість працівників у них була досить незначною: якщо станом на 1 січня 1934 року в ІРУ працювало 120 осіб, з яких 58 були керівники та наукові співробітники, то у філіях – не більше 10, з них лише сім – науковці [14].

Заслуговує на увагу робота сектору організації управлінського апарату, головними функціями якого було вивчення усіх змін у системі радянського управління і шляхів подальшого розвитку системи та найважливіших проблем організації управління. Йдеться про найважливіші ланки роботи управлінського апарату, зокрема: госпрозрахунок, планування, облік, організацію праці та техніку в управлінській роботі.

Прагнучи удосконалити госпрозрахунок, сектор вивчав системи договорів, контролю виконання планів, використання матеріальних фондів, системи фінансових розрахунків, зниження накладних витрат, мобілізації внутрішніх ресурсів, обліку тощо. Досліджувалися виробничі плани, фінансові, торгові та інші показники, зміст і порядок укладання планів, облік і перевірка їх виконання, зустрічні плани. В напрямі єдиного соцобліку – система показників, використання обліку для планування, єдність різних форм обліку. Організація оперативних процесів передбачала аналіз діяльності, спрямованої на виконання основних функцій. У межах напряму організації праці вивчався розподіл праці, форми організації праці, система оплати, нормування управлінської праці, підготовка та комплектування кадрів. У межах напряму організації виконання – організаційне планування, поточне управління, перевірка виконання. Напрямок в управлінській роботі передбачав вивчення та удосконалення обладнання, діловодства тощо. На основі власного практичного досвіду опрацьовувалася та удосконалювалася методика обслуговування відомчих органів раціоналізації та консультування з профільних питань.

Науково-дослідна робота Інституту проводилася у тісному зв'язку науки з практикою, із залученням до роботи практиків-раціоналізаторів, на конкретних об'єктах, що дозволяло невідкладно впроваджувати результати наукових досліджень у практику. До роботи залучалися профспілки, передовики виробництва, економактив, з подальшим громадським обговоренням планових та позапланових робіт.

Під час проведення досліджень на об'єктах широко застосовувався комплексний метод задля досягнення найкращих результатів. Опрацювання наукової проблематики здійснювалося спільними зусиллями з окремими відомчими раціоналізаторськими органами та іншими науково-дослідними установами. Позитивний досвід роботи пропагувався у встановленому порядку у фахових виданнях, виголошувався у доповідях. Обстеження та дослідження проводилися в системі адміністративних органів – центрального, обласного, міського, районного і сільського рівня. Серед установ центральної ланки були органи управління промисловістю, сільським господарством, виробничою кооперацією, а також невиробничою сферою – торгівлею, транспортом, установами культури, зв'язку та ін. [15].

Недостатня кількість кваліфікованих наукових працівників, обізнаних з функціонуванням державного апарату і підготовлених до відповідальної роботи, призвели до необхідності значно зменшити кількість розроблюваної актуальної проблематики. З організаційних проблем, практичне вирішення яких повинно було забезпечити своєчасне та якісне виконання важливих директив і завдань партії та уряду, до плану робіт було включено питання: 1) організація виконання; 2) перевірка виконання та контроль; 3) інформаційне забезпечення.

Значна увага у проблематиці Інституту приділялася організації управління в державному та господарському секторах, що передбачало розроблення раціональної структури побудови апарату, регламентацію функцій його структурних підрозділів, розподіл обов'язків та відповідальності між співробітниками, організації контролю виконання, техніки управлінської роботи та організації функціонування допоміжних служб. Комплексні дослідження було проведено в Українсько-Кримському і Південно-Кавказькому зернорадгоспах і трестах, рудоуправліннях, а також в міських та районних радах. Окрім комплексних робіт з організації управлінського апарату Інститут за дорученням ЦКК НК РСІ 1933 року надавав практичну допомогу сільськогосподарським установам у налагодженні внутрішньої організації їх роботи. Одним з важливих напрямів роботи Інституту була підготовка раціоналізаторських кадрів задля чого вивчалися раціоналізаторські професії, безпосередньо форми та методи організації навчання (вища школа та курси); підготовка масових кадрів раціоналізаторського руху (курси робочого та економактиву, курси перепідготовки технічного персоналу), методичного забезпечення цієї підготовки [16].

ІРУ функціонував до 1934 року і був ліквідований, як й інші наукові інституції. Після його ліквідації іншої науково-дослідної установи такого профілю не було створено. Науково-методичне забезпечення діловодства поступово перейшло на відомчий рівень, що не дало можливості розгорнути повноцінні наукові дослідження у діловодній сфері.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що вирішення питань, визначених Інститутом в якості першочергових, в їх комплексній постановці забезпечило розв'язання ІРУ важливої проблеми – раціональної організації управління виробництвом і раціональної побудови управлінського апарату в Українській СРР на початку 1930-х років. Однак проблематика діловодства не була пріоритетною в планах Інституту. Та навіть за таких обставин, здобутки Інституту щодо удосконалення діловодства в радянських установах заслуговують поцінування.

РЕЗЮМЕ

В статті освещаются вопросы предпосылки создания и функционирования Института рационализации управления, характеризуются и анализируются направления его деятельности. Раскрываются вопросы совершенствования делопроизводства и подготовки руководящих кадров. Изучение этого материала позволяет четко выявить влияние и эффективность деятельности Института рационализации управления в сфере делопроизводства того периода времени.

Ключевые слова: государственное управление, организация делопроизводства, Институт рационализации управления, рационализация, научная организация труда.

SUMMARY

The article highlights the issues of creation and functioning of the Institute of the management rationalization, directions of its activity are characterized and analyzed. The issues of improving the record-keeping processes and training the staff are highlighted. The research of this material allows to clear out the influence and effectiveness of the Institute of the management rationalization in the sphere of record-keeping at that period of time.

Key words: state management, organization of record-keeping, the Institute of the management rationalization, rationalization, scientific of working process organization.

ПОСИЛАННЯ ТА ПРИМІТКИ:

1. Ларин М.В. Государственное регулирование делопроизводства в России история и современность / М. В. Ларин // Делопроизводство. – 2002. – № 1. – С. 3–8.
2. Дунаевский Ф.Р. О плановом руководстве рационализаторской работой / Ф. Р. Дунаевский // Производство, труд, управление. – Х., 1925. – № 7. – С. 31–37.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), ф. 539, оп. 2, спр. 147, арк. 38.
4. Там само, ф. 14, оп. 1, спр. 99, арк. 1.
5. Там само, ф. 4508, оп. 1, спр. 160, арк. 1–3.
6. Там само, арк. 5.
7. Там само, спр. 222, арк. 5–6.
8. Там само, спр. 160, арк. 6.
9. Там само, спр. 1, арк. 12–13.
10. Там само, спр. 53, арк. 4.
11. Там само, спр. 181, арк. 25.
12. Там само, спр. 222, арк. 36, 37.
13. Там само, спр. 181, арк. 32.
14. Там само, 222, арк. 10.
15. Там само, спр. 137, арк. 27, 28.
16. Там само, спр. 181, арк. 25.