

Піддубна Л.П.,
к.е.н., доцент,
завідувач кафедри управління
документно-інформаційними комунікаціями
Академія муніципального управління, м. Київ

КОЛЕГІАЛЬНІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена висвітленню питань сутності колегіального органу управління та організації його діяльності, в ній також визначено характер основних документів, за допомогою яких здійснюється документування діяльності колегіальних органів управління.

Стаття посвячена освещению вопросов сущности коллегиального органа управления и организации его деятельности, в ней также определено характер основных документов, с помощью которых осуществляется документирование деятельности коллегиальных органов управления.

Розвиток демократичних начал у прийнятті управлінського рішення призвів до демократизації і самої системи управління та створення з цією метою спеціальних органів, у яких рішення приймається шляхом обговорення управлінської ситуації, її детального аналізу та оцінки, а також колективного напрацювання можливих варіантів рішення з врахуванням при цьому значної кількості думок осіб, які залучені до процесу прийняття колективного рішення. Сьогодні такі органи управління зайшли в Україні значне розповсюдження, однак дослідження їхньої діяльності та особливостей її документаційного забезпечення в сучасних умовах ще не здійснено належним чином. Аналіз існуючих робіт, які в тій чи іншій мірі торкалися зазначеної тематики, показав, що основна увага приділялась вивченню діяльності лише окремих колегіальних органів, як, наприклад, представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, акціонерних товариств тощо. Особлива увага приділялась дослідженню питань діловодства у місцевих органах влади та управління. Початок ним покладено ще у 30-х роках минулого століття, зокрема Г.А. Нефедов вивчав особливості діловодства сільських рад [1]. Однак дослідження не носили системний характер і не продовжувались. Тривала перерва у вивченні даного питання, закінчилася лише у 1959 – 1975 роках, коли воно активізувалось завдяки В.В. Кірсановій та В.Г. Купченко. За авторством зазначених науковців вийшло кілька робіт, які носили швидше практичний, ніж теоретичний характер. Зокрема, у їхніх посібниках, які побачили світ у 1959 та 1963 роках [2, 3] зроблена спроба узагальнення позитивного досвіду з основних питань діловодства у виконкомах районних та міських Рад депутатів трудящих. Розвиток теми, але уже відносно організації діловодства у виконкомах місцевих Рад

здійснено в 1975 році. При цьому авторами були враховані основні засади наукового управління, інтенсивні дослідження якого припадають саме на цей період, та ґрунтуються на вимогах випущених у 1974 році Основних положень Єдиної державної системи діловодства [4].

Питання документування і організації роботи з документами у місцевих органах влади, проблеми вдосконалення діловодства у виконкомах місцевих Рад депутатів трудящих вивчалися багатьма іншими дослідниками, в тому числі і представниками України. Наприклад, З.В.Бондаренко розглядала питання щодо групування документів та раціоналізації документообігу в апараті облвиконкому [5], у інших публікаціях З.В. Бондаренко та М.В. Мурахіна розглядали питання щодо документування діяльності місцевих Рад депутатів трудящих на засадах системного підходу до дослідження цього питання [6]. Крім того, проблемам вдосконалення діловодства у виконкомах місцевих Рад депутатів трудящих приділили увагу Н.Н. Мастерова та С.Д. Дудник [7], В.Ф. Кузнецова та Ю.В. Пришва [8], а також авторський колектив юридичного факультету Воронежського держуніверситету [9], питання вдосконалення документування колегіальної діяльності місцевих Рад народних депутатів розглянуті З.В. Бондаренко [10], І.І. Глуховскою [11].

Після розпаду Радянського Союзу питанням організації діловодства у колегіальних органах управління відносно комплексно розглядались у підручниках та навчальних посібниках Т.В. Іванової та Л.П. Піддубної, [12, 13], а також підручниках, підготовлених за їхньою участю [14].

Що стосується наукових досліджень з документування діяльності колегіальних органів, то вони знайшли своє відображення перш за все у дисертаційних дослідженнях. Коротко зупинимося на основних роботах. До дисертацій з історії діловодства у місцевих органах влади відноситься, наприклад, робота К.Н. Максимова [15]. Н.Г. Можаявою досліджені особливі планування, організації та інструкування з проблем діловодства, які склались у 20-х роках минулого століття у радянських органах, що сприяло вдосконаленню роботи місцевих Рад та організації у них діловодства [16].

Слід зазначити, що ці питання розглядались не лише в дисертаціях з історичних наук. Проблеми документаційного забезпечення діяльності органів місцевого управління знайшли відображення у низці дисертацій з інших наукових галузей, зокрема юридичних, економічних, технічних. Так, дисертація юриста А.С. Загребельного [17] присвячена комплексному аналізу діяльності місцевих Рад народних депутатів щодо розгляду звернень громадян і являє собою практику застосування законодавства 1980-х років у виконавчих комітетах районних рад.

Створення та впровадження ефективної системи організації розробки та реалізації рішень виконкому міської Ради на основі досягнень тогочасної управлінської науки та засобів обчислювальної техніки - стало метою економічного дослідження Г.С. Хажояна [18]. Проблема ефективної організації управлінського процесу в апараті виконавчих комітетів

місцевих Рад висвітлюється в дисертації А.Е. Кравченко, предметом дослідження у якій є інформаційна та процедурна компоненти технологічної складової процесу управління, яке здійснюється апаратом виконкомів крайових та обласних Рад народних депутатів [19]. Т.С.Шаталовою у дисертації на здобуття вченого ступеня кандидата технічних наук [20] проаналізована динаміка документопотоків між республіканським (обласним) апаратом управління та підвідомчими організаціями. В цілому, аналіз літератури та вивчення дисертаційних досліджень показують, що зазначені проблеми раніше комплексно не розглядалися і заслуговують особливої уваги.

В той же час, у зазначених дослідженнях не знайшли узагальнення особливості роботи колегіальних органів управління. Актуальність вивчення цього питання у сучасних умовах зростає у зв'язку з необхідністю враховування тих нових підходів до організації діяльності колегіальних органів управління та нових комплексних завдань, які покладені на них на сучасному етапі розвитку суспільства, а, відповідно, тягне за собою і виникнення певних особливостей, які не враховувались раніше, у їх документаційному забезпеченні.

Основою ефективної діяльності державного колегіального органу управління та органу місцевого самоврядування є створення та ведення на сучасному рівні його документаційного забезпечення. Документаційне забезпечення визначає сукупність документів, які об'єднуються за певними ознаками. В останні роки з'явилося кілька науковців, які здійснюють дослідження питань документаційного забезпечення колегіальних органів державного управління. Однак ці дослідження стосуються окремих документів, зокрема ведення протоколу, складання порядку денного і не досліджуються інші питання організації процесу підготовки та інформаційного забезпечення роботи колегіального органу управління.

Метою даної статті є дослідження особливостей організації колегіальних органів управління як органу колективного прийняття управлінського рішення та документування їхньої діяльності з врахуванням нових знань щодо функцій зазначених органів та специфічних підходів до організації їх роботи й документування діяльності.

Основна частина. Відповідно до визначення сутності колегіальних органів у владі, яке наведено у Енциклопедичному словнику з державного управління [21], це органи загальної компетенції, в яких управлінський процес здійснюється колективом, але з керівником на чолі. Такий колективний спосіб керівництва знайшов своє вираження у самій назві цих органів – рада, кабінет, колегія, комітет, комісія тощо. Кожен колегіальний орган влади має певні владні повноваження, а думка кожного члену цього органу враховується при ухваленні рішення, яке приймається лише за наявності певних умов, а саме: за наявності необхідно встановленого кворуму та достатньої кількості голосів, які подані на підтримку

запропонованого рішення. Прийняте рішення відображається у формі правових актів - спеціальних документів: постанов, рішень, ухвал. Процес обговорення та прийняття рішення фіксується за допомогою протоколу.

Реформи, які почались у 1990-х роках призвели до появи нової форми здійснення публічної влади у державі - муніципальної влади, до ствердження начал самоуправління в організації та здійсненні влади на місцях. Після зміни соціально-економічних умов діяльності органів місцевої влади у 1990-х роках було почато вивчення практики роботи з документами в органах місцевого самоврядування.

Українські дослідники поняття "колегіальність" розглядають як у вузькому, так і в широкому розумінні цієї категорії. У вузькому розумінні колегіальність означає вироблення і прийняття управлінського рішення групою осіб або груповим методом. У широкому – участь певних груп людей, колективів в одній із форм управлінської діяльності, найчастіше в дорадчій або в дорадчо-інформаційній [22].

Колегіальність як соціально-психологічне явище – це групове (колективне) обговорення проблеми з метою вироблення єдиного рішення, оцінок, установок, єдиного способу дій. Колегіальність в прийнятті управлінського рішення являє собою групове обговорення проблеми, висловлення кількох думок, аргументація позитивних та негативних наслідків прийнятого рішення, що, безумовно, ефективніше, ніж індивідуальне рішення, яке приймається практично без обговорення і часто ґрунтується на інтуїції та знаннях керівника. При цьому слід зазначити, що $1+n$ завжди більше, ніж один, навіть коли ця одиниця надзвичайна людина за своїми характеристиками. На заміну монологової чи діалогової роботи особистості при прийнятті рішення, у групі наявна полідіалогова форма вироблення рішення [23].

Таким чином, колегіальність – це принцип управління при якому керівництво здійснюється не однією особою, а колегією, групою осіб, що володіють рівними правами при вирішенні питань. У широкому сенсі колегіальність – це форма прийняття рішень, в якій враховується колективна думка, використовується метод громадського обговорення.

Вирізняють чотири функції колегіальності:

1. Колегіальність як спосіб вироблення і прийняття групового рішення. У цій функції колегіальність означає вільне вираження своїх думок, пропозицій, ідей з приводу проблеми, що обговорюється; дискусійний характер, зіткнення різних поглядів і аргументів, вироблення єдиної думки і прийняття рішення шляхом голосування або арбітражу з боку керівника. Єдиноначальність поєднує можливість суб'єктивізму, бюрократизму, а колегіальність унеможливорює ці явища шляхом обміну думок, поглядів, обговорення. У цьому випадку престиж однієї особи (керівника) поступається місцем престижу колективу (групи). Значним недоліком колегіальності є її неоперативність, що інколи примушує обмежувати її застосування.

2. Колегіальність як засіб цілеспрямованого виховного впливу. Ця функція простежується під час напрацювання групових рішень. При цьому застосовується своєрідний прийом: уміле використання колегіальних форм роботи колективу до вирішення завдань виховання. Завдання керівника полягає у розумінні того факту, що засоби колективного впливу дієвіші. Перш за все це пов'язано з тим, що колегіальність дозволяє у повній мірі використовувати такі її властивості, як гласність і громадська думка. Сила гласності і громадська думка загально визнані і широко відомі.

3. Колегіальність може виступати також і як спосіб атестації працівників. Відомо, що оцінка або атестація працівників керівником має велике значення, однак останній не може бути гарантований від помилок в оцінюванні працівників, оскільки, виходячи з умов єдиноначальності, оцінка може бути суто суб'єктивною. Поряд з цим, оцінка колективу має виховне значення. Вона змушує кожного працівника бути самокритичнішим та об'єктивнішим. Виходячи з цього, на деяких підприємствах Заходу запропонована колективна атестація, яка реалізується через самоатестацію кожного, що дає можливість і керівникові, і тому, хто проходить атестацію, шляхом зіставлення оцінок і самооцінок визначити рівень самокритичності й суб'єктивності працюючих.

4. Колегіальність може використовуватись і як спосіб оцінювання всіх сторін діяльності організації колективом працюючих, і як спосіб інформування керівника про проблеми та недоліки у її роботі, організації та умовах праці персоналу, а також стосунках у середині колективу.

Колегіальне рішення - це управлінське рішення, прийняте групою відповідних керівників на загальних зборах колегії або іншого колегіального органу. Рішення цього органу затверджуються його членами шляхом голосування.

Рішення колегіального органу приймаються з кожного питання порядку денного відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів. За рішенням головуючого може застосовуватися процедура таємного голосування. Думка відсутнього члена колегіального органу з питань порядку денного засідання, може подаватися у письмовій формі й розглядатися на засіданні та враховуватися під час голосування.

Після засідання колегіального органу особа, відповідальна за підготовку питання (секретар), доопрацьовує проект рішення з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених під час його обговорення і подає на підпис голові. Хід обговорення питання та прийняте рішення колегіального органу оформлюються протоколами, які підписуються головуючим на засіданні та особою, яка веде протокол (секретарем).

В державному управлінні використовуються дві форми колегіальності – дорадча та вирішуюча. Колегіально обговорюють та вирішують питання найвищі органи влади (Верховна Рада), уряду (Кабінет міністрів), місцеві та міські ради; виконками місцевих органів влади.

Вирішуюча колегіальність застосовується у діяльності деяких органів галузевого управління, наприклад державних комітетів, колегій міністерств та державних адміністрацій. Рекомендаційні рішення приймають деякі колегіальні органи, які діють на громадських засадах: постійно діючі виробничі наради на підприємствах, науково-технічні ради при міністерствах, комісії сприяння при районних відділах соціального забезпечення тощо.

В системі колегіальних органів особливе місце займають дорадчі за своїм статусом органи, наприклад колегії міністерств, дирекції при керівниках та ін. Рішення дорадчих органів носять не обов'язковий, а рекомендаційний характер. Це означає, що керівник організації має право прийняти власне рішення, незважаючи на рішення дорадчого органа.

Підготовка розпорядчих документів при колегіальному прийнятті рішень включає наступні стадії:

1. Підготовка матеріалів до засідання колегіального органа.
2. Внесення матеріалів на розгляд колегіального органа.
3. Обговорення питання (підготовлених матеріалів) на засіданні колегіального органу.
4. Прийняття рішення по матеріалах, які розглядаються.
5. Оформлення протоколу засідання.
6. Видання розпорядчого документа (постанови).
7. Доведення рішення до виконавців.

Документаційне забезпечення колегіальних органів державного управління та місцевого самоврядування можна представити у вигляді наступних груп:

- Нормативно-правова документація (законодавчі та нормативні акти України, а також нормативні документи відповідних територіальних органів управління та відомча нормативна документація);
- Організаційні документи (Статути, Положення, Регламенти, інструкції, Правила тощо);
- Розпорядча документація (Укази та розпорядження Президента України, Постанови Верховної Ради України, Постанови та Рішення Кабінету Міністрів України, рішення представницьких та виконавчих органів місцевої влади, накази та розпорядження державних адміністрацій та інші документи-запити, розпорядчі документи, ініціативні документи тощо);
- Науково-дослідницька та методична документація (звіти про науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, методичні рекомендації тощо);
- Експертно-аналітична документація (матеріали експертних комісій, тематичних рад та робочих груп, експертні висновки, аналітичні матеріали тощо);

- Інша документація, яка створюється та застосовується в міру необхідності та з врахуванням функцій і задач, які покладені на конкретний колегіальний орган управління.

Сьогодні однією з актуальних проблем в організаціях, в тому числі і колегіальних органах, які створюють значну кількість документів, їх обробляють та зберігають є ефективно управління цими документами на основі впровадження сучасних систем управління документаційним забезпеченням.

Сучасне управління документаційним забезпеченням є складною наукоємною задачею і включає в себе наступні напрями:

- Класифікація створеного чи оброблюваного документа за затвердженою у даній організації методикою з присвоєнням йому певного облікового номера і набору ідентифікаційно-тематичних характеристик;
- Експертний аналіз характеристик документів, що обробляються з метою введення їх у автоматизовану систему документообігу;
- Контроль виконавської дисципліни як в усій організації, так і по окремих документах з використанням автоматизованої системи документообігу;
- Моніторинг змін змісту та форми документа на всіх стадіях його життєвого циклу;
- Зберігання документів з використанням усіх сучасних способів (на паперових носіях, фотоплівці, з використанням комп'ютерних технологій);
- Інвентаризація документів відповідно до затвердженого терміну їх обробки та зберігання.

Виходячи з вище зазначеного, здійснюється і забезпечення роботи колегіального органу управління та документування його діяльності. Документування діяльності колегіальних органів, зокрема представницьких органів місцевого самоврядування, їх пленарних засідань, засідань постійних комісій органу місцевого самоврядування, зборів, конференцій, колегій тощо полягає у складанні документів, які фіксують факти, події, явища, підготовку, розгляд, прийняття рішень та хід їх виконання. До основних документів колегіальних органів влади належать: плани роботи, протоколи засідань, постанови, рішення, а також інші документи, які фіксують підготовчий етап проведення засідань, зокрема до цієї групи документів належать: порядок денний, список запрошених, повідомлення про засідання колегіального органу, реєстрація учасників, проекти рішень тощо. Значна увага приділяється також заключному етапу забезпечення роботи колегіального органу управління, а саме: документальному оформленню прийнятих рішень, доведення їх до виконавців та зацікавлених осіб, а також та контроль за їх виконанням.

До розпорядчих документів, які видаються в умовах колегіального прийняття рішення, відносяться постанови, рішення та ухвали.

Ці розпорядчі документи гуртуються на рішеннях, які приймаються спільно групою працівників (колегій, зборами, радами, правліннями тощо).

Колегіальність дозволяє найбільш правильно та ефективно вирішувати важливі та складні питання діяльності організації. На основі колегіальності діє уряд, представницькі органи місцевого самоврядування, комітети та комісії, колегії міністерств, вищі органи управління акціонерних товариств тощо.

Контроль за виконанням рішень, прийнятих на засіданні колегіального органу, покладається на відповідальну посадову особу (керівника закладу або його заступників, керівника структурного підрозділу) з обов'язковим зазначенням прізвища. Не доцільно покладати контроль за виконанням рішень колегіального органу на структурний підрозділ, орган управління, оскільки це призводить до знеособлення та безконтрольності, і, відповідно, проблем у виконанні прийнятого рішення. У низці випадків рішення колегіального органу набувають юридичної сили після видання відповідного наказу чи розпорядження, тобто розпорядчого документа, який видається керівником організації на правах єдиноначальності.

Загальний контроль за виконанням розпорядчих документів у закладах покладається на групу інспекції з контролю, секретаря структурного підрозділу та інших осіб, за якими ці обов'язки закріплені у посадових інструкціях.

Висновки. Таким чином, як показують результати дослідження, діяльність колегіальних органів управління та її документування на сучасному етапі залишається недостатньо вивченою і потребує детальнішого дослідження. В сучасних умовах виникли колегіальні органи управління, на які окрім дорадчих функцій, покладені ще вирішуючі функції, що вимагає нових підходів до організації роботи колегіального органу та документування його діяльності.

Використані джерела інформації:

1. Нефедов Г.А. Делопроизводство сельских советов. М.: Изд-во «Ведомостей ВС РСФСР», 1939.
2. Делопроизводство в исполнительных комитетах Советов депутатов трудящихся (из опыта работы исполкомов районных и городских Советов Московской области). - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959.
3. Кирсанов В.В., Купченко В.Г. Делопроизводство в исполнительных комитетах Советов депутатов трудящихся: Из опыта работы исполкомов районных и городских Советов Москвы и Московской области. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1963. 128 с.
4. Кирсанов В.В., Купченко В.Г. Управленческая документация исполкомов местных Советов. М.: Юрид. л-ра, 1975. 192 с.
5. Бондаренко З.В. О группировке документов в аппарате облисполкома // Труды ВНИИДАД. Т. 5. Ч. 1. М., 1974. С. 121 - 133; Бондаренко З.В. Рационализация документооборота в облисполкоме // Архивы Украины. 1972. № 2. С. 42 - 47. На укр. языке.
6. Бондаренко З.В., Мурахина М.В. Местные Советы депутатов трудящихся и некоторые вопросы документирования их деятельности // Труды ВНИИДАД. Т. 5. Ч. 1. М., 1974. С. 134-146; Вони ж. О системном подходе к исследованиям документирования деятельности местных органов государственной власти // Тезисы

- сообщений к теоретич. семинару «Вопросы системного подхода к исследованиям в области документной информации» (июнь 1972 г.). М., 1972. С. 125–130. Ротапринт.
7. Мастерова Н.И., Дудник С.Д. Совершенствование делопроизводства в исполкомах местных Советов депутатов трудящихся // Советские архивы. 1974. № 2
 8. Кузнецова В.Ф., Пришва Ю.В. Делопроизводство в исполкомах местных Советов. Киев, 1980.
 9. Делопроизводство в местных Советах депутатов трудящихся / Бартышев В.И., Морозова Л.С., Смирнова Л.Е., Розенблюм Р.И. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1973. 145 с.
 10. Бондаренко З.В. Документирование деятельности постоянных комиссий местных Советов // Труды ВНИИДАД Т. 6. Ч. 1. М., 1976. С. 88–104.
 11. Глуховская И.И. О совершенствовании документирования деятельности местных Советов народных депутатов // Унификация систем документации: история, современное состояние, перспективы: Сб. тр. / Главархив СССР; ВНИИДАД. М., 1989. С. 153–160.
 12. Иванова Т. В. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб. / Т. В. Иванова, Л. П. Піддубна. – К. : ЦУЛ, 2007. – 360 с.
 13. Иванова Т. В. Муніципальне діловодство / Т. В. Иванова, Л. П. Піддубна. – К. : Либідь, 2004. – 312 с.
 14. Діловодство в місцевих органах влади : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 214 с.
 15. Максимов К.Н. Органы государственной власти и государственного управления Калмыцкой автономной области и документирование их деятельности (1920–1935 гг.): Автореф. дис.... канд. ист. наук / МГИАИ. М., 1971.
 16. Можаяева Н.Г. Деятельность Исполнительного комитета Московского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских документов по совершенствованию управленческого аппарата и документационного обеспечения в местных Советах Московской губернии (области) (1921–1930 гг.): Автореф. дис.... канд. ист. наук. 05.25.02 / МГИАИ. М., 1985. 25 с.
 17. Загребельный А.С. Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов народных депутатов по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1984.
 18. Хажоян Г.С. Организация процесса принятия и реализации решений в системе управления городским хозяйством в условиях применения ЭВМ: Автореф. дис.... канд. экон. наук. М., 1982.
 19. Кравченко А.Е. Исследование процессов управления в аппарате исполнительных комитетов Советов народных депутатов: Автореф. дисс... канд. эконом. наук. 08.00.05 / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 1987. 19 с.
 20. Шаталова Т.С. Совершенствование динамики документопотоков между республиканским (областным) аппаратом управления и подведомственными организациями: Автореф. дис.... канд. техн. наук. 05.25.02 / МГИАИ. М., 1983.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., профессор.