

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

ОСОБЛИВОСТІ ДОКУМЕНТУВАННЯ РОЗПОРЯДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню особливостей документування розпорядчої діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах.

Статья посвящена освещению особенностей документирования распорядительной деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в Украине в современных условиях.

Article showcases the features of the document management activity of State bodies and local self-government in Ukraine today.

Незалежно від організаційно-правової форми організації, характеру і змісту діяльності, її структури та інших факторів керівництво організації наділяється правом здійснювати виконавсько-розпорядницьку діяльність і, відповідно, видавати розпорядчі документи. Розпорядчі документи – це документи, в яких фіксуються рішення з адміністративних і організаційних питань діяльності установи. Ці документи регулюють і координують діяльність, дозволяють органу управління забезпечувати реалізацію поставлених перед ним завдань.

Розпорядчі документи містять рішення, які надходять зверху вниз по системі управління: від керуючого органу до органу, що керується, від керівника закладу до структурних підрозділів і працівників. Саме ці документи реалізують керованість об'єктів по вертикалі.

У юридичному аспекті розпорядчі документи належать до правових актів: у них набувають вираження конкретні юридичні владні приписи суб'єктів управління. Конкретність таких приписів проявляється у тому, що за допомогою розпорядчих документів вирішуються проблеми та питання які виникають у сфері управління; їх адресатом є конкретні заклади, структурні підрозділи, посадові особи чи працівники; вони є юридичними фактами, які викликають виникнення конкретних адміністративно-правових відносин.

Враховуючи сфери своєї дії розпорядчі документи ділять на:

- правові акти державного рівня – акти, які видає Президент України, Уряд України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, комітети, агенції, служби тощо);

- правові акти, які діють на рівні суб'єктів України – автономної республіки Крим, областей, міст державного підпорядкування Києва та Севастополя, а також і територіальних утворень;

- правові акти організацій, закладів, підприємств.

Підґрунтям для видання розпорядчого документа може бути:

- необхідність виконання прийнятих законодавчих, нормативних правових актів та інших рішень вищестоящих органів і раніше прийнятих рішень даного закладу;

- необхідність здійснення власної виконавчо-розпорядницької діяльності, обумовлені функціями і завданнями закладу.

З точки зору порядку вирішення питань (прийняття рішень) всі розпорядчі документи можна поділити на дві групи:

- документи, які видаються в умовах колегіального прийняття рішення;

- документи, які видаються в умовах одноособового прийняття рішення.

Питанням організації діловодства в органах державного управління та місцевого самоврядування присвячені роботи наступних авторів: Г.А. Нефедова, В.В. Кірсанової та В.Г. Купченко, З.В.Бондаренко, М.В. Мурахіної, Н.Н. Мастерової та С.Д. Дудник, В.Ф. Кузнецової та Ю.В. Пришви, І.І. Глуховскої. Після розпаду Радянського Союзу питанням організації діловодства у колегіальних органах управління України та органах, які здійснюють управління на умовах одноособового прийняття рішення відносно комплексно розглядалися у підручниках та навчальних посібниках Т.В. Івановою й Л.П. Піддубною, а також Г.В.Беспяньською. Однак, роботи вище зазначених авторів викладені у вигляді навчальних посібників та підручників, орієнтовані на навчальний процес та для використання у практичній діяльності колегіальних органів управління.

Цей період характеризується також і проведенням наукових досліджень з проблем організації документального забезпечення діяльності органів місцевого самоуправління в Україні. До них відносяться дослідження наступних авторів: К.Н. Максимова, Н.Г. Можаяєвої, А.С. Загребельного, Г.С. Хажояна, Т.С.Шаталової та інших.

В той же час, у зазначених дослідженнях не знайшли узагальнення особливості управлінської діяльності колегіальних органів управління та установ, управління якими здійснюється на умовах одноособового прийняття рішення. Актуальність вивчення цього питання у сучасних умовах зростає у зв'язку з необхідністю враховування тих нових підходів до організації діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування 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.

Метою даної статті є дослідження особливостей документування розпорядчої діяльності органів державного управління та місцевого

самоврядування та документно-інформаційного забезпечення їх ефективної роботи з врахуванням знань щодо функцій зазначених органів та специфічних підходів до організації їх роботи й документування діяльності.

Основна частина. Документування розпорядчої діяльності органу державного управління та місцевого самоврядування полягає у фіксації за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях розпорядчих дій, тобто у створенні розпорядчих документів. Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно.

В установі визначається конкретний комплекс документів, передбачений номенклатурою справ та необхідний і достатній для документування її діяльності. Управлінська діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом видання розпорядчих документів. Види розпорядчих документів, які видаються тими чи іншими органами, визначаються чинним законодавством та положенням про ці органи.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова міської, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. У разі відсутності голови його повноваження щодо видання розпоряджень виконує перший заступник.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [1, с. 363].

З питань, що становлять взаємний інтерес і належать до компетенції різних органів, можуть прийматися спільні розпорядження.

Розпорядчі документи, що надходять до органів влади від органів вищого рівня, доводяться до управлінь і відділів, що належать до сфери її управління. Державний орган має право розсилати ксерокопії документів органів вищого рівня управлінням і відділам, що належать до сфери її управління, разом із супровідним листом.

У випадках, коли розпорядження готуються на підставі документів вищих органів, вони повинні мати посилання на ці документи із зазначенням найменування документа, дати, номера, заголовка.

Термін підготовки розпоряджень на виконання документів вищих органів становить 30 днів, якщо він не обумовлений у документі або резолюції, і обчислюється в календарних днях з дати надходження документа.

Розпорядження – це правовий акт управління державного органу та голови місцевого органу влади, що видається у межах наданих державному органу чи посадовій особі повноважень і є обов'язковим до виконання для

громадян та організацій, яким воно адресоване. Цей документ має обмежений строк дії і стосується чітко визначеного кола організацій, посадових осіб та громадян.

Розпорядження бувають загальні та спеціальні. Розпорядження видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими радами, а також керівниками колегіальних органів управління, адміністрацією підприємства, закладу в межах наданих законодавством прав для вирішення оперативних питань.

Текст розпорядження складається з констатуючої та розпорядчої частин. Констатуюча частина містить інформацію про причину видання розпорядження, а розпорядча – завдання, виконання яких сприятиме врегулюванню проблем, що виникли. В розпорядчій частині визначається особа, яка буде контролювати та нести відповідальність за виконання завдання, вказується строк виконання розпорядження.

Установлювані у розпорядженні завдання мають бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк мети, визначеної розпорядженням. Після підписання на розпорядженні проставляється дата, індекс, гербова печатка. Розпорядження обов'язково доводиться до відома підлеглих.

Проходження проекту розпорядження передбачає певні етапи. Проекти розпоряджень вносяться на розгляд за поданням керівників головних управлінь, управлінь, відділів і служб та підпорядкованих їм виконавчих органів нижчого рівня.

Текст проекту розпорядження викладається у стислій формі. Виклад окремих пунктів, додатків та тексту в цілому має бути органічно пов'язаним і не допускати можливості різного тлумачення змісту. Обов'язковою складовою частиною розпорядження є стислий заголовок, який розкриває його зміст. Преамбула проекту розпорядження, крім мотивів та цілей його видання, як правило, має містити посилання на відповідний закон або нормативні акти, що регулюють предмет правовідносин, зазначених у розпорядженні. Проект розпорядження у необхідних випадках повинен містити пункт щодо осіб, які здійснюють контроль за його виконанням.

На зворотному боці останньої сторінки проекту розпорядження друкуються дані про подання і погодження проекту, а саме зазначається структурний підрозділ, що підготував проект розпорядження, та посадові особи, з якими проект розпорядження було погоджено.

Проект розпорядження візують: керівник та юрисконсульт головного управління, управління, відділу чи служби установи, яка вносить проект, керівники зацікавлених організацій, у тому числі і підвідомчих, якщо порушені питання стосуються їх інтересів. При цьому, якщо дата погодження, зазначена під час візування, перевищує 30 діб до подання на підпис проекту розпорядження, погодження може вважатися недійсним.

Підготовлений відповідно до вищезазначених вимог проект розпорядження подається в секретаріат відповідного заступника голови

(районної) обласної державної адміністрації. Завідуючий секретаріатом забезпечує погодження поданого проекту розпорядження із заступником голови, якому підпорядковане головне управління, управління, відділ, що вносять проект, редактором та керівником юридичної служби.

Усі проекти розпоряджень нормативного характеру, що мають, наприклад, загально регіональне значення, погоджуються відповідним секретаріатом з усіма заступниками голови. Перший заступник візує проект розпорядження останнім. Строк розгляду та погодження проекту розпорядження не повинен перевищувати 1 день, а тих, що вимагають додаткових узгоджень – 3 дні.

Проекти розпоряджень погоджуються з юридичною службою протягом не більш ніж трьох днів, а ті, що вимагають додаткового опрацювання – у строк до семи днів. При цьому вони візують всі сторінки проекту розпорядження і додатків до нього (із зворотного боку).

Після візування проекту розпорядження юридичною службою внесення до нього змін і доповнень не допускається. Зауваження та пропозиції, що виникають під час погодження проекту розпорядження, викладаються у письмовій формі на окремому аркуші. Виправлення, дописування та інші зміни тексту розпорядження під час погодження не допускаються.

У разі неможливості узгодження позицій щодо спірних питань на рівні структурних підрозділів державного органу влади рішення про зняття або врахування зауважень приймають відповідно перший заступник голови, заступник голови, до компетенції якого належить конкретне питання. У такому разі віза заступника голови установи на проекті підтверджує остаточну редакцію проекту, що вноситься на колективне обговорення. В окремих випадках такі проекти розпоряджень можуть бути запропоновані для колегіального обговорення та прийняття рішення.

Рішення про внесення проекту розпорядження на колегіальне обговорення приймається головою за письмовим обґрунтуванням відповідного заступника голови. Проекти розпоряджень, що подаються на підпис в остаточній редакції, мають містити візи керівника головного управління, управління, відділу або служби, яка зробила подання, відповідного заступника голови, заступника голови – керівника секретаріату, керівника юридичної служби.

Додатки до розпоряджень візують керівник головного управління, управління, відділу або служби, що зробила подання, відповідний заступник голови, керівник юридичної служби. Підписує додатки до розпоряджень заступник голови – керівник секретаріату.

Відповідальність за якість підготовки проекту розпорядження, відповідність вимогам чинного законодавства та редагування несе заступник голови, до компетенції якого належать зазначені питання, та юридична служба.

Підготовлений та погоджений в установленому порядку проект розпорядження у двох примірниках разом з іншими необхідними

документами та розрахунком розсилання подається завідуючим секретаріатом відповідного заступника голови до сектору редагування та випуску розпоряджень загального відділу.

Розрахунок розсилання розпорядження повинен містити повну адресу організацій-одержувачів та бути підписаним завідуючим секретаріатом відповідного заступника голови місцевого органу влади.

Сектор редагування та випуску розпоряджень загального відділу здійснює контроль за додержанням вимог щодо підготовки проектів розпоряджень і в разі їх порушення повертає проект виконавцям. Проекти розпоряджень подаються на підпис голові місцевого органу влади завідуючим загальним відділом.

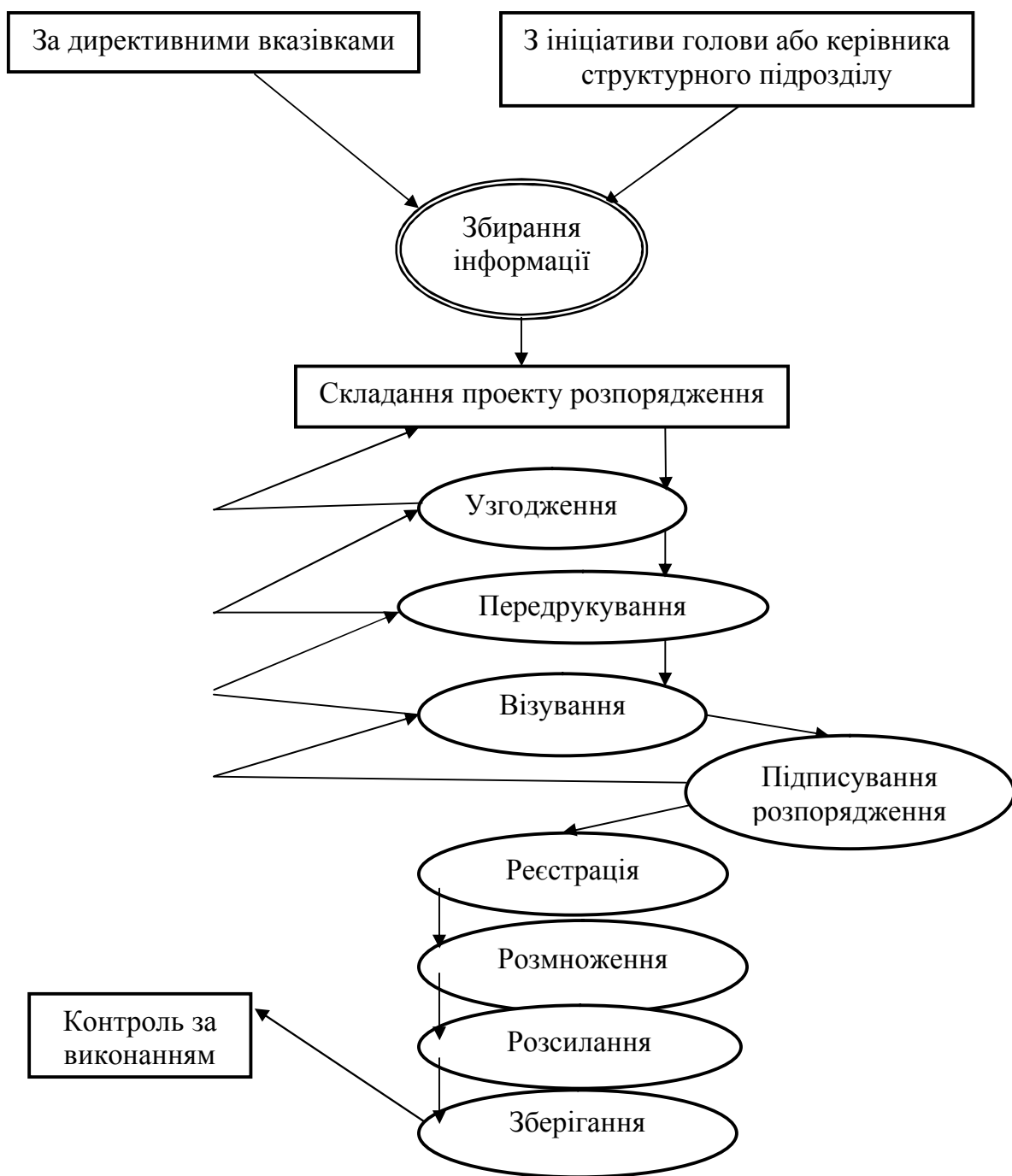


Рис. 1. Оперограма підготовки та видання розпорядження

Підписані розпорядження оформляються сектором редагування та випуску розпоряджень. Сектор редагування та випуску розпоряджень забезпечує зняття необхідної кількості копій розпорядження відповідно до розрахунку надсилання і відправляє їх організаціям указаним у розрахунку.

Оперограма підготовки розпорядження голови органу місцевої влади представлено на рис. 1.

Загальний обсяг проекту розпорядження разом з додатками, як правило, не повинен перевищувати 5 аркушів. Проекти розпоряджень та додатки до них мають бути якісно підготовлені, з коротким викладенням суті питання, визначенням конкретних заходів, строків та виконавців, осіб, що здійснюють контроль [2, с. 68-73].

Розпорядчі документи повинні мати певний комплекс обов'язкових реквізитів та сталий порядок їх розміщення, що визначено інструкцією з діловодства.

Заголовок має стисло відображати зміст, має бути максимально коротким і ємним, точно передавати зміст документа, граматично узгоджуватися з назвою. Заголовки починаються з прийменника “про”, наприклад: розпорядження, рішення, наказ (про що?) “Про призначення”, “Про розподіл обов'язків”, “Про стан ”. Після заголовків крапка не ставиться.

Тексти розпорядчих документів переважно складаються з двох частин – констатуючої і розпорядчої, а в окремих випадках можуть містити тільки одну розпорядчу частину. Проект розпорядження, як правило, складається з двох частин: у першій частині наводиться обґрунтування або підстава для складання розпорядження, у другій – висновки, пропозиції, завдання. Констатуюча частина має бути значно меншою ніж розпорядча.

Для скорочення обсягу констатуюча частина поєднується з початком розпорядчої. При цьому констатуюча частина викладається в першому реченні документа, яке закінчується початком розпорядчої частини. Таке речення починається, як правило, формулюванням типу “Ураховуючи ...”, “У зв'язку з тим ...”, “У порядку ...”, “З метою ...” тощо та закінчується словами “наказую”, двокрапкою (для розпоряджень).

Одним з різновидів констатуючої частини є посилання на документ органу вищого рівня, на підставі якого приймається розпорядчий документ. Якщо у правовому акті органу вищого рівня безпосередньо вказується на необхідність здійснення будь-яких дій з боку адміністрації, виконкому, то застосовується формулювання “З метою виконання ...”. Якщо в тексті йдеться про посилання на документ органу вищого рівня, то застосовується формулювання “Відповідно до ...”, “Згідно з ...”, “На підставі...”.

Часто вживається поєднання в констатуючій частині формулювання типу “З метою ...”, “У зв'язку з ...” із формулюваннями „Відповідно до ...”, “З метою виконання ...”, „На підставі...”. Наприклад: “З метою ... та

відповідно до Указу Президента України від ... №... “Про", “З метою виконання Указу Президента України від ... №... “Про ...” та “У зв'язку із...”.

У розпорядженнях перехід від констатуючої частини до розпорядчої відбувається без будь-яких сполучних слів шляхом застосування двокрапки. Наприклад: “З метою...: 1. Головному управлінню економіки “ ... ”.

У всіх випадках розпорядчі документи, що видаються на підставі документів органів вищого рівня, повинні мати посилання на них із зазначенням найменування цих документів, дати, їх номерів і назв (заголовків).

У разі посилання на Закон України вказується стаття, на яку посилаються, та його назва, наприклад: “Відповідно до ст.15 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”... Назва постанов, рішень, указів, розпоряджень тощо органів вищого рівня не вказується у випадках, коли в тексті є посилання на документи (положення, порядок, інструкції тощо), затверджені вищезазначеними нормативними актами, і їх назви збігаються [3, с. 73]..

Розпорядження голови місцевого органу влади набирають чинності з моменту їх видання, якщо інше не зазначено в самому розпорядженні. Розпорядження, що стосуються прав і обов'язків громадян і мають загальний характер, доводяться до відома населення прес-службою місцевого органу влади.

Загальний контроль за виконанням розпорядчих документів у закладах покладається на групу інспекції з контролю, секретаря структурного підрозділу.

Таким чином, відповідно до усталеної в Україні практики, розпорядча діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування фіксується за допомогою низки розпорядчих документів, вид яких залежить від особливостей прийняття управлінського рішення в організації, установі, закладі. Зокрема, для фіксування розпорядчих дій при колегіальному прийнятті рішення застосовуються наступні документи: постанова, рішення, ухвала, які являють собою заключну частину протоколу засідання колегіального органу, на якому обговорювалось питання та приймалось рішення шляхом голосування та його затвердження. У випадку, коли рішення приймається одноособово керівником організації, використовуються наступні документи: указ, наказ, розпорядження. Процес підготовки та затвердження розпорядчих документів складний і вимагає від його учасників певних дій і точності у дотриманні послідовності виконання етапів та термінів, а також налагодження належного контролю за дотриманням термінів виконання зазначених у документі рішень.

Використані джерела інформації:

1. Піддубна Л.П. Документування управлінської діяльності та планування роботи колегіальних органів влади на регіональному рівні; Порядок підготовки, проведення та документальне оформлення апаратної наради та колегії районної (обласної) державної адміністрації / Основи регіонального управління в Україні : підручник // за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Рекомендовано МОН України. – К.: НАДУ, «Фенікс», 2012. – с 341- 360; 360 - 367.
2. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування. Навчальний посібник. Рекомендовано МОН. - Київ, ЦУЛ, 2007. – 360 с.
3. Діловодство в органах місцевого самоврядування : монографія / Т.В. Іванова, Л.П. Піддубна, В.В. Павлюк, А.П. Лелеченко ; за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – Київ: НАДУ, 2009. - 164 с.
4. Діловодство в місцевих органах влади : навч. посіб./ авт.-упоряд. : Т.В. Іванова, А.П. Лелеченко, Л.П. Піддубна та ін. ; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого Навчальний посібник. Рекомендовано МОН України. - К. : НАДУ, 2010 – 212 с.

Рецензент: Іванова Т.В., д.держ.упр., професор.

УДК 378.1

Прилуцька О.А.,

докторант

Академії муніципального управління

НАЦІОНАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ ЯК ПОКАЗНИК ДЕРЖАВНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

У статті аналізується національна концепція вищої юридичної освіти як показник управлінської культури, яка базується на міжнародному досвіді організації вищої освіти

The article deals with the analysis of the national concept of law education concerning it as the indicator of management culture basing on the international experience of higher education organization.

В статье анализируется национальная концепция высшего юридического образования как показатель управленческой культуры, основанная на международном опыте организации высшего образования.

Постанова проблеми у загальному вигляді. Створення законодавчої основи для цивілізованого розвитку держави – принципово значна умова. Існування і еволюція України як суверенної держави вимагає своєчасного оновлення тих моделей соціальних відносин соціуму, які дозволять досягнути цілей держави і суспільства в ситуаціях світу, який глобально змінюється. Звідси принципово значущою стає проблема управлінських кадрів, здатних вирішувати проблеми у нових правових умовах, тобто проблема реформування застарілої системи підготовки фахівців-правознавців як для законотворчої, так і для правозастосовної практики. Саме за допомогою юридичної освіти здійснюється підбір і рекрутування кадрів, здатних «працювати» в новій правовій системі, зберігаючи її