

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ  
ДОКУМЕНТОЗНАВСТВА, БІБЛІОГРАФОЗНАВСТВА  
ТА БІБЛІОТЕКОЗНАВСТВА**

**С. Г. Кулешов**

*доктор історичних наук  
Український НДІ архівної справи  
та документознавства  
м. Київ*

**ДОКУМЕНТАЦІЙНІ РЕСУРСИ ІНФОРМАЦІЙНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ  
У МІСЦЕВОМУ ОРГАНІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Розвиток інфраструктури та формування певних традицій державного управління в Україні і водночас наявність постійних змін у його змісті зумовлюють актуальність розроблення високо-ефективних методів інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень в органах державної влади. Слід зауважити, що організація та процеси такого інформаційного забезпечення неодноразово розглядалися в наукових публікаціях, у вузівських навчальних виданнях, практичних посібниках. Причому ці питання у досить численній кількості спеціальних видань ще донедавна аналізувалися з позицій: а) науково-інформаційної діяльності; б) інформаційно-документаційного забезпечення управління; в) інформатизації. Стисло охарактеризуємо дані засади.

*Науково-інформаційна діяльність* (НІД) – це організація інформаційного забезпечення управління інформаційними органами (галузевими, територіальними, службами науково-технічної інформації підприємств, установ, організацій тощо) та бібліотеками, що виконують їх функції. Ця діяльність традиційно зосереджується на так званому інформаційному режимі диференційованого обслуговування керівництва (ДОК), де увага концентрується, переважно, на визначенні інформаційних потреб керівників, формах їх задоволення за допомогою аналітико-синтетичного опрацювання первинних та вторинних видань, інших джерел інформації (у тому

числі й електронних), створенні за результатами такого опрацювання нових інформаційних документів, у цілому інформаційних ресурсів ДОК тощо<sup>1</sup>. Інноваційним проявом НІД в інформаційному забезпеченні вищих та центральних органів державної влади України є на сьогодні діяльність Служби інформаційно-аналітичного забезпечення Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського та Національної парламентської бібліотеки України, що асоціюється з досвідом деяких країн з високим рівнем розвитку економіки, де такі функції виконують найбільші в країні бібліотеки. Як позитив слід відзначити також активізацію діяльності у цьому напрямі Українського інституту науково-технічної і економічної інформації.

*Інформаційно-документаційне забезпечення управління (ІДЗУ)* за радянських часів розглядалося у дослідженнях та навчальних посібниках фахівців Московського історико-архівного інституту фактично тільки з позицій діловодства, тобто власне як документаційне забезпечення управління<sup>2</sup>. Це була дуже цінна інновація, яку, на жаль, у подальшому не було розвинено, навіть не зважаючи на те, що у цьому інституті у 1980-х роках було розпочато підготовку фахівців з науково-технічної інформації. Безперечно, поєднання принципів НІД та ІДЗУ мало дати позитивний ефект.

*Інформатизація* на сьогодні, так би мовити, “офіційно” вважається основним засобом організації інформаційного забезпечення управління в органах державної влади<sup>3</sup>. Про це свідчить низка нормативно-правових актів, виданих вищими і центральними органами державної влади в останні роки<sup>4</sup>. Фактично основним чинником покращення діяльності служб інформаційно-аналітичного забезпечення в місцевих органах державної влади є його оснащення комп’ютерною технікою та наявність можливості її обслуговування<sup>5</sup>.

На нашу думку, підвищення ефективності інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень в органах влади має досягатися через поєднання вищезазначених трьох напрямів. Можливо, що цей підхід не є новим, однак рівень його реалізації на сьогодні досить невисокий. Зокрема, він лише певною мірою проглядається у деяких дисертаційних дослідженнях та навчальних виданнях<sup>6</sup>. Його найбільш активне застосування можна відзначити лише у вузівській підготовці документознавців для органів державної влади, наприклад, у Київському національному університеті культури і мистецтв, Харківській державній академії куль-

тури, Державній академії керівних кадрів культури і мистецтв тощо. Розглянемо деякі аспекти інформаційно-документаційного забезпечення прийняття управлінських рішень у місцевому органі державної влади з урахуванням засад НІД та інформатизації.

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ця діяльність, безперечно, неможлива без її інформаційного забезпечення, і в цих органах влади склалися досить сталі його форми. Зрозуміло, що спектр інформаційних потреб (ІП) керівництва таких установ, наприклад, керівників апарату обласної державної адміністрації (ОДА), значною мірою відрізняється від складу ІП посадових осіб вищих органів державної влади, центральних органів виконавчої влади, державних служб тощо. Ці ІП тематично відображають універсальний характер напрямів діяльності ОДА, яка опікується організацією та функціонуванням всіх сфер соціальної діяльності в районах області. В основному це такі напрями<sup>7</sup>:

1. Соціальний захист населення\*.
2. Охорона здоров'я.
3. Промислове, сільськогосподарське, енергетичне та інше виробництво в регіоні.
4. Стан забезпечення паливно-енергетичними ресурсами.
5. Транспорт, зв'язок.
6. Трудові ресурси регіону.
7. Бюджет регіону.
8. Фінансово-кредитна система.
9. Рівень злочинності та діяльність правоохоронних органів.
10. Житлове будівництво в регіоні.
11. Стан приватизації в регіоні.
12. Охорона довкілля.
13. Надзвичайні ситуації в регіоні (природні катастрофи, техногенні аварії, їх наслідки, ліквідація, екологічний стан тощо).
14. Стан та організація торгівлі.
15. Житлово-комунальне, побутове обслуговування в регіоні.
16. Стан та організація освіти.

---

\* Напрями не ранжовано за пріоритетністю.

17. Робота з молоддю, демографічна ситуація в регіоні.
18. Культурно-освітня робота, діяльність спортивних організацій.
19. Діяльність партій та політичних рухів.
20. Професійні спілки.
21. Конфесійна ситуація в регіоні.
22. Діяльність міграційних служб.
23. Організація виборів органів влади та місцевого самоврядування.
24. Статистика (результати діяльності статистичних органів).

Безперечно, що цей перелік не вичерпує склад можливих напрямів, якими опікується ОДА. Слід зауважити, що більшість з них відображені також у змісті пріоритетних державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку регіону, національно-культурного розвитку корінних народів і національних меншин, охорони довкілля тощо. Виконання цих програм, а також інших директивних документів, нормативно-правових актів (законів України, постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів і розпоряджень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо), що безпосередньо стосуються діяльності ОДА, роботи, спрямованої на забезпечення належного рівня життя та трудової діяльності населення районів, постійно знаходиться під контролем керівництва адміністрації. Потреби в такій інформації керівництва ОДА можна назвати постійними. Також до постійних потреб можна віднести потреби в систематичному наданні інформації про основні життєво важливі показники діяльності районів, зокрема, економічні, із забезпечення паливно-енергетичними ресурсами, водопостачання або екологічного захисту, виконання розпоряджень голови адміністрації, рішень засідань колегії, інших організаційно-розпорядчих документів адміністрації, її апарату, а також про загальний стан виконання листів із зверненнями громадян (пропозицій, заяв, скарг), зміни у нормативно-правовій базі, що стосується напрямів роботи ОДА тощо.

Іншими групами інформаційних потреб керівництва ОДА є періодичні та ситуативні. До періодичних можна віднести передбачувані потреби, що виникають у певні періоди діяльності ОДА, наприклад, у зв'язку з необхідністю проведення планованих засідань колегії адміністрації, нарад у голови адміністрації, інших зібрань, які потребують певного інформаційного забезпечення, під

час організації і проведення кампаній з виборів до Верховної Ради України, Президента України, інших заходів, а також у звітний період. Ситуативні – це інформаційні потреби, що виникають під час реалізації адміністрацією незапланованих, непередбачуваних заходів. Наприклад, у разі надання їй доручень Президентом України, Кабінетом Міністрів України або депутатських запитів чи виникнення надзвичайних ситуацій в області у зв'язку із стихійними лихами, техногенними аваріями, епідеміями, економічними кризовими явищами, іншими надзвичайними ситуаціями, що загрожують здоров'ю і життю людей. Однак ситуативними є і потреби, що не пов'язані із якимись масштабними діями, а є повсякденними щодо надання фактографічної інформації довідкового характеру.

Не тільки зміст інформаційних потреб керівників органів державної влади, але й, як відомо, організація їх забезпечення значною мірою відрізняється від роботи із виконання інформаційних запитів керівників підприємств, установ, організацій. Йдеться не про формальні назви режимів інформування; вони власне ті ж самі, зокрема, “запит–відповідь”, “диференційоване обслуговування керівників”, планове усне та наочне інформування працівників (хоча, наприклад, такі режими, як вибіркове поширення інформації або плановий випуск інформаційних видань в ОДА, практикуються значно менше), а фактично про інформаційні ресурси такого забезпечення. Подібність тут існує лише під час систематичного надання керівництву інформації з джерел масового інформування або спеціальних видань (преса, Інтернет, офіційні збірники нормативно-правових актів, наукові, навчальні, рекламні та інші довідкові видання тощо). Наприклад, в ОДА інформаційні огляди публікацій у місцевій пресі для керівництва адміністрації готує її прес-служба (яка часто функціонує на правах структурного підрозділу). У даному разі, як і в традиційній науково-інформаційній діяльності, джерелами виконання інформаційних запитів або задоволення інформаційних потреб при ініціативному інформуванні є комп'ютерна інформація Інтернет, фонди видань самої адміністрації (іноді вони існують, як складові довідково-інформаційних фондів її інформаційного органу або фонду її бібліотеки), де провідне місце посідають масові та спеціальні політичні й економічні видання, збірники нормативно-правових актів, а також нові надходження періодики до інших бібліотек, зокрема обласної.

Основним джерелом для виконання інформаційних запитів

керівництва в ОДА є її документаційний фонд, що складається зі службових документів переважно управлінського характеру, а також довідковий апарат до цього фонду. Причому використовується інформація всіх трьох документальних потоків – вхідних, внутрішніх та вихідних документів. Найбільш масовим видом інформаційних запитів є ситуативні фактографічні, що виникають, як вже зауважувалось, повсякденно і надаються письмово дорученнями керівництва ОДА або усно працівникам структурних підрозділів, служби діловодства чи референтам. Такі запити можуть потребувати підготовки інформаційного документа – фактографічної довідки, фактографічної таблиці, де зведені кількісні показники, а також виконаних на їх підставі певних розрахунків. Іноді для виконання такого запиту слід звернутися до районних адміністрацій. Така інформація (як уточнення певних даних, наприклад, про надсилання конкретного листа або іншого документа, дата його відправлення, реєстраційний номер) може надаватися керівництву чи виконавцю доручення усно.

Інформаційні запити керівництва ОДА, пов'язані із виконанням доручень вищих і центральних органів державної влади, депутатських запитів, часто потребують підготовки на підставі інформації документаційного фонду адміністрації аналітичних ретроспективних довідок (можуть оформлюватись, як доповідні записки), аналітичних оглядів. Як правило, такий інформаційний документ створюється на підставі аналітико-синтетичного опрацювання інформації листування, доповідних записок, звітних й інших документів щодо виконання адміністрацією області (районними державними адміністраціями) окремих нормативно-правових актів, забезпечення взаємодії для реалізації певних заходів з органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами. Часто існує необхідність підготовки прогностичних аналітичних оглядів, які створюються на підставі інформації, наданої райдержадміністраціями. В документаційному фонді ОДА також зберігаються довідки, висновки, акти, інші документи, які містять результати перевірок, здійснених юридичним відділом адміністрації, щодо відповідності чинному законодавству розпорядчих документів райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування. Для полегшення такої аналітичної діяльності в ОДА створюють кодифікаційні картотеки і покажчики законодавчих актів та інших нормативних документів (наказів, інструкцій, правил тощо).

Інформація документаційного фонду ОДА є інформаційним ресурсом для періодичного створення інформаційних документів (аналітичних довідок, оглядів, доповідей) щодо виконання законодавчих актів, загальнодержавних та регіональних програм, підготовки та виконання бюджетів, угод про економічне та культурне співробітництво з різними регіонами України та зарубіжними країнами, взаємодії з Верховною Радою України, її комітетами з питань діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Як правило, щотижня для керівництва ОДА готується інформація про виконання в ОДА надісланих до неї документів органів вищого рівня, листів із зверненнями громадян. Аналітичні інформаційні документи (аналітичні довідки, огляди, доповіді, статистичні зведення) створюють в ОДА у звітний період на базі отриманих звітних документів про роботу від райдержадміністрацій, виконавчих органів місцевого самоврядування, а також безпосередньо управлінь, відділів та інших структурних підрозділів самої адміністрації.

Проекти аналітичних документів, що надаються для ознайомлення керівництву, часто містять варіанти рішень, висновків, пропозицій тощо. У справах документаційного фонду ОДА такого роду аналітичні документи, прийняті керівництвом, часто зберігають з документами, що були джерелами їхнього змісту. Це можуть бути, наприклад, статистичні дані, результати перевірок, соціологічного опитування, архівні довідки тощо.

Реалізацію напрямів інформаційної діяльності в ОДА має здійснювати її інформаційна служба. Відповідно до Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" (чинний від 23 вересня 1997 р.) інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації. На сьогодні в апараті ОДА такі функції розподілені між відділом інформаційно-комп'ютерного забезпечення (часто його називають, як вже зазначалося, службою інформаційно-аналітичного забезпечення) та прес-службою. Слід зауважити, що комп'ютеризація інформаційного забезпечення функціонування ОДА все більше ув'язується із загальною комп'ютеризацією діловодства, зокрема функціонування в адміністрації системи автоматизації (електрон-

ного) діловодства та документообігу. Вже традиційними є функціонування окремих елементів таких систем, зокрема, баз даних, в яких зафіксовано інформацію реєстраційних карток вхідних, вихідних та внутрішніх документів, реєстраційних карток законодавчих та інших нормативно-правових актів, що використовують для виконання фактографічних запитів, підготовки інформаційних документів. Досить суттєві зміни в організації інформаційного забезпечення в ОДА мають статися у результаті впровадження законів України “Про електронні документи та електронний документообіг” та “Про електронний цифровий підпис”. Реалізація цих законів та підзаконних актів має зрушити нарешті вирішення питання щодо створення єдиної електронної мережі, що буде поєднувати вищі, центральні та інші органи виконавчої влади (принаймні на першому етапі нижчим рівнем тут має стати ОДА). Це, по-перше, дозволить оперативно вирішувати питання щодо надання й отримання управлінської та аналітичної інформації на будь-якому рівні мережі. По-друге, це створить умови щодо організації об’єднаних електронних інформаційних ресурсів – документаційних, архівних та бібліотечних, державних органів (зрозуміло, враховуючи умови безпеки та наявності рівнів доступу). Така інформаційна база дасть можливість інформаційно-аналітичним службам цих органів більш ефективно виконувати свої функції. На сьогодні, наприклад, елементи даної мережі представлені у вигляді сайтів органів державної влади в Інтернет, хоча, зрозуміло, при існуванні певних можливостей використання їх у внутрішньовідомчій діяльності, вони все ж представляють засіб масового інформування з відповідними обмеженнями щодо надання відомостей службового характеру.

<sup>1</sup> Як приклад, можна навести публікацію: *Бирбраер В.М.* Информационное обеспечение органов государственной власти и управления на основе новых информационных технологий // *Информация і ринок*. – 1994. – №2. – С. 20–25.

<sup>2</sup> Див., зокрема: *Соколов А.В.* Совершенствование информационного обеспечения управления на основе унификации документов с использованием классификаторов информации: история, современное состояние (на примере торговой потребительской кооперации СССР) : Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1984. – 27 с.; *Овчинникова Н.В., Степанов Е.А.* Информационное обеспечение управления (унификация систем документации) : Учеб. пособие. – М., 1979. – 82 с.; *Степанов Е.А.* Теория и методика информационного обеспечения управления: Учеб. пособие. – М., 1984. – 98 с.



<sup>3</sup> Така орієнтація вже була відчутною в останні роки існування СРСР і нині є однією з провідних, судячи з публікацій у журналі “Научно-техническая информация” (м. Москва) в Російській Федерації. Певною мірою, зміст даної діяльності узагальнено представлено у виданні: *Никитов В.А. и др. Информационное обеспечение государственного управления /* Под ред. Ю.В. Гуляева. – М., 2000. – 415 с.

<sup>4</sup> Це зокрема, Указ Президента “Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади” від 14 квітня 2000 р., № 887/200, “Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р., № 3), “Порядок використання комп’ютерних програм в органах виконавчої влади” (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р., №1433) тощо.

<sup>5</sup> *Бутко М.* “Підгрунття управлінських рішень” // Урядовий кур’єр.– 2001. – 31 жовт.

<sup>6</sup> *Орлов П.І., Луганський О.М.* Інформаційні системи та технологія в управлінні, освіті, бібліотечній справі : Наук.-практ. посіб. – Донецьк, 2004. – 292 с.; *Кулицький С.П.* Основи організації діяльності у сфері управління. – К., 2002. – 224 с.; *Марчук Ю.М.* Забезпечення регіональних органів управління ситуативною інформацією: бібліографознавчий підхід: Авторф. дис. ... канд. пед. наук . – К., 2003. – 21 с.

<sup>7</sup> Перелік певною мірою доповнює поданий у статті: *Дорофійенко В.В.* Підсистема “Социальная сфера” в системі інформаційного забезпечення органа державного управління// Інформація і ринок. – 1995. – № 1. – С. 29–31.