

Список використаних джерел:

1. Административное право зарубежных стран / Гудошников Л. М., Жданов А. А., Козырин А. К. и др. – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
2. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навчальний посібник / Макарчук В. С. – Вид. 4-те, доп. – К. : Атіка, 2004. – 616 с.
3. Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина. – М. : СПАРК, 1996. – 221 с.
4. Конституция Японии от 3 ноября 1946 г. // Хрестоматия по новейшей истории. – М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1961. – Т. 3. – 378 с.
5. Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / Страшун Б. А. – М. : НОРМА ИНФРА-М, 2001. – Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии. – 656 с.
6. Noda Y. Introduction to Japanese Law / Noda Y. – Tokyo, 1984. – P. 76–78.
7. Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Норма, 2003. – 976 с.
8. Колтунова Н. В. Краткая характеристика правовой системы Японии : электронные текстовые данные (34000 bytes) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : nadzor.pk.ru/analit/show_atr.php?id=722. Sunday, 22 August 2004.



УДК 35.077.1:339.543

В. В. Ченцов, доктор історичних наук, професор кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України
С. П. Шапошник, старший викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

**КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ
В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ:
РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті розглядається процес керування документацією в управлінській діяльності митного органу, його інтегрування в управлінські системи та процеси, а також формування галузевої політики з керування документацією в митному органі.

Ключові слова: керування документаційними процесами; політика керування документацією; галузевий стандарт; документаційні процеси.

The process of records management in the management activity of the customs authority, its integration into management systems and processes, as well as the formation of industrial policy on records management in the customs authority are discussed in this article.

Key words: records management; records management policies; the industry standard; documentation processes.

© В. В. Ченцов, С. П. Шапошник, 2012

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах модернізації діяльності Державної митної служби України (далі – Держмитслужби) одним із пріоритетних напрямків, який потребує пильної уваги в частині вдосконалення змісту, запровадження сучасних тенденцій розвитку, є, без сумніву, галузь керування документаційними процесами. Наразі ця сфера характеризується наявністю певних проблем розвитку та функціонування. Частина з них стосується особливостей державного регулювання керування документацією, інші – організації конкретних процесів керування документацією, і, безперечно, це проблеми, пов'язані з формуванням змісту галузевого стандарту підготовки фахівців для Держмитслужби. Починаючи з 2004 р., в Україні запроваджено нові державні стандарти, якими встановлено вимоги до оформлювання документів у системі організаційно-розпорядчої документації, внесено зміни до терміносистеми, а також уведено в дію національний аналог міжнародного стандарту щодо інформації та документації. Окремо слід зазначити, що в Державній митній службі України протягом 2006–2011 рр. створено низку нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення процесів керування документацією, впорядкування роботи з документами, але не завжди ця робота мала системний характер, і зміни, які відбувались у сфері інформації та документації останнім часом, не повною мірою відбилися в діяльності митних органів. Також у запропонованому контексті потребують вивчення та аналізу проблеми, пов'язані з підготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців-митників з управлінського документування, адже посилення рівня якості службової діяльності посадових осіб митної служби, прийняття оптимальних управлінських рішень в умовах невизначеності та ризиків безпосередньо стосується процесів формування методологічних засад керування документацією в митному органі, визнання пріоритетності ролі і значення документа в управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дослідну базу напрямку, пов'язаного з вивченням сучасного стану та перспектив розвитку процесів керування документацією в системі державного управління, становлять праці таких українських та закордонних науковців, як І. Є. Антоненко, Л. В. Астахова, М. Бакклєнд, Б. Гурне, Н. Гончарова, В. Бездрабко, Т. В. Кузнецова, С. Г. Кулешов, Н. М. Кушнарєнко, М. В. Ларін, К. Леннон, Д. Маклеод, О. Ю. Мітченко, Ю. І. Палєха, Г. Райт, Д. Роудз, В. Т. Савицький, К. Хар, Ф. В. Хортон. Вагоме значення в розробці теоретико-методологічних засад функціонування й розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців мають наукові дослідження таких учених, як: Г. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, Л. О. Воронько, Н. М. Гринивецька, С. Д. Дубенко, С. В. Дубова, М. М. Їжа, Н. А. Липовська, В. І. Луговий, О. Ф. Мельников, Н. Р. Нижник, І. І. Нинюк, О. В. Матвієнко, О. Ю. Оболенський, В. М. Олуйко, С. М. Серьогін, С. Н. Синицина, С. Хаджирадєва та ін.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – розглянути і проаналізувати сучасний стан керування документаційними процесами в управлінській діяльності митних органів України та визначити шляхи його подальшого розвитку й удосконалення.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Зміни політичної та економічної ситуації в Європі обумовили до створення єдиного економічного простору, єдиного ринку для більшості європейських країн. Певним чином це змушує держави у складі Європейського Союзу відмовлятися від деяких національних особливостей господарювання, у тому числі й від національних систем управління документацією. Саме ці реалії зумовили потребу вироблення єдиного (міждержавного) стандарту з управління документацією ISO 15489-2001

“Інформація та документація – Управління документацією” (ISO 15489-2001 Information and documentation – Records management), який було прийнято Міжнародною організацією зі стандартизації 15 вересня 2001 р. і в якому керування документацією трактується як галузь управління, що відповідає за ефективний та систематичний контроль за створенням, прийманням, зберіганням, використанням, передаванням на зберігання та вилученням для знищення документів, включаючи процеси відбору, зберігання в документальній формі свідчень та інформації про ділову діяльність [1]. Саме стандартизація політики та процедур управління документацією забезпечує наявність належної уваги процесам ведення документації та зберігання всіх документів, а використання стандартної методики і процедур – більш швидкий та ефективний пошук документної інформації. І це насамперед стосується управління документами всіх видів та на всіх носіях, створених або отриманих будь-якою організацією в процесі її діяльності, а також фізичними особами (суб’єктами підприємницької діяльності), які створюють та працюють з документами [2]. Управління документацією розглядається в міжнародному стандарті ISO 15489-2001 як частина системи управління якістю, що базується на вимогах стандартів ISO 9001 та ISO 14001 [2]. На базі стандартів ISO серії 9000 розроблено і набули чинності національні стандарти системи якості. Слід зазначити, що зміст ділових процесів, описаних у стандарті ISO 15489-2001, та технологічні аспекти організації роботи з документами, визначені низкою вітчизняних нормативно-правових актів, суттєво не відрізняються, але нормативно-методична база організації справочинства в Україні стосується або окремих питань роботи з документами та окремих груп документів, або певних видів установ. Звичайно, в інтересах держави організувати управління документацією уніфіковано, за єдиними правилами. Безперечно, запровадження положень стандарту ISO 15489-2001 в українську модель організації роботи з документами потребує виваженого підходу, узгодження з наявною в Україні нормативно-правовою базою в галузі інформації та документації. Міжнародні стандарти якості серії ISO є, в тому числі, й еталоном якості організації митної справи.

Сучасна система управління установами та організаціями висуває нові вимоги до документів та служб, відповідальних за їх створення, обіг та зберігання. Однаковою мірою це стосується і керівників, і персоналу, що безпосередньо відповідає за підготовку документів та організацію роботи з ними. Традиційне поняття “справочинство” все більше поступається новим, більш точним термінам “документаційне забезпечення управління”, “керування документаційними процесами”. Виникнення терміна “документаційне забезпечення управління” обумовлене зміною організаційно-технічної основи справочинства завдяки активному впровадженню у сферу роботи з документами сучасних інформаційних технологій створення, обробки, накопичення, зберігання, пошуку й використання інформації в управлінні. Наразі ці нові поняття охоплюють не тільки організаційно-розпорядчі документи, але й усю документацію, яка застосовується в установі, а також інформаційні ресурси – реєстри, бази і банки даних, інтернет-сайти. Окремо слід зауважити, що управлінське рішення приймається не тільки на основі організаційно-розпорядчого документа, воно передбачає аналіз усієї інформації, що стосується змісту питання. Чим ширше коло такої інформації, доступної керівникові в реальному режимі часу, тим вища ймовірність успішного розв’язання проблеми.

Розглядаючи сучасний стан керування документаційними процесами в управлінській діяльності митних органів України, треба проаналізувати передусім **політику його організації**, яку формує передусім чинна нормативно-методична база, що представлена законодавчими актами України, зокрема законами “Про Національний архівний фонд і архівні установи”, “Про звернення громадян”, “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”, підзаконними нормативно-правовими актами – урядовими постановами у сфері інформації та документації, пра-

Механізми державного управління

вовими актами органів виконавчої влади (міністерств, комітетів, служб) загальногалузевого та відомчого характеру, правовими актами нормативного та інструктивного характеру, методичними документами організацій, державними стандартами, уніфікованими системами документацій. Основним документом, який регламентує документаційні процеси в митних органах, є Інструкція з діловодства в митній службі України, введена в дію наказом Держмитслужби від 28.12.2002 № 747. Але у зв'язку з утратою чинності Постанови Кабінету Міністрів України від 17.10.1997 № 1153 “Про затвердження Примірної Інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” і запровадженням Постановою Кабінету Міністрів від 30.11.2011 № 1242 нової форми типової Інструкції з діловодства в центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади Інструкція з діловодства в митній службі України в подальшому зазнаватиме змін. Нині нею встановлено такий перелік документаційних процесів: документування управлінської діяльності в митних органах; прийняття, розгляд, реєстрація документів; складання та оформлення службових документів; порядок оброблення й надсилання вихідних документів; складання номенклатур і формування справ; підготовка справ до зберігання та використання. Порядок організації та здійснення контролю за виконанням документів, організація документування за зверненнями громадян та правила роботи з наказами у Держмитслужбі встановлюються окремим наказом.

Отже, основні нормативно-правові акти, що стосуються формування та запровадження політики керування документаційними процесами в Держмитслужбі:

- наказ Держмитслужби від 13.01.2006 № 14 “Про введення в дію Переліку документів, що утворюються в митних органах України, спеціалізованих митних установах та організаціях із зазначенням строків зберігання”;
- наказ Держмитслужби від 28.02.2006 № 153 “Про затвердження Рубрикатора нормативно-правових актів, що застосовуються при здійсненні митної справи, і класифікації законодавчих, інших нормативно-правових актів з питань митної справи та листів Державної митної служби”;
- наказ Держмитслужби від 22.10.2007 “Про затвердження Регламенту Державної митної служби України”;
- наказ Держмитслужби від 18.08.2008 № 910 “Про затвердження Порядку проходження документів, адресованих керівництву Держмитслужби”;
- наказ Держмитслужби від 04.12.2008 № 1365 “Про затвердження Положення про експертну комісію Держмитслужби України та її складу”;
- наказ Держмитслужби від 01.06.2009 № 520 “Про затвердження Порядку підготовки наказів у митній службі України”;
- наказ Держмитслужби від 14.09.2009 № 855 “Про затвердження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях”;
- наказ Держмитслужби від 01.07.2009 № 620 “Про затвердження Примірного положення про відділ організаційного та документального забезпечення”;
- наказ Держмитслужби від 27.07.2010 № 828 “Про затвердження Порядку організації та здійснення контролю за виконанням документів у Державній митній службі України”;
- наказ Держмитслужби від 08.04.2011 № 298 “Про затвердження Тимчасового порядку організації, розповсюдження та використання електронного цифрового підпису в митній службі України”;
- наказ Держмитслужби від 07.07.2011 № 580 “Про затвердження Положення про Організаційно-розпорядчий департамент Держмитслужби”.

Механізми державного управління

У митному органі діяльність підрозділу – відділу організаційного та документального забезпечення – визначено за такими основними напрямками:

- 1) організація та ведення діловодства, архівної справи, робота зі зверненнями громадян та контроль виконавської дисципліни;
- 2) організаційне, дорадче забезпечення діяльності керівника митного органу, моніторинг та контроль поточного планування та звітності;
- 3) питання взаємодії митних органів з громадськістю та засобами масової інформації.

Координація роботи, методологічне та консультативне забезпечення діяльності відділу здійснює організаційно-розпорядчий департамент Держмитслужби, до складу якого входять управління справами, управління з питань організаційного забезпечення та сектор з питань взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю. Характеризуючи основні напрямки діяльності відділу організаційного та документального забезпечення, можна зробити висновок, що така важлива для документального процесу функція контролю за виконанням управлінських рішень практично розподілена між компетенціями двох управлінь, хоча в митному органі всі контрольні функції здійснюються централізовано в одному підрозділі. Окремо слід наголосити на підпорядкованості відділів організаційного та документального забезпечення. Згідно з нормативними документами ці підрозділи підпорядковуються керівникові митного органу або його заступнику. У цьому слід залишити підпорядкованість за керівником, оскільки функціонування відділів організаційного та документального забезпечення більшою мірою пов'язане з діяльністю саме керівника митного органу. Щодо самої організації керування документальними процесами в митному органі, то доцільним було б запровадження до змісту посадових інструкцій працівників окремих вимог, які стосуються роботи з документами, етичних правил поведіння з ними. Також потребує створення альбому уніфікованих форм документів, що застосовуються в діяльності митного органу. Це дозволить системно забезпечити якість управління та надання послуг у митній діяльності.

Адаптація методології стандарту ISO 15489 “Інформація та документація – керування документальними процесами” та його національного аналогу ДСТУ 4423-2:2005 “Керування документальними процесами” до чинної в Україні нормативно-методичної бази у сфері інформації та документації дозволяє змінити методологію роботи з документами. Насамперед це стосується їх якості, впорядкування термінології галузі, відповідальності виконавців на всіх ланках управління, підвищення рівня кваліфікації осіб, які працюють з документами. В Україні практичну підготовку фахівців з управлінського документування нині суттєво обмежено. Зрозуміло, що в умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства роль документа в системі управління набуває важливого значення. Часткові знання про документи майбутні фахівці наразі здобувають під час вивчення дисципліни “Українська мова” (за професійним спрямуванням). Можна погодитися з тим, що мова і документ – взаємопов'язані речі, але системні знання про документальні процеси в майбутніх фахівців не формуються. Чомусь панує думка про те, що операцій з документами можна навчитися безпосередньо у процесі роботи, так би мовити “набити руку”. Але не секрет, що навіть провідні фахівці розгублюються, коли їм доводиться оперативної й кваліфіковано підготувати письмове розпорядження, а на підготовку наказу витратити чимало часу. Нерідко документи страждають на марнослів'я, дублювання даних, велику кількість зайвих показників.

Однією з прерогатив процесу модернізації кадрового потенціалу митної служби України є, насамперед, якісна та комплексна система професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців-митників. Посадовець митної служби – це, перш за все, професійно компетентний, конкурентоспроможний державний службовець, якому властива професійна мобільність у прийнятті організаційно-управлінських рішень як на відповідних етапах тих чи інших митних процедур, так і в адміністративній діяльності.

Досліджуючи проблеми розвитку і вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Н. А. Липовська зазначає, що зміст професійного навчання службовців має визначатися оновленими державними, галузевими стандартами і стандартами навчальних закладів системи професійної підготовки, а також сукупністю компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування, професійно-кваліфікаційними характеристиками посад, вимогами й потребами органів державної влади й органів місцевого самоврядування, освітньо-професійними та професійними програмами вищої та післядипломної освіти [3, 101]. Одним із пріоритетних завдань для системи професійної підготовки стає формування нового змісту навчання, виходячи з його цільового спрямування, завдань і функцій органів державної влади [3, 100].

Особливе місце у виконанні службових обов'язків посадових осіб митної служби України належить операціям із документами. Як правило, це документи з різних уніфікованих систем документацій, які можуть бути представлені різними класифікаційними ознаками та групами, техніками створення й зображення. У зв'язку із цим однією з вимог щодо оцінки професійної діяльності посадових осіб митної служби має бути оцінка стану роботи зі службовою документацією, яка повинна ґрунтуватися на таких чинниках оцінювання: якості, системності, комплексності. Це стосується якості та оперативності вивчення та аналізу змісту документа, системності у прийнятті конкретних управлінських рішень щодо змістової складової документа, якості та оперативності виконання, підготовки й оформлення, системності та послідовності у здійсненні контролю за виконанням, а також зберіганням і використанням.

Ведучи сучасну підготовку фахівців для митної системи України, не можна не зважати на потребу надання знань з процесів керування документацією, оскільки оцінка професійних можливостей, службової відповідності посадових осіб митної служби будь-якої ланки управління має здійснюватися й на підставі організації роботи з документами, етичних принципів керування документацією та інформацією. При цьому можуть виявлятися такі особистісні риси, як акуратність, скрупульозність, відповідальність, організованість, уважність, суворе дотримання інструкцій, настанов, вказівок, ділова спрямованість і, навпаки, непунктуальність, ненадійність у роботі, недисциплінованість, безладність.

Запровадження в систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців дисципліни "Документаційне забезпечення управління" (ДЗУ) має свій позитивний досвід. Наприклад, у Російській академії державної служби при Президенті та її філіях особливо успішно триває підготовка з документознавства та документаційного забезпечення управління, що тематично передбачає вивчення документа як засобу реалізації управлінських функцій, нормативно-правової бази ДЗУ, сучасних технологій в інформаційно-документаційному забезпеченні, документної лінгвістики, питань захисту інформації тощо [4]. Починаючи з 2004 р., у Державній митній службі України до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації введено професійно-орієнтовану дисципліну "Документаційне забезпечення управління в митній службі України", яка викладається в Академії митної служби України в контексті таких напрямків: управлінського, документознавчого, правового, лінгвістичного, комп'ютерно-технологічного [5]. Слід зазначити, що зазначена дисципліна могла б увійти з низкою інших дисциплін митного спрямування в концепцію розроблення галузевого стандарту з митної справи.

На жаль, актуальність знань, що безпосередньо стосуються виконання посадових обов'язків і формування професійної компетенції в системі підготовки управлінських кадрів, підвищення рівня їх кваліфікації відповідно до вимог часу й ринку праці, не завжди пріоритетна.

Процеси оптимізації системи кадрового забезпечення, формування якісного потенціалу державних службовців-митників можливі за умови оновлення змісту професійної підготовки,

запровадження до нормативної складової освітньо-професійних програм підготовки державних службовців, зокрема дисципліни “Керування документаційними процесами”, оскільки роль професійного навчання – важлива складова у вирішенні кадрових питань.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, аналіз реального стану й окреслення подальших перспектив розвитку процесів керування документацією в управлінській діяльності митних органів свідчить, що важливим фактором у формуванні концептуальних засад з керування документаційними процесами є визначення галузевої політики і стандартів. Керування документаційними процесами – це частина системи управління якістю та послуг, адаптація митної діяльності до вимог сучасної стандартизації в частині керування документацією дозволить оптимізувати процеси документотворення в митному органі, підвищити рівень його нормативного, методичного і наукового забезпечення, дасть можливість інтегрувати керування документацією в управлінські системи та процеси, а надання різних послуг, пов'язаних з керуванням та застосуванням документації, зробити якісними. Також прискіпливої уваги потребують процеси підготовки та підвищення кваліфікації фахівців з митної справи в частині управлінського документування. Існує необхідність у формуванні професійних стандартів підготовки митників, інших категорій державних службовців, в яких би керування документаційними процесами вивчалось як обов'язкова дисципліна, покликана забезпечувати необхідний рівень професійної компетенції державних службовців щодо процесів документування в управлінській діяльності.

Список використаних джерел:

1. Національний стандарт ДСТУ 4423-1:2005 “Інформація та документація. Керування документаційними процесами”. – К. : Держспоживстандарт України, 2007. – Ч. 1. Основні положення. – С. 3.
2. Антоненко І. Національний стандарт “Інформація та документація – керування документаційними процесами” невдовзі набуде чинності / І. Антоненко // Секретар-референт. – 2006. – № 08 (45). – С. 20.
3. Липовська Н. А. Напрями підвищення якості професійної підготовки державних службовців / Н. А. Липовська // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2009. – № 1 (1). – С. 100–101.
4. Документоведение и ДОУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rags.ru/node/2995>.
5. Шапошник С. П. Керування документаційними процесами як складова у формуванні професійної компетенції посадових осіб митної служби України / Шапошник С. П. // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Магістр, 2010. – С. 176.