

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 10, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 651.92+352

П. І Гаман,
д. держ.упр., доц.,
Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

СТАТУС ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЇ

Анотація. Досліджено понятійно-термінологічний апарат документаційного забезпечення управлінської діяльності. Сформовано систему принципів документаційного забезпечення управління.
Annotation. The concept-terminology vehicle of the document providing of administrative activity is explored. The system of principles of the document providing of management is formed.

Постановка проблеми.

Документаційне забезпечення управління, безперечно, є важливим фактором, який суттєво впливає як на процес, так і на результат управління. Однак визначення місця, ролі, значення документаційного забезпечення управління серед інших функцій неможливе без з'ясування питання про класифікацію функцій державного управління, адже у науковій літературі зустрічаються різні підходи до вирішення цієї проблеми, через що переліки функцій управління та об'єднання їх у певні групи залежно від сукупності ознак класифікації не завжди однакові. За одними і тими ж ознаками класифікації одні автори поділяють функції державного управління на дві, інші – на три чи більше груп, відносячи іноді навіть одні і ті ж функції до різних груп.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомим внеском у наукову розробку теоретико-методологічних проблем даної теми є праці таких науковців як В.Д.Банасюкевич, А.В.Слпатьєвський, М.П.Лющенко, І.А.Корнілаєва, Т.В.Кузнецова, Н.М.Кушнаренко, М.В.Ларін, Я.З.Лівшиць, К.Г.Міт'єв, А.М.Сокова та інших вчених. При з'ясуванні місця і ролі інформації та документа у державному управлінні, статусу документаційного забезпечення у системі функцій державного управління теоретико-методологічною основою нашої роботи стали праці, авторами яких є В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, М.І.Басаков, Б.Гурне, В.П.Кашепов, В.А.Кудряев, В.Я.Малиновський, О.А.Машков, А.Ф.Мельник, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнський, Г.Райт та інші науковці. Підходи, що виклали у своїх працях Я.С.Калакура, Ю.І.Палеха, В.В.Світлична, використані нами у процесі формування нашого бачення наукового осмислення історичного досвіду діловодства та вироблення пропозицій щодо періодизації історії діловодства в Україні.

Постановка завдання.

- дослідити понятійно-термінологічний апарат документаційного забезпечення управлінської діяльності;
- сформулювати систему принципів документаційного забезпечення управління.

Виклад основного матеріалу.

Опираючись на світову практику і теорію державного управління, Н.Р.Нижник і О.А.Машков серед функцій державного управління виділяють загальні, спеціальні та забезпечуючі. Трактуючи загальні функції як такі, що характерні для будь-якого управлінського процесу, ці автори відносять до даної групи такі функції як планування, організація, регулювання, робота з персоналом, контроль. Виходячи з того, що види і зміст спеціальних функцій управління обумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління, зазначені науковці називають ці функції основними або головними, так як для їх реалізації утворюються системи управління. До забезпечуючих (допоміжних) функцій за класифікацією Н.Р.Нижник і О.А.Машкова належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодства [8, с.82,83,95].

Дещо схожі з поглядами Н.Р.Нижник і О.А.Машкова щодо класифікації функцій державного управління за критерієм змісту, характеру і обсягу впливу погляди Г.В.Атаманчука, колективу авторів у складі А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнського, А.Ю.Васіної, Л.Ю.Гордієнко. Так, Г.В.Атаманчук відносить до загальних ті ж самі функції, що й Н.Р.Нижник і О.А.Машков, однак другу групу функцій називає не спеціальними, а специфічними, виділяючи у їх складі особливу підгрупу, до якої, поряд з іншими, включає інформаційне забезпечення [1, с.58–61]. Вважаючи, як і Н.Р.Нижник та О.А.Машков, загальними такі функції, які мають місце практично у будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади з об'єктами управління, А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнський, А.Ю.Васіна та Л.Ю.Гордієнко до цієї групи функцій управління додатково відносять ще аналіз та облік, а щодо виділеної ними групи спеціальних функцій їхні погляди збігаються з поглядами Н.Р.Нижник та О.А.Машкова. На відміну від останніх, зазначений вище колектив авторів третьої групи функцій державного управління не виділяє [4, с.86–88].

Класифікуючи функції державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні, В.Я.Малиновський до кожної з цих груп відносить певний перелік функцій, дає цим групам уточнюючі назви та їх обґрунтування, які розходяться з наведеними вище класифікаціями функцій державного управління. Так, якщо Н.Р.Нижник, О.А.Машков, Г.В.Атаманчук, А.Ф.Мельник і її співавтори загальними функціями вважають такі, які мають місце практично у будь-якій взаємодії державних органів між собою, є характерними для будь-якого управлінського процесу, відносячи до цієї групи функцій планування, організацію, регулювання, роботу з персоналом, контроль, аналіз та облік, то В.Я. Малиновський називає зазначені функції спеціальними або спеціалізованими [7, с.168]. Якщо зазначені вище автори основними або головними функціями державного управління вважають спеціальні функції, види і зміст яких обумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління, тобто функції, для реалізації яких і утворюються системи управління, то В.Я.Малиновський основними вважає загальні функції [7, с.154,155]. До третьої групи функцій державного управління, яку зазначений автор називає допоміжними або обслуговуючими, поряд із чотирма іншими він відносить функцію діловодства і документування [7, с.155]. Отже, із опрацьованих джерел видно, що при різних підходах до класифікації функцій державного управління і різних її результатах не в усіх класифікаціях функцій державного управління наявна функція, пов'язана з документуванням управлінської діяльності та роботою з документами. Зокрема, не визначають такої функції Г.Райт, колектив авторів начолі з А.Ф.Мельник, В.Г.Воронкова [3, с.94–98], Г.В.Атаманчук. Правда, останній автор в особливій підгрупі специфічних функцій управління називає інформаційне забезпечення, до якого поряд з іншими операціями над інформацією включає фіксацію, закріплення та поширення інформації, на підставі чого можна припустити, що під цими діями автор розуміє створення документів і роботу з ними [1, с.161,182]. Цілком зрозумілим є те, що ніхто з авторів не відносить діловодство до загальних чи, тим більше, до спеціальних функцій. Із проаналізованих джерел слідує, що у вітчизняній науці державного управління першість у вживанні терміна "діловодство" як назви функції державного управління, пов'язаної з документуванням управлінської діяльності та роботою з документами, належить Н.Р.Нижник і О.А.Машкову [8, с.95].

З огляду на те, що у зв'язку з активним впровадженням у діяльність, пов'язану зі створенням документів та організацією роботи з ними, комп'ютерних технологій, одночасно з терміном "діловодство" все частіше вживається термін "документаційне забезпечення", виділення Н.Р.Нижник і О.А.Машковим ряду функцій державного управління, у тому числі діловодства, у групу забезпечуючих (допоміжних) функцій державного управління, на відміну від групи допоміжних (обслуговуючих) функцій за класифікацією В.Я.Малиновського, на нашу думку, можна вважати таким, що більшою мірою відповідає сучасним підходам. Даючи допоміжним функціям, до яких В.Я.Малиновський відносить управління людськими ресурсами, фінансову діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, а також зв'язки з громадськістю, уточнюючу назву "обслуговуючі" [7, с.154,155,261], на нашу думку, автор цим самим дещо принижує статус цієї важливої групи функцій у системі функцій державного управління, не враховуючи як змін умов, у яких здійснюються ці функції, так і відповідних змін у змісті самих функцій. Не зовсім вдалими, на нашу думку, є і формулювання В.Я.Малиновським назви функції – "діловодство та документування" [7, с.155,238,261]. Адже відповідно до державного стандарту України ДСТУ 2732–94, який був чинним у період підготовки і виходу праці В.Я.Малиновського, документування – це створення документів, а діловодство – це діяльність, яка охоплює питання документування та організації роботи з документами у процесі управлінської діяльності [6, с.3,4].

Підсумовуючи дослідження зазначеного питання, на нашу думку, за критерієм змісту, характеру і впливу найбільш вдалою можна вважати класифікацію функцій державного управління на три групи: загальні, спеціальні (основні) та забезпечуючі (допоміжні) функції. Стосовно ж місця діяльності, пов'язаної зі створенням документів та організацією роботи з ними, у системі функцій державного управління, то віднесення її до групи забезпечуючих (допоміжних) функцій є цілком закономірним.

Кінцевим результатом державного управління має бути якісне та ефективне надання населенню державних послуг. Одним із важливих факторів досягнення такої мети є документальне забезпечення управління, яке, як і будь-який інший чинник, потребує належного наукового підходу до його організації. У зв'язку з цим дуже важливим є науково обгрунтоване визначення низки таких спільних рис, єдиних, загальних і обов'язкових правил, за умови дотримання яких уся сукупність операцій, дій, форм, процесів, методів, засобів створення, обробки, зберігання та використання документів у найбільш повній мірі сприятиме ефективній і якісній реалізації цілей управління. Тобто документаційне забезпечення управління має бути функцією, у якій усі її складові елементи узгоджені, скоординовані, субординовані між собою за допомогою певних закономірностей, відносин і процесів. Такі різноманітності, відносини і процеси у науці державного управління становлять важливу категорію, що називається принципами (від латинського *principium* – основа) [11, с. 1071].

Поняття принципів документаційного забезпечення управління можна визначити як загальні правила реалізації цієї функції, основоположні норми поведінки, наукові положення, головні ідеї, які, як правило, мають нормативне закріплення і є обов'язковими для дотримання у документуванні та організації роботи з документами. Кожен із принципів документаційного забезпечення управління не існує сам по собі, а перебуває у взаємозв'язку, взаємодії з іншими принципами, у залежності від них. Тому при визначенні змісту, характеру будь-якого з принципів слід виходити з урахування впливу системи принципів, елементом якого він є.

Проблема систематизації принципів документаційного забезпечення управління в науці досліджена недостатньо. У радянський період цієї проблеми торкався В.П.Кашепов [10, с.10–18]. Принципи організації діловодства В.П.Кашепов поділяє на дві групи: загальні принципи і спеціальні принципи. Загальними принципами організації діловодства він вважає загальні принципи державної діяльності. До таких принципів В.П.Кашепов традиційно для радянської епохи відносить керівну роль КПРС, демократичний централізм, соціалістичну законність, а також, поряд із цим, економічність в організації діловодства, державну дисципліну, охорону прав громадян. Спеціальними принципами діловодства В.П.Кашепов вважає такі, які належать лише до цієї сфери функціонування державного апарату і є, як правило, конкретизацією загальних принципів, визначаючи найбільш важливі підходи до організації діловодства. До спеціальних принципів діловодства, на думку зазначеного автора, належать: зв'язок діловодства з основними завданнями і функціями державних органів; уніфікація документів; оперативність діловодства; централізація здійснення діловодних операцій. [10, с.11–17].

Сучасне виробництво є складним процесом взаємодії факторів виробництва, діловодство частиною цього процесу, низький рівень якого може завдавати підприємству суттєвих збитків. Щоб запобігти цьому, вважають, що діловодство, як і будь-який інший процес, треба спочатку організувати, а потім керувати ним. Не систематизуючи на певні об'єднання, автор визначає 20 принципів діловодства [5, с.6–15]. Очевидно, що, не зважаючи на дещо ідеологізовану заангажованість першого автора і виробничо-управлінський підхід групи інших авторів, їхні погляди заслуговують на увагу і можуть бути враховані при подальшому з'ясуванні проблеми систематизації принципів документаційного забезпечення управління.

Вважаємо, що систематизація принципів документаційного забезпечення управління має виходити як з принципів державного управління, так і з особливостей самої функції документаційного забезпечення управління. З одного боку, це ненав'язливо полегшує розв'язання проблеми у зв'язку з наявністю систематизації принципів державного управління, а з іншого боку, дещо ускладнює вирішення цього питання через те, що у науці державного управління за наявності досить широкого кола принципів є і велике різноманіття їх класифікацій. Це пов'язано з існуванням багатьох різних підходів до систематизації принципів державного управління та визначення систематизаційних засад. Кожна з таких класифікацій достатньо науково обгрунтована і, отже, має право на існування.

Якщо виводити принципи документаційного забезпечення управління з принципів державного управління, то виникає проблема, яку з класифікацій слід прийняти як основну, базу для подальшого дослідження. Вагомий підстав для надання переваги якійсь одній з існуючих класифікацій немає, так як, по-перше, кожна з них, відповідно до властивих їй класифікаційних ознак, відображає певний спектр принципів державного управління, по-друге, у кожній класифікації за наявності певних розбіжностей є і багато спільного з іншими. Тому вважаємо доцільним базувати вироблення системи принципів документаційного забезпечення управління на основі систематизації принципів державного управління, синтезованої на підставі порівняльного аналізу класифікацій принципів державного управління.

Аналіз існуючих класифікацій принципів державного управління свідчить, що жодна з класифікацій не містить такого елементу як принципи діловодства чи принципи документаційного забезпечення управління, що, на нашу думку, є ще одним переконливим доказом недостатньої дослідницької уваги до проблем цієї функції державного управління. Щоправда, А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко у запропонованій ними класифікації до третьої групи принципів державного управління – спеціалізованих принципів – відносять принципи інформаційного забезпечення управління. [4, с.41].

За аналогією з принципами інформаційного забезпечення, до групи спеціалізованих принципів ми вносимо новий елемент – принципи документаційного забезпечення управління. Хоча ми і не схильні поділяти погляди цих та інших дослідників щодо назви третьої групи принципів державного управління спеціалізованими принципами і у подальшому обгрунтуємо нашу позицію щодо цього, ми погоджуємося з використанням цього терміна.

Отже, маючи синтезовану шляхом дослідження наявних класифікацій систематизацію принципів державного управління, можна розпочинати систематизацію принципів документаційного забезпечення управління.

Перш за все, очевидно, варто зазначити, що організація документаційного забезпечення управління, з одного боку, як функція державного управління, має базуватися на принципах, які є характерними, властивими для всіх функцій управління, а з іншого боку, ця функція, з огляду на її своєрідність, відмінність від інших функцій, має мати якісь особливі, притаманні саме їй принципи реалізації. Якщо стати на такий шлях дослідження, то цілком закономірно постає питання про те, чи вся сукупність принципів державного управління має механічно переноситися на документаційне забезпечення управління, чи має бути якась диференціація і яка саме, якщо припустити останнє. Для відповіді на це питання треба проаналізувати прийняту нами як основу дослідження синтезовану систематизацію принципів державного управління, згідно з якою принципи державного управління поділяються на три групи: 1) суспільно-політичні або загальносистемні принципи; 2) структурні принципи; 3) спеціалізовані принципи. На нашу умку, безперечним є те, що всі суспільно-політичні принципи державного управління, до яких більшість дослідників відносять демократизм, законність, об'єктивність, гласність та інші, можна вважати такими, що однаковою мірою стосуються всіх функцій державного управління, у тому числі і функції документаційного забезпечення.

Виходячи з того, що у своїй сукупності структурні принципи державного управління відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки визначення цілей, побудови функціональної і організаційної структур державного управління та раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності, можна стверджувати їх безпосередній вплив на всі групи елементів державного управління (цілі, функції, структуру, процес) в цілому і на функцію документаційного

забезпечення управління зокрема. Особливістю охарактеризованої вище групи принципів є регулювання міжелементних закономірностей, відносин і взаємозв'язків у державному управлінні. Тобто, вплив цієї групи принципів державного управління на функції державного управління як різновид елементного складу державного управління має зовнішній характер.

Проте функції державного управління мають свою власну елементну структуру, яка, очевидно, також базується на відповідних закономірностях, відносинах і взаємозв'язках, тобто принципах. При чому, на наш погляд, частина з них має загальнофункціональний прояв, тобто, властива для властивості всієї компонентної структури кожної з функцій державного управління і є основою забезпечення можливостей реалізації функцій у повному обсязі. Зважаючи на внутріфункціональну природу і таку особливість зазначених принципів та їх притаманність усім функціям державного управління, ми виділяємо їх у нову окрему групу – групу принципів самодостатності функцій державного управління і відносимо до цієї групи, зокрема, такі принципи як цілісність і повнота, безперервність, ритмічність, пропорційність, універсалізація та інші. Як бачимо, принципи державного управління, маючи загальний характер, проявляються у реалізації кожної з функцій державного управління і можуть вважатися у зв'язку з цим загальними принципами кожної з функцій державного управління.

Звідси випливає, що можна визначити першу групу принципів документального забезпечення управління, назвавши їх загальними принципами і віднісши до неї суспільно-політичні (загальносистемні) і структурні принципи державного управління, а також сформовану нами нову групу принципів – групу принципів самодостатності функцій державного управління. Однак, очевидним є те, що ступінь прояву кожного з принципів державного управління у реалізації тієї чи іншої функції державного управління неоднаковий. А тому, трансформуючи принципи державного управління у принципи окремих функцій управління, варто, на нашу думку, враховувати цей фактор при класифікації принципів конкретних функцій, а також пов'язати з цим зміни у термінології принципів.

Разом із тим, кожна з функцій державного управління, маючи лише її властиві компоненти, має і лише її властиві принципи. Такі принципи притаманні і документальному забезпеченню управління. Однак і серед них наявні такі, які характерні для цієї функції в цілому, і такі, які проявляються лише стосовно окремих компонентів чи певної сукупності компонентів документального забезпечення управління. Для означення таких особливих закономірностей, відносин і взаємозв'язків у системі принципів державного управління вживається термін “спеціалізований”. Проте, ми не схильні вважати, що назва групи принципів державного управління, які не входять до складу груп загальносистемних і структурних принципів, спеціалізованими принципами, зовсім точно відображає характер включених до цієї групи принципів. Для доказу або спростування цього терміну слід, на нашу думку, звернутися до суті змісту трьох термінів: спеціальний, спеціалізований і специфічний. Звичайно, що всі вони перебувають у взаємозв'язку і певній підпорядкованості. Виходячи із обсягу змісту кожного з понять, позначених цими термінами, належить визначити, яке з понять позначати яким терміном.

На підставі порівняльного аналізу тлумачень понять “спеціальний”, “спеціалізований” та “специфічний”, поданих у словниках В.Даля [2, с.290], С.Ожегова [9, с.373,616] та у “Советском энциклопедическом словаре” [11, с.1270], можна дійти висновку, що обсяг змісту поняття, позначеного терміном “спеціалізований” ширший від обсягу змісту поняття, позначеного терміном “специфічний”, тобто, зазначені поняття співвідносяться як ціле і часткове, перше поняття включає у себе друге. У той же час обсяг змісту поняття “спеціальний” ширший від обсягу змісту поняття “спеціалізований”, тобто, це поняття також співвідноситься як ціле і часткове, друге поняття як частина входить у перше. Отже, можна вважати, що поняття “спеціальний”, “спеціалізований” і “специфічний” співвідносяться як родові, видові і одиничні. Тобто у ланцюжку понять “спеціальний – спеціалізований – специфічний” кожне з наступних понять є одиничним проявом попереднього і підпорядковане йому.

Виходячи із цього, поряд з першою групою принципів документального забезпечення управління, що названа нами загальними принципами, ми пропонуємо до системи принципів документального забезпечення управління включити групу особливих, притаманних лише цій функції принципів, позначивши цю групу терміном “спеціальні принципи документального забезпечення управління”, вживаючи його як родові поняття. З цієї групи виводимо дві підгрупи принципів документального забезпечення управління і позначимо їх відповідно термінами “спеціалізовані принципи документального забезпечення управління” та “специфічні принципи документального забезпечення управління”.

Перша із зазначених підгруп пов'язана з принципами, що визначають закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні всій сукупності компонентів документального забезпечення управління. Друга підгрупа принципів спеціальної групи пов'язана з принципами, що визначають закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві лише окремим групам елементів чи окремим елементам компонентного складу документального забезпечення управління.

Висновки.

Отже, у результаті дослідження проблеми принципів документального забезпечення управління нами сформовано систему принципів документального забезпечення управління, яка базується на синтезованій нами на підставі існуючих класифікацій систематизації принципів державного управління. Систематизація включає у себе дві великі групи принципів: першу групу – загальні принципи документального забезпечення управління, що пов'язані із загальними закономірностями, відносинами і взаємозв'язками, які притаманні всім функціям державного управління; і другу групу – спеціальні принципи документального забезпечення управління, які визначають закономірності, відносини і взаємозв'язки, що притаманні лише функції документального забезпечення управління.

До загальних принципів документального забезпечення управління входять двома підгрупами принципи державного управління – суспільно-політичні або загальносистемні принципи, що визначають загальні закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні всій системі державного управління та забезпечують міцність залежностей держави і суспільства, а також структурні принципи, які визначають закономірності, відносини і взаємозв'язки у системі груп елементів державного управління (цілях, функціях, структурі, процесі). До складу загальних принципів входить також сформована нами група принципів самодостатності функцій державного управління, що регулює взаємодію всієї компонентної структури кожної з функцій державного управління і є основою забезпечення можливостей реалізації функцій у повному обсязі. Група спеціальних принципів документального забезпечення управління, що визначають закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні лише функції документального забезпечення управління, поділяється на дві підгрупи: спеціалізовані принципи, характерні всій сукупності компонентного складу, та специфічні принципи, які властиві лише окремим елементам чи групам елементів компонентного складу документального забезпечення управління.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно–функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО «НПО “Экономика”», 2000. – (Энциклопедия управленческих знаний). – 304 с.
2. Владимир Даль. Толковый словарь живого великорусского языка. Том IV. Р – V. – М.: 1956, Госуд. изд.–во иностр. и нац. словарей. – 683 с.
3. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях: Навчальний посібник. – К.: ВД “Професіонал”, 2004. – 256 с.
4. Державне управління: Навч. посібник / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання–Прес, 2003. – 343 с.
5. Діденко А.Н. Сучасне діловодство. Навч. посібн.– 3–є вид. – К.: Либідь, 2001. – 384 с.
6. ДСТУ 2732–94. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення. – К.: Держстандарт України, 1994. – 33 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк: Ред.–вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун.–ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с
8. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. чл.–корр. АН СССР Н.Ю.Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М.: Русск. яз., 1988. – 750 с.
10. Организация делопроизводства, приема граждан и работы с письмами и жалобами: Учебн. для ср. спец. учеб. завед. / Кашепов В.П. и др. – М.: Юрид. лит., 1989. – 270 с.
11. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М.Прохоров. – 4–е изд., испр. и доп. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 1632 с.



ТОВ "ДКС Центр"