

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ВОЛЯНЮК Оксана Віталіївна

**Удосконалення організації діловодства в органі
місцевого самоврядування. / Improving
organization of office work in the local
self-government body**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ДСПУАзм-21
О. В. Волянюк

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, О. П. Дудкіна

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"25" вересня 2022 р.

Завідувач кафедри

М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ПЛАН

ВСТУП.....	
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	
1.1. Організація діловодства в органах місцевого самоврядування: особливості та основні завдання.....	
1.2. Нормативно-правові основи організації діловодства в органах місцевого самоврядування.....	
Висновок до розділу 1.....	
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА КРЕМЕНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ.....	
2.1. Оцінка інституційного забезпечення організації діловодства в досліджуваному органі місцевого самоврядування.....	
2.2. Аналіз стану документаційного забезпечення діяльності Кременецької міської ради.....	
2.3. Оцінка методичного забезпечення організації документообігу в досліджуваному органі місцевого самоврядування.....	
Висновок до розділу 2.....	
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ.....	
3.1. Удосконалення організації діловодства в органах місцевого самоврядування умовах воєнного стану.....	
3.2. Впровадження електронного документообігу в діяльності Кременецької міської ради.....	
Висновок до розділу 3.....	
ВИСНОВКИ.....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	
ДОДАТКИ.....	

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування реалізується, перед усім, на основі забезпечення високого рівня професійності працівників та належної ресурсної бази органів влади. Так, уся їхня діяльність ґрунтується на якісній та швидкій обробці інформації, яку вони отримують у процесі створення та опрацювання документації. Службовці та працівники органів місцевого самоврядування займаються веденням управлінської інформації та документації, офіційних документів. Отже, основне їхнє завдання – ведення діловодства. На ефективність даного процесу великою мірою впливає застосування новітніх інформаційних технологій та електронних засобів для обробки документації. Так як основне завдання діловодства – це забезпечення процесу створення, реєстрації та опрацювання вхідної, вихідної інформації у формі документа, то застосування новітніх комп'ютерних технологій забезпечує надійність та економію часу.

Процес створення службового документу можна вважати одним із найпоширеніших управлінських завдань працівників органів місцевого самоврядування. Крім цього, в сучасних умовах інформатизації та цифровізації суспільства, традиційні офісні процеси все частіше замінюються електронним документообігом, новітніми методами керування інформаційною базою, перевірки документації відповідно до державних вимог та законів. У зв'язку із цим, можна стверджувати, що вивчення даного явища є важливим фактором у вдалій роботі місцевої влади. Цьому сприяє модернізований стан та розвиток забезпечення ведення документації сучасних органів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши останні дослідження та наукові праці, ми можемо стверджувати, що проблема удосконалення процесу організації діловодства в органах місцевого самоврядування ще потребує ретельнішого вивчення. Базові наукові дослідження проблеми документування належать таким вітчизняним дослідникам як: Іванова Т. В., , Круп'як Л. Б., Лелеченко А. П., Линьов К. О., Москаленко І. А., Палеха І. Ю., Петрова І. О., Піддубна Л. П., Сидоренко А. І.,

Скібіцька Л. І. та інші. Проте окремі аспекти удосконалення організації діловодства в органах місцевого самоврядування, особливо в умовах удосконалення територіальної організації влади в Україні, та умовах воєнного стану, зокрема, ще потребують додаткового вивчення.

Мета кваліфікаційної роботи – вивчення теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій для удосконалення діловодства в органі місцевого самоврядування.

Завдання дослідження:

- охарактеризувати сутність, особливості та основні завдання організації діловодства в органах місцевого самоврядування;
- систематизувати нормативно-правові основи організації діловодства в органах місцевого самоврядування;
- оцінити інституційне забезпечення організації діловодства в Кременецькій міській раді;
- проаналізувати стан документаційного забезпечення діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування;
- здійснити оцінку методичного забезпечення організації документообігу в досліджуваному органі місцевого самоврядування;
- запропонувати шляхи удосконалення організації діловодства в органах місцевого самоврядування умовах воєнного стану;
- обґрунтувати шляхи впровадження електронного документообігу в діяльність Кременецької міської ради.

Об'єкт дослідження – процес організації діловодства в органі місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організаційно-функціональні, методично-інструктивні та ресурсні засади діловодства в органі місцевого самоврядування.

Методи дослідження. У процесі дослідження та вивченні процесу діловодства в органах місцевого самоврядування ми використовували загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження: аналіз та синтез,

індукція і дедукція, класифікація, пояснення, аналіз, абстрагування, порівняння, узагальнення, спеціальні методи документальної обробки інформації.

Практичне значення результатів дослідження полягає у розробці практичних рекомендацій для покращення сучасного процесу ведення діловодства в органі місцевого самоврядування в умовах реалізації територіальної реформи.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Організація діловодства в органах місцевого самоврядування особливості та основні завдання

У сучасних умовах динамізації суспільного життя, активного пошуку найбільш ефективних форм публічного управління, впровадження нових форм та технологій управлінської діяльності, зростання обсягів інформації, розвитку інформаційних технологій та мереж, та їх інтеграції у традиційні діловодні системи установ та організацій, зростають вимоги до якості документаційного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Рационально організоване та належним чином інституційно обґрунтоване документаційне забезпечення публічного управління та адміністрування є тим підґрунтям, що дозволяє імплементувати сучасні підходи належного урядування в практику діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС).

Разом з тим, у практичному плані реалізації реформ децентралізації, основним завданням місцевого самоврядування на сучасному етапі має бути забезпечення наближення влади до населення, створення гнучкого адаптивного механізму управління місцевим соціальним та економічним розвитком.

Організація роботи з документами як складова управлінських процесів в ОМС є важливим чинником забезпечення результативної та ефективної їх діяльності. В сучасних умовах документаційне забезпечення органів місцевої влади передбачає активне застосування сучасних інформаційних та комунікативних технологій, впровадження систем електронного документообігу, спеціальних методів інформаційно-документального забезпечення виконання ними управлінських функцій.

Як свідчить практика, документування управлінської інформації та організування роботи зі службовими документами є однією із основних

складових діяльності органів місцевого самоврядування. Належна організація функціонування місцевих рад забезпечує успішний розвиток держави, зокрема її соціально-економічну та політичну стабільність. «Саме на місцевому рівні вирішуються основні проблеми життєдіяльності територіальної громади та забезпечується реалізація її інтересів. Діяльність у цьому напрямі є головним завданням органів місцевого самоврядування, успішне здійснення якого залежить від якісного та оперативного опрацювання відповідної інформації, що надходить до цих органів або створюється ними у вигляді документів» [27].

Це підтверджують і сучасні наукові дослідження, адже як стверджує Олуйко В.М., «управлінська інформація є важливою формою набуття, закріплення та поширення знань, дієвим засобом управління, виступає основним джерелом регулювання суспільного розвитку» [32].

Саме на місцевому рівні вирішується основна проблематика життєдіяльності територіальної громади та забезпечення реалізації основних їх потреб. Діяльність у цьому напрямі є найпершим пріоритетом місцевих органів державної виконавчої влади, результат здійснення якого залежить від якісного та оперативного опрацювання інформації, що надходить до цих органів або створюється ними у вигляді документів.

«Інформаційне забезпечення передбачає організацію інформації на всіх етапах її виникнення, перетворення, передачі та сприйняття. Інформаційне забезпечення системи управління – це взаємопов'язана сукупність необхідної інформації, форм та способів її подання та організації в просторі та в часі, що забезпечує вирішення необхідних завдань у системі управління» [36].

Документування управлінської інформації та робота зі службовими документами є однією із визначальних складових діяльності місцевих органів державної виконавчої влади. Одночасно, ця діяльність, тісно пов'язана з поняттям діловодства.

Для визначення сутності та змісту діловодства, слід розглянути його як процес прийняття рішень на підставі документів, а також поле діяльності, що забезпечує документування й організацію роботи з офіційними документами.

У контексті сучасних уявлень діловодство є одним із найважливіших засобів інформаційного менеджменту щодо документознавчого забезпечення управлінської діяльності будь-якої установи.

Відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд й архівні установи» діловодство – це сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації й організацію роботи зі службовими документами [41].

Особливістю систем документованої інформації є наявність операцій зі складання, прийому, передачі, реєстрації, візування, підписання, копіювання, зберігання, знищення документів. Діяльність, що відповідає за документування, документообіг, оперативне зберігання та застосування документації називається діловодством [40].

У Законі України «Про інформацію» документ – це «передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або іншому носієві» [42].

Документ як основний носій інформації необхідний для стабільної діяльності організації. На основі документа приймаються рішення управлінського, виробничого та соціального характеру. Документ є засобом підтвердження правомірності дій керівника з юридичної точки зору. А тому керівники несуть, в першу чергу, персональну відповідальність за правильність оформлення документа та їх подальше зберігання як основних об'єктів, що відображають діяльність місцевих органів державної виконавчої влади у всіх сферах практичного втілення виробничих, господарських і наукових завдань.

При роботі з документами слід керуватися виробленими вітчизняною та світовою практикою методами і прийомами, що забезпечують ритмічну роботу органу по організації діловодного процесу.

Основним складовими діловодства в органах публічного управління визначають:

– документування, як фіксування за встановленими формами управлінських рішень та дій у цілях їх закріплення та передачі. Це «комплекс різного роду документів, що формують документну інфраструктуру суспільства» [38].

– документообіг – «це впорядкований процес руху документів і виконання різноманітних облікових процедур з моменту їх отримання (створення) до моменту передачі в архів» [27].

В цілому, стадії процесу документообігу в органах публічної влади можуть бути показані на рис. 1.1.



– справа, тобто спеціально впорядкована «сукупність документів чи документ, що відноситься до певного питання чи галузі діяльності організації» [47].

– документ – «засіб фіксації відомостей про факти, події, явища об’єктивної дійсності та розумової діяльності людини» [9].

– єдина державна система діловодства (ЄДСД). Зміст її передбачає «науково впорядкований комплекс основних положень, норм, правил і рекомендацій, які регламентують процеси діловодства» [49].

Згідно чинної нормативно-правової бази, ЄДСД містить такі структурні елементи та поняття: «єдині правила складання та оформлення документів; принципи документообігу; єдині правила створення реєстраційно-довідкового

апарату; правила створення номенклатур і принципи формування справ; правила підготовки справ до зберігання і використання; рекомендації для підвищення ефективності праці в діловодстві; впровадження механізації та автоматизації в діловодстві» [39].

– нормативно-методична база діловодства та документоведення – «сукупність законів, нормативних, правових актів та методичних документів, які регламентують технологію створення, обробки, зберігання та використання документів в поточній діяльності закладу, а також регламентують роботу служби діловодства – її структуру, функції, штати, технічне забезпечення та деякі інші аспекти» [9].

Слід наголосити, що саме раціональна організація документообігу в органах місцевого самоврядування забезпечує оперативне проходження документів. Адже документообіг передбачає потоки документів, що циркулюють між певними центрами та структурними утвореннями (відділами) обробки інформації (керівники та фахівці органу управління) та пунктами технічної обробки (відділами інформаційно-документального обслуговування органів влади).

Якщо характеризувати сутність документообігу в ОМС, то доцільно зупинитись на його основних параметрах, що характеризують вхідні та вихідні потоки документів, Зокрема: напрямок руху та точки призначення і переміщення (відправлення) документа; обсяг документопотоку, що обчислюється кількістю документів, що обробляються за в одиницю часу; структура документозабезпечення, відповідно до типу документів, суб'єктом формування та іншими ознаками; часовими параметрами, що визначається періодичністю руху інформації та часом, що відводиться на його опрацювання.

Враховуючи вказане, підтримуємо думку Іванової Т.В. та Піддубної Л.П., що «організація роботи з документами в органах місцевого самоврядування – це створення оптимальних умов для всіх видів робіт з документами, починаючи зі створення або приймання документа та закінчуючи його знищенням або передачею на архівне зберігання» [13].

В сучасному діловодстві ОМС опрацьовується значний документальний масив, який функціонує у групах, виокремлених за певними критеріями. Це значно полегшує роботу з ними на різних стадіях документообігу. Щоб запобігти хаотичності в роботі з документами чи їх подальшому використанні або збереженні, необхідно раціонально організувати процеси документообігу на всіх стадіях життєвого циклу документа, та враховуючи його специфіку та цільове призначення. Система документопотоків, що функціонують в ОМС, може бути показана в табл. 1.1.

Як зазначають у своєму дослідженні Іванова Т.В., Піддубна Л.П., до організації документообігу ставляться такі вимоги:

- «прямоплинність руху документів (документ найкоротшим шляхом потрапляє до виконавця, зворотні переміщення документів виключаються);
- розподіл документів між керівниками і спеціалістами відповідно до їх функціональних обов'язків;
- забезпечення лише необхідного руху документів, виключаючи дублювання, зайві інстанції та дії;
- однонаправленість маршруту руху документів і технічних операцій (порядок проходження)» [13].

В ОМС різного рівня вже тривалий час склалися певні правила організації роботи з документами, що задекларовані у сукупності нормативно-правових актів, стандартів, державних вимог, та спеціалізованих внутріорганізаційних порядках (правилах).

З огляду на це, в органах місцевого самоврядування, перед усім, на рівні територіальних громад та реформованих адміністративних районів, з різними групами документів проводяться конкретні види робіт (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Види робіт з документами

Складова частина діловодства	Операції діловодства	Групи документів		
		внутрішні	вихідні	вхідні
ДОКУМЕНТУВАННЯ	Складення проекту документа	Обов'язково	Обов'язково	Не використовується
	Узгодження проекту зі спеціалістами	Можливо	Можливо	Не використовується
	Перевірка правильності оформлення документів	Обов'язково	Обов'язково	Не використовується
	Підписання (затвердження) документів керівником	Обов'язково	Обов'язково	Не використовується
	Реєстрація	Можлива відправка	Можлива розмітка	Не використовується
ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ З ДОКУМЕНТАМИ	Контроль виконання	Можливо	Можливо	Можливо
	Виконання документа	Обов'язково	Можливо	Обов'язково
	Формування справ	Обов'язково	Обов'язково	Обов'язково
	Поточне зберігання і використання	Обов'язково	Обов'язково	Обов'язково
	Передача на архівне зберігання	Можливо	Можливо	Можливо
	Розгляд документів керівником (резолуції)	Можливо	Не використовується	Можливо
	Знищення документів	Можливо	Можливо	Можливо

Процедура руху та технології опрацювання документів в ОМС в найбільш загальному вигляді передбачає здійснення чітко регламентованих та затверджених етапів, що виписані в відповідних організаційно-розпорядчих документах та правилах діловодства. Документ, що надійшов з зовнішнього середовища, реєструється; йому надається окремий контрольний номер, який заноситься до електронного або паперового реєстру відповідно до суті і змісту цього документу. Після цього документ починає рух структурами ОМС. На першому етапі вхідний документ потрапляє до посадових осіб ОМС, які володіють спеціальними функціональними повноваженнями, і які визначають подальших технологічний процес руху та обробки документу.

Таким чином в кожному ОМС мають реєструватись всі вхідні та вихідні документи. Згідно з інструкції з діловодства, «реєстрація внутрішнього або вихідного документа провадиться вже після його затвердження, та завданням діловодства є його доведення до відомості всіх уповноважених посадових осіб, у тому числі службовців інших органів влади» [3].

Отже підсумовуючи результати, можемо зробити висновок, що значення діловодства полягає в тому, щоб сприяти підвищенню ефективності діяльності ОМС. Для забезпечення ефективного та раціонально організованого, а відповідно – результативного процесу діловодства, перед усім, необхідно, щоб він: «був зорієнтований на кінцевий результат, або на досягнення поставленої керівником управлінської мети, був безперервним і регулярним; забезпечував зворотні зв'язки (надходження інформації від виконавців), зрозуміле ставлення до виконавців (максимальне виключення будь-яких паралельних методів оцінки діяльності, впровадження дієвого стимулювання виконавської дисципліни)» [35].

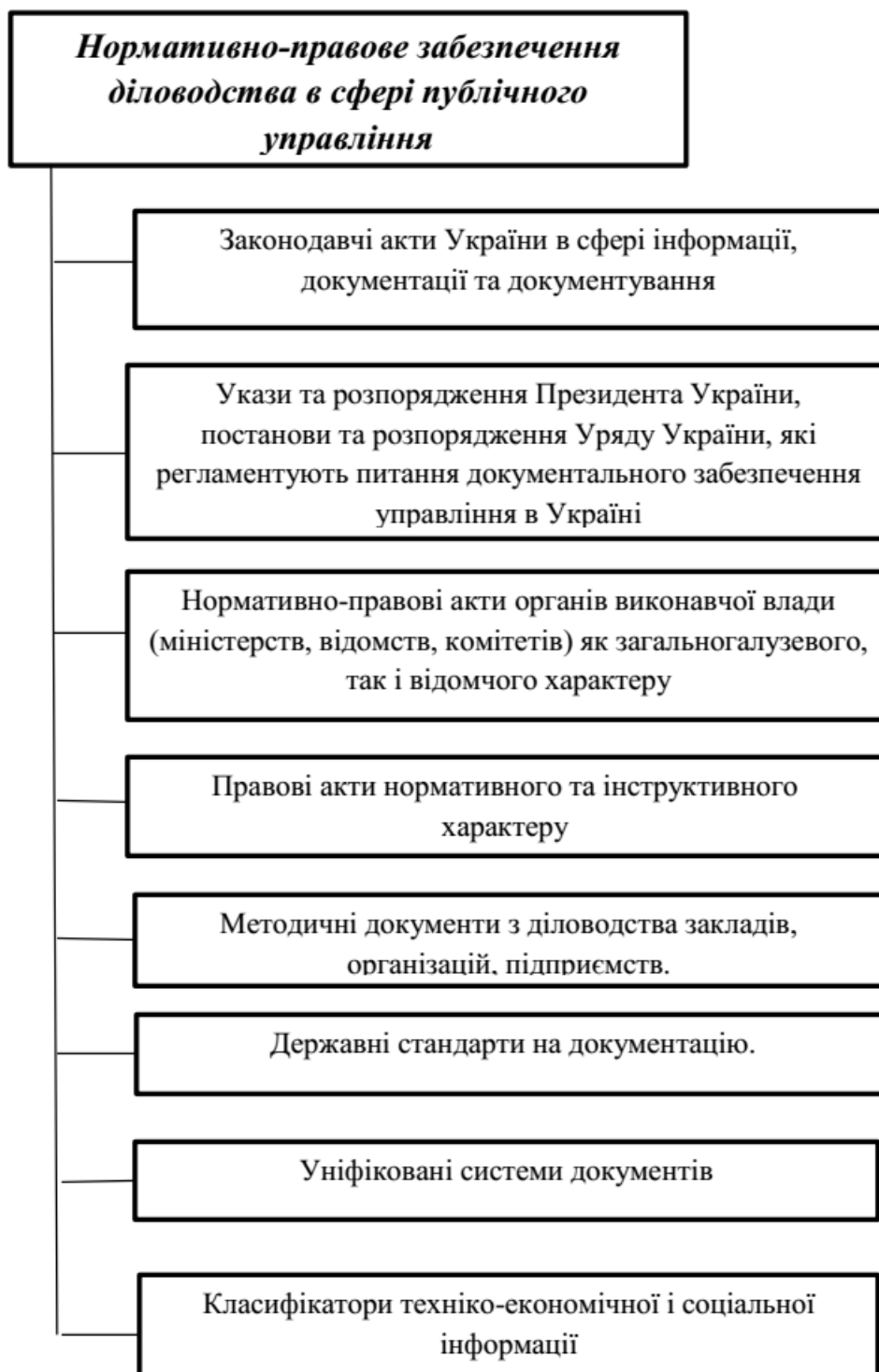
1.2. Нормативно-правові основи організації діловодства в органах місцевого самоврядування

Сьогодні в органах публічного управління діяльність у сфері документоведення та діловодства регулюють велика кількість різноманітних нормативно-правових актів, що встановлюють «порядок створення, обробки, зберігання та використання документації у певній роботі установи чи організації: її структуру, функції, штатну чисельність, технічне забезпечення та деякі інші аспекти» [35].

Систему державних правил, вимог, регламентів і норм, що формують правове поле документування функціональної діяльності органів публічної влади на рівні регіонів та територіальних утворень місцевого рівня представляють такі групи документів (рис.1.2.).

Документаційне забезпечення – одна з найважливіших сфер діяльності суб'єктів, що формують та реалізують публічну політику, і чи не в першу чергу – органів місцевого самоврядування. Так, законодавство України виписує та формулює загально визначені принципи організації документаційного забезпечення діяльності як юридичних, так і фізичних осіб. Крім того, конкретні питання документування та організації діловодства у певній галузі або сфері

людської діяльності регламентують спеціальні правові, інструктивні, стандартні та методичні документи, що враховують специфіку та особливості сфери, галузі чи публічного сектору.



Науковцями систематизовано та виокремлено цілий пласт документів, які використовуються ОМС для регламентування документного забезпечення основної та допоміжної діяльності.

А саме: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; типові та індивідуальні інструкції; Закон України «Про звернення громадян»; «Інструкція з діловодства в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»; «Перелік типових документів, що створюються під час діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів»; Регламент ради; положення про відділ діловодства; посадові інструкції службовців, відповідальних за організацію роботи з документами у конкретному ОМС [56].

Крім того, сучасна практика документування управлінської діяльності місцевих органів влади свідчить про необхідність упорядкування різноманіття документного забезпечення їх функціонування. Тобто, всі управлінські процедури ОМС щодо забезпечення соціального розвитку, створення умов для економічного зростання та підтримки місцевої економіки на рівні територіальних громад, а також вирішення соціальних запитів населення через надання їм публічних послуг, супроводжуються достатньо потужними документними потоками. Вказане вимагає і належного правового та регламентного обґрунтування документоведення в ОМС. Узагальнена система нормативно-правових документів, що регламентують діловодний процес в ОМС різного рівня показана в табл.1.3.

Зasadничі правові основи оперування управлінською інформацією всіх суб'єктів публічної влади та місцевого самоврядування, зокрема, формує основоположний ЗУ «Про інформацію» [42].

Останній «встановлює, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до

інформації та забезпечує її охорону, захищає особу і суспільство від неправдивої інформації. Закон визначає інформацію як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі» [42].

Відповідно засобами інформаційно-комунікативної сфери суспільних відносин, інструментами здійснення інформаційної політики є спеціальний вид інформації, а саме – управлінська, тобто, «документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах» [80]. Встановлено, що саме управлінська інформація є основним джерелом і, одночасно, спеціальним чином зафіксованим, результатом роботи ОМС. А також – засобом документального підтвердження та фіксування управлінських впливів місцевих органів влади.

Якщо характеризувати історичний ракурс, то доцільно вказати, що значним кроком у формуванні системи діло ведення в ОМС стало ухвалення ЗУ «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [84]. В ньому виокреслено нормативні засади діловодства та архівної справи, як на рівні держави, в частині формування НАФ, так і на регіональному, локальному рівні, чи в конкретній організації публічної сфери.

Із метою захисту та збереження інформації було також ухвалено ЗУ «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [77] та «Про державну таємницю» [62]. На нашу думку, цей перелік слід доповнити Законом України «Про доступ до публічної інформації» [61]. Ці нормативні документи визначають вимоги та суб'єктний склад, механізми, процедури забезпечення прав громадян, а також юридичних осіб, інституцій громадянського суспільства на доступ до інформації, що належить суб'єктам публічного управління та адміністрування, які наділені владними повноваженнями. Це стосується також й органів місцевого самоврядування.

Крім того, до нормативно-правових документів, що окреслюють функціональне навантаження системи місцевого самоврядування, належать

державні стандарти. Вони мають своїм призначенням – регулювання окремих напрямків керування документацією в організації публічної сфери чи ОМС; здійснення документообігу службових документів; організації всіх етапів та процедур роботи з документами в структурних підрозділах місцевих рад та їх виконавчих структур, створення належних умов для оперативного та архівного (тривалого) зберігання документів.

Зокрема, згідно до положень Національної програма стандартизації, основним важелями управлінського впливу на внутрішню організаційну роботу та зовнішню діяльність ОМС мають розглядатись нормативно-методичні документи, розроблені на підставі ДСТУ з урахуванням конкретики та особливостей організації. Всі ці різного роду та форм представлення (паперові чи електронні) організаційні документи стають правовою основою діяльності ОМС, організацій публічної сфери, а отже мають бути обов'язковими для виконання.

На думку сучасних вчених в царині муніципального менеджменту, необхідність запровадження європейських стандартів у систему вітчизняної моделі документоведення в органах влади викликана потребою міжнародної уніфікації та стандартизації інформаційних процесів. Саме ці реалії призвели до вироблення єдиного міждержавного стандарту з управління документацією ISO 15489-2001 «Інформація та документація – Управління документацією» [62].

Перевага на користь застосування ОМС стандарту є цілком виправданою, оскільки він стосується всіх документів, які суб'єкт місцевої влади створює або отримує в процесі своєї діяльності. Він включає технології та дії, описує процеси, методи і процедури, яких мають дотримуватися в ОМС та інших комунальних структурах на місцевому та рівні регіонів, щоб досягти належної організації роботи з документами.

Єдина державна система діловодства, зорієнтована на «створення усіх правил і рекомендацій щодо упорядкування здійснених діловодних процесів, які повинні розроблятися відповідно до усіх вимог державних стандартів для

організаційно-розпорядчих документів та нормативних актів і методичних рекомендацій щодо керування документального забезпечення» [56].

Незважаючи на певне нормативно-правове регулювання діловодства в нашій державі, правові засади багатьох аспектів організації ведення документації, зокрема на рівні реформованих органів місцевого самоврядування, а саме – ОТГ, потребують удосконалення.

Висновки до розділу 1

Організація роботи з документами як складова процесів управління органів місцевого самоврядування – це створення у місцевих радах оптимальних умов для всіх видів робіт з документами, починаючи зі створення або приймання документа та закінчуючи його знищенням або передачею на архівне зберігання. Вона є важливим чинником забезпечення результативної та ефективної діяльності цих органів. Адже слабка теоретична та практична підготовка багатьох працівників, які недостатньою мірою володіють комплексом методів, способів і прийомів роботи з документами, а в деяких випадках – незнання вимог державних стандартів щодо порядку оформлення документів призводять до неякісного прийняття органами місцевого самоврядування управлінських рішень.

В державі існує певне нормативно-правове регулювання діловодства, правові основи різних норм організації ведення діловодства в органах влади та місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА КРЕМЕНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

2.1. Оцінка інституційного забезпечення організації діловодства досліджуваному в органі місцевого самоврядування.

Документування управлінської діяльності та організування роботи зі службовими документами є одним із основних складових функціонування ОМС. Адже, об'єктивно визнано, що належна організація функціонування органів публічного управління на місцевому рівні забезпечує успішний розвиток держави загалом, зокрема її економічний розвиток та соціальну й політичну стабільність. Саме на місцевому рівні вирішуються основні проблеми життєдіяльності територіальної громади та забезпечується реалізація її інтересів. Діяльність у цьому напрямі є головним завданням ОМС, успішне здійснення якого залежить від якісного та оперативного опрацювання відповідної інформації, що надходить до них з зовнішнього середовища або створюється ними у вигляді системи спеціальних внутрішніх документів.

Організація роботи з документами в ОМС передбачає дотримання в межах конкретної галузі й підпорядкованих їй установ та організацій принципу диференціації систем документації відповідно до функцій управління в окремих регіональних процесах, явищах, в секторах і галузях місцевої економічної та соціальної систем. У загальних системах документації на рівні ОМС відображені найважливіші функції управління, а саме: планування, організування, контролювання, облік, аналіз. Тут також документуються і спеціальні та допоміжні функції муніципального управління. До них відносять «документаційні процеси щодо: систематизації, уніфікації, стандартизації, формування, раціоналізації, відповідності, які саме й виступають функціями роботи з документами» [51].

В ОМС робота з документами має свою специфіку, оскільки значна частина цих документів виходить за рамки самої організації і їхня дія поширюється на всю територію, на яку поширюються повноваження органу місцевого самоврядування. Крім того, до цих документів звертається велика кількість людей; «документи дуже часто мають нормативний, правовий характер, складаючи основу документальної комунікації муніципальних органів управління як із населенням, так і підприємствами, що розташовані на території громади, та іншими органам місцевої влади» [13].

Відповідальність за організацію діловодства в ОМС, зокрема на рівні територіальних громад, несе голова ради, який здійснює загальне керівництво роботою діловодної служби в місцевій раді. В межах наданих йому прав і повноважень він має:

«забезпечувати регулярну перевірку стану діловодства у виконавчому апараті ради або в організаціях, які належать до сфери її управління;

сприяти вдосконаленню і технічному оснащенню діловодних процесів, робочих місць канцелярії, їх комп'ютеризації;

забезпечувати організацію навчання, підвищення кваліфікації працівників діловодної служби;

здійснювати контроль за дотриманням в усіх ланках ОМС вимог до стану оформлення документів і організації діловодних процесів, передбачених державними стандартами на організаційно-розпорядчу документацію та відповідними інструкціями» [59].

В ОМС, щоб правильно організувати діловодство, розробляють власну нормативно-методичну базу – «документи організаційного, інструктивного, методичного характеру, які використовують у діяльності служб діловодства, підрозділів і працівників, серед них: положення про службу діловодства; інструкція з діловодства; правила підготовки й оформлення управлінських документів; інструкції про порядок роботи зі зверненнями громадян, порядок прийому відвідувачів, роботи з документами обмеженого доступу та ін.» [57].

Основним організаційним документом, що регулює документаційне забезпечення діяльності ОМС, є інструкція з діловодства, що створюється на підставі низки чинних нормативно-правових документів, основним з яких є «Типова інструкція з діловодства. Структура індивідуальної інструкції з діловодства органу місцевого самоврядування загалом відповідає структурі Типової інструкції з діловодства» [56].

Індивідуальна інструкція з діловодства, як правило, містить розділи, які регламентують напрями діяльності ОМС, що характерні лише для них.

Також до методичних документів, які розробляються у межах ОМС та розширюють методичну базу його документаційного забезпечення, показують маршрут руху документів, слід віднести схеми, таблиці, графіки. Ці документи окреслюють основні етапи документування та організації роботи зі службовими документами, визначають структурні підрозділи та посадових осіб, відповідальних за виконання певної діловодної операції, їх взаємозв'язки, а також основні технічні засоби, які використовуються у роботі з документами.

У виконавчому апараті Кременецької міської ради обов'язки з організації роботи з документами покладені на працівників відділу діловодства та контролю за документообігом.

Основним завданням загального відділу є встановлення «єдиного порядку документування управлінської інформації та роботи з документами із застосуванням сучасних автоматизованих систем, методичне керівництво і контроль за дотриманням встановленого порядку роботи з документами у структурних підрозділах ради» [61].

Досліджуваний структурний підрозділ утворений у наступному складі (табл. 2.1.).

Таблиця 2.1.

**Структура відділу діловодства та контролю за документообігом
Кременецької міської ради**

	Посада	Штатних одиниць
1	Начальник відділу	1

2	Головний спеціаліст контролю за документообігом	1
3	Діловод	3
4	Спеціаліст I категорії	1
	Всього посад;	6

В межах, визначених законодавством в сфері місцевого самоврядування, архівної справи та діловодства повноважень, працівниками відділу виконуються систему комплексних функцій:

«здійснення роботи з вхідною, вихідною кореспонденцією (приймання, реєстрація, своєчасне доведення документів до виконавців);

організація роботи зі зверненнями громадян та запитів на інформацію;

підготовка проектів рішень міської ради, розпоряджень міського голови з питань, що належать до компетенції відділу;

здійснення запису ходу сесій ради, нарад під головуванням голови;

оформлення протоколів пленарних засідань ради, а також нарад під головуванням голови;

– надання допомоги у роботі архівного підрозділу ради» [61].

Вважаємо, що здійснення вищезазначених функцій на належному рівні можливе за умови якісного виконання працівниками відділу своїх посадових обов'язків. Аналіз критеріїв якості виконання функцій відділом діловодства та контролю за документообігом досліджуваного ОМС.

В процесі роботи досліджуваного відділу важливий ефективний розподіл обов'язків між працівниками. Зокрема, в процесі поведеного нами аналізу, виявлені також певні недоліки, які викликані недотриманням критеріїв якості виконання функцій відділу, але вони безпосередньо не залежать від його працівників. Так, досить частою є неможливість завчасної підготовки всіх питань порядку денного сесії міської ради. Це, насамперед, пов'язано із несвоєчасним поданням клопотань структурними підрозділами ОМС. Відтак

затримується підготовка проектів рішень сесії та їхнє тиражування для ознайомлення депутатів.

Крім того, після проведення пленарного засідання можлива затримка у підготовці остаточних рішень сесії, особливо тих, що виникли в процесі обговорення на пленарному засіданні та потребують доопрацювання, уточнень. Як наслідок – рішення підписуються головою та розсилаються начальником відділу із запізненням. Зауважимо, що працівники виконавчого апарату не допускають тривалої затримки у підготовці рішень.

Варто наголосити, що залежно від того, як організовано документування та робота зі службовими документами у досліджуваному відділі, залежить загальний рівень документаційного забезпечення діяльності Кременецької міської ради.

Так як об'єктом нашої дослідження визначено Кременецьку міську раду, то ми вирішили проаналізувати загальні положення Інструкції діловодства саме в цій установі. У ній зазначаються:

«вимоги щодо ведення обліку документації управлінської інформації та організації роботи з документацією, документами, що створені в електронній формі, разом із етапами підготовки, реєстрації, обліку і контролю;

основні правила проведення перевірки стану виконання управлінських рішень;

порядок переміщення електронного документа з моменту його створення, відправлення або одержання до моменту передавання до відділу діловодства та контролю за документообігом міської ради;

головні вимоги існування, функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади та системи електронного документообігу АСКОД;

оперативний інформаційний обмін з використанням службової електронної пошти» [42].

Саме в цьому організаційно-регламентуючому документі визначено всі процедури та технології роботи з документами та видами документопотоків.

Так усі документи, що надходять до міської ради, приймаються централізовано в відділі та підлягають обов'язковому попередньому розгляду, з метою виокремлення таких, що потребують обов'язкового розгляду керівництвом міської ради, та тих, які передаються безпосередньо виконавцям або структурним підрозділам. «Попередній розгляд документів здійснюється у день надходження або в перший наступний робочий день у разі надходження їх після закінчення робочого дня, у вихідні та святкові неробочі дні. Після чого здійснюється реєстрація документа – фіксування факту створення, відправлення або надходження документа шляхом проставлення на ньому умовного позначення – реєстраційного індексу і дати з подальшим записом у реєстраційних формах необхідних відомостей про документ» [42].

Важливо констатувати, що для досліджуваного ОМС питання електронного документообігу на сьогодні дуже актуальні. Так, досліджуючи електронні документи Кременецької міської ради, ми впевнились, що потрібно впроваджувати нові інформаційні технології для ефективної щоденної діяльності ОМС. Саме це сприятиме розгляду значної кількості звернень та вирішень у коротші терміни важливих питань. Завдяки цьому зростатиме кількість наданих адміністративних послуг.

Практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що коли діловодство в них буде досконало налагоджене, то застосовувати владні важелі впливу, приймати управлінські рішення, проводити контроль, моніторинг за їх виконанням стане простіше та доступніше. Це покращить та пришвидшить визначення та виправлення допущених помилок, що сприятиме їхньому уникненню у майбутньому, та підвищенню результативності та ефективності діяльності ОМС.

2.2. Аналіз стану документаційного забезпечення діяльності Кременецької міської ради.

Для точного усвідомлення стану діловодства в Кременецькій міській раді ми провели моніторинг щодо виконання усіх вимог до створення, зберігання документів. Таку функцію виконує відділ діловодства та контролю за документообігом Управління організаційно-виконавчої роботи міської ради.

Отже, ми встановили, що ведення документації в Кременецькій міській раді виконується за двома головними напрямками:

«створення документів, їх зберігання, упорядкування і застосування інформації з метою управління;

робота з документами: повідомлення, зміна даних, контроль відповідностей, зберігання, використання, підготовка до архівування, скорочення та списання» [5].

В цілому, діловодний процес Кременецької міської ради покладений на апарат виконавчого комітету, зокрема, на відділ діловодства та контролю за документообігом. Загальну процедуру документування в ОМС проілюстровано на рис. 2.1.

Якщо детально проаналізувати стан документоведення в досліджуваній міській раді, то ми повинні відштовхуватись від основних його параметрів, які характеризуються показниками документопотоків, що циркулюють в організації та уможливають документаційний обмін ОМС на зовні – з іншими органами влади, підприємствами, мешканцями, іншими ОТГ тощо.

Документопотік в ОМС, в найбільшому узагальненні, визначається як маршрут руху документів, а також як «процес створення, надходження документів, класифікації за видом інформації, кількістю адресатів, послідовністю операцій з документами» [21].

Зокрема, здійснюючи аналізування діяльності досліджуваного відділу та також виконавчого комітету Кременецької міської ради загалом в питаннях і проблематиці діловодства в ОМС, можемо визначити такі моменти.



Рис. 2.1. Процес документування у Кременецькій міській раді

«За період з 26.11.2020 по 26.11.2021 рр. в Кременецьку міську раду надійшло: 702 звернень громадян (при чому - значна частка звернень громадян по врегулюванню земельних спорів); 432 звернень від підприємців, підприємств, установ і організацій; 1 248 звернення від державних установ; 126 звернень від політичних партій, депутатів всіх рівнів; 63 запити на отримання публічної інформації» [61].

Протягом періоду з початку року до Кременецької міської ради надійшло від вище стоячих органів публічної влади (районної державної адміністрації, місцевих ОВВ та інших публічних служб) більше 200 розпорядчих документів з різноманітних питань місцевого соціально-економічного розвитку. Із загальної кількості документів – 84 містили

контрольні терміни інформування та були взяті на контроль у відділі діловодства та контролю за документообігом міської ради. Як ми прослідкували, в умовах воєнного стану, кількість цих документів значно зросла, перед усім – щодо вирішення проблем ВПО, підтримки комунального сектора, відшкодувань установам освіти та іншим організаціям, що приклали свої ресурси та зусилля для вирішення такої надзвичайно важливої проблеми, що виникла в результаті повномасштабного вторгнення росії.

На вирішення цієї проблематики в Кременецькій міській раді було прийнято: 45 розпорядчих документів міського голови, із них: 38 розпоряджень; 5 наказів; 2 доручення.

Відділом діловодства та контролю за документообігом в нашому ОМС щомісячно надаються письмові переліки виконання документів керівникам структурних підрозділів та іншим посадовим особам міської ради, а також здійснюється щотижневе нагадування в письмовій чи усній формі або в телефонному режимі щодо термінів виконання розпорядчих документів, які стоять на контролі у досліджуваному відділі.

Його фахівцями щоденно реєструється і передається згідно резолюції до виконавців кореспонденція, яка надходить до Кременецької міської ради.

Також щокварталу подається аналітичний звіт на портал відкритих даних щодо запитів на публічну інформацію.

Щороку складається або вносяться зміни до діючої номенклатури справ Кременецької міської ради.

За цей період відправлено вихідної документації – 2263 листів. Зокрема, щодо взаємодій з громадським сектором та мешканцями громади, то тут, відповідно, надійшло 623 звернень по питанню видачі довідок і характеристик в правоохоронні, контролюючі органи та громадянам міста.

Дослідивши кількість опрацьованих у даному ОМС документів, ми точно можемо сказати, що повноцінне ведення документації в електронному форматі спростить та модернізує роботу міської ради.

Так як документообіг з кожним роком збільшується, то електронна форма виконання процедур є найбільш оптимальним варіантом для працівників установ.

Як вдалось з'ясувати, загальну координаційну роботу в сфері документообігу у Кременецькій міській раді виконує заступник міського голови, він і є одночасно керуючим справами.

Слід зазначити, якщо у міську раду надходять будь-які заяви чи клопотання, пропозиції чи зауваження, або ж скарги громадян, то діловодство стосовно цих питань ведеться не з усіма видами документації, а окремо. Для цього у Кременецькій міській раді призначено відповідальні особи, та спеціально створені структурні одиниці в ОМС (зокрема, архівний відділ, на який покладені першочергові завдання формування і збереження трудових архівів тих старостинських округів, які ввійшли в громаду). Хочемо наголосити, ця проблематика загострилась із процесом реформування Кременецького району.

У процесів ознайомлення, ми визначили загальні вимоги до опрацювання документації в даному ОМС. А саме фахівці досліджуваного відділу повинні: «дотримуватись умов законодавства під час опрацювання усіх звернень в Кременецькій міській раді; реєструвати усі звернення з інформаційних запитів; займатись оформленням кореспонденції з усіма її листами і додатками; відповідати за належне функціонування електронної системи документообігу; контролювати виконання рішень Кременецької міської ради, розпоряджень міського голови; керувати розглядом письмових звернень на аналізувати рішення щодо відповідей громадянам; займатись підготовкою і проведенням засідань сесій міської ради, вести електронний облік рішень сесій, оформлювати та реєструвати їх; проводити консультації щодо організаційних моментів, складати графік засідань комісій; оформлювати довідки; передавати документи в архів» [34].

Також ми дослідили, що до 2020 року документообіг Кременецької міської ради проводився в електронній системі «SX-Government». Це системи

електронного документообігу, що виконує функції менеджменту органів місцевої та державної влади. Згодом, у 2021 році Кременецька міська рада перейшла на нову систему електронного обігу – «АСКОД». Це покращило процес систематизації інформації за конкретними напрямками (рис.2.3).

Проаналізувавши такі можливості даної системи електронного обігу, можна зробити висновок, що основоположна функція «АСКОД» спрямована на покращення в міськраді перевірки виконання усіх правил і приписів ведення документів.

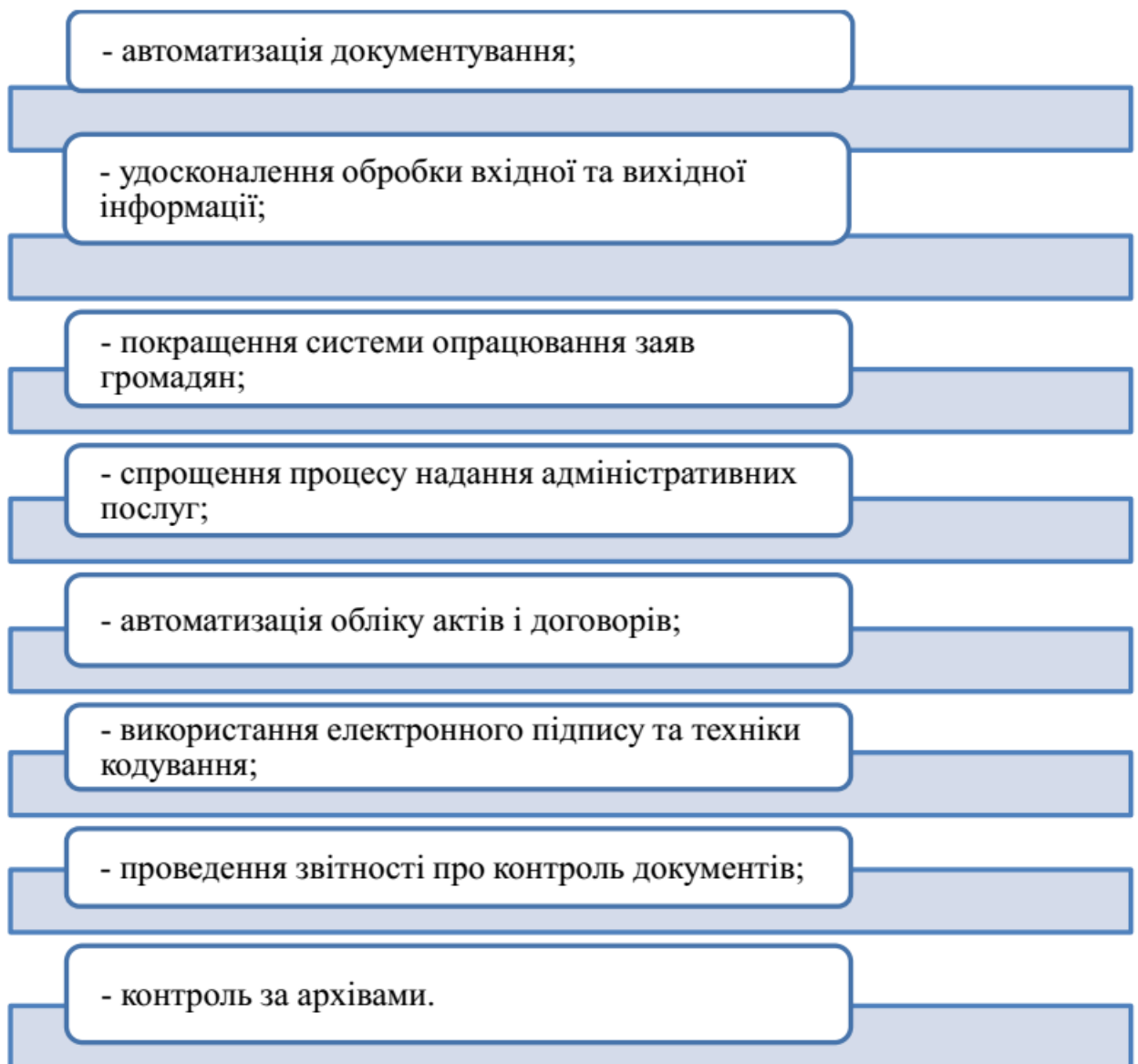


Рис. 2.3. Систематизація документації у Кременецькій міській раді за результатами впровадження електронного документообігу

Слід додати, що система опрацювання документарної інформації в ОМС та тих організаціях, що розташовані в даному адміністративно-територіальному утворенні, визначається Інструкцією з діловодства, що встановлює: «порядок ведення електронних документів від його створення до передачі в архів; основні вимоги застосування електронної системи; інформаційний обмін за допомогою електронної пошти» [24].

Також це стосується і усіх електронних варіантів документів, що міськрада створює, надсилає або отримує. До прикладу, розгляд електронних документів здійснюється за такими індикаторами: «пропуск документації до реєстрації, обов'язковість її розглянути міським головою чи секретарем; приналежність документа до електронної інформації рубрики термінового опрацювання» [43].

Після аналізу усього визначеного прописаного циклу процесів, ми можемо зазначити, що у нашому ОМС відбувається досить серйозна та вчасна перевірка за виконанням усіх вимог щодо застосування електронного документообігу. Крім цього, кожен документ проходить планово ретельний моніторинг перед передачею його до архіву.

Також в нашому місцевому органі поширюється практика застосування підписання рішень міського голови за допомогою електронного підпису. Для цього є головний спеціаліст, який перевіряє електронний документ стосовно усіх вимог перед тим, як подати документ на підпис голові в системі електронної інформації. Новизна також полягає у тому, що «підпис міського голови на документі має наявність QR-коду та штриху – коду реєстрації документів» [44].

Ми вважаємо, що головною проблемою традиційної схеми управління документацією на основі паперових технологій, є практична неможливість в ОМС централізовано спостерігати за переміщенням документів у реальному часі. Саме для зручного користування фахівцями та вчасного прослідковування

та оперування документною базою необхідні цифрові технології та електронний документообіг.

Потрібно розуміти, що саме на компетентних спеціалістів досліджуваного нами відділу ОМС покладаються першочергові завдання проведення процесу діловодства без проблем та деструктивних збоїв.

2.3. Оцінка методичного забезпечення організації документообігу в досліджуваному органі місцевого самоврядування.

Організація документаційного забезпечення відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності діяльності органу місцевого самоврядування. Адже зміст і культура оформлення документа, створеного в будь-якому органі влади, в тому числі й органі місцевого самоврядування, значною мірою впливає на формування у громадян першого враження про цей орган, про грамотність, відповідальність і фаховий рівень посадових осіб, які в ньому працюють. Тому логічно вважати, що успішність діяльності місцевої ради та її виконавчого апарату починається з належної організації в них діловодства.

Документообіг ОМС складається з трьох документопотоків (тобто сукупності документів, які рухаються, їхніх маршрутів):

- вхідних (руху документів, які спрямовуються від органів публічного управління, організацій, в тому числі – запитів на інформацію);
- вихідних (складених всередині міськради для ознайомлення, відповідним чином організованого реагування або використання назовні для взаємодії та комунікування з іншими установами);
- внутрішніх (тих, що циркулюють всередині ОМС і використовуються для організації його функціональної роботи).

Одним з домінуючих показників успішної організації документообігу є наявність відповідного методичного забезпечення, тобто: законодавчих актів,

нормативних договорів, рекомендацій, що забезпечують результативність ділових процесів. Саме воно призначене надавати рекомендації для використання певних нормативних актів, і включає інструктивні, методичні розробки, які створені на регіональному рівні, або самим ОМС.

На основі цих положень на базі ОМС створено міський архів для систематизування документів, що зібрані у процесі діяльності тих територіальних громад, що об'єдналися в нову, а також після реформатування адміністративного району.

Резюмуючи, ми дійшли до висновку, що методичне обґрунтування розробки документів нашого ОМС ведеться на належному рівні, про що свідчить наявність усієї потрібної документації.

Також вагому роль відіграють локальні методичні рекомендації в ОМС, які пояснюють вимоги до документообігу в даному органі. Це один з базових документів, а саме – номенклатура справ (Додаток А).

Також у методичному забезпеченні ради наявні регламентування роботи з спеціальною групою документів, які повинні: «затверджуватись у виконкомі; посвідчуються гербовою печаткою ради; що не реєструються; та ті, що підлягають окремому контролю» [15].

Зауважимо, що аналіз вище перелічених інструктивних та методичних матеріалів дозволяє розробити способи покращення та раціоналізації діловодства в діяльності даного ОМС.

Для більшої візуалізації та розглянемо етапи проходження документів під час підготовки до сесії міської ради (табл. 2.4).

Як видно з наведеної вище таблиці, під час підготовки до сесії міськради, крім працівників відділу діловодства, до роботи з документами залучаються і інші працівники виконавчого апарату. Це пов'язано насамперед з великою кількістю операцій.

Відповідно до регламенту, проходження і порядок виконання вихідних документів за результатами проведення сесії є набагато простішим,

Таблиця 2.4

**Етапи проходження документів під час
підготовки до сесії в Кременецькій міській раді**

№ етапу	Зміст етапу
<i>1</i>	<i>2</i>
<i>1-й етап</i>	Приймання документа
<i>2-й етап</i>	Первинна обробка документа
<i>3-й етап</i>	Попередній розгляд документа
<i>4-й етап</i>	Розгляд документів керівництвом ради
<i>5-й етап</i>	Робота виконавців з документами
<i>6-й етап</i>	Розгляд та погодження порядку денного сесії
<i>7-й етап</i>	Оприлюднення матеріалів сесії
<i>8-й етап</i>	Розгляд матеріалів сесії на засіданнях постійних комісій
<i>9-й етап</i>	Прийняття рішень сесією районної ради

який включає невелику кількість етапів та операцій, які зобразимо за допомогою табл.2.5.

Етапи проходження і порядок виконання вихідних документів в ОМС

№ етапу	Зміст операції
<i>1</i>	<i>2</i>
<i>1-й етап</i>	<i>Складання проекту документа</i> Проект документа складає виконавець.
<i>2-й етап</i>	<i>Оформлення документа</i> Рукописний варіант коригують і віддруковують.
<i>3-й етап</i>	<i>Перевірка правильності оформлення</i> Працівники загального відділу перевіряють візи, резолюції, правильність оформлення документа стосовно стилістики й інформатики.
<i>4-й етап</i>	<i>Підписання</i> Документ підписує голова або його заступник
<i>5-й етап</i>	<i>Реєстрація</i> Документ реєструється начальником відділу діловодства
<i>6-й етап</i>	<i>Відправлення документа</i> Відправлення здійснюється спеціалістом та передбачає такі операції: – перевірка правильності оформлення, наявність додатків; – повернення неправильно оформлених документів на доопрацювання; – сортування за адресами і видами техніки відправлення; – фальцювання (складання) документа і вкладення його в конверт; – заклеювання конверта; – власне відправлення кореспонденції.

Невід’ємним складовим елементом діловодного процесу в досліджуваній міській раді робота за зверненнями громадян, що ведеться окремо від інших його видів

Його порядок ведення регулюється спеціальним набором документів, що впорядковують та формалізують цю процедуру.

Серед порушених в зверненнях питань найчастішими були з приводу земельних відносин, зокрема, правильного обміру земельних ділянок за різним призначенням, та зволікання з видачею державних актів на право власності на земельні ділянки; внесення змін до вимог дозвільної та містобудівної документації; а також питань екології – щодо недопущення створення стихійних сміттєзвалищ в зелених та природоохоронних зонах населених пунктів громади.

Саме тому хочемо наголосити, що в сучасних умовах саме активна та результативна робота зі зверненнями громадян підвищує позитивний імідж ОМС.

Висновки до розділу 2

Провівши дослідження, ми довели, що в Кременецькій міській раді здійснення діловодства відбувається відповідно до нормативно-методичної бази. В організації роботи з документами виділяють спеціальні етапи.

На прикладі Кременецької міської ради ми встановили, що одним із пріоритетних елементів вдалої організації документообігу є наявність методичного забезпечення установи, а саме: законодавчих актів, нормативних договорів, методичних рекомендацій, що забезпечують успішність діловодних процесів.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що за допомогою впровадження сучасних електронних засобів передачі та упорядкування документації та компетентних працівників організацій, діловодство органів місцевого самоврядування відповідатиме усім інструкціям та нормам.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що організація роботи з документами є важливою складовою процесів управління органів місцевого самоврядування, скільки їхні документи є не лише інструментом, а й регулятором управлінських процесів. Тому раціональна організація роботи з документами слугує однією з важливих опорних точок зміцнення апарату управління й істотним елементом його стабільності, важливим інструментом у взаємовідносинах органів публічного управління, а також мешканцями територіальних громад.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ

3.1. Удосконалення організації діловодства в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Ефективна функціональна діяльність органів місцевого самоврядування безпосередньо визначається її відповідним, раціонально організованим документаційним забезпеченням. Адже підсумковий результат управлінської діяльності ОМС залежить від великого кола чинників, одним з найвагоміших з яких є рівень та якість організації документообігу. Що, в свою чергу, сприяє оперативності і гнучкості прийняття управлінських рішень; дозволяє координувати всі його етапи циклу управлінських технологій – від діагностування, проектування, підготовки до контролю за реалізацією.

Як ми вказували вище, сучасні реалії життя суспільства, на які впливають зовнішні загрози, а також внутрішні, почасти деструктивні процеси, зумовлені зниженням економічної активності, спадом розвитку економіки, загостренням соціальних проблем та демографічних явищ, обумовлюють необхідність змін і в діяльності органів публічного управління. Це в повній мірі стосується органів місцевого самоврядування. Інформаційне підґрунтя діяльності останніх створює, перед усім, система публічного адміністрування та документування процесів їх функціональної діяльності.

Саме тому, ми враховуємо три основоположні підходи до діловодства, які необхідно враховувати для пропонування траєкторій його удосконалення: 1) юридичний аспект – забезпечення законності та дисципліни щодо роботи з документами; 2) організаційний – налагодження системних взаємовідносин організаційного характеру між різними суб'єктам публічного управління, а також між владним структурами та населенням, що має підкріплюватись

відповідним документопотоком; 3) економічний – пов’язаний оптимальністю його здійснення, оцінкою економічної та соціальної ефективності.

«Особливе значення має діловодство у здійсненні дієвого контролю за виконанням управлінських рішень, адже перевірка виконання є головною ланкою в організаційній роботі ОМС. Добре налагоджена організація діловодної служби передбачає відповідний контроль за виконанням прийнятих рішень. Це дає можливість виявити допущені помилки, уникнути їх у майбутньому та надає функціонуванню ОМС системності та оперативності» [21].

Проаналізувавши діяльність Кременецької міської ради, ми зробили висновки, що у якому стані не перебувала б система документообігу, удосконалення потрібні регулярно, адже новітні технології постійно покращують свої можливості. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню рівня ведення документації, організації роботи із документами різних видів, що б враховувало впливи зовнішнього середовища, та необхідність реагування на їх трансформації.

Крім цього, найбільш значною проблемою сьогодення є війна, яка кожного дня погіршує розвиток нашої економіки, загострює соціальні та гуманітарні проблеми, вимагає реагування та внесення змін в усталений порядок життя суспільства, вносить корективи у кожен галузь функціонування нашої держави та кожного із її громадян. Звісно, робота органів місцевого самоврядування не є винятком. Першочерговою на сьогодні є проблема із нестачею та недосконалістю нормативно-правових документів, які регулюються організацією документаційного забезпечення особливої роботи ОМС в умовах воєнного стану. Такі документи мають розроблятися офіційно на державному рівні для забезпечення ОМС, певних комунальних установ на рівні територіальних утворень та громад.

Найбільш оптимальним варіантом вирішення даної проблеми є удосконалення та уточнення Типової інструкції з питань документообігу в ОМС. Це в першу чергу, має стосуватись закріплення функцій міського голови в частині прискореного чи спрощеного ведення процесу документування

відповідальних управлінських рішень в питаннях безпеки та подолання наслідків агресії (руйнувань, пошкоджень комунального майна, загибелі людей). Особливо ця вимога повинна виконуватись у період воєнного стану.

Окремо слід зазначити і про упорядкування розділу інструкції, що стосується визначення функцій та обов'язків роботи організаційного та архівного відділів міськради, їх прав та правил взаємозв'язку, які безпосередньо впливає на роботу установи.

Вважаємо, що до складу інструкції варто додати розділи, які відповідатимуть за порядок оформлення документів різних видів, тобто їхнє формулювання, підписання. Прикладом цього є регламентування рішень сесії органу місцевого самоврядування, розпорядження міського голови, протоколи та акти різних засідань, акти про оцінку перевірки установ та організацій, аналітичні довідки, звіти про роботу тощо.

Також у даних розділах потрібно додати інформацію про терміни створення різних видів документів, описати форми та способи спостереження за виконанням документації у період воєнного стану. Отже, умови проведення та відповідного документаційного супроводу засідань ОМС в період війни можна виокремити в спеціальний розділ інструкції, тому що на даний момент цей пункт є значно актуальним та повинен враховувати усі особливості роботи в таких умовах зовнішніх загроз.

Слід наголосити, на нашу думку, і на підпунктах про регламентування маршруту переміщення документів. Також, у воєнний період новітні мобільні технології у роботі із документами відіграють головну роль. У зв'язку із цим, потрібно обов'язково додати розділ про документообіг у електронному форматі. Ми вважаємо, що ще однією необхідністю при передачі документів до архіву є наявність електронного додатка із зразком номенклатури справи ОМС. Це надзвичайно актуальне для збереження трудових архівів, в першу чергу, для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, зокрема, в подальшому – для визначення їх статусу, обрахунку їх трудового стажу тощо.

Також потрібно додати таблицю для зазначення термінів створення і руху документів, особливо у період війни.

Ще один обов'язковий пункт, на наш погляд, є організаційне закріплення графіку чергування відповідальних за документообіг в ОМС осіб у разі необхідності миттєво зреагувати на певні повідомлення чи події. Дана особа буде відповідальною за документацію, які надходитиме до міської ради. Саме тому вважаємо, що потрібно розробити та нормативно-інструктивно закріпити функції, обов'язки та права такої посадової особи чи групи працівників.

Слід додати, що у період воєнного стану документи потребують ще більш чіткої та правильної систематизації. Саме тому має чітко формуватись та дотримуватись оновлена (осучаснена) номенклатура справ в ОМС, з необхідністю чіткого корелювання з інструкцією документообігу на сьогоднішній день.

Ще однією нашою рекомендацією є створення відділу, який повинен організувати наукову роботу ОМС, розробляти нові нормативно-методичні рекомендації, проводити курси із підвищення кваліфікації працівників.

У період війни, коли кількість звернень громадян із різними питаннями не зменшилась, а збільшилась, максимально проявилась недосконалість методичної бази щодо опрацювання звернень громадян. Саме тому, ми вважаємо, що слід зробити акцент на роботу відділу роботи зі зверненнями громадян, щоб документи реєструвались, складались та переміщувались за усіма нормами. Для цього слід посилити роботу із надання методичної допомоги службовцям та працівникам, проводити тренінги з ними, семінари, створювати їм можливості для підвищення кваліфікації та освоєння нових навичок, зокрема і вмінь роботи з новою технікою.

Для нашої територіальної громади можна було б проводити електронні опитування громади, організувати виїзні прийоми до населення. Звісно, було б хорошим варіантом залучити новітні інтернет-технології та впровадити віртуальну громадську приймальню, що б інтенсифікувало роботу міськради зі зверненнями громадян.

Також ми пропонуємо для Кременецької міської ради для забезпечення взаємодій із мешканцями громади та спрощення документування цих процесів, створити центральну диспетчерську службу.

В умовах воєнних загроз значно зростає роль ОМС в забезпеченні житлово-комунальних потреб внутрішньо переміщених осіб. Адже це додаткове навантаження на домогосподарства та організації публічної сфери в громадах (школи, медичні заклади, ЖКГ та ін.). Тому необхідним є адекватне та повноцінне документальне забезпечення вирішення цієї галузі діяльності міської ради, в першу чергу, щодо відшкодування житлово-комунальних послуг власникам житла, які прийняли переселенців.

Так, за інформацією досліджуваного ОМС, в громаді спостерігається певна динаміка звернень мешканців щодо отримання ними компенсацій понесених втрат внаслідок розміщення ВПО (рис.3.1.)

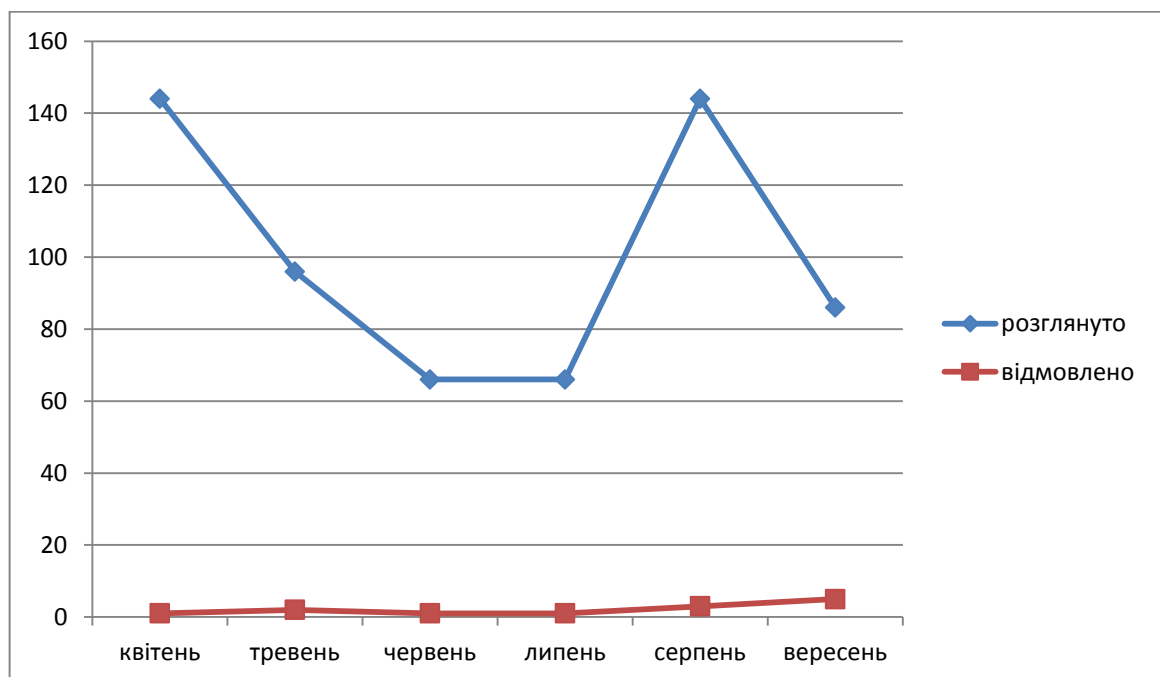


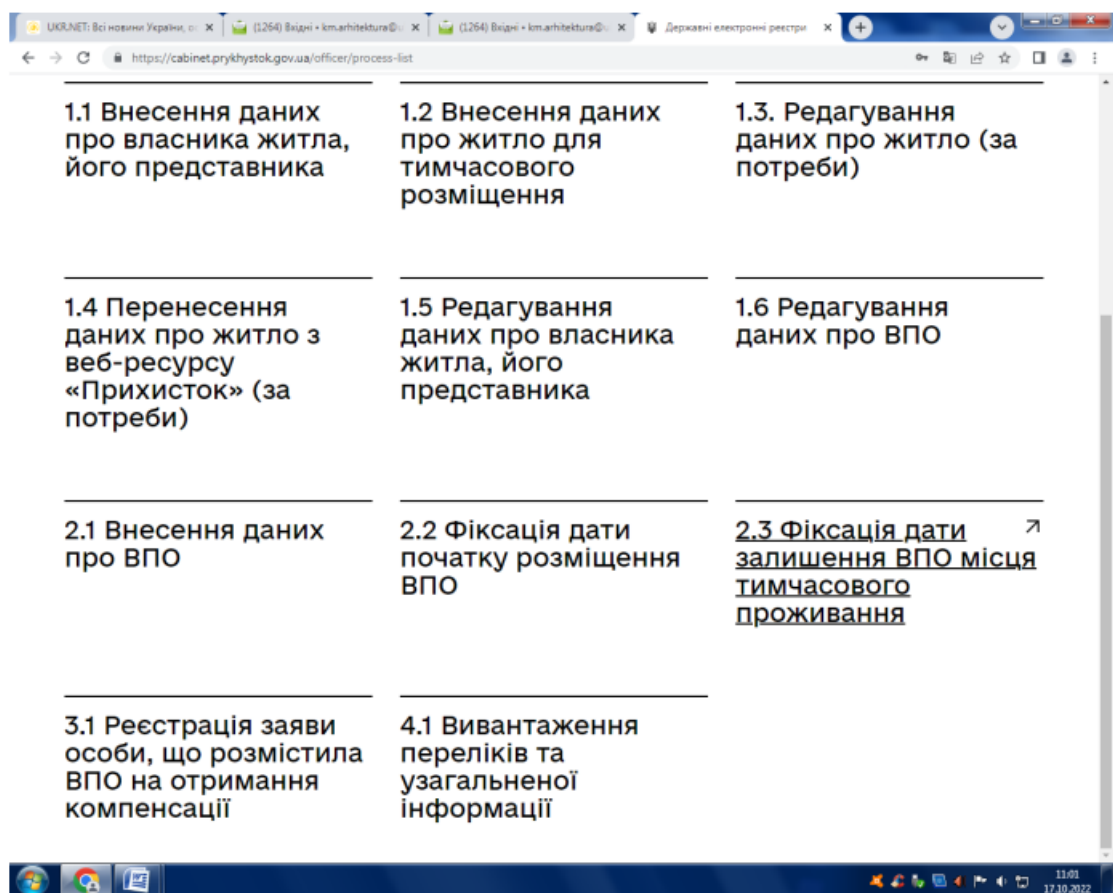
Рис.3.1. Звернення осіб, що розмістили внутрішньо переміщених осіб, про отримання компенсаційних витрат

Відповідно, одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування має стати систематичний аналіз та моніторинг внутрішньо

переміщених осіб, що перебувають в територіальних громадах, зокрема, в розрізі основних їх категорій .

Для цього використовується технологія формування електронних реєстрів як ВПО, так і жителів громади, які надавали їм у користування своє житло. Процедура документної роботи з таким реєстрами у Кременецькій міській раді представлена на рис. 3.2.

З огляду на це, органи місцевого самоврядування, організовуючи свою поточну діяльність та формуючи довгострокові програми соціально-економічного розвитку, повинні враховувати особливості та потреби різних категорій ВПО, а також опиратись на власний ресурсний потенціал організацій соціальної сфери територіальної громади.



Україна

Державні електронні реєстри

Навігатор

← Повернутися до переліку задач у виконанні

Навігатор посадової особи

Внесення даних про власника житла, його представника

Прізвище *

Ім'я *

По батькові

Тип документу, що посвідчує особу *

Інформація про заявника *

Фізична особа, яка через свої релігійні переконання відмовилась від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків

Реєстраційний номер облікової картки платника податків *

Унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі

Поля, відмічені *, обов'язкові для заповнення

11:09 17.10.2022

Рис. 3.2. Форма електронного реєстру з обслуговування внутрішньо переміщених осіб у територіальній громаді

Таким чином, необхідність ОМС адаптуватись до складних умов життя в небезпеці воєнної загрози, активізує також і потребу пошуку нових підходів до документування їх безпосередньої функціональної діяльності.

3.2. Впровадження електронного документообігу в діяльності Кременецької міської ради

За результатами нашого аналітичного пошуку ми встановили, що вагому частину роботи досліджуваного ОМС складає діловодство, від раціональної організованості якого залежить оперативність та якість управлінських впливів на розвиток територіальної громади.

Варто зазначити, що з дотриманням методологічних принципів, документообіг в даному ОМС проводиться у змішаному форматі, тобто і в

паперовій, і в електронній формі. Саме у зв'язку з цим, в міськраді розроблено оновлено та затверджено Інструкцію з діловодства, яка реалізовується відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [41].

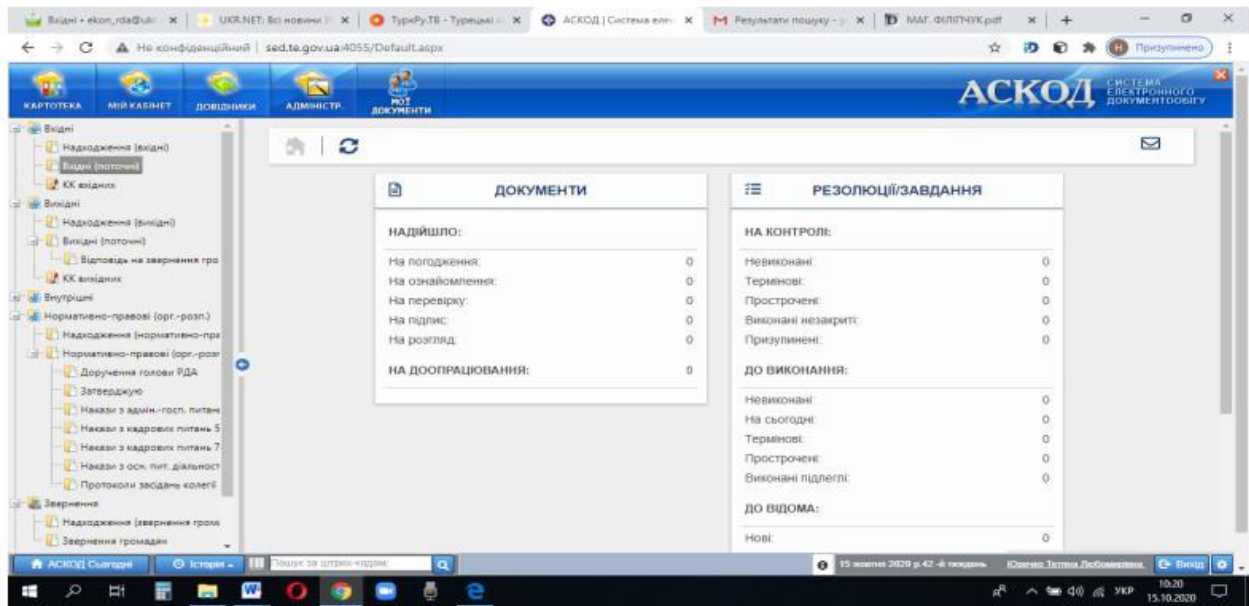
Звісно, так як на сьогоднішній день в досліджуваному ОМС електронна система запроваджується поступово, то іноді можуть виникати певні труднощі при роботі. Також причиною цього є і фінансові проблеми, які ускладнила ще й війна. Разом із цим спостерігається дещо мала кількість робочих місць в електронній системі, адже поки до неї мають доступ переважно адміністративний персонал.

Якщо ж говорити про решту працівників ради, то вони можуть в повному обсязі обмінюватись інформацією, перед усім, через електронну пошту. Тобто, це актуалізує потребу в подальшому формування корпоративної системи електронного документування діяльності ОМС, враховуючи також і досвід країн ЄС (наприклад, Польщі).

З огляду на це, документами, які створюються та опрацьовуються в електронному варіанті мають стати не лише вихідні, а і всі внутрішні та вхідні документи. Це особливо посилюється в умовах діджиталізації нашої держави та процесів управління в ній.

Звісно, на практиці рутинна робота з документацією проходить в паперовому форматі. Тобто, до сьогодні в органах публічного управління різного рівня та гілок влади існують паралельно як електронне діловодство, так і традиційна його форма. Можна говорити, що в Україні використовується гібридна система діловодства, і досліджувана міська рада не виключення.

Діагностика проблематики документування управлінської діяльності здійснювалась на прикладі роботи Кременецької міської ради, в якій досить повно діє система електронного документообігу АСКОД, котра є базовим продуктом у функціональній лінійці сімейства (рис. 3.4.)



Основним призначенням СЕД АСКОД, яка використовується для діяльності ОМС, є автоматизація (на всіх етапах життєвого циклу документу) процесів організаційно-розпорядчого документообігу та підтримка процедур діловодства і документоведення всіх категорій інформації.

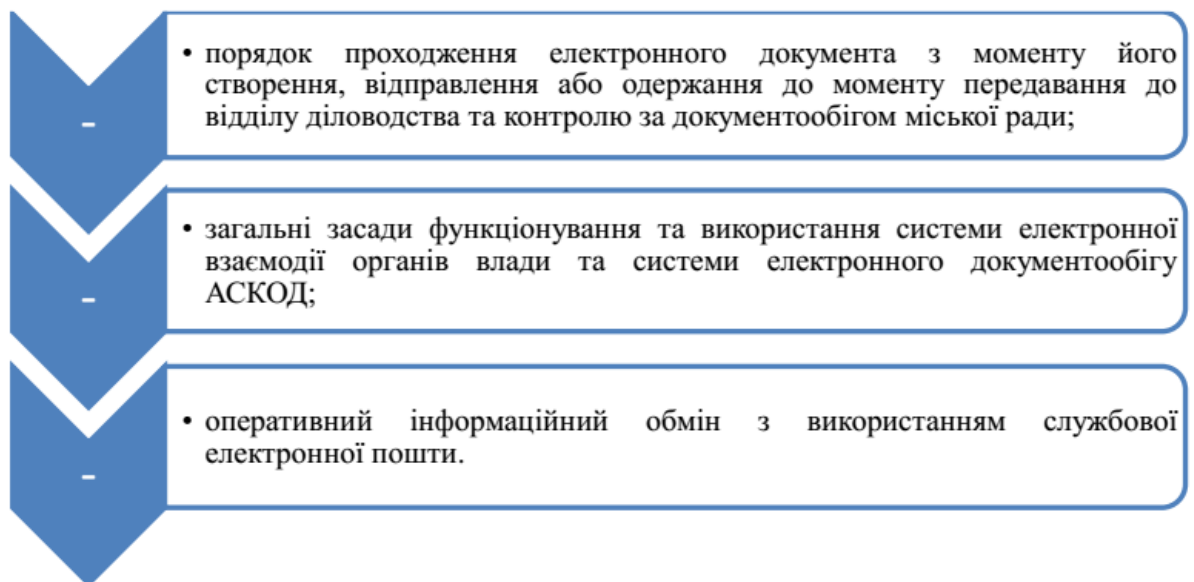


Рис.3.5.

Перевід потоків документів в електронну форму та інтеграція їх з інтернет-порталами дозволяє досягти наступних важливих цілей:

«з'являється можливість повно і об'єктивно інформувати громадян про те, який обсяг послуг, сервісів і соціального забезпечення їм надається;

громадяни і організації залучені до активної роботи з розробки і реалізації ініціатив і програм органів влади різного рівня;

забезпечується оперативна взаємодія органу публічної влади із бізнес-структурами;

економія часу і коштів» [61].

Отже, так як у Кременецькій міській раді використовують електронну форму ведення документації АСКОД, то важливою умовою є ведення журналу обміну електронних документів (Додаток А). Він складається з наступних розділів (рис. 3.6):



Варто зазначити, що при створенні, або при отриманні електронного документу, спеціально затверджена посадова особа повинна здійснити

первинний розгляд цього документа, накласти на нього електронну резолюцію, в якій обирає основного виконавця, відповідального за організацію виконання документа в міській раді та при необхідності співвиконавців і дата його створення. В електронній резолюції потрібно зазначити керівників усіх структурних підрозділів, які беруть участь у роботі із документом та погодження проєкту відповіді.

Головним елементом електронної форми документації є використання електронного цифрового підпису, електронної печатки та електронної позначки часу.

Організація документообігу Кременецької міської ради здійснюється за допомогою СЕД міська рада, що пов'язана із системою взаємодії. Також СЕД Кременецька міська рада забезпечує взаємодію електронних документів та електронних копій документів із системами електронного документообігу інших установ через систему взаємодії.

Щодо передачі електронних документів в архів, то суть даного процесу виступає у «отриманні доступу працівниками архіву міської ради та обмеження доступу із правом перегляду електронних справ іншим працівникам установи. Передавання відбувається за графіком, затвердженим міським головою, але не раніше двох років з періоду остаточного створення та підпису електронних справ у діловодстві. Електронні справи постійного та тривалого (понад 10 років) строків зберігання передаються до архіву Кременецької міської ради за електронними описами в електронній формі» [10].

Таким чином, дослідивши роботу нашого ОМС, ми зафіксували, що хоч і організація електронного документообігу постійно удосконалюється, а працівники регулярно проходять навчання, курси із покращення умінь і навичок, проте все ще є потреба збільшити використання електронного формату роботи установи. Вважаємо, що автоматизація діловодства міської ради шляхом використання електронної системи АСКОД, яка буде поширюватись на всіх працівників організації, зробить функціонування ради ще ефективнішим.

Висновки до розділу 3

У процесі досліджень ми зрозуміли, що основна функція будь-якої державної чи муніципальної установи – прийняття управлінських рішень. При цьому вихідні дані для прийняття рішень, необхідна інформація та самі рішення подаються у вигляді документів. І обсяг технічної роботи з документами найчастіше настільки великий, що заступає, а іноді й заміщає основний зміст діяльності.

Тому автоматизація роботи з документами, що циркулюють в органах влади, має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і державного управління в цілому.

Необхідно враховувати, що традиційний паперовий документообіг ще не втратив своє значення – найближчими роками важливі документи все одно видаватимуться, затверджуватимуться і доставлятимуться у паперовому вигляді. Тим не менш, вже існують і експлуатуються електронні технології, в яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією проводиться процес роботи, а паперова копія передається звичайним шляхом.

Введення законодавства, що забезпечує юридичну значущість електронного цифрового підпису, відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, що не вимагають дублювання електронних документів паперовими і дозволяють значно знизити витрати органів влади та управління.

На шляху розробки таких систем є об'єктивні труднощі, проте нині ні для кого не секрет, що майбутнє документообігу в органах місцевого самоврядування – це його інформатизація.

Проаналізувавши стан ведення документації в Кременецькій міській раді, ми визначили, що дана установа чітко прямує до повної автоматизації, хоч на шляху і є певні труднощі.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження ми встановили, що органи місцевого самоврядування є обраними безпосередньо населенням та наділені повноваженнями щодо розв'язання проблем місцевого значення. Дані органи формуються безпосередньо населенням чи представниками населення і відповідають за неналежне здійснення своїх повноважень, передусім жителями даної території. Органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність, яка має владний характер, оскільки вони є однією з форм реалізації влади народу.

Як стверджують науковці, «діловодство – це сфера діяльності, що створює умови успішного процесу документування та організації роботи з офіційними документами. Від організації діловодства залежить ефективність управління, економічність, оперативність, культура праці працівників управління. Діловодство складається з двох нерозривно пов'язаних компонентів: документування; організації роботи з документами» [47].

Нам вдалось визначити, що усі операції із документами регулюються нормативно-методичною базою діловодства. У діловодстві виділяють кілька етапів роботи з документами: прийом та первинна обробка документів; розподіл документів; реєстрація документів; контроль за виконанням документів; робота зі зверненнями населення; довідково-інформаційне обслуговування громадян.

За результатами аналізу роботи Кременецької міської ради ми визначили, що організація документообігу в даному місцевому органі відбувається відповідно до загальноприйнятих норм, у тому числі відповідно до зразкової інструкції з діловодства, яка є затверджена у раді.

Вся документація, яка використовується в органах місцевого самоврядування поділяється на три основні групи документів

Також виділяють організацію роботи з письмовими зверненнями громадян. Письмові звернення громадян слід розглядати як важливий засіб здійснення та охорони прав особи. Громадяни України мають право спрямовувати особисті та колективні звернення до органів місцевого

самоврядування. Посадові особи у межах своєї компетенції зобов'язані розглянути звернення, потім ухвалити рішення, а також зробити необхідні дії та дати мотивовану відповідь у встановлений термін.

Організація роботи з документами у Кременецькій міській раді відбувається на підставі Інструкції з діловодства. Етапи роботи з документами також збігаються з етапами роботи органів місцевого самоврядування.

Крім цього, ми дослідили, що Кременецька міська рада активно експлуатує електронну форму опрацювання документації – АСКОД. У рамках нашого дослідження з метою спрощення та систематизації інформаційно-довідкової роботи даної установи ми внесли деякі рекомендації щодо її роботи у період воєнного стану. Запропоновано поглиблювати знання із використання електронних баз для ведення документації, а також впровадити у практику можливість електронного звернення громадян із певних питань чи проблем. Так, створення Центральної диспетчерської служби сприятиме, на наш погляд, зменшенню кількості часу роботи з багатьма довідками та виписками.

Отже, простеживши організацію документаційного забезпечення управління органу місцевого самоврядування міста Кременець можна сказати, що чим більше автоматизований процес дослідження, тим конкретніше та швидше можна виконати вимоги до роботи з документами.