

УДК 342.5

DOI: 10.31673/2415-8089.2021.030909

Климова К. І., к.і.н., доцент

Цапко Є. Є., магістрантка

Державного університету телекомунікацій

ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЇ ТА ПИТАННЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ

У статті характеризується вклад державних інституцій у нормативне регулювання документального забезпечення управління. Аналізуються базові нормативні акти загальнодержавного та відомчого рівня щодо документування управлінської інформації та організації роботи з управлінськими документами.

Ключові слова: державні інституції, нормативно-правові акти, документально-інформаційне забезпечення управління.

Постановка проблеми. Необхідність вирішення нових завдань інформаційно-документального забезпечення адміністрування в умовах розбудови державності та нових економічних відносин зумовила активну участь державних інституцій у розробці нормативної бази документального забезпечення управління. З початку 1990-х рр. в Україні розробляється власна нормативна база документально-інформаційного забезпечення управління. Характеризуючи нормативи, розроблені різними інституціями, відзначимо чотири рівні унормування. Перший – міжнародний рівень, характерний сучасному етапу нормативного регулювання. Другий рівень – міжвідомчий/загальнодержавний (сформувався у ХХ ст.). Третій рівень унормування – відомчий/галузевий (галузеві нормативи розробляються державними установами різних сфер діяльності відповідно до вимог загальнодержавних нормативних актів). Четвертий рівень – нормативні акти конкретних установ, які визначають роботу зі службовими документами. Проведені архівними установами анкетування служб документального забезпечення управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у 1998 та 2003 рр. орієнтували державні інституції на удосконалення нормативної бази загальнодержавного та відомчого рівнів.

Мета публікації розкрити роль державних інституцій у розробленні нормативної бази документального забезпечення управління та місце нормативно-правових актів у державній регуляторній політиці загального адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Найпотужнішим сегментом нормативної бази документального забезпечення управління є загальнодержавні нормативи, які з одного боку, розробляються на основі аналізу існуючої практики роботи з документованою інформацією в установах різних відомств, з іншого – встановлюють вимоги, які є обов'язковими для державних установ, організацій. Нормативно-правові акти, які регулюють документальне забезпечення управління на загальнодержавному рівні є державні стандарти, що закріплюють термінологію цієї сфери діяльності, уніфікацію та класифікаційну схему управлінської документації, різного виду нормативні акти щодо процесів управління документованою інформацією (від проектування документів до їх знищення чи передавання в архів) – типові інструкції, правила, порядки, положення, переліки, примірні номенклатури справ.

Держспоживстандарт України (нині – Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості») 1994 р. розробив перший загальнодержавний норматив – термінологічний стандарт ДСТУ 2732-94 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення». Норматив стандартизував усталену на

той час термінологію двох сфер – діловодства й архівної справи. Друга редакція стандарту ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справ. Терміни та визначення понять» розроблялася Українським науково-дослідним інститутом архівної справи та документознавства (УНДІАСД). Друга редакція відобразила сучасну спеціальну лексику цих галузей діяльності, узгодила її зі змістом інших національних та міжнародних стандартів у сфері інформації та документації. Вперше в термінологічному стандарті редакції 2004 р. введено поняття «керування документацією» і подано його дефініцію: «комплекс заходів, спрямованих на здійснювання процесів створення та функціонування службових документів» [1]. Наразі УНДІАСД разом з Технічним комітетом стандартизації «Інформація і документація» підготовлена нова (третья) редакція термінологічного стандарту, презентована в мережі Інтернет для обговорення.

З метою створення Державної уніфікованої системи документації розроблялися уніфіковані системи управлінської документації, що забезпечували функціонування державних органів влади і управління, підприємств, організацій та установ. Уніфіковані системи документації складаються з нормативних документів розробників УСД, в яких установлюється склад, зміст та порядок проведення робіт з уніфікації управлінської документації та уніфікованих форм документів. Залежно від рівня затвердження уніфіковані форми документів поділяють на такі категорії: державні (міжвідомчі), галузеві (відомчі), уніфіковані форми документів підприємств, організацій. Важливе місце в нормативному регулюванні документаційного забезпечення управління на загальнодержавному рівні посідають стандарти на уніфіковані системи документації. 1999 р. Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки розробив два стандарти – ДСТУ 3843-99. «Державна уніфікована система документації. Основні положення» та ДСТУ 3844-99. «Державна уніфікована система документації. Формуляр-зразок. Вимоги до побудови». Стандарти призначені для використання міністерствами (відомствами), підприємствами, організаціями усіх форм власності з метою упорядкування інформаційних документопотоків.

На замовлення Державного комітету архівів України (нині - Державна архівна служба України) відділом документознавства УНДІАСД розроблений стандарт на уніфіковану систему потужної ланки у системі управлінської документації – організаційно-розпорядчих документів. ДСТУ 4163-2003. «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів». 01 вересня 2021 р. набула чинності нова редакція цього стандарту – ДСТУ 4163:2020. Стандарт поширюється на постанови, розпорядження, накази, положення, рішення, протоколи, акти, листи, створювані в результаті діяльності органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх об'єднань усіх форм власності. Норматив встановлює склад реквізитів документів, вимоги до їх змісту і розташування, вимоги до бланків та оформлення документів, вимоги до документів, що їх виготовляють за допомогою друкувальних засобів.

Класифікацію управлінської документації закріплює державний класифікатор – ДКУД ДК 010-98, який затверджено і введено в дію наказом Держстандарту України 1998 р. (на заміну ДК 010-96). Цей стандарт є складовою частиною державної системи класифікації і кодування техніко-економічної і соціальної інформації. ДКУД розроблено у зв'язку зі змінами у складі та змісті організаційно-розпорядчої, первинно-облікової, банківської та звітно-статистичної документації внаслідок реорганізації системи державного управління. ДКУД є номенклатурним переліком назв уніфікованих форм документів з унікальними кодовими позначеннями. Класифікатор орієнтовано на визначення (ідентифікацію) уніфікованих форм документів, забезпечення автоматизованого пошуку потрібних уніфікованих форм документів. Розроблена УНДІАСД нова редакція державного класифікатора управлінської документації, де змінена і структура, і зміст цього нормативу.

Основним нормативним актом, який регулює процеси документування та організацію роботи з управлінськими документами в центральних та місцевих органах виконавчої влади є

Типова інструкція з діловодства, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 55 від 17 січня 2018 р. (зі змінами) [4]. Дія цієї інструкції має обмежену сферу - поширюється лише на органи виконавчої влади, не висвітлює питань роботи з електронними документами (визначається окремими нормативними актами) і не поширюється на організацію діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом а також за зверненнями громадян, запитами на публічну інформацію. Інструкція є типовою, але вона не відміння необхідності розроблення в установах власних інструкцій або типові інструкції для однорідних за характером діяльності установ певної галузі чи сфери діяльності (відомчі інструкції). Інструкція поширюється лише на організаційно-розпорядчі документи. Поза сферою регулювання Інструкції залишилися планова, фінансова, звітно-статистична, первинно-облікова, бухгалтерсько-облікова документація. Інструкція робить обов'язковим дотримання вимог ДСТУ 4163 для установ, на які поширюється Інструкція, бо згідно із Законом України «Про стандартизацію», змінився статус стандартів (застосовуються на добровільних засадах). Вперше в Інструкції 2018 р., на відміну від попереднього аналогічного нормативно-правового акту, встановлено вимоги щодо складання окремих видів документів (різних видів наказів, протоколів, службових листів).

Для решти установ та організацій, які не належать до органів виконавчої влади, 2015 р. наказом Міністерства юстиції України були затверджені Правила організації діловодства та архівного зберігання документів [10]. Правила встановлюють єдиний для всіх установ, організацій і підприємств, незалежно від форм власності, порядок роботи з документами з моменту їх проектування та створення, діловодних процесів, набуття ними статусу архівних та зберігання їх в архівних підрозділах установ. Правила охоплюють дві стадії роботи з документами – діловодну й архівну. Питання документування та організації роботи з документами в кожній установі, організації регулюються Інструкцією з діловодства, яка погоджується з державними архівами, а типові інструкції, підготовлені центральними органами виконавчої влади для однорідних за характером діяльності установ – Укрдержархівом. Норма погодження інструкцій з архівними установами є обов'язковою.

Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, незмінна в Україні з 1997 р. Вона розроблена відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян». Діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на управління справами, а також на спеціально призначених осіб у структурних підрозділах установи.

2016 р. постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію. Цей нормативний акт визначає єдині вимоги до ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану під час провадження оперативного-розшукової, контррозвідувальної діяльності, діяльності у сфері оборони держави, та іншу службову інформацію, в органах державної влади, інших державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим [5, 8].

Нормативним документом, що регламентує строки зберігання типових документів та лежить в основі їх систематизації на стадії діловодства й відбору на архівне зберігання є Перелік типових документів...[2]. Традиція укладання переліків типових документів, як ми зазначали вище, мала місце ще за радянської доби. Перший такий перелік розроблено 1943 р., а останній радянський перелік типових документів – незадовго до розпаду СРСР у 1989 р. Перелік типових документів є нормативним документом, що уніфікує строки зберігання типових документів у різних установах та сприяє виваженому відбору документів на постійне зберігання у державних архівах. Перелік включає типові управлінські документи, які створюються, як правило, в усіх організаціях, незалежно від форми власності, виду і масштабу діяльності, функцій установ, організацій.

Система переліків, які охоплюють галузеву документацію репрезентована відомчими (галузевими) переліками документів. Першим відомчим нормативом, що визначав строки зберігання банківської документації, став «Перелік документів Національного банку України, установ і організацій його системи, акціонерно-комерційних та комерційних банків України із зазначенням строків зберігання» 1996 р. (нині чинний –Перелік документів, що утворюються в діяльності Національного банку України та банків України, із зазначенням строків зберігання, що є додатком до Правил застосування переліку документів, що утворюються в діяльності Національного банку України та банків України). В Переліку документи репрезентують нові функції і напрями діяльності банківських установ в ринкових умовах: ліцензування валютних операцій, валютне регулювання, операції з цінними паперами, міжнародні розрахунки, банківський нагляд. Слід зазначити, що укладання відомчих (галузевих) переліків йде повільно [9]. Укладанню відомчих переліків на належному науково-методичному рівні, з урахуванням набутого досвіду і практики, сприятимуть методичні рекомендації з розроблення галузевих переліків та Концепція створення вітчизняної системи переліків документів зі строками зберігання [6].

Важлива роль державних інституцій у забезпеченні електронного урядування. Постанови Кабінету Міністрів України встановлювали порядок застосування кваліфікованого електронного підпису та здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади, визначали технології електронного урядування, орієнтували на стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні. Поза сумнівом, студіювання вкладу державних інституцій у нормативно-правове та науково-методичне забезпечення електронного документообігу та електронного урядування є пріоритетним напрямом досліджень

Висновки. Наглядним прикладом ролі державних інституцій у сфері документаційного забезпечення управління є формування та функціонування потужної нормативної бази на загальнодержавному, відомчому рівнях та рівні державних установ. Нормативне регулювання характеризується не лише ієрархічністю, а й всебічністю, оскільки охоплює всі напрями роботи з документованою управлінською інформацією – уніфікація і стандартизація систем документації, класифікація управлінської документації, регулювання документаційних процесів, експертиза цінності документів, термінологія практичної сфери роботи з документами на всіх стадіях їхнього життя. Унормування роботи зі службовими документами формує таку модель документаційного забезпечення управління, яка впливає на якість адміністрування та ефективність роботи апарату управління. Зміни у політичній, економічній та соціальній сферах, адміністративному управлінні, зростання обсягів документації обумовлюють важливу тенденцію у державному регулюванні сфери керування документацією – постійний перегляд та удосконалення нормативних актів. Ще однією тенденцією у сфері унормування роботи зі службовими документами є розширення повноважень державних установ – Міністерства юстиції України, Державної архівної служби України, державних архівів.

Список використаної літератури

1. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять : ДСТУ 2732:2004. К. : Держспоживстандарт України, 2005. 32 с.
2. Перелік типових документів, що створюються під час діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій із зазначенням строків зберігання документів. К., 2012. 286 с.
3. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : затверджені наказом Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 р. № 1000/5. *Офіційний вісник України*. 2015. 10 лип. № 52.
4. Типова інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018, № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1242>

5. Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р., № 736. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016>
6. Концепція створення вітчизняної системи переліків документів зі строками зберігання (Держкомархів України; упоряд. С.В. Сельченкова). К., 2006. 11 с.
7. Методичні рекомендації з розроблення галузевих переліків документів та типових (примірних) номенклатур справ (Укрдержархів УНДІАСД; уклад. О. М. Загорецька). К., 2012. 31 с.
8. Денисенко О. В. Унормування порядку роботи з документами, що містять службову інформацію. *Архіви України*. 2017. Вип. 1. С. 88–94.
9. Сельченкова С. Особливості укладання відомчих переліків документів зі строками зберігання. *Студії з архівної справи та документознавства*. 2003. № 9. С. 50–51.
10. Сельченкова С. В. Нові правила організації діловодства та архівного зберігання документів. *Архіви України*. 2015. №4. С. 44–53.

REFERENCES

1. Derzhspozhyvstandart Ukrainy (2005). Dilovodstvo y arkhivna sprava. Terminy ta vyznachennia poniat [Record keeping and archival business. Terms and definitions]: DSTU 2732:2004. K. : Derzhspozhyvstandart Ukrainy.
2. Ministry of Justice of Ukraine (2012). Perelik typovykh dokumentiv, shcho stvoriuiutsia pid chas diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia, inshykh ustanov, pidpriemstv ta orhanizatsii iz zaznachenniam strokiv zberihannia dokumentiv [List of standard documents created during the activities of public authorities and local governments, other institutions, enterprises and organizations, indicating the retention period of documents]. Kiev.
3. Ministry of Justice of Ukraine (2015). Pravyla orhanizatsii dilovodstva ta arkhivnoho zberihannia dokumentiv u derzhavnykh orhanakh, orhanakh mistsevoho samovriaduvannia, na pidpriemstvakh, v ustanovakh i orhanizatsiiakh [Rules for the organization of office work and archival storage of documents in state bodies, local governments, enterprises, institutions and organizations] : zatverdzeni nakazom Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 18 chervnia 2015 r. № 1000/5. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. № 52.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018). Typova instrukttsiia z dilovodstva v ministerstvakh, inshykh tsentralnykh ta mistsevyykh orhanakh vykonavchoi vlady [Typical instructions for record keeping in ministries, other central and local executive bodies] : zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sichnia. № 55. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1242>.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Typova instrukttsiia pro poriadok vedennia obliku, zberihannia, vykorystannia i znyshchennia dokumentiv ta inshykh materialnykh nosiiv informatsii, shcho mistiat sluzhbovu informatsiiu [Standard instructions on the procedure for accounting, storage, use and destruction of documents and other material media containing official information] : zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 zhovtnia 2016. № 736. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016>.
6. Derzhkomarkhiv Ukrainy (2006). Kontseptsiiia stvorennia vitchyznianoï systemy perelikiv dokumentiv zi strokami zberihannia [The concept of creating a domestic system of lists of documents with retention periods]. uporiad. S.V. Selchenkova. Kiev.
7. Ukrderzharkhiv (2012). Metodychni rekomendatsii z rozroblennia haluzevykh perelikiv dokumentiv ta typovykh (prymirnykh) nomenklatur sprav [Methodical recommendations for the development of sectoral lists of documents and standard (indicative) nomenclatures of cases]. Ukrderzharkhiv UNDIASD; uklad. O. M. Zahoretska. Kiev

8. Denysenko O. V. (2017). Unormuvannia poriadku roboty z dokumentamy, shcho mistiat sluzhbovu informatsiiu [Normalization of the procedure for working with documents containing official information] *Arkhivy Ukrainy*. № 1. 88–94.
9. Selchenkova S. (2003). Osoblyvosti ukladannia vidomchykh pereelikiv dokumentiv zi strokamy zberihannia [Features of compiling departmental lists of documents with retention periods] *Studii z arkhivnoi spravy ta dokumentoznavstva*. № 9. 50–51.
10. Selchenkova S. V. (2015). Novi pravyla orhanizatsii dilovodstva ta arkhivnoho zberihannia dokumentiv [New rules for the organization of office work and archival storage of documents]. *Arkhivy Ukrainy*. №4. 44–53.

КЛИМОВА ЕКАТЕРИНА ИВАНОВНА, ЦАПКО ЕЛИЗАВЕТА ЕВГЕНЬЕВНА. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ВОПРОСЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В статье характеризуется вклад государственных институций в нормативное регулирование документационного обеспечения управления. Анализируются базовые нормативные акты общегосударственного и ведомственного уровня по документированию управленческой информации и организации работы с управленческими документами.

Ключевые слова: государственные институты, нормативно-правовые акты, документационно-информационное обеспечение управления.

KLIMOVA EKATERINA IVANOVNA, TSAPKO ELIZAVETA EVGENIEVNA. STATE INSTITUTIONS AND ISSUES OF REGULATORY REGULATION OF MANAGEMENT INFORMATION AND DOCUMENTATION The article characterizes the contribution of state institutions to the normative regulation of documentary support of management. The basic normative acts of the national and departmental levels on documenting management information and organizing work with management documents are analyzed.

Key words: state institutions, normative legal acts, documentation and information support of management.