

СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ДІЛОВОДСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена висвітленню законодавчого та нормативно-правового забезпечення ділових процесів та інформаційної діяльності в сучасних умовах в Україні.

Статья посвящена освещению законодательного и нормативно-правового обеспечения деловых процессов и информационной деятельности в современных условиях в Украине.

Актуальність теми. У державній практиці України, яка склалась стосовно регламентування діловодства (справочинства), відсутній єдиний орган, що ніс би всебічну юридичну відповідальність за документацію, створювану та розповсюджену підприємствами, організаціями та установами. Виходячи з цього, відсутній і єдиний підхід до питання діловодства. Слід зазначити, що уже в новітній історії української держави, існували спроби створити Закон про діловодство в Україні, однак далі проекту справа не пішла. Зважаючи на це тема дослідження видається актуальною. Безумовно, що питання діловодства, документаційного забезпечення управління та документування діяльності підприємств і організацій знайшли відображення у роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, практиків, викладачів вищих та середніх спеціальних навчальних закладів. Варто згадати найбільш значні прізвища у цьому ряду: С. П. Бирик, Л. Л. Михно, Л. О. Пустовіт; А. С. Головач; С. В. Глушик, О. В. Дияк, С. В. Шевчук; А. Н. Діденко; Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна; Корж А. В.; С. Г. Кулешов; С. Л. Кузнецов; М. В. Ларин; В. Павлов; Л. В. Павлюк; Л. М. Паламар, Г. М. Кацавець; Ю. І. Палеха; Е. А. Плешкевич; Л. Г. Погиба, Т. О. Грибіниченко, М. П. Баган; М. В. Стенюков; Ю. Н. Столяров. Однак, їхні роботи присвячені в основному загальним питанням діловодства і не розглядають проблеми законодавчого та нормативно-методичного забезпечення ділового процесу. Ґрунтуючись на вище зазначеному сформульована мета роботи, яка пропонується до уваги.

Мета статті полягає у детальному аналізі існуючих законодавчих та інших нормативно-методичних матеріалів, які покликані регламентувати діяльність підприємств, організацій, а також державних органів та органів місцевого самоврядування з документно-інформаційного забезпечення та визначити напрями подальшого нормативно-методичного врегулювання цього процесу.

За визначенням С.В. Сельченкової, діловодство – це сфера практичної діяльності, що документально забезпечує функціонування кожного державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, кожної установи та організації незалежно від форми власності [1, с.3], технічно забезпечуючи при цьому управління (підготовка управлінських рішень, їх оперативне доведення до виконавців, контроль за виконанням рішень та документів), а також створюючи системи документів (управлінських, облікових, банківських тощо). В той же час, діловодний процес забезпечує дві основні функції:

- документування, тобто фіксацію інформації, складання та оформлення документів;
- організацію роботи з документами, а саме: одержання-відправлення, опрацювання, реєстрацію, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, підготовку до передавання на архівне зберігання, знищення.

Як бачимо, діловодний процес охоплює всі процеси, починаючи зі створення документа і закінчуючи його знищенням чи передаванням до архіву, а тому, правильна його організація безпосередньо впливає на і на економічні результати діяльності установи, підприємства, і на їх імідж, формуючи та характеризуючи стиль роботи як апарату управління, так і всієї організації. Відсутність же єдиного координуючого органу щодо нормативно-методичного забезпечення цього процесу призводить до виникнення неузгодженості та різночитання окремих положень, як приклад можна навести термін «документ», який в кожному нормативному документі має специфічне трактування.

Перед тим, як зупинитися на аналізі нормативно-методичного забезпечення діловодства, визначимо перелік державних органів управління документацією в Україні. В деяких випадках питання роботи з документами регламентуються вищими органами державної влади та управління, зокрема, найбільшу увагу регламентації діловодства приділяють міністерства та відомства, і в тому числі Державна архівна служба України, Комітет України зі стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт України), Міністерство праці та соціальної політики. Наступною сходинкою у системі регулювання діловодного процесу в Україні є функціональні міністерства та відомства. На кінцевій (низовій) сходинці органів, що опікуються цим процесом є керівники конкретних, організацій, виконавчих структур влади.

Основою для організації процесу діловодства є нормативно-правова база. Погоджуючись з визначенням Г.І. Балібардиної, зазначимо, що нормативно-правова база діловодства – це 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 [2, с.7]. Нормативно-правовою базою діловодства в Україні є:

- Конституція України;
- закони України;
- нормативно-правові акти Президента України, Кабінету міністрів України, Ради міністрів АР Крим, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Нормативно-методична база діловодства включає:

1. Законодавчі акти України в сфері інформації, документації та документування;
2. Укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження уряду України, які регламентують питання документального забезпечення управління в Україні;
3. Нормативно-правові акти органів виконавчої влади (міністерств, відомств, комітетів) як загальногалузевого, так і відомчого характеру;
4. Правові акти нормативного та інструктивного характеру.
5. Методичні документи з діловодства закладів, організацій, підприємств.
6. Державні стандарти на документацію.
7. Уніфіковані системи документів.
8. Класифікатори техніко-економічної і соціальної інформації [3, с. 11].

Крім того, за прикладом Російської Федерації, цей перелік можна доповнити наступними документами:

- Державна система документаційного забезпечення управління. Основні вимоги до документів та службового документаційного забезпечення;
- нормативні документи з організації управлінської праці та охорони праці;
- нормативні документи з архівного зберігання документів [2, с.7].

Документаційне забезпечення – одна з найважливіших сфер діяльності кожного підприємства, установи, закладу. Законодавство України регламентує загальні принципи організації документаційного забезпечення діяльності як юридичних, так і фізичних осіб. Нормативно-правові та методичні документи регламентують конкретні питання документування та організації діловодства у певній галузі або сфері людської діяльності. В сучасних умовах в Україні діє близько 94 законодавчих, нормативно-правових та методичних документи з питань організації діловодно-інформаційного забезпечення діяльності підприємств та організацій, які видані центральними органами державної влади і розповсюджуються на діловодні та документно-інформаційні процеси всіх підприємств та організацій в Україні незалежно від їх форми власності та підпорядкування. Для зручності аналізу складу нормативно-правових документів вони були поділені на такі групи:

1. Загальні питання діловодства;

2. Архівне зберігання документів;
3. Автоматизація діловодства;
4. Інструкції з діловодства;
5. Діловодство за зверненнями громадян;
6. Робота з таємними та документами для службового користування;
7. Стандартизація у діловодстві;
8. Пересилання документів.

У таблиці 1 представлена структура нормативно-правових документів, що регламентують діловодний процес в Україні.

Як видно з наведених даних, сьогодні в Україні діяльність у сфері документознавства, діловодства та інформаційної діяльності регулюють близько сотні нормативно-правових акти, які поділені нами за колом питань, які вони регулюють, на вісім груп. До створення вище означених нормативно-правових документів в Україні причетні п'ять груп центральних органів державної влади, які видають різні види таких документів, а саме: Верховна Рада України (закони України та постанови), Президент (укази та розпорядження), Кабінет Міністрів України (постанови та розпорядження), Міністерства та центральні органи виконавчої влади (накази), інші державні органи (рішення). Крім того, до нормативно-правових документів відносять державні стандарти, однак, враховуючи їхню специфіку, аналіз державних стандартів з документознавства, діловодства та інформаційної діяльності розглядатиметься в інших роботах автора.

Таблиця 1

Групи документів	Всього нормативно-правових документів	Найменування нормативно-правових документів							
		Верховної Ради України		Президента		Кабінету Міністрів України		Накази профільних Міністерств та відомств	Рішення інших державних органів
		Закони України	Постанови	Укази	Розпорядження	Постанови	Розпорядження		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Загальні питання діловодства	16	6	2	3	1	3	1	-	-
Архівне зберігання документів	22	1		1		6		13	1
Автоматизація діловодства	24	6		3		8	1	6	
Інструкції з діловодства	12					1		11	1
Діловодство за зверненнями громадян	4	1				1		2	

Робота з та- ємними та документа-ми для слу-жбового ко-ристування	5	1				1		2	1
Стандартизація у діловодстві	7	5				1		1	
Пересилання документів	3	1				2			
Підсумок	94	21	2	7	1	23	2	35	3

Таким чином, із загальної кількості 94 нормативно-правових документа, які сьогодні регламентують питання діловодства, документування діяльності організацій, інформаційної діяльності в Україні, найбільша кількість, 35 одиниць або 37,2%, припадає на накази профільних міністерств і відомств з цих питань, 22,3% та 24,5% нормативно-правових документів – це закони України та постанови Кабінету Міністрів України. Інші центральні органи державної влади в Україні видали лише близько 16% нормативно-правових документів. Як бачимо з наведених даних, основний вклад у регулювання діловодних процесів в Україні роблять профільні міністерства та відомства, які своїми наказами врегульовують питання документування та інформаційної діяльності підвідомчих підприємств та організацій.

Слід зазначити, що другим органом за кількістю виданих нормативно-правових документи, однак першим за силою їх впливу на діловодні процеси в країні належить Верховній Раді України, яка видала за означений період близько чверті нормативно-правових документи, з них понад 90% - це закони. За визначенням В.Д. Бакуменка та Д.О.Безносенка закон – це нормативно-правовий акт органу законодавчої влади або самого народу, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається в особливому порядку і має найвищу юридичну силу [4, с.224]. Тобто прийняті закони з питань діловодства та інформаційної діяльності це документи, дія яких розповсюджується на всі підприємства та організації країни незалежно від форм власності та підпорядкованості.

За останній період понад 26% нормативно-правових документів видано Кабінетом Міністрів України. Серед яких переважна більшість (92%) – це постанови, тобто нормативно-правові акти, що приймаються вищим органом виконавчої влади (урядом) у письмовій формі, з метою вирішенні найбільш важливих і принципових завдань та є обов’язковими до виконання підпорядкованими об’єктами державного управління [5, с.147]. Крім постанов, Урядом прийняті два розпорядження, які стосувались загальних питань діловодства та його автоматизації.

Як уже зазначалось, найбільшу кількість, 35 одиниць, складають накази профільних міністерств і відомств. Наказ – це нормативно-правовий акт, який видається єдиначальним керівником органу виконавчої влади у межах його компетенції, містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії

або утримання від неї певною фізичною або юридичною особою з метою вирішення основних і оперативних завдань, що стоять перед органом, і є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими службовцями. [5, с.113]. За змістом прийняті профільними міністерствами і відомствами накази відносяться, як правило, до групи наказів із загальних питань. Це означає. Що вони можуть видаватися органом виконавчої влади як за власною ініціативою цього органу, так і на виконання розпоряджень вищестоячих органів державної влади.

Певний інтерес являє аналіз структури проблем, щодо яких приймалися відповідні розпорядчі документи. Так, найбільша кількість, понад чверть, із загальної кількості нормативно-правових документів прийнята з питань автоматизації діловодства. Серед цих документів третина припадає на Постанови Кабінету Міністрів України, чверть – закони Верховної Ради України та накази профільних міністерств. Трохи більше 16% складають інші нормативно-правові документи.

Наступним за обсягами нормативно-правового регулювання виступають питання архівного зберігання документів. З цього питання було прийнято понад 23% нормативно-правових документи. Із загальної кількості 22 нормативно-правові документи цієї групи основну їх частку складають накази профільних міністерств і відомств. Зокрема, тільки Державний комітет архівів України видав 10 наказів, якими врегульовуються питання експертизи та архівного зберігання документів.

Близько 16 % нормативно-правових документів врегульовують загальні питання діловодства, з них більше 37 % припадає на закони України, по 18 % - займають постанови Верховної Ради України та постанови Кабінету Міністрів України.

Таким чином, як показав аналіз, сьогодні в Україні є значна кількість нормативно-правових документів, які врегульовують питання діловодства та інформаційної діяльності. До означено процесу доклали зусилля різні органи державної влади, з цією метою підготовані та прийняті різні за назвою документи. Це дозволяє здійснювати діловодні процеси в Україні відповідно до прийнятих нормативно-правових акти.

Використані джерела інформації:

1. Сельченкова С.В. Діловодство: Практичний посібник / С.В. Сельченкова. – К.: Інкунабула, 2009.- 480 с.
2. Балибардина Г.И. Документоведение и документационное обеспечение управления: Учебно-методическое пособие / Г.И. Балибардина. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2002. – 77с.
3. Діловодство в органах місцевого самоврядування : монографія / Т.В. Іванова, Л.П.Піддубна, В.В.Павлюк, А.П.Лелеченко : за ред. В.М.Вакуленка, М.К.Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – 164 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління .- К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005.- 254 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

