

УДК 35.077.1

Є.Є. Рой

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЕВОЛЮЦІЇ ДІЛОВОДСТВА В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ

У статті розглядається еволюційний процес становлення та розвитку діловодства в державних владних структурах. Аналізуються особливості нормативно-правового забезпечення документування й особливості управління електронного документообігу в державних установах, а також подаються види та специфіка оформлення офіційних документів, які створювалися в процесі функціонування органів державного управління незалежної України.

Ключові слова: діловодство, органи державної влади, документування, електронний документообіг, документ, документаційне забезпечення, органи управління.

Е.Е. Рой

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЭВОЛЮЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В статье рассматривается эволюционный процесс становления и развития делопроизводства в государственных властных структурах. Анализируются особенности нормативно-правового обеспечения документирования и особенности управления электронного документооборота в государственных учреждениях, а также подаются виды и специфика оформления официальных документов, которые создавались в процессе функционирования органов государственного управления независимой Украины.

Ключевые слова: делопроизводство, органы государственной власти, документирования, электронный документооборот, документ, документационное обеспечение, органы управления.

E.E. Roy

SOME ASPECTS PAPERWORK EVOLUTION IN GOVERNMENTAL BODIES ON DIFFERENT STAGES OF HISTORICAL DEVELOPMENT

This article deals with evolution process of paperwork establishments and developing in governmental bodies the Peculiarities of regulatory legal document providing and electronic document management in governmental bodies are analyzed as well as different typos and specifications of official documents arrangement, which were established in a process of governmental bodies functioning of the independent Ukraine are given in the article.

Keywords: office work, document, documentary, ensuring, electronic records, management, managing authorities.

Розвиток вітчизняного діловодства пройшов кілька етапів від сивої давнини до сьогодення. Зараз діловодство охоплює діяльність кожного підприємства, установи, організації. Нині складно знайти організацію, в якій би не застосовувалися ті чи інші види документів, був відсутнім системний документообіг. Однак від самого початку діловодство стосувалося переважно документів, які складалися органами державного управління та міс-

цевого самоврядування, і тільки потім воно набуло такого поширеного характеру. Існує поняття *історія діловодства*, яке, на думку В.М. Автократова, варто розглядати як галузь наукових знань, споріднену з документознавством, архівознавством, дипломатикою, історією державних установ [8, 12]. Незважаючи на наявність досить значної кількості праць з історії діловодства і величезного масиву літератури із суміжних галузей знань (диплома-

тика, сфрагістика, історія державних установ тощо), безпосередньо розгляд теоретичних засад та історіографія історії діловодства практично відсутні. Водночас теоретичні засади історичного документознавства, розглянуті у працях С.Г. Кулешова та інших дослідників, значною мірою споріднені з питаннями концептуального обґрунтування проблем історії діловодства [5].

Створення та розвиток писемності призвело до того, що з'явилася можливість укладати угоди між племенними та державними утвореннями, фіксувати торговельні угоди та інші господарські дії письмово, надаючи їм правового характеру та зберігаючи інформацію як на державному рівні, так і в приватних структурах. Першими письмовими документами, знайденими археологами, були тексти законів. Вони вибиті на кам'яному стовпі клинописом і відносяться до часу правління давньовавилонського царя Гаммурапі (1792-1750 рр. до н.е.). Письмові пам'ятки, знайдені в палаці асирійського царя Ашшурбаніпала (669-663 рр. до н.е.), мають форму глиняних табличок, частково містять тексти з граматики, а також хроніку, в якій розповідається про важливі історичні події, що сталися в житті народів Межиріччя. Крім того, знайдені також договори між країнами, закони, звіти про будівництво, доноси чиновників, повідомлення про стан справ у сусідніх країнах, листи, скарги, договори, бухгалтерські книги тощо [3, 41].

Від самого початку зародження фіксації інформації, яка мала діловий характер, визначаються ознаки засвідчення документа, тобто підтвердження його справжності, а відповідно й надання йому юридичної сили, що проявилось у наявності відбитка особистої печатки власника.

Динамічного розвитку діловодство набуло після винайдення паперу. Наприклад, у Стародавньому Римі було введено правило чітко написаних законів. Складання зафіксованих на папері законів та правил було також головною вимогою учасників народних повстань, при цьому, щоб документ мав юридичну силу, від «діловода» вимагалась абсолютна точність формулювань та досконале знання форми документа. То ж, як свідчить історія, перші документи склалися саме для фіксації законів та міждержавних угод.

У давньоруській державі, як і в інших країнах, важливі юридичні документи також мали ретельно зберігатися. Серед них були: заповіти, боргові розписки, торговельні угоди, контракти тощо, а також найдавніші грамоти і договори Стародавньої Русі з іншими країнами. Підтвердженням цього є той факт, що за часів Ярослава Мудрого ці важливі державні документи зберігалися у Михайлівському преділі Софійського собору.

Найстарішим і найважливішим документом, що зберіг давні норми звичаєвого права, вважається «Правда Руська», яка нині відома під назвою «Руська Правда». Класове суспільство, котре остаточно сформувалося на території сучасної України наприкінці IX ст., отримало документальне оформлення в цьому зводі законодавчих актів давньослов'янського права, незважаючи на те, що в ньому проявляється суттєвий вплив язичництва. Варто наголосити на тому, що оригінал «Правди Руської» не зберігся, але існує кількості рукописних копій цього документа. Оскільки у давні часи копіювання документів здійснювали переписувачі, а копії коштували досить дорого, тому й копіювали лише найважливіші документи, які потім ретельно зберігали.

Важливими документами тогочасної епохи вважаються княжі та церковні устави та княжі «уроки», які до сьогодення збереглися в Києво-Печерській лаврі. Серед них були і княжі устави, зокрема, «Устав Володимира Мономаха». Церковні устави впорядковували правове становище церкви у державі, церковних судів, вирішуючи матеріальне забезпечення церкви. Подібних документів, що мали переважно фінансовий характер і стосувалися стягнення податків, данини на користь князя, судових стягнень, можна було зустріти багато [1]. Одним із найважливіших історико-документальних джерел є найдавніший літопис «Повість минулих літ», в якому містяться відомості про перші міжнародні акти – договори Київської Русі з іноземними державами, а також літописні кодекси, акти, княжі грамоти і правові кодекси.

Подальший розвиток суспільства на території сучасної України та Європи був пов'язаний зі становленням державності країн та розвитком у них місцевого самоврядуван-

ня, що знаходить відповідні підтвердження і в документах, які розвиваються та вдосконалюються разом зі становленням суспільства. З розвитком ремісництва, виникненням товарного виробництва в містах створюються виробничі корпорації – цехи ковалів, шевців, гончарів, купців тощо, які накопичували великі матеріальні ресурси. Після наполегливої боротьби міські громади визнали лише судову зверхність влади монарха, який надавав певні привілеї окремим категоріям громадян. Пізніше вони оформилися міськими статутами, які стали своєрідними міськими конституціями й обов'язковими атрибутами самоврядного міста. Одним із перших статутів був документ, складений у XIII ст. у м. Магдебурзі, який набув широкого використання і в інших містах Європи, що в подальшому дістало назву *магдебурзьке право*, яке встановлювало порядок виборів і функції органів місцевого самоврядування, суду, ремісничих цехів та купецьких гільдій, а також регулювало питання торгівлі, спадкування, опіки тощо [3, 44].

Починаючи з часів національно-визвольної боротьби українського народу під орудою Богдана Хмельницького, зростає диференціація документальних джерел і збільшується їхня загальна кількість. Державним характером гетьманської України визначається походження і зміст документів XVII-XVIII ст. Основними документами цієї доби є міжнародні договори, конституції, універсали й листи гетьманів, акти Генеральної канцелярії, ділові документи ратуш, магістратів. Зростання документування діяльності центральних органів управління та судочинства спричинило появу актової документації. Серед документів чільне місце посідає група директивно-розпорядчих актів: *універсаль*, *указь*, *лист*, *ордер*, *інструкція*, *резолуція*, *приказь* тощо.

А з XVIII ст. під впливом російського діловодства провідним розпорядчим документом стає указ, який розповсюдився настільки широко, що проник навіть у судочинство. Для цього документа характерною була чітко визначена структура, котра складалася з заголовної частини, основної (виклад) з мотивуючими і резолюційними елементами та заключного протоколу. Звертає на себе увагу той факт, що адресат в указі завжди був конкретний.

Поступово наказ як розпорядчий документ набував свого становлення та розвитку з середини цього століття, переходячи у суспільно-політичну сферу, дотримуючись структури, а саме: наявності констатуючої частини, в якій викладено обґрунтування, та постановляючої частини, в якій наводиться безпосереднє звернення до адресата [7].

Іншою групою документів були виконавчі акти. Серед них виділяються *донесеніє* (*доношение*) та *рапортъ*, які набули типових ознак регламентованих рапортів у 60-70-х рр. XVIII ст. із сотенних та полкових канцелярій. Цей різновид документів надходив у вигляді рапортів, якими засвідчували факт одержання указів вищої інстанції. При цьому в них відмічається незмінний набір основних формул, а саме: назва адресата (канцелярії чи особи), назва адресанта (канцелярії), назва документа із супровідною ремаркою, яка розкриває його зміст. Далі йде основна частина (назва одержаного документа із зазначенням дати, вихідного номера та короткої анотації), підпис і дата. Ця форма рапорту стає загальноживаним актом у всіх сферах адміністративного управління, апарату судів, магістратів, ратуш, а іноді й церковних епархій. На титулі деяких документів починає з'являтися гриф «по секрету».

Серед документів помітне місце займало і *свідоцтво*, яке вбирало в себе функції посвідчення факту громадянського стану (шлюбу, народження, смерті). А для посвідчення особи стали використовувати паспорт, в якому містилися різноманітні дані про соціальний стан особи та місце її проживання [11, 84].

Особлива увага в діловодстві приділялась обліково-статистичній документації. Протягом XVIII ст. набувають визначених форм її жанри та різновиди – *ведомость*, *квитанція*, *расписка*, *вексель* тощо. При цьому слід зазначити, що до XVIII ст. діловодство в установах велося відповідно до канцелярських традицій і законодавством не було врегульовано. Створення в царській Росії, з метою реформування управління державою, колегій, призвело до прийняття 1720 р. «Генерального регламенту» державних колегій, в якому визначено структуру колегій та засади організації діловодства в державних установах. Слід зазначити, що в цьому

документі з'являється вимога щодо складання окремих видів документів за певною формою, тобто з цього історичного періоду починається уніфікація форм документів та розробка сталих формулярів для різних їхніх видів.

1722 р. був прийнятий «Табель о рангах», який започаткував систему чинів, звань та титулів державних службовців і фактично застосовувався аж до 1917 р. Набула подальшого розвитку і нормативно-правова база документування діяльності державних установ, яка знайшла остаточне відображення у виданому 1775 р. документі «Учреждения для управления», яким було встановлено лист, як основний документ спілкування між установами, а листування набуває форми ритуалу, без обов'язкового знання якого чиновник не міг зайняти відповідну посаду [3, 49].

Фактично у цей само час у практику діловодства вводяться елементи організації обліку, проходження та зберігання документів. Реформування центрального державного апарату, яке відбулося протягом 1810-1812 рр., передбачало створення вищого державного законодавчого органу – Державної Ради та низки міністерств з багатоступеневою структурою, а саме – поділом на департаменти, які склалися з відділів. Така структуризація сприяла чіткому розмежуванню державного апарату та швидкому створенню прошарку бюрократів-чиновників, які перебували на службі у царя та повністю залежали від нього. Кількісне зростання апарату чиновництва призвело до відповідного розширення його повноважень та моральних і матеріальних привілеїв.

Набула подальшого розвитку і нормативна база діловодства. Постановою «Загальна побудова міністерств» передбачалася єдність форми складання документів за наведеними зразками, а щодо створення документів більш складного змісту, то їхня структура повинна була обов'язково мати такі елементи: вступ, обґрунтування та «соображення і заключення». На законодавчому рівні чітко встановлювався порядок проходження документів інстанціями з мінімальними відхиленнями від зазначеного шляху. Крім того, кожна інстанція для реєстрації вхідних та вихідних документів повинна була мати журнали реєстрації, які склалися з трьох частин та в яких окремо реєстрували докумен-

ти верховної влади, поточні папери та секретні надходження. З метою покращення роботи з документами від середини XIX ст. в державних установах впроваджуються посади особистих секретарів перших керівників [12, 29].

Сучасне діловодство активно почало розвиватися після 1917 р. Вже на початку 1918 р. Рада Народних Комісарів ухвалила постанову «Про форму бланків державних установ», якою встановлено єдиний формуляр ділового документа. У 20-х рр. було створено спеціальний Державний інститут техніки управління, який займався розробкою нормативних документів щодо організації та ведення діловодства.

Серед них найбільш відомими є правила організації архівного діловодства в державних, професійних та кооперативних установах і підприємствах країни та проект «Загальних правил документації та документообігу». Однак цей заклад проіснував недовго, і з його закриттям формування сучасної системи документування та забезпечення її нормативними документами було відкладене на кілька десятиліть.

Паралельно з процесом уніфікації документів тривала розробка системи класифікації документів, і 1984 р. було затверджено 16 уніфікованих систем документації (УДС) загальносоюзного значення, яке повною мірою торкалося й українського як її складової. Зокрема, існувало 27 державних стандартів на УДС та 26 загальносоюзних класифікаторів техніко-економічної інформації.

Після отримання Україною незалежності та створення самостійної держави робота щодо поліпшення діловодства в країні не припиняється. Підтвердженням цього може слугувати хоча б той факт, що в Конституції України, прийнятій 1996 р., зазначено, що державною мовою в Україні є українська, і, відповідно, всі документи органів державної влади та місцевого самоврядування мають вестись українською. В жовтні 1997 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Примірну інструкцію з діловодства в міністерствах і відомствах України, органах державної влади та місцевого самоврядування, яку 2004 р. замінила Типова інструкція з діловодства. Поряд із цим розробляється та затверджується низка Державних стандар-

тів України з діловодства та архівної справи, в яких визначаються основні правила складання та ведення документації в Україні. У законах, які ухвалюються Верховною Радою України, наводяться нові типові форми документів, вводиться в дію Державний класифікатор управлінської документації, Державний класифікатор професій тощо. Все це сприяє покращенню ведення діловодства в Україні, підвищує культуру складання документів та забезпечує їхнє оптимальне циркулювання в органах державної влади, місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях та інших господарюючих суб'єктах [13, 54].

Період незалежності України позначився виданням перших нових нормативно-правових актів та документів (зокрема, Державних стандартів), а також появою наукової та методичної літератури з діловодства, а це, у свою чергу, викликало необхідність формування національної законодавчої та нормативно-правової бази, яка б регламентувала всі сфери діяльності установ та організацій країни [2].

Важливе значення у формуванні нормативної та науково-методичної бази у сфері діловодства й архівної справи в цей період відіграє Держкомархів України, що є спеціально уповноваженим центральним органом державної влади і його галузевий інститут УНДІАСД, створений 1994 р., а також інші наукові інституції, зокрема, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки, Інститут архівознавства Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського тощо.

Варто звернути увагу і на те, що досить поширеним є також поняття *практика діловодства*, котре характеризується логічною єдністю трьох складових, що характеризують сукупність знань загального діловодства: знання з історії, теорії та практики діловодства. Ці складові досліджує управлінське документознавство, але ними воно не обмежується,

досліджуючи подібні процеси, пов'язані зі створенням та функціонуванням інших типів управлінської документації, проте вже поза межами загального діловодства.

Сьогодні все більшого поширення набуває електронне (комп'ютерне) діловодство, яке значною мірою пов'язане з такою сферою знань, як електронне документування та електронний документообіг, тобто вже є відгалуженням інформатики [4]. Комп'ютерне діловодство, як вид автоматизованого, з використанням сучасних документальних систем, передбачає створення документів з електронним носієм інформації та автоматизовану роботу з ними [6, 17].

Електронний документообіг повинен здійснюватися на основі упорядкованої системи документування управлінської діяльності, а її засоби повинні бути сумісними і передбачати можливість їхнього об'єднання в єдину систему. Основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління і суспільства є інформатизація всіх процесів, які мають місце в повсякденній діяльності органів державної влади [10, 74]. Одним із напрямків реалізації цього завдання є впровадження в органах державного управління систем електронного документообігу, котрі сприяють збереженню, іраціональному використанню людських ресурсів і підвищенню ефективності управління потоками корпоративних документів та інформації [9, 16].

Отже, діловодство має не тільки свою історію, але й теорію та унормовану специфічну терміносистему. На розвиток діловодства в незалежній Україні впливали численні трансформаційні чинники, що відбувалися не лише в Україні, але й в інших країнах, а також зміни в організації технологічних процесів діловодства, формування та удосконалення нормативного та науково-методичного забезпечення процесів документування та документообігу.

Використані джерела

1. Банасюкевич В.Д. Управление документацией (из зарубежного опыта) / В.Д. Банасюкевич, А.Н. Сокова // Отеч. архивы. – 1992. – № 2. – С. 100-106.
2. Дашкевич Я.Р. Стан і завдання української дипломатики / Я.Р. Дашкевич // Третя республік. наук. конф. з архівознавства та інших спеціальних історичних дисциплін. Друга секція. Спеціальні історичні дисципліни. – К., 1968. – С. 113-137.

3. Ілюшенко М.Л. Документоведение. Документ и системы документации : учеб. пособие / М.Л. Ілюшенко, Т.В. Кузнецова, Я.З. Лившиц ; МГИАИ – М., 1977. – 83 с.
4. Коршунов О.П. Теоретическое библиографоведение: состояние, проблемы, перспективы / О.П. Коршунов // Мир библиографии. – 1998. – № 6. – С. 2-6.
5. Кулешов С.Г. Новый взгляд на структуру документознания / С.Г. Кулешов // Вісн. Кн. палати. – 2003. – № 10. – С. 24.
6. Кушнарченко Н.Н. Документоведение : учеб. / Н.Н. Кушнарченко. – К. : Знання, 1997. – 424 с.
7. Ларьков Н.С. О предмете и объекте документоведения как междисциплинарного научного направления / Н.С. Ларьков // Документ в парадигме междисциплинарного подхода : материалы Второй Всерос. науч.-практ. конф. (г. Томск, 27-28 окт. 2005 г.). – Томск, 2006. – С. 23.
8. Методичні рекомендації щодо складання відомчих (галузевих) переліків документів із зазначенням термінів їхнього зберігання / Держкомархів України ; УНДІАСД. – К., 1997. – 18 с.
9. Митяев К.Г. Документоведение, его задачи и перспективы развития / К.Г. Митяев // Вопр. архивоведения. – 1964. – № 2. – С. 27 – 32.
10. Новохатський К.Є. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази діяльності архівних установ [Електронний ресурс] / К.Є. Новохатський // Архіви України. – Електронні дані. – 2000. – № 1-3. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/2000-1-3-01 pp>. – Заголовок з екрана.
11. Панченко П.П. Управлінське документознавство : методичний посібник для студентів спеціальності «Документознавство та інформаційна діяльність» / П.П. Панченко, І.В. Захарова. – Черкаси, 2008. – С. 84.
12. Слободяник М.С. Документологія як наукова і навчальна дисципліна / М.С. Слободяник // Вісн. Кн. палати. – 2003. – № 4. – С. 18.
13. Слободяник М.С. Структура сучасного документознавства / М.С. Слободяник // Вісн. Кн. палати. – 2003. – № 4 – С. 19.

References transliterated

1. Banasiukevich V.D. Upravlenie dokumentatsiei (iz zarubezhnogo opyta) / V.D. Banasiukevich, A.N. Sokova // Otech. arkhivy. – 1992. – № 2. – P. 100-106.
2. Dashkevych Ya.R. Stan i zavdannia ukraïnskoi dyplomatyky / Ya.R. Dashkevych // Tretia respublik. nauk. konf. z arkhivoznavstva ta inshykh spetsialnykh istorychnykh dystsyplin. Druha sektsiia. Spetsialni storychni dystsypliny. – K., 1968. – P. 113-137.
3. Iliushenko M.L. Dokumentovedenie. Dokument i sistemy dokumentatsii : ucheb. posobie / M.L. Iliushenko, T.V. Kuznetsova, Ia.Z. Livshits ; MGIAI – M., 1977. – 83 p.
4. Korshunov O.P. Teoreticheskoe bibliografovedenie: sostoianie, problemy, perspektivy / O.P. Korshunov // Mir bibliografii. – 1998. – № 6. – P. 2-6.
5. Kuleshov S.H. Novyi pohliad na strukturu dokumentoznavstva / S.H. Kuleshov // Visn. Kn. palaty. – 2003. – № 10. – P. 24.
6. Kushnarenko N.N. Dokumentovedenie : ucheb. / N.N. Kushnarenko. – K. : Znannia, 1997. – 424 p.
7. Lar'kov N.S. O predmete i ob»ekte dokumentovedeniia kak mezhdistsiplinarnogo nauchnogo napravleniia / N.S. Lar'kov // Dokument v paradigme mezhdistsiplinarnogo podkhoda : materialy Vtoroi Vseros. nauch.-prakt. konf. (g. Tomsk, 27-28 okt. 2005 g.). – Tomsk, 2006. – P. 23.
8. Metodychni rekomendatsii shchodo skladannia vidomchykh (haluzevykh) perelikiv dokumentiv iz zaznachenniam terminiv yikhnoho zberihannia ; Derzhkomarkhiv Ukrainy. UNDIASD. – K., 1997. – 18 p.
9. Mitiaev K.G. Dokumentovedenie, ego zadachi i perspektivy razvitiia / K.G. Mitiaev // Vopr. arkhivovedeniia. – 1964. – № 2. – P. 27 – 32.
10. Novokhatskyi K.Ye. Shliakhy vdoskonalennia normatyvno-pravovoi bazy diialnosti arkhivnykh ustanov [Elektronnyi resurs] / K.Ye. Novokhatskyi // Arkhivy Ukrainy. – Elektronni dani. – 2000. – № 1-3. – Rezhym dostupu: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/2000-1-3-01 rr>. – Zaholovok z ekrana.
11. Panchenko P.P. Upravlinske dokumentoznavstvo : metodychnyi posibnyk dlia studentiv spetsialnosti «Dokumentoznavstvo ta informatsiina diialnist» / P.P. Panchenko, I.V. Zakharova. – Cherkasy, 2008. – P. 84.
12. Slobodianyuk M.S. Dokumentolohiia yak naukova i navchalna dystsyplina / M.S. Slobodianyuk // Visn. Kn. palaty. – 2003. – № 4. – P. 18.
13. Slobodianyuk M.S. Struktura suchasnoho dokumentoznavstva / M.S. Slobodianyuk // Visn. Kn. palaty. – 2003. – № 4 – P. 19.