

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПРАВОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Наталія Васильченко,

*асистентка кафедри цивільного та державного права
Бердянського університету менеджменту і бізнесу*

Ефективна діяльність усіх суб'єктів правовідносин неможлива без інформації. В усі часи та політичні режими актуальним був і залишається вислів: «Хто володіє інформацією, той володіє ситуацією». Якщо в минулому інформація рухалася від адресанта до адресата повільно, то в сучасному світі з розвинутими мобільними, телекомунікаційними технологіями її отримання можливе за секунди.

Інформація – це абстрактна категорія, вона нібито є, і нібито її не існує. Збір, накопичення, переробка, осмислення, передача – всі ці дії можливі за наявності її матеріального носія. Найбільш поширеним є папір. Коли інформацію закріплюють на матеріальному носії виникає нове поняття – інформаційний продукт. Для нас стало звичним інформаційний продукт називати документом. З появою в суспільстві відносин з приводу створення, передачі, отримання, зберігання документів, тобто справочинства, виникла потреба в їх правовому регулюванні.

Аналіз наукових досліджень і публікацій свідчить про заінтересованість проблемою вдосконалення справочинства в Україні. Найвагоміший внесок у розроблення загальнодокументознавчих питань зробили Н. Гончарова, Н. Зінов'єва, С. Кулешов, Т. Кузнецова, Н. Кушнарченко, Ю. Палеха, Ю. Столяров. Вони створили систему таких понять, як «документ» і «документознавство». На сучасному етапі розробляються наукові основи документознавства в електронному просторі. Однак питання історії правового регулювання цих відносин розглядалися фрагментарно.

Мета цієї статті – аналіз історії правового регулювання справочинства в Україні та його проблем на сучасному етапі.

Кабінет Міністрів України схвалив концепцію майбутнього Закону «Про справочинство», який, ми сподіваємось, встановить єдині правові норми (стандарти) роботи з документами всіх суб'єктів правовідносин. Створюючи систему законодавства, що регулює будь-які відносини в суспільстві, науковці та професіонали звертаються до досвіду минулого.

Документи завжди супроводжували людину. Жодна цивілізація не обходилася без документів. Вони завжди були й є основою відносин людей, колективів, органів державної влади. Документи з часом змінювалися, набували різних форм, однак незмінною залишалася потреба людини – «інформація – зафіксувати».

Аналізуючи історичні джерела, доцільно, на нашу думку, всю історію справочинства розділити на два етапи:

- правове регулювання звичаєм і традицією (X–XV ст.);
- правове регулювання нормативно-правовими актами (від XVI ст. до сучасних часів).

На першому етапі, а це історія формування та розквіту Стародавньої Русі, справочинства як системи, що регулюється правом, не було. Однак саме в цей період накопичується досвід складання документів, встановлюються прийоми посвідчення – підпис, печатка, стадії написання документа – чорновий і біловий варіант. Виникає потреба у спеціально підготовлених особах, які б могли професійно займатися роботою з документами, а також у спеціалізованих установах, в яких ці люди працювали. З середини XVI ст. до кінця XVII ст. такими державними установами були прикази, тому справочинство отримало назву – приказне. Приказ очолював дяк, йому підпорядковувалися писарі, які власне і здійснювали документування. Найбільш відомі види документів того часу: грамоти, листи, закладні. Матеріальним носієм інформації був пергамент – спеціально підготовлена шкіра тварин [1, с. 22].

Тільки наприкінці першої чверті XVIII ст. для друкарні Києво-Печерської лаври почали використовувати папір – більш універсальний, економічно вигідний матеріал. У цей період розпочинається правове регулювання діяльності, що пов'язана з роботою над документами, шляхом закріплення певних правил і норм спеціальними нормативно-правовими актами. Одним із перших і найбільш відомих із них є «Генеральний регламент», затверджений Петром I 28 лютого 1720 р. У ньому були закладені засади організації справочинства (воно отримало назву колезь-

ке) в державних установах – колегіях, організованих у процесі реформування органів влади й управління. Саме адміністративну реформу називають найбільш значущою реформою царя. «Генеральний регламент» визначав правила реєстрації, контроль за виконанням, порядок складання, посвідчення, зберігання документів. Колегію очолював секретар, йому підпорядковувалися канцеляристи, реєстратори, копіисти, перекладачі, толмачі. В цьому законодавчому акті вперше було введено поняття «архів». Всі закінчені справи приблизно три роки зберігалися у канцелярії, а потім здавалися в архів колегії архіваріусу (вже тоді відбувалася спеціалізація архівів – окремо зберігалися фінансові документи, устави та регламенти [1, с. 26–28]. Розвиток колезького справочинства спрямувався на забезпечення масштабних реформ, що проводив Петро I.

Вивчення такого історичного пласта, як козацтво, дає широкі можливості у подальшому використанні цього досвіду в умовах реформування адміністративних, економічних, правових відносин. Обов'язки ведення діловодства були покладені на орган виконавчої влади козацтва – Генеральну військову канцелярію, яка протягом усього часу існування Української держави була інструментом реалізації постанов Генеральних і Старшинських рад, законодавчих ініціатив гетьмана. У канцелярії розглядалися найважливіші справи адміністративного та військового характеру – звіти і листування полкової та сотенної старшини, справи міст, прохання та скарги окремих людей, дипломатичне листування, видавалися гетьманські універсали.

З 1720 р. Генеральна військова канцелярія, крім ведення діловодства, набула значення адміністративного колегіального органу виконавчої влади, в межах якого гетьман і генеральна старшина реалізували свої владні повноваження. Цьому сприяли укази уряду Петра I 1720–1721 рр. «Про запровадження в Малоросії військової канцелярії», а також адміністративна реформа Малоросійської колегії, проведена у 1722–1723 рр. [2, с. 314].

Приблизно таку саму роль, як генеральний обозний у військових справах, у цивільних відігравав генеральний писар. Адже саме він за своїми обов'язками стояв найближче до гетьмана, володів державною печаткою. У розпорядженні писаря перебувала спеціальна військова канцелярія, в якій працював штат канцеляристів – усі з освітою та знанням мов [2, с. 302]. На посаду писаря обирали осіб, які мали певний канцелярський досвід. Шлях службового зростання від канцеля-

риста до генерального писаря пройшли такі відомі козацькі адміністратори, впливові політичні та державні діячі, як Іван Груша, Остап Голуховський, Василь Кочубей, Іван Виговський, Павло Тетеря [2, с. 301]. «Січове» справочинство – це відображення державної ідеї козацької доби, прагнення українців до незалежності.

Що стосується діловодства Західноукраїнських земель у цю історичну епоху, то воно формувалося під впливом законодавства Австрії. В 1773 р. було прийнято інструкцію з діловодства, яка ввела поділ документів на звичайні та таємні, посади референтів, експедиторів, реєстраторів. Особливістю справочинства тієї доби було ведення його латинською та німецькою мовами. Такий порядок проіснував до 1918 р. [3, с. 17–18].

На початку XIX ст. у результаті адміністративної реформи, яка замінила колегії міністерствами, було проведено реформування також і справочинства. Воно отримало назву – міністерське. Започаткування нової системи управління та діловодства почалося з видання у 1802 р. маніфесту «Про заснування міністерств», а завершилося законом «Загальна установа міністерств», згідно з яким робота з документами проходила 5 етапів: порядок вступу справ; рух справ; відправка; ревізія; звіт. Перші три етапи встановлювали шлях проходження документа з моменту їх отримання або складання до завершення виконання або відправки. Ревізія означала контроль за виконанням. Завершувалась робота над документом складанням звіту. Назви документів тієї епохи вражають своєю різноманітністю: наказ, рапорт, припис, записка, витяг, доповідь, лист. У «Загальній установі міністерств» уперше була регламентована залежність юридичної сили документа від правил його оформлення: «Предписания Министров только тогда признаются действительными, когда они имеют установленную форму» [1, с. 31–32].

Зазначимо, що з введенням міністерств справочинство будувалося на принципі єдиначальності, який замінив принцип колегіальності. Отже, управлінське рішення приймалося конкретною посадовою особою в межах її компетенції та закріплювалося звичним для нас реквізитом – підписом особи. Крім зазначених нормативних актів, діловодство регламентували «Устав о службе гражданской», що містив правила щодо документування державної служби, «Общий счетный устав», який містив питання щодо ведення бухгалтерського обліку та «Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» [1, с. 35].

Лютнева революція 1917 р. започаткувала нову еру для України. З організацією Ук-

раїнської Центральної Ради (далі – УЦР) постало питання створення власної української системи діловодства, оскільки від її чіткої організації залежало своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень центральної влади до місцевих рад і населення республіки. Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався «Статутом Генерального секретаріату». Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було рішучим кроком, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося російською мовою.

Діловодство у державному апараті часів Гетьманщини було чітко регламентоване нормативними документами та наказами вищих посадових осіб і мало логічну побудову схеми технологічних процесів. З організації діловодства в державі пов'язувалося також і започаткування державних архівів. Так, при Міністерстві народної освіти було створено архівно-бібліотечний відділ під керівництвом видатного українського історика, архівіста В. Модзалевського та за участю відомих учених В. Міяковського, О. Грушевського та Ю. Іванова-Меженка. Ними були розроблені нормативно-правові акти щодо становлення архівної справи та діловодства, підготовлено проект архівної реформи, в якому передбачалося запровадження державної власності на документи, створення Національного (Державного) архіву в Києві, розширення мережі губернських архівів та повноважень архівних комісій на місцях [4].

Діловодство радянської епохи створювалося відповідно до завдань нового політичного устрою. У 1928 р. було взято курс на наукову організацію управлінської праці. Інститут техніки управління спільно з Центральним архівом затвердили «Правила встановлення архівної частини діловодства в державних, професійних і кооперативних установах і підприємствах». Однак нормативно-правового акта вищої юридичної сили, який був би обов'язковим для виконання всіма суб'єктами документообігу, прийнято не було. Робота з документами регламентувалася підзаконними нормативно-правовими актами відомств і міністерств, які встановлювали правила на свій розсуд. В історії діловодства розпочався тривалий період локального нормативного регулювання даного виду правовідносин [1, с. 39].

Тільки у 1959 р. постановою уряду СРСР № 1375 ряду відомств було доручено розробити єдину систему справочинства на основі широкого використання сучасної, на той час, техніки. Важливим кроком стала Постанова

Ради Міністрів «О мерах по совершенствованию деловодства в учреждениях и организациях» від 30.09.1961 р., яка передбачала необхідність розроблення та затвердження відомчих інструкцій з урахуванням місцевих особливостей і підготовки кадрів діловодства. У 1963 р. Головним архівним управлінням СРСР розроблені «Основні правила встановлення документальної частини діловодства і роботи архівів установ, організацій і підприємств СРСР». У 1973 р. запроваджено «Єдину державну систему діловодства», що започаткувало науковий підхід до розв'язання проблем справочинства. Вона містила рекомендації щодо організації робіт з документами, визначала основи організації праці діловодів. Важливу роль у роботі з документами в той час відігравали різноманітні державні стандарти: ДСТ 6.39-72 «Система організаційно-розпорядчої документації. Формуляр-зразок»; ДСТ 16487-70 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення»; ДСТ 6.10.1-75 «Уніфіковані системи документації. Основні положення» тощо [1, с. 41–42].

На сучасному етапі робота з документами в Україні регулюється багатьма нормативно-правовими актами. Це – закони «Про мови в Українській РСР (1989 р.)», «Про інформацію» (1992 р.), «Про державну таємницю» (1994 р.), постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірної інструкції з діловодства» від 17.10.1997 р. № 1153 та ін.

З введенням нових інформаційних технологій набули поширення нові напрями розвитку науки, виробництва, економіки і, звичайно, справочинства. Технічний прогрес у суспільстві поширився на документи. За останнє десятиріччя в Україні ухвалено низку законів і нормативних актів, що є базою нормативно-правового регулювання сфери електронного документообігу. Найбільш відомі – закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV, «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-IV. Ними визначені основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, а також такі важливі поняття, як: «електронний документ», «електронний цифровий підпис», «суб'єкти електронного документообігу», «особистий і відкритий ключ», «центр сертифікації ключів». Отже, нові інформаційні технології дали поштовх для створення нового виду документів.

Однак закону, який би був обов'язковим для виконання всіма суб'єктами документообігу, досі немає. Як в минулому, так і на сучасному етапі регламентації правовідносин у

сфері створення та використання документів бракує відсутність вищого за юридичною силою джерела права. Це призводить до безсистемного розроблення нормативних актів методичного характеру. Тому першочерговим напрямом подальшого розвитку правовідносин у документуванні та документообігу є прийняття закону. Концепція проекту Закону України «Про справочинство» має на меті визначення правових основ організації діловодства в Україні й єдиних вимог до підготовки службових документів.

Завданнями проекту Закону є [5]:

- визначення основних принципів державної політики у сфері діловодства;
- забезпечення застосування єдиних підходів до правового регулювання організації діловодства, архівної справи, електронного документообігу й інформаційної діяльності;
- розподіл повноважень суб'єктів організації діловодства;
- забезпечення виконання установами нормативно-правових актів щодо діловодства;
- введення єдиних вимог до підготовки службових документів та організації роботи з ними в умовах впровадження електронного діловодства і систем електронного документообігу для запобігання втрати службової інформації;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про діловодство з метою запобігання втрати та несанкціонованого знищення службових документів, зокрема, у процесі ліквідації або реорганізації установ;
- врегулювання питань використання державної й інших мов у діловодстві.

Висновки

Аналіз історичних особливостей виникнення, становлення, розвитку процесів документування та документообігу свідчить, що їх правове регулювання завжди залежало від державотворчих процесів, зокрема адміністративних реформ. Яскравим прикладом цього є «Генеральний регламент», затверджений Петром I, Закон «Загальна установа міністерств», які були прийняті саме під час реформування органів державної влади.

Історія українського козацтва підтверджує факт, що діловодство має значний вплив на державотворчі процеси. В державному устрої козаків однією із найбільш авторитетних фігур був «головний діловод» Січі – Генеральний писар.

У діяльності Української Центральної Ради з формування незалежної України простежується бажання створити українську систему справочинства, національний архів; повернути документу мову українського народу.

За радянських часів уперше було взято курс на створення системи документознавства на науковій основі.

Сучасний етап розвитку характеризується введенням нових інформаційних технологій і нормативно-правового регулювання цієї сфери людської діяльності. Прийняття Закону «Про справочинство» сприятиме вдосконаленню правовідносин у цій сфері, підвищить рівень нормативно-правового забезпечення, унеможливить подвійне трактування норм права.

Отже, у правовому регулюванні справочинства в усі часи та епохи, нормативно-правові акти, що приймалися, були спрямовані на бездоганне виконання накреслених урядами рішень, побудови налагодженої системи організації державних органів зверху донизу. Стан діловодства в країні як дзеркало відображало стан адміністративного правопорядку. Крім того, розвиток техніки й інформаційних технологій завжди підштовхували до розроблення нових правових норм у цій сфері.

Література

1. *Делопроеизводство* (организация и технологии документационного обеспечения управления) / Т. В. Кузнецова, Л. В. Санкина, Т. А. Быкова и др.; Под ред. Т. В. Кузнецовой. – М., 2002. – 359 с.
2. *Історія українського козацтва: У 2 т.* – К., 2006. – Т. 1. – 800 с.
3. *Гончарова Н. І.* Документаційне забезпечення менеджменту. – К., 2006. – 260 с.
4. *Палеха Ю.* До історії організації діловодства в державному апараті українських урядів 1917–1918 рр. [Електронний ресурс]: Студії з архівної справи та документознавства. – К., 2004. – Т. 12. – 278 с. – Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Publicat/Studii/Studii_2004.12_08.php.
5. *Розпорядження* Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції проекту Закону «Про справочинство» від 26.07.2006 р. № 426-р [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. – Законодавство України. – Документи видавника (Кабінет Міністрів України, 2006 р.) – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=426-2006-F0>.

