

УДК [651.4/.9:342.51](477)

С. В. СЕЛЬЧЕНКОВА\*

## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЛОВОДСТВА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Висвітлено зміст нової Інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади.

**Ключові слова:** діловодство; служба діловодства; документування управління інформації; документообіг; організація документів у діловодстві.

Адміністративна реформа, що здійснюється в Україні, спрямована на вдосконалення процесів державного управління, підвищення його ефективності. Невід'ємною частиною реформи, на наш погляд, має стати документаційне забезпечення органів виконавчої влади різного рівня, оскільки стан діловодства характеризує стиль роботи апарату управління, а правильна організація діловодних процесів безпосередньо впливає на економічні результати та ефективність їх діяльності. У ході реформи на загальнодержавному рівні необхідно встановити єдині принципи уніфікації й стандартизації документування інформації, а також єдині підходи щодо організації роботи з документами. Це сприятиме кращій взаємодії органів виконавчої влади, особливо в умовах росту обсягів документації та впровадження електронного документообігу.

Нормативне регулювання діловодства в органах виконавчої влади має забезпечити постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242, “Про затвердження Інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” (далі – Інструкція), підготовлена Державною архівною службою України (далі – Укрдержархів). У зв'язку з цим втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.1997 № 1153 “Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади”.

Інструкцію розроблено відповідно до статті 24 Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”<sup>1</sup> з метою удосконалення, підвищення ефективності документаційного забезпечення

---

\* Сельченкова Світлана Вікторівна – кандидат історичних наук, директор департаменту діловодства, формування, зберігання та обліку Національного архівного фонду Державної архівної служби України.

управління. Вона встановлює загальні вимоги щодо функціонування служб діловодства, документування управлінської інформації та організації роботи з документами в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади (далі – установи).

Інструкція не містить суттєвих змін і новацій у вітчизняній традиції організації діловодства. Водночас деякі положення в Інструкції уточнено, удосконалено і конкретизовано у зв'язку із змінами в законодавстві, впровадженням стандарту ДСТУ 4163-2003 “Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів”<sup>2</sup> (далі – ДСТУ 4163-2003) та сучасної комп'ютерної і організаційної техніки.

Нова Інструкція є типовою. Разом з цим Інструкція не відмінює необхідності розроблення в установах власних інструкцій з діловодства, зокрема у п. 3 зазначено, що установи організовують діловодство на підставі власних інструкцій з діловодства, що розробляються на підставі цієї Інструкції, а також регламентів та національних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію. Отже, установам під час підготовки власних інструкцій з діловодства дається можливість вибору різних підходів щодо організації роботи з документами в межах, визначених Інструкцією. Наприклад, Інструкція передбачає можливість вибору установою форм організації діловодства (централізована, змішана), форм реєстрації документів (журнальна, карткова, автоматизована), а також запровадження реєстраційних індексів, класифікаційних довідників, бланків, виготовлених друкарським способом або за допомогою комп'ютерної техніки.

Інструкцією з діловодства в установі встановлюються: порядок обліку бланків; перелік документів, які підлягають скріпленню гербовою печаткою; перелік документів, що підлягають затвердженню; порядок проходження документів в установі; особливості організації електронного документообігу; принцип формування та місце поточного зберігання справ (централізоване – у службі діловодства або децентралізоване – в структурних підрозділах установи) тощо.

Відповідно до зазначеної вище постанови Кабінету Міністрів України установи зобов'язані у тримісячний термін розробити власні інструкції з діловодства та типові інструкції з діловодства для однорідних за характером діяльності установ певної галузі (сфери діяльності).

Інструкції з діловодства установ погоджуються державними архівами, а типові інструкції – Укрдержархівом.

Структура Інструкції у порівнянні з Примірною інструкцією з діловодства 1997 р. має низку відмінностей, в основному технічного і редакційного характеру. Загальний обсяг Інструкції збільшено, а кількість розділів скорочено за рахунок оптимізації і перетворення розділів і підрозділів.

Інструкція логічно структурована і складається з п'яти розділів, має 21 додаток.

У розділі “Загальні положення” Інструкції зазначено її призначення.

Положення Інструкції поширюються на організацію роботи з документами незалежно від способу фіксації та відтворення інформації, включаючи їх підготовку, реєстрацію, облік і контроль за виконанням, що здійснюються за допомогою програмно-технічних комплексів. Технології автоматизованого опрацювання документної інформації в установах повинні відповідати вимогам інструкції з діловодства установи.

Разом з цим в Інструкції не висвітлюються питання роботи з електронними документами та електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису.

Порядок впровадження юридично значимого електронного документообігу буде визначатися окремим нормативно-правовим актом. Тому в тексті Інструкції застосовується поняття “документ в електронній формі” – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних без електронного цифрового підпису (в сканованій формі). Це зумовлено тим, що відповідно до Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг”<sup>3</sup> електронним документом визнається документ, засвідчений електронним цифровим підписом. Тобто в Інструкції розмежовано два поняття: “електронний документ” та “документ в електронній формі”.

Інструкція не поширюється на організацію діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом, а також за зверненнями громадян та запитам на публічну інформацію. Специфіка роботи із зазначеною документацією визначається іншими нормативно-правовими актами.

До сфери регулювання в новій Інструкції віднесено всю документацію, що створюється і використовується в управлінській діяльності. В Інструкції зазначено, що перелік класів управлінської документації визначається Державним класифікатором управлінської документації (ДКУД)<sup>4</sup>. Домінуючою серед цих класів є організаційно-розпорядча документація (ОРД) – документація, що забезпечує організацію процесів управління та управлінської праці. За допомогою ОРД документуються дії установ під час виконання всіх управлінських функцій на будь-якому рівні управління й у всіх галузях (сферах діяльності). Тому вимоги до підготовки документів (склад реквізитів, порядок їх оформлення і розташування), закріплені в новій Інструкції, розповсюджуються лише на ОРД.

Стосовно документів інших підсистем управлінської документації (планової, фінансової, звітно-статистичної, первинно-облікової, бухгалтерсько-облікової тощо) Інструкція встановляє лише вимоги щодо організації роботи з документами, включаючи їх реєстрацію, облік,

контроль виконання, зберігання. Питання оформлення цих документів знаходиться поза сферою регулювання Інструкції.

Інструкцією передбачено відповідальність керівництва установи, керівників структурних підрозділів та працівників установи за порядок організації діловодства, а також визначено загальні вимоги щодо організації роботи служб діловодства та їх функціональні обов'язки.

Важливою є нова норма, що зобов'язує служби діловодства центральних органів виконавчої влади, інших центральних органів та установ, що мають мережу підвідомчих установ, розробляти типові інструкції з діловодства, типові (примірні) номенклатури справ для однорідних за характером діяльності установ, що належать до сфери їх управління, відомчі (галузеві) переліки документів зі строками зберігання та погоджувати ці документи із Укрдержархівом. Це забезпечить вирішення проблеми повільної підготовки типових (примірних) номенклатур справ, відомчих (галузевих) переліків службових документів зі строками їх зберігання, уніфікацію та збереження документації, що створюється в певній галузі чи сфері діяльності.

У другому розділі *“Документування управлінської інформації”* Інструкції регламентовано процеси документування управлінської діяльності: вимоги до створення документів та бланків, оформлення реквізитів документів, складання окремих видів документів, підготовку та оформлення документів до засідань колегіальних органів, оформлення документів про відрядження.

З часу прийняття Примірної інструкції з діловодства 1997 р., змінився статус стандартів. Відповідно до Закону України *“Про стандартизацію”*<sup>25</sup>, стандарти застосовуються на добровільних засадах, якщо інше не встановлено законодавством.

Інструкція встановлює, що *“під час підготовки організаційно-розпорядчих документів працівники установ оформляють документи з урахуванням вимог ДСТУ 4163-2003”*. Посилання на стандарт в Інструкції робить обов'язковим його дотримання для установ, на які поширюється дія Інструкції. Тому установам, які раніше не дотримувалися вимог ДСТУ 4163-2003, необхідно привести роботу з приведення всієї документації (у тому числі і локальних нормативно-правових актів) відповідно до вимог, встановлених стандартом і Інструкцією.

Вимоги щодо оформлення реквізитів в Інструкції в основному відповідають ДСТУ 4163-2003, проте окремим реквізітам було надано більш широке трактування, а деякі з них конкретизовано і уточнено, зокрема:

– розмежовано поняття *“реєстраційний номер документа”* і *“реєстраційний індекс документа”* як такі, що досить часто плутають. Реєстраційний номер – це порядковий номер, який присвоюють документу під час реєстрації, а реєстраційний індекс – умовне позначення, яке

надається документам під час реєстрації, і який складається з реєстраційного номера та доповнюється індексом за номенклатурою структурних підрозділів, кореспондентів, посадових осіб, виконавців, питань діяльності тощо;

- визначено вимоги до порядку розташування реєстраційного індексу та його складових частин для вхідних і вихідних документів;

- означено порядок застосування та розміщення штрих-коду у разі застосування автоматизованої системи реєстрації для вихідних та вхідних документів;

- передбачено два формати написання дати: цифровий – 20.09.2011 і словесно-цифровий – 02 грудня 2011 року (з проставлянням нуля в позначенні дня місяця, якщо він містить одну цифру). ДСТУ 4163-2003, як відомо, дає ще один формат дати: 2011.07.05. У текстах нормативно-правових актів та посиланнях на них і документах, що містять відомості фінансового характеру, застосовується словесно-цифровий спосіб зазначення дат. Дозволяється вживати слово “рік” у скороченому варіанті “р.”, наприклад: 30 листопада 2011 р.;

- визначено та розширено правила оформлення і структурного поділу текстів організаційно-розпорядчих документів, зокрема дозволяється в окремих випадках застосовувати наскрізну нумерацію пунктів у складних документах, об’єднання пунктів у глави;

- розглянуто три можливі види додатків з відповідним описом їх оформлення: додатки, що затверджуються або вводяться в дію розпорядчими документами (інструкції, положення, правила тощо); додатки, що пояснюють або доповнюють зміст основного документа; додатки, що надсилаються із супровідним листом).

- чіткіше визначено порядок оформлення копій документів, у тому числі відпусків – копій вихідних документів, що залишаються у справах установи;

- заборонено застосування факсимільного відтворення підпису посадової особи на організаційно-розпорядчих, фінансових, бухгалтерських документах за допомогою механічного або іншого копіювання;

- визначено вимоги щодо розташування печатки на документах, зокрема печатка не повинна охоплювати підпис посадової особи.

Уперше в нормативно-правовому акті встановлено вимоги щодо складання окремих видів документів (різних видів наказів, протоколів, службових листів). Це сприятиме запровадженню єдиних підходів щодо підготовки та оформлення основних управлінських документів.

Під час визначення вимог до оформлення документів про відрядження та порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади враховані чинні у відповідній сфері нормативно-правові акти.

В Інструкції зазначено, що накази про відрядження відносяться до наказів з особового вкладу (з кадрових питань), тому їх підготовку, реєстрацію здійснюють кадрові служби. Ця норма дозволить уникнути суперечок між службами діловодства і кадровими службами стосовно того, на яку з цих служб покладається функція оформлення документів з відряджень.

У третьому розділі “*Організація документообігу та виконання документів*” Інструкції визначено вимоги щодо організації документообігу та виконання документів, зокрема запропоновано шляхи раціоналізації документообігу в установі та порядок обліку обсягу документообігу. Означено етапи документообігу: приймання та первинне опрацювання документів, що надходять до установи, попередній розгляд документів, реєстрація документів, організація проходження документів та їх виконання, організація контролю за виконанням документів, порядок опрацювання та надсилання вихідних документів.

Інструкція відбиває аспекти взаємозв'язку в організації паперового та електронного діловодства, підкреслюючи їх єдині організаційні та правові засади опрацювання і функціонування.

В Інструкції зазначено, що документи реєструються в межах груп залежно від назви виду, автора і змісту. Наприклад, окремо реєструються:

законои України, акти і кореспонденція Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, що надійшли до установи;

накази (розпорядження) установи з основної діяльності;

накази з адміністративно-господарських питань;

накази (розпорядження) з особового складу (відповідно до їх видів та строків зберігання);

рішення колегії;

акти ревізій фінансово-господарської діяльності;

бухгалтерські документи;

заявки на матеріально-технічне постачання;

службове листування;

звернення громадян;

інформаційні запити на інформацію.

Визначено порядок реєстрації факсограм і документів в електронній формі, зокрема їх слід обліковувати окремо, оскільки факсограми і документи в електронній формі (без електронного цифрового підпису) не мають юридичної сили, а розглядаються як засіб оперативного передавання інформації, і слідом за ними адресатам має бути направлено оригінал документа.

Враховано положення прийнятого Закону України “Про доступ до публічної інформації”<sup>6</sup>, зокрема запити про надання публічної інформації реєструються окремо і підлягають обов’язковому контролю (у додатку до Інструкції зазначено строки виконання запитів на публічну інформацію).

В Інструкції більш детально висвітлені питання контролю за виконанням документів. Так, типові строки виконання документів, встановлені нормативно-правовими актами, наводяться у окремому додатку.

Визначено такі нові норми щодо строків виконання документів:

– якщо завдання потребує термінового виконання, обов’язково зазначається конкретний кінцевий строк виконання (у Примірній інструкції з діловодства 1997 р. позначка “терміново” означала, що документ виконуються протягом 7 робочих днів);

– співвиконавці повинні подавати пропозиції головному виконавцю протягом першої половини строку, відведеного на виконання доручення, завдання.

В Інструкції встановлено порядок передавання документів на виконання, та організації їх виконання, а також відповідальність виконавців за підготовку документів. В Інструкції визначено порядок виконання документа, який передбачає: збирання та опрацювання необхідної інформації, підготовку проекту документа, його оформлення, узгодження, подання до підписання (затвердження) керівництвом установи (структурного підрозділу) і, за необхідності, – підготовку для пересилання адресату. Встановлена норма щодо подання документа виконавцем на підпис керівництву установи або структурного підрозділу разом із документами, на підставі яких його було складено.

У четвертому розділі “*Організація документів у діловодстві*” розглянуто питання формування службою діловодства документаційного фонду установи шляхом складання номенклатур справ, формування та оформлення справ, забезпечення їх збереженості та обліку.

Детально висвітлено порядок підготовки, оформлення, погодження та затвердження номенклатур справ та їх ведення протягом діловодного року. Визначено, що номенклатура справ структурного підрозділу розробляється (не пізніше 15 листопада поточного року) посадовою особою, відповідальною за діловодство у структурному підрозділі, на підставі вивчення документів з усіх питань його діяльності із залученням фахівців. Сформульовано вимоги щодо заповнення граф номенклатури справ, зокрема до складання заголовків.

У підрозділі “*Формування справ*” є деякі уточнення щодо формування наказів, зокрема накази (розпорядження) з основної діяльності, з адміністративно-господарських питань, з особового складу групуються у різні справи. Накази з особового складу групуються відповідно до їх видів та строків зберігання.

У п'ятому розділі *“Порядок підготовки справ до передавання на архівне зберігання”* визначено комплекс робіт, що виконує установа з метою підготовки документів на зберігання або знищення. Розглянуто порядок проведення експертизи цінності документів, складання описів справ, оформлення справ та їх передавання до архіву установи. Зазначені питання викладено стисло з урахуванням вимог Правил роботи архівних підрозділів органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, затверджених наказом Державного комітету архівів України від 16.03.2001 № 16 (зі змінами) та зареєстрованих в Міністерстві юстиції України від 08.05.2001 № 407/5598.

У новій Інструкції змінено додатки – їх кількість зменшилася з 24 до 21, деякі додатки були актуалізовані і замінені новими, а саме:

- вимоги до оформлення документів, що виготовляються за допомогою комп'ютерної техніки;
- звіт про обсяг документообігу;
- перелік документів із зазначенням строків виконання, що встановлені законодавством.

Дотримання положень Інструкції забезпечить послідовність та неухильність виконання вимог нормативно-правового регулювання в сфері діловодства, дозволить уніфікувати процеси документування управлінської діяльності та дасть змогу підвищити ефективність і результативність прийняття управлінських рішень.

Разом з тим в Інструкції не вдалося унормувати деякі принципові питання.

У проекті Інструкції з врахуванням пропозицій діловодних служб центральних органів виконавчої влади пропонувалося виокремлення служб діловодства в самостійні структурні підрозділи та їх підпорядкування безпосередньо керівнику або заступнику керівника установи відповідно до розподілу функціональних обов'язків. Запропонована норма відповідає вимогам національних стандартів *“Керування документаційними процесами”* (ДСТУ 4423-1:2005<sup>7</sup> та ДСТУ 4423-2:2005<sup>8</sup>), які є перекладом міжнародного стандарту *“Records management”* (ISO/TR 15489-1:2001, MOD та ISO/TR 15489-2:2001, MOD). На підставі цих стандартів *“політику керування документаційними процесами приймає вищий рівень керівництва організації”* (п. 6.2 ДСТУ 4423-1:2005), *“на вище керівництво організації покладається найвищий рівень відповідальності за забезпечення розроблення та впровадження програми керування документаційними процесами”* (п. 2.3.2 ДСТУ 4423-2:2005) і була спрямована на підвищення статусу служб діловодства.

На жаль, положення про самостійність служб діловодства було відхилене на підставі висновку Мін'юсту..

Ми вважаємо, що це крок назад. Так, ще за радянських часів у 1975 році було впроваджено Єдину державну систему діловодства (ЄДСД)<sup>9</sup>,



а в 1988 році – Єдину державну систему документаційного забезпечення управління (ЄДСДЗУ)<sup>10</sup>, на підставі яких функцію організації діловодства було покладено на спеціальну службу на правах самостійного структурного підрозділу, підпорядкованого безпосередньо керівнику установи (п. 5.1.1. ЄДСДЗУ). Проте з розпадом СРСР ЄДСДЗУ втратила чинність

Для врегулювання питань організації діловодства та поновлення статусу служб діловодства Держкомархівом було підготовлено проект Закону України “Про діловодство” (2007 р.). Утім на той час не вдалося законодавчо врегулювати процеси організації діловодства в масштабах країни. Підготовлений законопроект було знято з контролю Кабінетом Міністрів України на підставі висновку Мін’юсту.

Нині у більшості органів виконавчої влади служби діловодства не є самостійними підрозділами, їх входження до інших структурних підрозділів, насамперед адміністративно-господарських департаментів (управлінь), негативно впливає на організацію діловодства в установах, принижує їх статус. В останні роки в центральних органах виконавчої влади погіршився стан діловодства та архівної справи, що негативно вплинуло на якість формування Національного архівного фонду.

У нових умовах Державній архівній службі, яка забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства, необхідно вжити заходів щодо:

- установлення єдиних уніфікованих правил і методів організації діловодства в установах незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості та форми власності;

- моніторингу і контролю за дотриманням правил і норм міжвідомчого документообігу, за процесами документостворення й обсягами документообігу;

- науково-методичної роботи в галузі діловодства та запровадження найбільш раціональних методів роботи з документами в установах усіх форм власності;

- формування документальних фондів установ та забезпечення їх збереженості;

- встановлення строків зберігання документів шляхом підготовки типових та відомчих (галузевих) переліків документів;

- дотримання законодавчо встановлених положень про доступ до документів установ;

- участі в розробках, пов’язаних із впровадження електронного документообігу.

---

<sup>1</sup> Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 3.12.2001 № 3814 –XII // Відом. Верховної Ради України. – 1994.– № 15.– Ст. 86.

<sup>2</sup> Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів (ДСТУ 4163-2003) / Держспоживстандарт України. – 2003. – 22 с.

<sup>3</sup> Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Відом. Верховної Ради. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

<sup>4</sup> Державний класифікатор управлінської документації (ДК 010-98). – К.: Держстандарт України, 1999. – 50 с.

<sup>5</sup> Про стандартизацію: Закону України від 17. 05. № 2408-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – ст. 145.

<sup>6</sup> Про доступ до публічної інформації: Закону України від 13.01 2011 № 2939-VI.

<sup>7</sup> Інформація та документація. Керування документаційними процесами. Частина 1. Основні положення (ISO 15489-1: 2001, MOD) (ДСТУ 4423-1: 2005) / Держспоживстандарт України. – 2007. – 28 с.

<sup>8</sup> Інформація та документація. Керування документаційними процесами. Частина 2. Настанови (ISO/TR 15489-2: 2001, MOD) (ДСТУ 4423-2: 2005) / Держспоживстандарт України. – 2007. – 44 с.

<sup>9</sup> Единая государственная система делопроизводства (Основные положения) / Главархив СССР. Госкомтруд СССР. Госстандарт СССР. Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления. – 1975. – 123 с.

<sup>10</sup> Единая государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения. Одобрено коллегией Главархива СССР 27.04.88, приказ Главархива СССР от 25.05.88, №33 / Главархив СССР. ВНИИДАД – М. 1991. – 76 с.

Освещено содержание новой Инструкции по делопроизводству в центральных органах исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, местных органах исполнительной власти.

**Ключевые слова:** делопроизводство; служба делопроизводства; документирование управленческой информации; документооборот; организация документов в делопроизводстве.

The article describes the contents of new Regulations on record-keeping for the central bodies of executive power, Council of Ministers of Autonomous Republic of Crimea and local bodies of executive power.

**Keywords:** record-keeping; record-keeping service; the documenting of managerial information; workflow; the organizing of documents in record-keeping process.