



О.В. Цимбалюк\*

## ДОКУМЕНТАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ

У повсякденній діяльності будь-якої організації складаються відповідні документи, основне призначення яких — зафіксувати і передати інформацію, яка необхідна для здійснення управлінських функцій. Саме тому документ є інструментом управління, за допомогою якого відбуваються процеси систематизації, реєстрації та контролю за їх виконанням, визначаються форми і терміни зберігання документів, що значно підвищує якість надання управлінських послуг.

Тому метою зазначеної статті є пропозиції щодо подальшого врегулювання діяльності, пов'язаної з використанням документів, яку слід здійснювати, на наш погляд, керуючись певними принципами та за певною системою. Для підсилення її ефективності необхідно чітко визначити терміни зберігання документів, дотримуватися правил поводження з документами, які встановлені відповідними нормативними документами, що дозволить контролювати як терміни зберігання документів, так і порядок їх зберігання.

Зазначені питання розглядаються такими науковцями, як Х. Арнтц, В.Д. Банасюкевич, Г.Г. Воробйов, А.В. Єлпатьєвський, М.П. Ілюшенко, З.Є. Калишевич, А.Ю. Канцлерис, В.П. Кашепов, М.А. Комаров, С.Г. Кулешов, Н.М. Кушнарєнко, К.Г. Мітяєв, А.Н. Образцова, В.Т. Савицький, А. Суски, Е.И. Ханпира, Г.Н. Швецова-Водка та іншими.

Крім того, в Україні запроваджено державні стандарти, відповідно до яких здійснюється процес документального забезпечення (ДСТУ 2732:2004 “Діловодство й архівна справа”, ДСТУ 2392 — 94 “Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення”, ДСТУ 3017-95 “Видання. Основні види. Терміни і визначення”)<sup>1</sup>. Тому на даний час документальне забезпечення управління, зважаючи на значний розвиток інформаційних технологій, зазнало ряд змін та потребує розробки нової моделі даного процесу. Належного рівня документального забезпечення в управлінській сфері можна досягти через організацію системи діловодства або документального забезпечення управління (надалі — ДЗУ). Дана система має характеризуватись певним структурним забезпеченням, яке оптимально повинно вирішуватись через застосування такого механізму:

- 1) створення підрозділу, який відповідає за роботу з документами (умовно — службу ДЗУ) та призначення керівника даного підрозділу;
- 2) визначення структурної численності підрозділу;
- 3) розробка та затвердження положення про підрозділ та посадових інструкцій для працівників;
- 4) розробка та затвердження інструкції щодо здійсненню діловодства в установі;
- 5) розробка номенклатури справ установи.

Новостворена система діловодства буде дієвою саме завдяки інструкції щодо здійснення діловодства, так як вона визначатиме процес роботи з документами з моменту їх створення або надходження і до моменту відправки кореспонденту або передачі на зберігання. Обов'язковим елементом даного процесу є номенклатура справ, відповідно до якої здійснюється систематизація документів та організація їх зберігання до передачі в архів.

© Цимбалюк О.В., 2006

\* старший інспектор факультету податкової міліції Національної академії державної податкової служби України  
<sup>1</sup> ДСТУ 2732 : 2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять. — К.: Держспоживстандарт України, 2004; ДСТУ 2392-94. Інформація та документація. Базові поняття. — К.: Держстандарт України, 1994; ДСТУ 3017-95. Видання. Основні види. Терміни та визначення. — К.: Держстандарт України, 1995.



Для посилення ефективності здійснення управлінських функцій процес роботи з документами вимагає вдосконалення, яке, на наш погляд, повинне здійснюватися шляхом проведення уніфікації документів за їх складом чи формою шляхом розробки табеля форм документів, альбому форм документів, які слід використовувати у діяльності установи. Крім того, наявність цих документів дозволить впроваджувати і застосувати сучасні інформаційні технології в управлінській діяльності та впорядкувати склад документів установи.

Тому в процесі створення системи діловодства існує програма-мінімум, позначена нами як перші п'ять кроків, і програма-максимум — розробка табеля документів та альбому форм документів.

Документи, у яких відображаються різні сторони їх діяльності: фінансовий стан, роботу з персоналом, ведення і результати виробничої діяльності, навчально-виховний процес, матеріально-технічне забезпечення створюються саме в установах чи організаціях. Робота з діловою документацією є важливим аспектом діяльності будь-якого установи, організації чи підприємства. Саме документи забезпечують реалізацію управлінських функцій, у них визначаються плани діяльності установи, фіксуються облікові і звітні показники та інша інформація. У підсумку в документах акумулюється інформація про діяльність установи у всьому її різноманітті. Оперативність і якість прийнятих рішень, ефективність їх виконання і діяльності установи в цілому залежать від того, як налагоджена робота з документами. Традиційно така сфера діяльності, яка пов'язана з організацією роботи з документами в управлінні, називається діловодством.

Так, наприклад, згідно з визначенням, зафіксованим у державному стандарті Російської Федерації ГОСТ 51141-98, діловодство (документаційне забезпечення управління) — “галузь діяльності, що забезпечує документування й організацію роботи з офіційними документами”<sup>2</sup>. З цього визначення випливає, що у діловодстві виділяються два самостійних аспекти: створення документів і організація роботи з документами. Перша частина охоплює всі види робіт, що пов'язані з підготовкою документів, їх складанням та оформленням, друга — роботу з уже створеними документами.

Терміни “діловодство” і “документаційне забезпечення управління” розглядаються в зазначеному вище стандарті як синоніми. Термін “діловодство” є давно відомим терміном (словникова картотека Інституту російської мови РАН фіксує вживання цього терміна з 2-ї половини XVIII ст.)<sup>3</sup>. Внутрішня мовна форма цього терміна пов'язує його з поняттям “справа”, і раніше визначалося як розгляд і вирішення питань (справ), що виникають у діяльності установи. Так як вирішення справ завжди пов'язане зі складанням ділових паперів та роботою з ними, діловодство визначали як сукупність робіт у сфері ділової документації. У цьому значенні термін “діловодство” вживається і сьогодні. Сучасне значення терміну “справа” як “сукупності документів (чи документ), що належить до одного питання чи ділянки діяльності, поміщених у окрему обкладинку”, є похідним. Термін “документальне забезпечення управління” (ДЗУ) вживається в науковій, навчальній, методичній літературі приблизно із середини 1970-х років. Він з'явився в період, коли активно велася робота зі створення автоматизованих систем управління і за аналогією з іншими термінами автоматизованої системи управління: “програмне забезпечення”, “інформаційне забезпечення”, “математичне забезпечення”, “лінгвістичне забезпечення” має таку назву. Слушним видається пропозиція науковців про те, що новий термін повинен замінити термін “діловодство”, який є застарілим та таким, що не відповідає реаліям часу. Цей термін дійсно був замінений у Російській Федерації, хоча і має деякі недоліки. Новий термін є

<sup>2</sup> ГОСТ Р 51 141 — 98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. — М., Госстандарт России, 1998. — С. 3.

<sup>3</sup> Янкова В.Ф. Как организовать делопроизводство. — М.: МЦФЭР, 2004. — С. 7.



словосполученням з трьох слів, і хоча терміни-словосполучення цілком прийнятні, перевага з точки зору зручності вживання завжди за терміном-словом, тому через складність нового терміну заміна термінів фактично не відбулася, і найчастіше терміни “діловодство” і “ДЗУ” вживаються як синоніми.

Проте деякі розходження між термінами “діловодство” і “ДЗУ” все-таки існують. Термін “ДЗУ” як новий термін використовується, насамперед, тоді, коли мова йде про сучасні комп’ютерні технології роботи з документами. Він підкреслює інформаційно-технічну складову в роботі з документами. Термін “діловодство” вживається переважно тоді, коли мова йде про організаційну сторону роботи з документами, в тому числі про провадження діловодства за традиційними прийомами роботи з документами.

Діловодство є самостійною функцією установи поряд з такими управлінськими функціями, як: забезпечення персоналом, матеріально-технічне забезпечення, забезпечення фінансами, тощо. Воно властиве кожній установі, незалежно від її організаційно-правової форми, характеру і напрямків діяльності, насамперед тому, що передбачає здійснення діяльності у роботі з документами. Однак, не в кожній установі діловодство є налагодженим процесом. Функціонує чимало установ, де один працівник веде роботу з документами, а сама робота з документами найчастіше обмежується реєстрацією вхідної і вихідної кореспонденції, а також передачею її керівництву та виконавцям. Тому з часом виникає потреба у необхідності організації в установі ефективної системи діловодства шляхом запровадження посади для працівника, який буде безпосередньо займатися систематизацією документів установи. Хоча, залежно від рівня установи, може ставитися питання про створення відповідного підрозділу (канцелярії чи відділу діловодства). Одним із ефективних форм документального забезпечення є архівне збереження документів, яке слід організувати у будь-якій установі. Вище зазначені процеси щодо організації документального забезпечення управління є необхідними, так як установа може розвиватися, розширювати зв’язки з іншими установами, що призводить до збільшення кількості створюваних і одержуваних документів, ускладнення інформаційних взаємозв’язків установи та зростання ролі діловодства у забезпеченні її ефективної діяльності.

У процесі роботи з документами в тій чи іншій мірі задіяні всі працівники незалежно від того, до якої категорії вони належать. Керівники і фахівці здійснюють переважно творчу роботу: вивчають документи, аналізують, збирають необхідну інформацію, готують проекти документів, приймають рішення стосовно підготовлених документів і ін.; технічні виконавці виконують переважно організаційно-технічні операції, пов’язані з обробкою документів: одержують і відправляють документи, сортують, реєструють, передають у структурні підрозділи, друкують документи, забезпечують контроль за термінами виконання документів, формують справи тощо. Тому у діловодстві виділяються два аспекти, які є проявом самостійної функції управління: документування діяльності та організація роботи з офіційними документами.

Документування діяльності включає всі види робіт, пов’язані зі складанням і оформленням документів в організації: витрати на оформлення документів, способи документування, а також безпосередні результати документування (документи). Документуванням фактично займаються всі працівники. Складанням документів безпосередньо повинні займатися фахівці, технічні операції з їх виготовлення повинні виконувати технічні виконавці, які працюють в установі. Керівники установи приймають рішення, тобто підписують та затверджують документи.

Організація роботи з документами, як інша складова діловодства, включає всі операції по обробці створених документів чи документів, які надійшли, зокрема: прийом, реєстрацію, передачу, відправлення, а також зберігання та використання документів. Виконання операцій із обробки документів та їхнього збереження повинен виконувати спеціалізований підрозділ, тобто служба ДЗУ. Якщо в організації такий підрозділ відсутній, функції щодо обробки документів



розподіляються між усіма працівниками, що призводить до неефективного документального забезпечення установи в цілому. Відповідальність за підготовку документів розподіляється між працівниками підрозділів, які їх підготували.

Тому для ефективного функціонування системи діловодства в установі необхідно здійснювати як документування діяльності, так і організацію роботи з документами, що дозволить значно підсилити виконання установою управлінських функцій.

У процесі здійснення діловодства необхідно звернути увагу на терміни (слова і словосполучення), які застосовуються для позначення спеціальних понять при підготовці документів, так як професійне спілкування вимагає однозначності тлумачення основних понять. Для такої сфери діяльності, як документальне забезпечення, це особливо важливо, оскільки мова ділового спілкування тісно пов'язана з лексикою законодавчих і нормативних актів, базується на ній, і неточне вживання того чи іншого терміна може мати певні юридичні наслідки. Тому процес здійснення діловодства вимагає оволодіння професійною термінологією, яка зокрема зафіксована у спеціальних словниках<sup>4</sup>. Словник, як правило, охоплює основний перелік термінів і, виходячи з потреб документального забезпечення, може не повною мірою відповідати сучасним потребам осіб, які зайняті у процесах створення документів. Крім того, словник доступний вузькому колу фахівців. Недоліком словника, що суттєво впливає на документальне забезпечення, є те, що він не містить визначень основних видів і різновидів документів. Саме в процесі організації діловодства дуже важливо визначити для себе види документів та з'ясувати роль і призначення різних документів в управлінській діяльності. Тому джерелом термінів, що позначають види і різновиди документів, повинен стати словник видів і різновидів документів<sup>5</sup>. Хоча слід мати на увазі те, що більшість законодавчих актів щодо поняття документації й інформації, прийнятих в останні роки, для правильного тлумачення тексту закону містять термінологічні розділи<sup>6</sup>, у яких визначаються основні поняття, що використовуються в законі. Тому на даний час можна стверджувати, що сучасна термінологія щодо ведення діловодства міститься в державних стандартах, словниках та законодавчих актах з інформації та документації.

Так, терміни, вказані в державному стандарті, поділені на три розділи: “Загальні поняття”, “Діловодство” (із двома підрозділами: документування й організація роботи з документами) і “Архівна справа” (з підрозділами: організація документів архівного фонду, забезпечення збереження документів, науково-інформаційна діяльність архівів). Стандарт також містить і алфавітний покажчик термінів.

Тому необхідним є з'ясування деяких термінів, що використовуються у сфері діловодства, так як їх відсутність чи недосконалість суттєво впливає на організацію діловодства. Щодо цього більш досконалішими можуть видаватися стандарти Російської Федерації, так, у ГОСТі РФ 51141-98 закріплено поняття “документ”, причому цей стандарт створений відповідно до Федерального закону від 20 лютого 1995 року № 24-ФЗ “Про інформацію, інформатизацію і захист інформації”, що дає наступне визначення: “документована інформація (документ) — зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати”. Документування, яке безпосередньо пов'язане з поняттям “документ” та яке визначене в стандарті, слід розуміти як “запис інформації на різних носіях за встановленими правилами”<sup>7</sup>. Таке визначення документа підкреслює таку його важливу характеристику як наявність матеріального носія, на якому фіксується інформація з відповідними реквізитами. Відповідно до Закону України

<sup>4</sup> Словарь архивной терминологии социалистических стран / Главархив СССР. — М., 1982-1988. — Вып. 1-2.

<sup>5</sup> Краткий словарь видов и разновидностей документов / Главархив, ВНИИ ДАД. — М., 1974.

<sup>6</sup> Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. із змінами, внесеними Законом України від 31.05.2005 р. № 2599-IV // ВВР. — 2003. — № 36. — Ст. 275.

<sup>7</sup> Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон Российской Федерации от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 8. — Ст. 609.



“Про електронні документи та електронний документообіг” обов’язковим реквізитом електронного документа є обов’язкові дані в електронному документі, без яких він не може бути облікований та не матиме юридичної сили.

Із поняттям “документ” також пов’язані поняття “формуляр документа” і “бланк документа”. Формуляр згідно з державним стандартом є “набором реквізитів офіційного письмового документа, які розташовані у визначеній послідовності”. Тобто формуляр документа є моделлю чи схемою побудови документа. Бланк документа — це набір реквізитів, що ідентифікують автора офіційного письмового документа (найменування установи, яка є автором документа, найменування виду документа, довідкові дані про установу — автора документа, місце складання чи видання документа, дата і реєстраційний номер документа і посилання на дату і номер документа, що надійшов).

Обов’язковою умовою документування інформації є наявність матеріального носія. Носій (документованої) інформації є матеріальним об’єктом, який використовується для закріплення і збереження на ньому мовної, звукової чи образотворчої інформації, у тому числі в перетвореному вигляді. Інформація може фіксуватися на носіях різними способами. Залежно від способу фіксації інформації на носії можна виділити наступні типи документів:

- текстовий документ — документ, що містить мовну інформацію, зафіксовану будь-яким типом листа чи будь-якою системою звукозапису;
- письмовий документ — текстовий документ, інформація якого зафіксована будь-яким типом листа;
- рукописний документ — письмовий документ, при створенні якого знаки листа наносять від руки;
- машинописний документ — письмовий документ, при створенні якого знаки листа наносять технічними засобами;
- образотворчий документ — документ, що містить інформацію, виражену за допомогою зображення якого-небудь об’єкта;
- графічний документ — образотворчий документ, у якому зображення об’єкта отримане за допомогою ліній, штрихів, світлотіні;
- аудіовізуальний документ — документ, що містить образотворчу і звукову інформацію;
- кінодокумент — образотворчий чи аудіовізуальний документ, створений кінематографічним способом;
- фотодокумент — образотворчий документ, створений фотографічним способом;
- фонодокумент — документ, що містить звукову інформацію, зафіксовану будь-якою системою звукозапису.

Тому до даного переліку, виходячи з приписів норм українського та російського законодавства (Закону України від 22.05.2003 р. “Про електронний цифровий підпис”, Федерального закону Російської Федерації від 10.01.2002 р. № 1-ФЗ “Про електронний цифровий підпис”), необхідно включити електронний документ, який розуміють як інформацію, яка зафіксована у вигляді електронних даних та включає в себе обов’язкові реквізити документа.

Управлінські документи також характеризуються значною видовою різноманітністю. Вид (письмового) документа вказує на його приналежність до системи документації за ознаками змісту та цільового призначення. За цими ознаками розрізняють: організаційно-правові, розпорядчі, інформаційно-довідкові, планові, звітні, договірні та інші документи. Документи, що мають загальні ознаки змісту і призначення, належать до однієї системи документації, тобто є сукупністю документів, взаємозалежних за ознаками походження, призначення, виду, сфери діяльності, однакових вимог до їх оформлення.



Доцільно також звернути увагу на те, що серед термінів, на яких базується ведення документів, є такі, які відображають етапи підготовки документа: черновий документ, чистовий документ, проект документа; терміни, що відображають походження документа: офіційний документ, документ особистого походження; а також такі терміни, як оригінал документа, копія документа, дублікат документа, що безпосередньо пов'язані з поняттям юридичної сили документа.

Зокрема, оригінал документа — це перший чи єдиний екземпляр офіційного документа. В управлінській діяльності, як правило, оригінал — це перший екземпляр документа, офіційно засвідчений (підписаний, завірений печаткою). Хоча, наприклад, цивільно-правові та трудові договори оформляються в тій кількості, яка відповідає кількості сторін, тобто оформляються два оригінали договору. Поняттю “оригінал” протилежне поняття “копія документа”. З поняттям “копія” пов'язане поняття “дублікат документа” — повторний екземпляр оригіналу документа, що має юридичну силу.

Копія — документ, що цілком відтворює інформацію оригіналу документа і всі його зовнішні ознаки чи їх частину, що не має юридичної сили. Таке застереження, як “не має юридичної сили” має важливе значення, оскільки в діловодстві розрізняються поняття “копія документа” і “засвідчена копія” — копія документа, на якій відповідно до встановленого порядку проставляють необхідні реквізити, що надають їй юридичної сили. Таким чином, однакову юридичну силу мають оригінал документа і засвідчена копія документа. Копій документів може бути кілька екземплярів. Одним із екземплярів копії документа є дублетний документ. Копія може відтворювати частину документа, хоча у даному випадку вона фактично є випискою з документа. Оригінал електронного документа є електронним примірником документа з обов'язковими реквізитами, у тому числі з електронним цифровим підписом автора (ст. 5 Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг”). У випадку надсилання електронного документа кільком адресатам або його зберігання на кількох електронних носіях інформації кожний із електронних примірників вважається оригіналом електронного документа. Якщо створюється ідентичний за документованою інформацією та реквізитами електронний документ та документ на папері, кожен із документів є оригіналом і має однакову юридичну силу. Оригінал електронного документа повинен давати змогу довести його цілісність та справжність у порядку, визначеному законодавством; у визначених законодавством випадках може бути пред'явлений у візуальній формі відображення, в тому числі як паперова копія. Юридична сила електронного документа не може бути заперечена лише тому, що він має електронну форму (ст. 8 Закону України “Про електронні документи та документообіг”).

Найважливіша ознака документа в процесі здійснення управлінських функцій є його юридична сила. Якщо документ не має юридичної сили, він не може використовуватися в управлінській діяльності. Юридична сила документа властива офіційним документам, якої він набуває завдяки чинному законодавству, відповідно до компетенції того органу, який його видав із встановленим порядком оформлення.

Однією з проблем використання документів у процесі здійснення управлінських функцій є назва виду документа, яка дає загальне уявлення про документ, його цільове призначення, формулярне, юридичне значення та має характерний виклад інформації. Деякі назви видів документів визначають зміст документа (доручення, наказ, розпорядження), зовнішню форму (лист, карта, картка), спосіб запису інформації чи форму її подання (стенограма, анкета), спосіб передачі інформації (телеграма, телефонограма, радіограма) і ін. Деякі проблеми можуть виникати при застосуванні електронних документів, тобто в процесі створення, обробки, відправлення, передачі, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у випадку необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів. Порядок електронного документообігу визначається



державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності згідно з законодавством.

Одним із основних напрямків удосконалювання документації повинна стати уніфікація і стандартизація документів. Система термінів із уніфікації повинна включати в себе: уніфіковану систему документації, уніфіковану форму документа, таблиць уніфікованих форм документів та ін. Що стосується організації роботи з документами, то вона, насамперед, є самостійним розділом діловодства, який представлений такими термінами, які відображають всі етапи, прийоми, процедури роботи з документами в установі: документообіг, документопотік, реєстрацію документів, систематизацію документів, контроль за виконанням документів тощо. Терміни, що відображають організацію роботи з документами, фактично представлені двома групами термінів: терміни, що відображають організацію документообігу, і терміни, що відображають організацію зберігання та використання документів в оперативній управлінській діяльності. Більшість цих термінів є такими, які не потребують визначення, зокрема: “реєстраційний номер документа”, “індекс справи”, “контроль виконання документів” та інше. Система термінів, які використовуються в процесі ведення документів розвивається постійно в силу розвитку суспільства та є відображенням застосування нових інформаційних технологій у діловодстві. Електронний документообіг здійснюється на підставі договорів, які визначають взаємовідносини суб’єктів електронного документообігу. Використання електронного документа у цивільних правовідносинах здійснюється згідно із загальними вимогами вчинення правочинів, встановлених цивільним законодавством. Порядок обігу електронних документів, у яких міститься інформація з обмеженим доступом, також врегульовано чинним законодавством. Суб’єкти електронного документообігу, які здійснюють його на договірних засадах, самостійно визначають режим доступу до електронних документів, що містять конфіденційну інформацію та встановлюють для них систему захисту.

В процесі здійснення управлінських функцій також можуть використовуватися документи, доступ до яких у державних установах є обмеженим. Порядок поводження з такими документами визначається спеціальними інструкціями, а відповідальність за їх розробку покладається на уповноважених осіб, тому що така діяльність пов’язана з окремою технологією обробки документів.

Тому для вдосконалення процесу документального забезпечення управління необхідно на законодавчому рівні передбачити порядок формування підрозділів із документального забезпечення з закріпленням основних напрямків його діяльності, врегулювати питання термінологічного забезпечення діяльності, пов’язаної з використанням документів, що дозволить значно посилити ефективність управлінських функцій у цілому. Даний процес потребуватиме постійного вдосконалення, виходячи з основних тенденцій розвитку суспільства, але, виходячи з сучасного стану розвитку нашого суспільства, найкраще може функціонувати за розробленою нами схемою, яку періодично доцільно переглядати.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою адміністративного права та адміністративної діяльності Національної академії державної податкової служби України (протокол № 8 від 29 листопада 2005 року)*

