

ліджень (в тому числі й на замовлення практичних підрозділів); б) проведення експериментів щодо запровадження новітніх форм і методів охорони громадського порядку у метро, їх правове та науково-методичне супроводження; в) спільну роботу з адміністрацією щодо фінансування переоснащення технічних засобів охорони громадського порядку; г) розробку та прийняття на рівні Кабінету Міністрів України, МВС та Міністерства інфраструктури України нормативно-правових актів, які визначатимуть особливості діяльності міліції щодо охорони громадського порядку в метро; д) спеціалізацію відповідних підрозділів міліції; е) збільшення кількості службових собак для пошуку вибухівки та інших шкідливих речовин і небезпечних предметів; з) постійне проведення тренувань та навчань особового складу підрозділу міліції щодо відпрацювання дій у звичайних та особливих умовах.

Список використаної літератури:

1. <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcpu30.pdf>
2. Полиция Токио проведет рейд против сексуальных домогательств в метро // http://www.tokyo-info.ru/news/2009/9/14/id_255.html.
3. http://www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&task=view&id=702&Itemid=78&limitstart=1&limit=1#ixzz1CtwgyuEj.
4. <http://www.mta.info/mta/planning/ventplant/pdf/Chapter%2018%20-%20Safety%20and%20Security%20DEIS.pdf>.
5. Internationaltransportforum.org/europe/ecmt/urban/Tokyo05/Funato.pdf.
6. Полиция Вашингтона будет тщательнее охранять метро после двойного теракта в Москве // <http://www.kp.ru/online/news/641310>.
7. Policing OnLine Information System // http://polis.osce.org/countries/details.php?item_id=73&lang=ru.
8. В московском метро по примеру США установили систему для досмотра пассажиров // <http://3rm.info/7988-v-moskovskom-metro-ustanovili-sistemu-dlya.html>.
9. http://translate.google.com.ua/translate?hl=ru&langpair=en%7Cru&u=http://www.wmata.com/about_metro/transit_police/security.cfm.
10. Взрывы в московском метро (2010) // <http://ru.wikipedia.org>.
11. Нью-Йорк усиливает меры безопасности в метро ("The Straits Times", Сингапур) // <http://www.inosmi.ru/usa/20100329/158883558.htm>.

Надійшла до редакції 28.12.2010

ШУСТРОВА К.В., ад'юнкт
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.2

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ВЕДЕННЯ ДІЛОВОДСТВА ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОКУМЕНТУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті висвітлюється історія діловодства з XV ст. до теперішнього часу. Аналізується досвід документознавства різних часів із метою подальшого його використання в законодавстві України.

Ключові слова: документознавство, історія діловодства, канцелярія.

В статье освещается история делопроизводства с XV в. до сегодняшнего времени. Анализируется опыт документоведения в различные периоды в целях его дальнейшего использования в законодательстве Украины.

Ключевые слова: документоведение, история делопроизводства, канцелярия.

The history of office-work with XV century up to today's time is covered in the article. Experience of a conduct of documents in the various periods with a view of its further use in the legislation of Ukraine is analyzed.

Key words: conduct of documents, a history of office-work, office.

Виникнення будь-яких відносин зумовлює їх регулювання державою. Але перш ніж розпочнеться нормотворча діяльність, потрібно ретельно проаналізувати попередній історичний досвід регулювання подібних відносин. Це стосується і документування управлінської інфор-



мації та організації роботи зі службовими документами.

Актуальність запропонованої теми полягає в тому, що без ретельного вивчення історичних аспектів ведення діловодства в Україні, з урахуванням хибних кроків у минулому, неможливе вдосконалення існуючого законодавства.

Аналіз наукових досліджень і публікацій свідчить про зацікавленість сучасних науковців проблемою вдосконалення справочинства в Україні. Так, Н. Гончарова, С. Глушик, Н. Зінов'єва, А. Корж, С. Кулешов, Т. Кузнєцова, Н. Кушнарєнко, Ю. Палєха, Ю. Столяров внесли свій вагомий внесок у вивчення даного питання. Але історія діловодства, розвиток справочинства протягом тривалого проміжку часу потребує детальнішого вивчення.

Мета цієї статті – аналіз досвіду правового регулювання документування управлінської інформації протягом історії розвитку України та використання його на сучасному етапі.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати історичний розвиток документознавства в Україні;
- визначити основні здобутки ведення діловодства у минулому;
- запропонувати шляхи вдосконалення сучасного законодавства, що регулює ведення діловодства, на основі історичного досвіду.

Необхідність у складанні документів виникає одночасно з появою писемності. Саме нагальна потреба в укладенні різноманітних документів (угод, договорів) і викликає появу писемності як засобу фіксації і збереження державної і приватної документації.

Спочатку фіксувались лише окремі, найбільш важливі історичні події. Але із зародженням і створенням держави розвивається і система діловодства.

Розвиток справочинства в Україні мало свої особливості:

- діловодство в установах України до XVII ст. велося згідно з канцелярськими традиціями і законодавством не регулювалося;
- відсутність власної держави позначалася на долі найдавніших документальних матеріалів, тому формування власної системи діловодства було нерозривно пов'язано з іншими державами (Росією, Польщею, Литвою та ін.).

До кінця XV ст. єдина система діловодства не була потрібна самій системі управління. Функцію управління виконували окремі посадові особи або група чиновників. Але в цілому культура написання документів існувала (Договір з Візантією 911 і 945 рр.). [1, с. 5].

У цей період в основному документуються правові відносини, створюються заповіти, численні різновиди статутних, вкладних, купчих грамот; життєві записи – при терміновому наймі працівників; повні грамоти – при продажу в рабство тощо.

Зі збільшенням кількості створюваних документів з'являлися і місця для найбільш безпечного їх зберігання. Це, як правило, центральні храми, присвячені святим, покровителям міста. У великих містах існували сховища документів. Центрами ведення документації та її зберігання були також церкви й монастирі, які водночас слугували архівами та бібліотеками.

Накопичення традицій у сфері документування вело до формування кола професійних фахівців у галузі створення й обробки документів. Спочатку їх склад поповнювався за рахунок церковних дяків. З XIV ст. термін «дяк» закріпився за особами, які ведуть діловодство [1, с. 5].

Таким чином, у цей період складалися традиції системи діловодства, накопичувався досвід документування, обробки та зберігання документів, забезпечення їх охорони і несанкціонованого доступу та підробки, формувалася професійний цех фахівців роботи з інформацією.

Наступним кроком у формуванні справочинства було наказне діловодство на рубежі XV–XVII ст. Походження наказів пов'язано з практикою особистих доручень (наказів) великого князя найближчому оточенню – князям і боярам – щодо вирішення окремих питань державного управління.

На чолі окремого наказу стояв наказовий суддя, призначений з думських чинів. У його веденні перебували дяки, що управляли піддячими. У великих наказах піддячі об'єднувалися в «столи» або «повиття» – територіальні підрозділи наказів. Для приведення у виконання різних розпоряджень існували товмачі, трубники та ін. [1, с. 5].

На місцях за складання наказів відповідали воєводи, що управляли територіями і виконували приписи центральної влади. Воєводи мали свою «Канцелярію» – наказову хату – і помічників – «менших» воєвод і дяків. У наказовій хаті зберігалися державна міська печатка, грошові суми і велося діловодство.



За часів приказного діловодства документи мали вигляд стовпців – текст розташовувався на смугах паперу шириною 15-17 сантиметрів. Зворотна сторона використовувалася для адреси, резолюції, поміток. Документ мав форму сувої. Розмір документа збільшувався за рахунок підклеювання наступних аркушів [1, с. 5].

Усі документи групувалися в такі основні види: грамоти (царські укази або указні грамоти), вироки, накази, доповіді, пам'ятки, відписки, чолобитні. Процедура підготовки документів складалася з декількох основних етапів: надходження документа на розгляд; підготовка документа до «доповіді»; розгляд і вирішення справи; оформлення документа, що містить рішення.

У цей період поступово створюється система діловодства центральних і місцевих установ, складаються кадри діловодних службовців, створюються стійкі форми документів та приклади їх складання, документи більше класифікуються, формується процедура їх оформлення.

Важливим осередком розвитку культури, мистецтва, права, а також фундаментальних засад документознавства було козацтво XII–XVIII ст. Саме тоді виникла вища адміністративна установа Гетьманщини – Генеральна військова канцелярія, спочатку як канцелярія при гетьмані, а з часом вона перебрала на себе також функції ради генеральної старшини.

На канцелярію покладалася перевірка звітності і фактичний контроль за різними грошовими операціями, для чого на місця відправляли особливих уповноважених. Генеральна військова канцелярія вела діловодство у земельних справах. У канцелярії склалися накази, що стосувалися служби козацького війська, здійснення правосуддя, торгівлі, велося листування з російськими центральними органами. Також діяв архів, де зберігалися всі документи.

Усе діловодство в Генеральній військовій канцелярії фіксували в протокольні книги, куди записувалися всі папери, що надходили до канцелярії або виходили з неї. Крім того, велися ще окремі «діаріуші», що мали характер записок, у яких фіксувалося все, що діялося в оточенні гетьмана, заносився зміст найважливішої кореспонденції [5, с. 112].

У XVIII ст. Генеральна військова канцелярія складалася з двох частин: розпорядчої і виконавчої. До першої входили гетьман, генеральний писар, генеральний суддя, обозний і осавул. До виконавчої частини Генеральної військової канцелярії входили старші військові канцеляристи і служителі – підписки, протоколісти, реєстратори, копїсти, товмачи (перекладачі). Очолював увесь канцелярський персонал реєнт, а з 1729 р. – двоє старших військових канцеляристів. [5, с. 113].

Справи в Генеральній військовій канцелярії вели військові канцеляристи. Усі папери, що надходили до неї (якщо не були подані самому гетьману), насамперед потрапляли на розсуд генерального писаря, який доповідав про їхній зміст гетьманові. Перед цим писар попередньо сортував папери, відбирав листи, скарги, рапорти тощо. На поданих генеральним писарем документах гетьман накладав власну резолюцію. Із цими паперами генеральний писар повертався у так звану «столову» й передавав їх старшому канцеляристові, який сортував папери, роздаючи для реферування відповідного документа й складання відповіді гетьмана (універсалу, указу, листа тощо) з кожної з цих справ. Після редагування писарем або старшим канцеляристом чернетки переписувались «на біло», і генеральний писар вносив їх до гетьмана «для підпису руки гетманской» [5, с. 113].

Підписані гетьманом документи поверталися до Генеральної військової канцелярії – для запису в протокольну книгу, після того у присутності генерального писаря їх запечатували й відсилали адресатові.

Ще одним виконавчим органом Гетьманщини була полкова канцелярія, де було зосереджено діловодство полку. Полкову канцелярію очолював полковник, а її роботою керував полковий писар. Помічником полкового писаря був реєнт, який контролював роботу відділів канцелярії: скарбового, рахункового і судового. Кожний відділ мав відповідну кількість осіб: канцеляристів, підписків, протоколістів, осавульчиків, курінчиків.

У полковій канцелярії велись спеціальні реєстраційні книги: протокольна книга, прибуточно-видаткова, книга поточних справ, книга протестів (реєстрація позовів і протестів), «книга декретові» (вхідні, вихідні папери, ухвали у них), «чорна книга» (матеріали судових засідань та їх рішень), книга про справи закінчені і книга про справи, що розслідуються. Полкова канцелярія мала надавати книги і справи із свого архіву на вимогу Генеральної військової канцелярії [5, с. 469]. Генеральна військова канцелярія діяла до ліквідації гетьманства у 1764 р.

Цей період надав можливість створити канцелярію, основою якої були українські традиції, була створена власна класифікація документів і порядок їх проходження. Крім того, вихо-



увались професійні кадри, так як канцеляристів призначали серед випускників Київської академії та дітей козацької старшини, що мали відповідну підготовку.

У другій половині XVIII ст. з'являються документи російських установ. Серед них слід вирізнити «Генеральний регламент державної колегії», затверджений Петром I 28 лютого 1720 р., яким було закладено засади організаційного діловодства в державних установах, «Учреждение для управления губернией» 1775 р. Катерини II, «Полное собрание законов Российской Империи», «Общее учреждение министерств» 1811 р. [3, с. 17] Петро I у 1699 р. вводить гербовий папір, а у 1700 р. стовпці замінюються зошитами, оформляється система документування та діловодства колегії – колезьке діловодство. Це система норм з документування внутрішньої діяльності колегій та їх листування з іншими установами.

Домінуючим став колегіальний спосіб прийняття рішень за присутністю колегії. Центральною фігурою канцелярії стає секретар. Крім нього до складу канцелярії входили нотаріус, реєстратор, актуаріус, канцеляристи, копїсти, перекладачі, товмачі (для усного перекладу) і вахмістр (сторож для охорони) [1, с. 7].

Важливим нововведенням було введення на документі підпису керівника і членів колегії, які брали участь у вирішенні питання. Вперше Петро I став особисто підписувати власні укази.

У реєстратора знаходилися реєстраційні книги, журнал з коротким записом змісту справ, вирішених у колегії, і чотири реєстраційні книги – А, В, С і D. Книги А і В – для реєстрації вхідних документів, С і D – вхідних.

Усі вирішені справи здавалися в актоховища, що отримали європейську назву архівів. З'явилися і нові назви документів: векселі, облігації, реляції, меморії, рапорти, журнали, протоколи, кореспонденція, інструкції та ін. [1, с. 7].

Таким чином, була упорядкована система реєстрації, введені журнали. Розроблена система довідкового апарату – настільний реєстр. Закладені основи обліку та зберігання документів – «архів». Утворюються архіви, колегії, поточні архіви, державні архіви. Відбувається групування документів у справах за змістом, географічною ознакою.

Початок XIX ст. ознаменувалося новою реформою державного управління та діловодства – міністерською, заснованою на принципі єдиноначальності. Першими міністерствами, створеними маніфестом від 8 вересня 1802 р., були міністерства військово-морських сил, закордонних та внутрішніх справ, комерції, фінансів, народної освіти, юстиції і на правах міністерства – Державне казначейство. Міністерська реформа остаточно перемогла з виданням 28 січня 1811 р. «Загальних установ міністерств» [1, с. 8].

Вхідні до міністерства справи поділялися на три категорії: поточні справи – донесення, відомості, подання, листування та ін; надзвичайні справи – для їх вирішення потрібне було прийняття нових постанов, або справи за виявленням зловживанням; такі, що «не терплять часу», або термінові. Справи надзвичайні та термінові розглядалися в першу чергу.

У діловодстві міністерств відбулися зміни форм документів: з'явилися бланки установ з кутовим розташуванням реквізитів. Бланки друкувалися типографським способом або писалися від руки.

Таким чином, була розроблена система ведення діловодства та звітності. З'являються нові документи цього періоду: донос, рапорт, реляція, рескрипти, циркуляри. Застосовуються бланки з кутовими штампами, що містять дані про організацію. Регламентувався порядок проходження документів інстанціями.

Однак події 1917 р. привели до повного зламу державного апарату і зародження принципів нових засад у сфері управління та діловодства зокрема.

Лютнева буржуазно-демократична революція активізувала політичне життя і в Україні. У березні 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради.

У квітні, на Першому Всеукраїнському військовому з'їзді та на Першому Всеукраїнському селянському з'їзді, Українська Центральна Рада (УЦР) була визнана єдиним державним керівним органом.

Після проголошення в червні 1917 р. І Універсалу, яким було поставлено вимогу домогтись автономії України, на засіданні Комітету Центральної Ради було створено Генеральний секретаріат. Було введено також посаду Генерального писаря, який і відповідав за стан діловодства.

Серед перших заходів Центральної Ради був план створення канцелярії. Штат канцелярії



Центральної Ради складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, у свою чергу, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особливих справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію [4].

Порядок роботи штатних працівників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які в разі відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Канцелярії були створені також при всіх генеральних секретаріатах.

Серед перших у плані заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову.

29 квітня 1918 р. стався переворот, який очолив нащадок давнього гетьманського роду генерал П. Скоропадський. Замість УНР з'явилася назва "Українська держава" [4]. До типового штатного розпису міністерств Української держави вносилися перелік посад із зазначенням річного окладу і класу посади, починаючи від вищого керівництва і закінчуючи рядовими службовцями. Так, у розписі служби діловодства міністерства, як правило, зазначалося від 6 до 10 посад, зокрема: керуючий відділом (6 кл.), діловод (7 кл.), старший помічник діловода (8 кл.), помічник діловода (7 кл.), а також службовці 1-2 розряду, які мали 8-9 клас посади [4]. Одночасно з цим було затверджено Статут Державної канцелярії та її штатний розпис.

Саме створення Української держави поклало початок національному архівництву, коли у складі Головного управління у справі мистецтв і національної культури був утворений Архівно-бібліотечний відділ [3, с. 17].

За радянських часів у нашій державі була зроблена спроба створення стандартів на окремі види документів. Однак вони більше стосувалися форми документів і не впливали суттєво на техніку діловодства. Було розроблено і затверджено серію загальних союзних стандартів управлінської документації, почали діяти єдині правила підготовки та форм документів та єдині правила роботи з документами.

Було прийнято багато різноманітних нормативних актів, наприклад, 7 лютого 1956 р. Рада Міністрів СРСР прийняла постанову "Про заходи по упорядкуванню і кращому використанню архівних матеріалів міністерств і відомств". У зв'язку з цим Рада Міністрів УРСР видала постанову "Про заходи по впорядкуванню режиму зберігання і кращому використанню архівних матеріалів міністерств і відомств Української РСР" № 408 від 18 квітня 1956 р. У 1963 р. Головним архівним управлінням СРСР були розроблені «Основні правила встановлення документальної частини діловодства і роботи архівів установ, організацій і підприємств СРСР», у 1973 р. запроваджено «Єдину державну систему діловодства», в подальшому була прийнята постанова Ради Міністрів УРСР "Про затвердження Примірної інструкції по діловодству в міністерствах і відомствах Української РСР та виконавчих комітетах місцевих Рад депутатів трудящих" № 362 від 31 липня 1975 р. [2].

Крім того, важливу роль у роботі з документами в той час відігравали різноманітні державні стандарти: ДСТ 6.39772 «Система організаційно-розпорядчої документації. Формуляр-зразок»; ДСТ 16487770 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення»; ДСТ 6.10.1775 «Уніфіковані системи документації. Основні положення» [2].

Таким чином, було сформовано загальносоюзну нормативну та науково-методичну базу, що практично забезпечувала організацію діловодства в органах державної влади та державного управління, підприємствах, установах та організаціях країни, які діяли у той період.

З прийняттям незалежності України були введені в дію державні стандарти з оформлення документів. Зокрема, у жовтні 2003 р. введено новий стандарт – ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації», за яким нині створюється документація управлінської діяльності.

Крім того, правове регулювання процесів створення і функціонування документів здійснюють такі нормативні акти: закони України «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), «Про інформацію» (1992 р.), «Про державну таємницю» (1994 р.), «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.), «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.).

Різноманітність правових актів, які регулюють питання діловодства, призвела до суперечностей між правовими нормами, які регулювали подібні відносини. Виникла необхідність у прийнятті єдиного закону, тому 26 липня 2006 р. було схвалено Розпорядженням Кабінету Мі-



ністрів концепцію проекту Закону України «Про справочинство».

Прийняття Закону сприятиме реалізації державної політики зі справочинства, підвищенню рівня нормативно-правового забезпечення організації справочинства, оптимізації процесів документотворення та документообігу в установах і створить умови для забезпечення збереження документаційного фонду [6].

Аналіз історичного досвіду розвитку справочинства в Україні дозволяє констатувати, що документообіг із самого початку свого народження потребував регулювання. Спочатку використовувались правові звичаї, а потім – законодавча ініціатива держави.

Кардинальним кроком у спробі врегулювання діловодства було прийняття «Генерального регламенту державної колегії», затвердженого Петром I 28 лютого 1720 р. Це було спробою відійти від регулювання діловодними традиціями до безпосереднього врегулювання нормативними актами.

Але для України був важливим досвід ведення діловодства часів козацтва, коли створювались українські традиції справочинства. За часів Української Центральної Ради та Української держави діловодство набуло подальшого розвитку. Саме тоді воно перейшло на українську мову.

Радянський період збільшив кількість нормативних актів, що регулюють відносини в сфері діловодства. Це дозволило встановити стандарти управлінської документації, ввести єдину державну систему управління.

На сьогодні розроблено багато нормативних актів, які регулюють ведення діловодства на підприємствах, розроблена Концепція проекту Закону України "Про справочинство". Це є великим кроком у спробі на державному рівні розробити і прийняти єдиний закон, який би зміг об'єднати досвід минулого та велику кількість існуючих правових актів. Це допомогло б уникнути суперечностей та допомогти упорядкувати існуючі норми.

Прийняття цього закону має велике значення, але цей нормативний акт повинен враховувати попередній історичний досвід справочинства в Україні, а саме:

- посилити роль держави в регулюванні ведення діловодства;
- скоротити число видів документів, що досягається за рахунок вдосконалення форм і методів роботи з документами;
- встановити стабільність вимог до документів через впровадження державних та галузевих стандартів, але без їх нагромадження, як це було за радянських часів;
- здійснити обґрунтоване включення документів в систему документації, широке застосування бланків, раціональне групування форм документів; встановити оптимальний обсяг реквізитів та їх логічне розташування на бланку;
- знизити витрати на складання, виготовлення та оформлення документів, їх передачу, обробку, зберігання та знищення, встановити прозору процедуру проходження документів, враховуючи досвід часів Гетьманщини.

Подальшого дослідження та аналізу потребують історичні документи, нормативні акти, пов'язані з веденням діловодства, дослідження та впровадження позитивного досвіду регулювання відносин діловодства у минулому та пропозиції щодо шляхів покращення законодавчого регулювання справочинства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Бахтеєв Ю.Д., Захаров В.Ф., Наумов И.Н. Документационное обеспечение управления предприятий и организаций и архивное хранение документов: Учеб. пособ. – Пенза, 2003.
2. Загорєцька О. Нормативне та науково-методичне забезпечення організації діловодства в Україні у 1950-1980-і роки: Студії з архівної справи та документознавства. – К., 2004. – Т. 11 // http://www.archives.gov.ua/Publicat/Studii/Studii_2004.11_08.php.
3. Корж А.В. Документознавство. Зразки документів право-ділової сфери: Навч. посіб. / Наук. ред. В.М. Співак. – 3-є вид., стереотип. – К., 2009.
4. Палеха Ю. До історії організації діловодства в державному апараті українських урядів 1917–1918 рр.: Студії з архівної справи та документознавства. – К., 2004. – Т. 12 // http://www.archives.gov.ua/Publicat/Studii/Studii_2004.12_08.php.
5. Українське козацтво: Мала енциклопедія / Кер. авт. колект. Ф.Г. Турченко; Відп. ред. С.Р. Лях. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – К.; Запоріжжя, 2006.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону «Про справочинство»: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 4267р від 26.07.2006 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=426-2006-%F0>.

Надійшла до редакції 07.12.2010

