

Коментар
до Типової інструкції з діловодства у центральних
органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної
Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 затверджено Типову інструкцію з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади (далі – Інструкція), що підготовлена Державною архівною службою України. 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” з метою удосконалення, підвищення ефективності документаційного забезпечення 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 передбачає суттєвих змін і новацій у вітчизняній традиції організації діловодства. Водночас деякі положення в Інструкції уточнено, удосконалено і конкретизовано у зв'язку зі змінами в законодавстві, впровадженням ДСТУ 4163–2003 “Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів” (далі – ДСТУ 4163–2003) та використанням сучасної комп'ютерної і організаційної техніки.

Нова Інструкція є типовою. Разом з цим Інструкція не відмінняє необхідності розроблення в установах власних інструкцій з діловодства. Так, зокрема, у п. 3 Інструкції 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 тощо.

Інструкцією з діловодства установи має бути встановлено: порядок обліку бланків; перелік документів, які підлягають скріпленню гербовою печаткою; перелік документів, які 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 розробити у тримісячний строк 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, підготовлені центральними органами виконавчої влади для однорідних за характером діяльності установ певної галузі (сфери діяльності) – Укрдержархівом.

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, оскільки 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” електронним документом визнається документ, засвідчений електронним цифровим підписом. Отже, 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 визначатиметься іншими нормативно-правовими актами.

Інструкція також не поширюється на підготовку та оформлення актів Кабінету Міністрів України.

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). 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 Інструкції, поширюється лише на ОРД.

Стосовно документів інших підсистем управлінської документації (планової, фінансової, звітно-статистичної, первинно-облікової, бухгалтерсько-облікової тощо) Інструкція встановлює 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. Обов'язковою є норма щодо погодження цих документів із Укрдержархівом. Це має прискорити 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”*, 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, наведені в Інструкції та ДСТУ 4163–2003, переважно збігаються, проте окремим реквізітам в Інструкції надано ширше трактування, а деякі з них конкретизовано й 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.;

- уточнено, що відомості про місце складання документів оформляються відповідно до адміністративно-територіального поділу України, наприклад: Київ (без зазначення “м.”, оскільки це столиця України), м. Житомир, смт Красятичі. Якщо відомості про географічне місцезнаходження входять до найменування установи, цей реквізит не зазначається, наприклад: Обухівська районна державна адміністрація.

- 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 організаційно-розпорядчих 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 кадрових питань (особового складу), 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.

Врегульовано питання реєстрації документів, зокрема зазначено, що документи реєструються в межах груп залежно від назви виду, автора і змісту. Визначено порядок реєстрації факсограм і документів в електронній формі. 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. Слідом за ними адресатам має бути направлено оригінал документа.

Враховано положення Закону України “Про доступ до публічної інформації”, а саме: запити на інформацію реєструються окремо і підлягають обов'язковому контролю (у додатку до Інструкції зазначено строки виконання запитів на 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.

Встановлено порядок передавання документів на виконання, та організації їх виконання, а також відповідальність виконавців за підготовку документів.

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.

Підрозділ “*Формування справ*” містить уточнення щодо формування наказів. Зокрема, накази (розпорядження) з основної діяльності, з адміністративно-господарських питань, з кадрових питань (особового складу) потрібно групувати у різні справи. Накази з кадрових питань (особового складу) групують 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.

Директор департаменту діловодства,
формування, зберігання та обліку
документів Національного архівного фонду
Укрдержархіву

С. В. Сельченкова

