

УДК 340.1

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННІ ДІЛОВОДСТВА**

**LEGAL ASPECTS OF RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS IN THE FIELD OF ORGANIZATION AND FEASIBLE OFFICE WORKS**

**Шустрова К.В.,**

*кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри історії України  
Криворізького педагогічного інституту  
Криворізького національного університету*

Стаття присвячена висвітленню та вивченню змісту поняття юридичної відповідальності в сфері діловодства. Проаналізовано різні види юридичної відповідальності в сфері діловодства, визначено перспективні напрями удосконалення законодавства у цій сфері.

**Ключові слова:** діловодство, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, діловодство.

Статья посвящена освещению и изучению содержания понятия юридической ответственности в сфере делопроизводства. Проанализированы разные виды юридической ответственности в сфере делопроизводства, определены перспективные направления усовершенствования законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** делопроизводство, юридическая ответственность, административная ответственность, криминальная ответственность, дисциплинарная ответственность, делопроизводство.

The article is devoted illumination and study of maintenance of concept of legal responsibility in the sphere of office work. The different types of legal responsibility are analyzed in the sphere of office work, certainly perspective directions of improvement of legislation in this sphere.

**Key words:** office work, legal responsibility, administrative responsibility, criminal responsibility, disciplinary responsibility, office work.

Об'єктивна необхідність подолання на нинішньому етапі розвитку суспільства порушень прав та інтересів у сфері діловодства пояснюється, перш за все, необхідністю забезпечення збереження інформації, усуненням перешкод у доступі до інформації, дотриманні законодавства у цій сфері. Якщо ці права належать окремим суб'єктам, то з їх охороною зміцнюється і їх правове становище, а також режим законності.

**Постановка проблеми.** Питання встановлення юридичної відповідальності за порушення процесів діловодства має досить широку проблематику. Це пов'язано з тим, що документ проходить довгий шлях з моменту його утворення до передачі в архів на збереження. На цьому шляху документація псується, втрачається, підробляється та знищується, при цьому зникають досить цінні дані, які складають інформаційний фонд держави. Це зумовлює необхідність аналізу сутності правопорушень у сфері діловодства, за які законодавством України передбачено юридичну відповідальність.

**Стан дослідження.** Категорію юридичної відповідальності вивчають багато вчених науки теорії держави та права, і залежно від виду відповідальності науковці різних галузей права: адміністративного, кримінального, цивільного, трудового. Незважаючи на це, питання юридичної відповідальності у сфері діловодства не піддавалися комплексній монографічній розробці, практично відсутні й спеціальні дослідження у цій сфері. Спеціальна література з цих питань представлена у вигляді нечисленних статей та підручників таких авторів як: О. Скакун [1], К. Волинка [2], А. Бережнов [3], К. Нікітін [4], М. Кельман [5].

Тому **метою** даної статті подальша теоретична розробка поняття юридичної відповідальності у сфері діловодства, визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** В час, коли інформація відіграє важливу роль у розвитку суспільства важко недооцінити її значимість. Інформацією визначається як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені

на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [6]. Тому виникає питання щодо комплексного підходу до засобів її збереження та накопичення за допомогою матеріальних та електронних носіїв інформації. Матеріальним засобом збереження інформації є документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [6]. Саме діловодство як сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організування роботи зі службовими документами [7, с. 6], відіграє роль механізму збереження інформації на паперових носіях у процесі діяльності підприємств, установ, організацій. Тому встановлення чіткого механізму притягнення до відповідальності у цій сфері забезпечить збереження документаційного фонду держави.

Перш ніж з'ясувати передбачену законодавством відповідальність за порушення у сфері діловодства, треба визначити поняття юридичної відповідальності. О. Скакун визначає юридичну відповідальність як передбачену законом вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [1, с. 431]. А. Бережнов під юридичною відповідальністю розуміє застосування до осіб, що вчинили правопорушення, передбачених законом заходів примусу у встановленому для цього процесуальному порядку [3, с. 369]. К. Волинка під юридичною відповідальністю розуміє застосування до особи, що скоїла правопорушення, примусових заходів, передбачених санкцією порушеної норми, у встановленому для цього процесуальному порядку від імені держави і на підставі закону [2, с. 183]. К. Нікітін визначає юридичну відповідальність як вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у виникненні у суб'єкта правопорушення додаткового юридичного обов'язку зазнавати несприятливих наслідків особистого, організаційного або матеріального характеру [4, с. 186].

На основі аналізу вище визначених категорій, можна визначити юридичну відповідальність у сфері діловодства як застосування до суб'єкта діловодства, що вчинив правопорушення у сфері організації та здійснення діловодства, примусових заходів, передбачених санкцією порушеної норми, у встановленому для цього процесуальному порядку від імені держави і на підставі закону.

Інше питання: до якого саме виду юридичної відповідальності може притягуватись суб'єкти діловодства. Виходячи із особливостей діловодства як сфери регулювання та залежно від його змісту, доречним є розмежування відповідальності за порушення у сфері організації та здійсненні: 1) загального діловодства; 2) діловодства за зверненнями громадян; 3) електронного діловодства; 4) умов доступу до публічної інформації; 5) умов роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

Якщо розглядати класичну модель розроблену науковцями-теоретиками, то за галузевою ознакою виділяють такі види юридичної відповідальності, як кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, конституційна і міжнародно-правова [2, с. 188; 4, с. 190]. М. Кельман та О. Скакун крім цих видів виділяють матеріальну відповідальність, юридичною підставою якої є КЗпП [5, с. 354; 1, с. 436-438].

Згідно з цією класифікацією у сфері діловодства передбачено різні види відповідальності: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова. Розглянемо кожний з них окремо. Дисциплінарна відповідальність настає за порушення норм Кодексу законів про працю, Правил внутрішнього трудового розпорядку, а також невиконання передбачених посадовими інструкціями обов'язків та інших нормативно-правових актів трудового законодавства.

Крім загальних нормативно-правових актів, які поширюються на більшість трудових відносин, працівникам

служб діловодства треба додержуватись норм специфічних правових актів таких як: Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [8], Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [9], Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої та інших [10].

Тому дисциплінарна відповідальність має свої особливості. Так, передбачається відповідальність за правопорушення, які були виявлені в процесі передачі справ на державне зберігання до архіву та при проведенні експертизи цінності документів. У разі встановлення в процесі експертизи цінності фактів нестачі документів і справ, що рахуються за номенклатурою, відповідними структурними підрозділами установи здійснюється їх розшук. У разі негативного результату розшуку керівник установи за поданням експертної комісії та архіву затверджує акт про нестачу архівних справ (документів), створює комісію зі службового розслідування, призначає службове розслідування і видає наказ про притягнення до відповідальності осіб, винних у втраті документів або справ. Довідка про причини відсутності документів або справ, підписана керівником відповідного структурного підрозділу, передається до архіву установи [11]. Подібна процедура застосовується при прийманні-передаванні документації до архівних установ. Якщо будуть виявлені розбіжності між підсумковим записом в описі та фактичною наявністю справ, у кожному примірнику опису складається новий підсумковий запис, у якому наводиться фактична кількість справ, що є в наявності, та номери відсутніх справ. Установа зобов'язана вжити заходів щодо розшуку відсутніх справ та притягнення посадових осіб, винних у цьому, до відповідальності [11].

Законодавством також передбачена дисциплінарна відповідальність за підготовку окремих видів документів. Наприклад, за своєчасну та належну підготовку документів для проведення засідань колегіального органу відповідають керівники заінтересованих структурних підрозділів апарату колегіального органу [10].

Крім дисциплінарної відповідальності, законодавством передбачені інші види відповідальності. Так, Основними правилами роботи державних архівів України передбачено, що у разі виявлення фактів недбалого зберігання, псування, знищення, підроблення, приховування, розкрадання, незаконної передачі іншій особі документів Національного архівного фонду або документів, що підлягають внесенню до нього, незаконного доступу до зазначених документів та інших порушень законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи посадові особи юридичних осіб, а також власники документів Національного архівного фонду, винні у цих порушеннях, за поданням архіву можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності. За фактами вчинення тяжких порушень винні можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності [11].

Основа такої відповідальності становлять правопорушення у сфері архівної справи. Тоді як порушення умов при організації та здійсненні діловодства призводить лише до дисциплінарної відповідальності. Підтвердження цього є також аналіз норм Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального Кодексу, як основних матеріальних джерел визначення міри кримінальної та адміністративної відповідальності. Так законодавством передбачено статтю 92-1 КУпАП «Порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи» [12] та схожу статтю 298-1 у Кримінальному Кодексі – «Знищення, пошкодження або приховування документів

чи унікальних документів Національного архівного фонду» [13]. Вони встановлюють відповідальність за недбале зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їх стану. Але тут знову таки мова йде насамперед про архівні документи, тому залишається поза увагою відповідальність за недбале зберігання, псування, несанкціоноване знищення, підроблення, приховування, розкрадання, незаконну передачу іншій особі, а також за незаконний доступ до службових документів та за інші порушення законодавства про діловодство.

Урегулювання цього питання порушувалось у Проекті Закону України «Про діловодство» [14] та «Про документальне забезпечення управління» [15], Розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про справочинство» від 26.07.2006 р. № 426-р [16].

Так, депутати Б. Беспалий та В. Олуйко 26.04.2006 р. внесли законопроект «Про документальне забезпечення управління» № 9287, де передбачалось, що керівник, посадові особи суб'єкта документального забезпечення управління несуть передбачену законодавством відповідальність за недбале зберігання, псування, несанкціоноване знищення, підроблення, приховування, розкрадання, незаконну передачу іншій особі, а також за незаконний доступ до службових документів та за інші порушення законодавства про документальне забезпечення управління [15]. Застосування адміністративних стягнень або кримінального покарання не звільняє винного в порушенні законодавства про документальне забезпечення управління від обов'язку відшкодувати шкоду, завдану власнику службового документа [15]. Схожу пропозицію містить проект Закону «Про діловодство».

Якщо встановлення відповідальності у сфері діловодства передбачено проектами законів, то Концепція Проекту Закону України «Про справочинство» визначила такі практичні результати: 1) відповідальність керівника установи за збереження службових документів, функціонування системи захисту документального фонду установи від незаконного доступу; 2) положення стосовно внесення змін до Кодексу України про адміністративні право-

порушення щодо відповідальності за умисне псування, знищення, підроблення, приховання і незаконну передачу службових документів [16].

Хоча Концепція Проекту Закону України «Про справочинство» була затверджена Кабінетом Міністрів України, єдиний закон про діловодство так і не був прийнятий на законодавчому рівні. Хоча втілення в життя норм цієї Концепції набуває ще більшої актуальності у зв'язку з побудовою інформаційного суспільства, ефективне функціонування якого залежить від встановлення механізму захисту інформації, у тому числі через встановлення відповідальності за правопорушення у сфері діловодства.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність найбільш поширений вид відповідальності у сфері діловодства, адміністративне та кримінальне законодавство досить не чітко врегульовує правовідносини у цій сфері. Тому наявні такі проблеми: 1) юридична відповідальність за порушення у сфері діловодства є слабким і найбільш вразливим місцем у системі охорони прав на інформацію; 2) є нагальною необхідністю для встановлення правопорядку в досліджуваній сфері; 3) не визначена адміністративно-правова відповідальність за правопорушення у сфері діловодства на нормативному рівні; 4) не встановлена адміністративна відповідальність за порушення в організації та здійсненні діловодства, а також відшкодування шкоди, завданої внаслідок таких порушень.

Вирішити дані питання можна шляхом: 1) доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідною нормою; 2) включення до Проекту Закону України «Про діловодство» статті, яка передбачає відповідальність посадових (службових) осіб суб'єктів організації діловодства, винних у порушенні вимог щодо організації діловодства, недбалому зберіганні, умисному псуванні, несанкціонованому знищенні, підробленні, приховуванні, розкраданні, незаконній передачі іншій особі службових документів, а також у незаконному доступі до них та в інших порушеннях законодавства про діловодство.

Внесення змін до законодавства щодо встановлення відповідальності за правопорушення у сфері діловодства, сприятиме підвищенню рівня нормативно-правового забезпечення організації діловодства, оптимізації процесів документообігу в установах, підприємствах та організаціях, і створить умови для забезпечення збереження документального фонду держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
2. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
3. Теория государства и права : учебник для вузов / [Бережнов А.Г., Воротилин Е.А., Кененов А.А. и др.]; под ред. Марченко М.Н. – М. : Зерцало, 2004. – 800 с.
4. Нікітін А. В. Теорія держави та права. Частина II: навч. посіб. для дистанційного навчання / За наук. ред. А.М. Колодія. – К. : Університет «Україна», 2005. – 265 с.
5. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: Підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
6. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-V // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 313.
7. Національний стандарт України ДСТУ 2732-2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять. Ч. 1. Основні положення. – К. : Держстандарт України, 2005. – 31 с.
8. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1453-2004-%EF>.
9. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348-97-%EF>.
10. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>.
11. Про Основні правила роботи державних архівів України : Рішення Колегії Державного комітету архівів України від 03 лютого 2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/big/text/143/pg1.htm>.
12. Кодекс України про адміністративні проступки : Проект Закону від 26.05.2004 р. № 5558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5558&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5).
13. Кримінальний кодекс України. Офіційне видання // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – 2001 р. – С. 511.
14. Про діловодство : Проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Law-base/Laws/index.php?p=2005-07-29>.

15. Про документальне забезпечення управління : Проект Закону України від 25 квітня 2006 р. № 9287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://portal.rada.gov.ua:7777/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=27237](http://portal.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27237).

16. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про справочинство" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 426-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=426-2006-%F0>.