

ГЕНЕЗИС ОРГАНІЗАЦІЇ СЕКРЕТНОГО ДІЛОВОДСТВА В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Підставами для створення документів в установах України є необхідність засвідчення наявності та змісту певних дій (управлінських, технологічних, службових тощо), передавання, зберігання та використання інформації протягом певного часу або постійно.

З вересня 2021 року набрав чинності новий стандарт оформлення документів ДСТУ 4163:2020 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів». Стандарт визначає склад і зміст постійної інформації реквізитів для організаційно-розпорядчих документів незалежно від носія інформації (паперовий, електронний) [2].

Щодо нормативно-правового закріплення загальних засад документування управлінської інформації в установах України слід зазначити, що особливості ведення діловодства в паперовій та електронній формах визначені у відповідних типових інструкціях з діловодства, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 [3].

Особливості організації діловодства з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, регламентуються окремими нормативно-правовими актами [3; 4].

Використання установами різних видів інформації з обмеженим доступом потребує й організації відповідних діловодних процесів.

Разом із тим, серед різних видів інформації з обмеженим доступом для держави найуразливішим є державна таємниця. Її неправомірне використання може призвести до значних збитків та негативних наслідків і співвідноситься зі шкодою національній безпеці України.

На сьогодні є ціла низка установ, які мають право проводити діяльність, пов'язану з державною таємницею, операції з обліку, зберігання та використання матеріальних носіїв (документів) такої інформації. Ця робота отримала узагальнювальну назву – «секретне діловодство».

Організація секретного діловодства, його впорядкування, забезпечення реалізації режимних заходів у роботі з матеріальними носіями інформації завжди є актуальними для будь-якої установи, де циркулює державна таємниця.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про державну таємницю» організація секретного діловодства в установах реалізується режимно-секретними органами (далі – РСО) [1].

Крім того, усі працівники установи, які мають допуск і доступ до

State policy of Ukraine in the field of ensuring information security of person, society, state

державної таємниці, певною мірою беруть участь у реалізації ділових операцій (збереження, використання, передача секретних документів), які застосовуються в секретному діловодстві.

Важливою складовою ефективної організації секретного діловодства в установі є достатня теоретична та практична підготовка осіб, які працюють із секретними документами. Вона повинна охоплювати вивчення основ організації секретного діловодства, розуміння взаємозв'язку секретного діловодства та діловодства загального (відкритого), особливостей організації та ведення ділових процесів тощо. Усе це невід'ємно пов'язане із загальними принципами діловодства, які формувалися протягом усього історичного поступу виникнення та розвитку писемності й ділового письма в Україні.

Отже, питання, пов'язані з науковим дослідженням генезису організації секретного діловодства в Україні, є важливими й актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд різних аспектів, пов'язаних із виникненням та розвитком загального діловодства в Україні, знайшов своє відображення в роботах багатьох науковців, серед яких варто відзначити: В. Бездрабко, С. Губерначука, В. Корбутяка, С. Кулешова, Н. Кушнарєнка, Ю. Палеху, Л. Прокopcя, В. Савицького й ін.

На переконання українського дослідника С. Губерначука, писемність на території України існує близько 8 тисяч років. На підтвердження цього факту він згадує знайдені археологами глиняні абетки, що

використовувалися задовго до церковнослов'янського письма [5].

Ю. Палєха зазначає, що створення давньоруської держави робить життєвою необхідністю використання писемності для налагодження зв'язків з іншими країнами. Крім того, в умовах формування класового суспільства виникає потреба у складанні заповітів, записах боргів, укладанні торговельних купецьких контрактів, у написах на речах щодо їхнього призначення, належності тощо [9].

Деякі аспекти, пов'язані з використанням державної таємниці, досліджувались у роботах А. Гуза, І. Касперського, В. Макаренка, О. Матяша, О. Муратова, І. Романенко та ін. Проте ці роботи більше стосуються питань належності інформації до державної таємниці, засекречування та розсекречування матеріальних носіїв інформації, допуску та доступу громадян до державної таємниці і не охоплюють у цілому питання організації секретного діловодства.

Відсутність достатньо теоретично обґрунтованих досліджень, що стосуються вивчення питань, пов'язаних з організацією секретного діловодства в Україні, може негативно впливати на цю процедуру, зменшуючи її ефективність і надійність. Комплексний підхід до вивчення цього питання повинен ґрунтуватись і на історичному досвіді, який також може становити певний інтерес в умовах сьогодення, особливо, зважаючи на агресивні дії російської федерації, спрямовані, зокрема, на руйнацію національної ідентичності українського народу.

Саме тому метою статті є розгляд генезису організації секретного

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

діловодства в Україні та визначення складових, які суттєво вплинули на цей процес.

Виклад основного матеріалу.

Появу писемності як засобу фіксації та збереження державної і приватної документації історики пов'язують із нагальною потребою в укладанні різних угод, договорів тощо.

Слово «документ» (лат. *documentum* – зразок, доказ, свідчення) походить від дієслова «docere» – навчати. Низка вчених вважає, що корінь цього слова може походити з давньоіндійської мовної групи, де воно означало жест витягнутих рук, який використовувався під час передавання або прийому й отримання чого-небудь.

За іншою версією слово «dek» походить від числа «десять» та пов'язується з тим, що на розкритих долонях витягнутих рук нараховується десять пальців. Поступово корінь «dek» було змінено на «dok» у слові «doceo» – вчу, навчаю, від якого були утворені слова «doctor» – вчений, «doctrina» – вчення, «documentum» – те, що навчає, повчальний приклад. У цьому значенні слово «документ» використовували Цезар і Цицерон. Пізніше воно набуло юридичного значення та стало означати «письмовий доказ» [6; 8].

Різні види документів, які дійшли до нас із минулих часів, допомагають пізнавати історію України, її минуле, з'ясувати особливості побуту нашого народу, правові форми й етичні норми відносин між суспільством і державою, між окремими особами, вивчати культуру писемного мовлення.

Письмові документи, які дійшли до наших часів, дані, отримані архео-

логами й лінгвістами, свідчать про те, що вже в X столітті в Київській Русі існувала певна культура підготовки документів. Це договори з Візантією 911 та 945 років. Причому в обох цих документах є згадка про практику складання документів. У першому випадку – письмових заповітів, у другому – «подорожніх грамот» для купецьких кораблів.

У період правління Володимира Святославовича в столиці Давньоруської держави – Києві – існували навчальні заклади для дітей бояр і старших дружинників. Із випускників цих шкіл відбиралися претенденти на посади «печатників» – зберігачів княжої печатки, судейських секретарів, переписувачів і дяків при князях та іншій феодалній знаті.

Отже, починаючи з цього періоду, можна говорити про виникнення певної системи підготовки діловодів в Україні, які в подальшому забезпечували потребу держави у реалізації управлінської діяльності.

Із збільшенням кількості створюваних документів визначались і місця для їх найбезпечнішого зберігання. У містах це, зазвичай, були центральні храми, присвячені святому, які вибирали заступники конкретного міста. У таких храмах велися судові справи та книги записів торговельних операцій. Часто саме збереження документів у храмі надавало необхідну їм юридичну силу.

Відомо, що за князювання Ярослава Мудрого зібрання найважливіших грамот і договорів Київської Русі з іншими країнами розмішувалося в Михайлівському приділі Софійського собору. Одним із найвідоміших схо-

State policy of Ukraine in the field of ensuring information security of person, society, state

вищ важливих документів на території України був також Києво-Печерський монастир.

Безпосередньо зберігали важливі документи у спеціальних скринях («ларцях»), які оснащувалися замками, іноді навіть із секретами. Деякі скрині мали подвійне дно. Розміри та вага самих скринь теж відрізнялася. У деяких скринях можна було зберігати значну кількість документів. Виготовлялися вони з міцної деревини й обшивалися металевими пластинами. Для пересування великих скринь необхідно було декілька осіб.

Приміщення, де розташовувалися скрині з важливими документами, надійно охоронялись, або розташування приміщень зберігалось у таємниці. Відповідала за збереження важливих документів спеціально призначена особа – «ларник».

Необхідність надійного збереження важливих документів зумовила потребу організації відповідних умов, що повинні були забезпечувати їхню охорону, виключати можливість заволодіння ними в процесі користування тощо. Це, по суті, було першими режимними заходами, які забезпечували охорону важливих документів (відомостей).

У Давньоруській державі була напрацьована певна процедура відміни юридичної сили документів. Матеріали вилучав «ларник» (особа, яка відповідала за скриню – «ларець», де зберігались документи), вони знищувались у присутності свідків. Особливо важливі документи знищувала спеціально обрана міським віче комісія, часто прилюдно в урочистій обстановці.

Менш значущі документи повертались авторам або змивались із пергаменту, на якому були написані. За можливості матеріал для документів намагалися залишити через його високу вартість.

Найдавнішою формою документа на Русі була грамота – окремих аркуш пергаменту завширшки близько 3,5 вершків (15–17 см). Розміри документа могли бути різними за рахунок підклеювання наступних аркушів. Документи, що втратили цінність, зчищували, а дорогий матеріал підрівнювали, обрізали обтріпані місця й знову використовували для запису інформації.

Для засвідчення дійсності документів у Київській Русі застосовувалася практика використання печаток. Такі печатки мали князі та приближена до них знать. Своя міська печатка була й у деяких давньоруських міст.

Зображення тризуба на печатках документів з'явилося ще за часів князя Ігоря. Відбиток цієї печатки був поставлений на договорі з Візантією. Як офіційну емблему київських князів тризуб почали чеканити на монетах і печатках; його зображували на порцеляні й фресках.

Як бачимо, знищення важливих документів спеціально обраною комісією та засвідчення документів печатками, що було започатковано в ті далекі часи, у подальшому використано і в сучасному секретному діловодстві.

Після прийняття християнства в Київській Русі особливого значення набувають церковні заклади. Монастирі стають центрами ведення документації та її збереження, оскільки церква володіла широкими юридич-

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

ними повноваженнями. Самі монастирі були достатньо крупними економічними підприємствами, які документували свою судову та господарчу діяльність.

Провадження постійного документування формувало коло спеціалістів у галузі створення й обробки документів. Спочатку їхній склад поповнювався за рахунок церковних псаломщиків і дяків.

Невипадково визначення «дяк» із XIV століття в Україні закріпилося за всіма особами, які вели діловодство. Згадаємо лише твори М. В. Гоголя, у яких він неодноразово змальовував постать дяка-писаря.

Використання писемності застосовувалось також і при передачі «таємних відомостей», що потребувало додаткових заходів захисту. Основою такого захисту стало використання тайнопису або криптографії.

У зв'язку з постійним використанням документування почали вироблятися стійкі звороти в документах (звернення, закінчення), складатися типові форми деяких, найпоширеніших документів, установлюватися технології складання та засвідчення документів. Документи починають проходити етапи підготовки: чернетки, редагування, кінцевий проєкт. З'являються елементи захисту інформації від несанкціонованого доступу на стадії збереження та використання документів.

Застосування терміна «діловодство» («справочинство») починає поширюватися в Україні на початку XVI століття. Під терміном «діло» в ті часи розуміють зібрання документів із певного питання. Уперше термін «діло»

(«справа») було зафіксовано в документах, датованих 1584 роком.

У Запорозькій Січі справочинством відали генеральний писар та генеральний і полковий судді.

Тематика справочинства протягом козацької доби була пов'язана із соціально-економічною політикою та реалізовувалась у документації судів, армії, фінансових питаннях.

Наприкінці XV – початку XVI століття склалася так звана система «приказів» – центральних органів державного правління, що відали окремими галузями як відомчі установи.

Взагалі їхня назва «приказ» походить від аналогічного терміна, що використовувався в розумінні особливого доручення.

Посольський приказ, зокрема, відав зовнішніми відносинами, Розрядний – військовими, Помісний – земельними справами тощо.

Незважаючи на досить велику мережу приказів, їхня діяльність була далека від досконалої. Деякі галузі керування часто були поділені між декількома приказами.

На чолі приказу стояв суддя, який разом із «товаришами» (заступниками та помічниками) керував дяками. Дяки з простих писарів ставали начальниками канцелярій приказу і займалися всіма повсякденними справами та діловодством. У своєму розпорядженні вони мали піддячих (старших, середньої руки й молодших), писарів, переписувачів, були також перекладачі та пристапи (для охорони важливих документів).

До діловодних операцій канцелярії належали: оформлення (реєстрація) документа, наведення необхід-

State policy of Ukraine in the field of ensuring information security of person, society, state

них довідок, підготовка документів для розгляду, зняття копій, підготовка відповідей, збереження документів тощо.

Із наведеного можна зробити висновок, що відбувалося поступове визначення необхідного комплексу діловодних операцій, що забезпечували втілення управлінської діяльності держави.

Однак через відсутність чіткого розмежування функцій між окремими наказами кожний із них виконував діяльність у декількох сферах, у наслідок чого виникала плутанина.

Водночас у діяльності наказів XV–XVII століть виробився сталий процес роботи з документами, який отримав назву «діловодство наказу». У практиці роботи наказів були розроблені деякі уніфіковані форми складових документів, порядок їх оформлення й обігу як у самих наказах, так і між ними.

Незважаючи на вироблення певного процесу роботи з документами, діловодство не регламентувалося законодавством того часу та здійснювалося згідно з канцелярськими традиціями.

Основними документами в Україні впродовж XVII–XVIII століть були міжнародні договори (зокрема гетьманські статті XVII–XVIII століть), конституції, універсали й листи гетьманів, акти Генеральної військової канцелярії, Генерального військового суду, Генерального скарбу, Генеральної артилерії, полкової адміністрації й судочинства, сотенних урядів, міського самоврядування (магістратів і ратуші), акти й документи церковних та культурно-освітніх інституцій.

Починаючи з XVIII століття, систему наказів замінили колегії, кожна з яких відала певною галуззю чи сферою управління та підпорядковувалась Сенату. У цей період формується корпус професійних адміністраторів – державне чиновництво.

Діяльність колегій визначав «Генеральний регламент», який установлював: структуру колегій; функції кожного підрозділу колегій, права, обов'язки, межі компетенції; режим роботи державних службовців (реєстраторів, архіваріусів, копіювальників, писців тощо).

З виданням «Генерального регламенту» діловодство стає нормативно врегульованим. Цим актом остаточно виділяються обов'язки діловодної діяльності, що закріплюються за самостійним підрозділом-канцелярією.

Канцелярія приймала й обліковувала і секретні документи.

Регламент досить докладно визначав питання діяльності канцелярії, навіть те, яким має бути обладнання столів (повинні мати ящики із замками), як повинні сидіти канцеляристи (по двоє за одним столом) тощо. Робочий день у колегіях починався о 8 годині ранку й тривав п'ять годин. Пізніше робочий день було продовжено до 8 годин. Робота велася цілий рік, за винятком трьох літніх місяців і свят.

Спеціальний розділ регламенту присвячувався збереженню важливих відомостей, у ньому визначалася присяга для канцелярських чинів.

Канцелярським чинам заборонялося зберігати службові документи вдома. Особливо суворо каралися підробка документів, їхнє викрадення,

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

розголошення таємних відомостей, неправильне складання документів, перекручування їхнього змісту.

Таким чином «Генеральний регламент» заклав основи як загального, так і секретного діловодства в державних установах і закріпив функціональні обов'язки діловодів.

У XVIII столітті активно започатковується криптографічний захист інформації. Для збереження секретної інформації під час листування між державними установами починають застосовуватися коди, які на довгий час стали основним способом шифрування.

Чергові реформи, які відбулися на території України, починаючи з XIX століття, зумовили зміну апарату державного управління. Створюються центральні органи державного управління – міністерства з багатоступеневою структурою. Вимоги щодо руху та зберігання документів в органах державного управління регламентуються нормативними документами.

Особливістю організації діловодства протягом усього XIX та початку XX століття вважається не тільки його законодавча регламентація, але й поява досить великої кількості діловодної літератури, зокрема робіт теоретичного характеру.

Велике значення в цей період мали письмовники – збірники зразків документів. Перші такі збірники з'являються вже у другій половині XVIII століття, а з кінця XVIII – початку XIX століття починають видаватися регулярно.

Із XIX століття в кожній інстанції (установі) міністерств вхідні та вихідні документи реєструвались у

журналах, які складались із трьох частин: для реєстрації документів верховної влади; для поточних надходжень; для таємних надходжень.

Якщо облікові операції стосовно таємних документів не дуже відрізнялися від аналогічних операцій з іншими категоріями документів, то порядок їх зберігання та використання вимагав особливих заходів.

Зокрема таємні документи зберігалися окремо у спеціально обладнаних шафах (сейфах), іноді в інших приміщеннях, що мали додаткову охорону. Доступ та використання таких документів також були обмеженими. Кожне відомство запроваджувало свій комплекс заходів.

На початку XX століття приймається Закон «Про зміну діючих законів про державну зраду шляхом шпигунства в мирний час». Цей закон визначав групу відомостей, які потребували особливої охорони. До таких відомостей належали: плани, креслення, малюнки або макети укріплених районів, фортець та інших фортифікаційних споруджень; технічні дані про військові кораблі; відомості про зміст мобілізаційних планів і розташування військ на випадок війни тощо. Було виділено 29 груп відомостей, відкрите використання яких заборонено.

Визначена група відомостей по суті є, якщо використовувати сучасну термінологію, переліком (зводом) відомостей, що становили державну таємницю. Відповідно, документи, які містили такі відомості, ставали секретними, потребували застосування додаткових організаційних заходів щодо їх охорони та використання.

State policy of Ukraine in the field of ensuring information security of person, society, state

Висновки. За результатами дослідження генезису організації секретного діловодства в Україні можна виділити такі важливі складові, що вплинули на формування особливостей сучасних діловодних процесів:

1. Після виникнення писемності як необхідної складової розвитку людства була створена значна кількість різних видів документів, які потребували певної систематизації їхнього обліку, використання та зберігання.

2. Застосування типових діловодних операцій для обробки документів зумовило появу «традиційного» діловодства, що в подальшому було закріплене в законодавчих нормах.

3. Виконання типових діловодних операцій посадовими особами потребувало їх нормативного фіксування, що було реалізовано через визначення діловодних операцій у функціональних обов'язках посадових осіб, які їх здійснювали.

4. Створення міністерств з їхніми багаторівневими структурами завершило процес розмежування державного управління та визначило порядок проходження документів в інстанціях.

5. Розмежування документів за важливістю відомостей, які в них містились, та потреба в їх охороні зумовили появу окремої категорії документів – таємних, робота з якими передбачає особливий порядок обліку, використання та зберігання.

Список використаних джерел

1. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

2. ДСТУ 4163:2020 Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів.

3. Типова Інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55.

4. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736.

5. Губерначук С. С. Як гул століть, як шум віків – Рідна мова. Київ : Бліц-інформ, 2002. 234 с.

6. Князєв С. О. Спеціальне діловодство : навчальний посібник. Київ : Вид-во НА СБ України, 2012. 120 с.

7. Кулешов С. Г. Документознавство: Історія. Теоретичні основи / УДНДІАСД. Київ, 2000. 161 с.

8. Кушнарєнко Н. Н. Документознавство : підручник. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2000. 460 с. (Вища освіта ХХІ – століття).

9. Палєха Ю. І. Управлінське документування : навчальний посібник : у 2 ч. Ч. 1: Ведення загальної документації (зі зразками сучасних ділових паперів). 3-тє вид., доп. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. 383 с.

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

Рецензенти:

доктор історичних наук, професор

А. Гуз,

доктор педагогічних наук, професор

Г. Артюшин

Анотація. У статті розглянуто питання, пов'язані з дослідженням генезису організації секретного діловодства в Україні.

Проведено аналіз різних історичних періодів нашої країни, у які діловодство стало відігравати особливо важливу роль для розвитку державності в Україні та становлення секретного діловодства.

З урахуванням причин появи таємних документів, пов'язаних із розмежуванням відомостей, що містяться в них, можливих негативних наслідків від їх відкритого використання розглянуто процес поступового запровадження системи режимних заходів, спрямованих на захист секретних відомостей, що містяться в документах.

За результатами дослідження виокремлено низку важливих складових, які суттєво вплинули на сучасну організацію секретного діловодства в Україні.

Ключові слова: секретна інформація, секретне діловодство, державна таємниця.

Abstract. The article deals with issues related to the study of the genesis of the organization of work with secret documents in Ukraine.

The analysis of various historical periods of our country is carried out, which most clearly emphasize the importance of working with documents for the development of statehood in Ukraine and the formation of work with secret documents.

The reasons for the appearance of secret documents related to the differentiation of the information contained in them, taking into account the importance and possible negative consequences of their open use, are considered. And also in this regard, the phased introduction of a system of security measures aimed at protecting classified information contained in documents.

According to the results of the study, a number of important components that have significantly influenced the modern organization of work with secret documents in Ukraine have been identified.

Key words: secret documents, secret information, state secret.