

Основные понятия делопроизводства и документационного обеспечения управления

Основные понятия сферы делопроизводства и документационного обеспечения управления (ДОУ) определены Трудовым и Гражданским кодексами Российской Федерации, Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ, Федеральным законом «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ», Федеральным законом «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ, Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004 № 125-ФЗ и другими законодательными и нормативными актами, в том числе и ГОСТом Р 7.8.0-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Все эти понятия необходимы для осмысления всех процессов, протекающих в сфере делопроизводства и ДОУ, и грамотной разработки локальных организационных документов.

Ниже приведены основные термины, закрепленные в выше приведенных актах.

Документ - зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Электронный документ – документ, информация которого представлена в электронной форме.

Реквизит документа – элемент оформления документа.

Формуляр документа – совокупность реквизитов документа, расположенных в установленной последовательности.

Официальный документ – документ, созданный организацией, должностным лицом или гражданином, оформленный в установленном порядке.

Организационно-распорядительный документ (управленческий документ) – вид письменного документа, в котором фиксируется решение административных и организационных вопросов, а также вопросов управления, взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности органов власти, учреждений, предприятий, организаций, их подразделений и должностных лиц.

В 70-х гг. прошлого столетия была проведена большая работа по унификации управленческих документов. Ее результатом явилась разработка унифицированных систем документации, среди которых – Унифицированная система организационно-распорядительной документации (УСОПД).

Унифицированная система документации (УСД) – это система документации, созданная по единым правилам и требованиям, содержащая информацию, необходимую для управления в определенной сфере деятельности.

УСОПД – это система документации, необходимая для управления организационно-распорядительной деятельностью организации. Состав документов, которые вошли в УСОПД, дан в Общероссийском классификаторе управленческой документации (ОКУД). Поскольку в ОКУД включены все ОРД, можно с уверенностью сказать, что все они создаются по единым правилам, которые следует неукоснительно выполнять.

Бланк документа – лист бумаги или электронный шаблон с реквизитами, идентифицирующими автора официального документа.

Документирование – запись информации на носителе по установленным правилам.

Дело - документ или совокупность документов, относящихся к одному вопросу или участку деятельности, помещенных в отдельную обложку.

Электронное дело – электронный документ или совокупность электронных документов и метаданных к ним, сформированных в соответствии с номенклатурой дел.

Метаданные – данные, описывающие контекст, содержание, структуру документов, обеспечивающие управление документами в информационной системе

Формирование дела – группирование исполненных документов в дело в соответствии с номенклатурой дел и их систематизация внутри дела.

Номенклатура дел – систематизированный перечень заголовков дел, создаваемых в организации, с указанием сроков их хранения.

Делопроизводство – деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов. Другими словами - это вся совокупность работ со служебными документами в учреждениях, организациях и на предприятиях: составление, согласование, подписание, утверждение, регистрация полученных документов и другой корреспонденции, организация и контроль исполнения, формирование номенклатуры дел и справочных фондов, экспертиза научной и практической ценности, хранение и передача в архив, обеспечение секретности и сохранности служебной тайны.

Документационное обеспечение управления (ДОУ) – деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами.

Документооборот - движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки.

В сферу делопроизводства включаются (как отмечалось выше):

- прием, регистрация входящей и исходящей корреспонденции, ее отправка;
- прием документов на рассмотрение и подписание администрацией;
- контроль за правильностью оформления документов;
- распределение рассмотренных администрацией документов между структурными подразделениями и сотрудниками для исполнения, ознакомление сотрудников с директивными актами администрации;

- учет стадий прохождения и исполнения документов с обеспечением их сохранности;
- систематизация документов и организация их текущего хранения;
- проведение экспертизы ценности документов;
- сдача дел в архив и обеспечение их архивного хранения.

Принято выделять несколько видов (групп) документов, работа с которыми обязательна для любого учреждения, а именно:

1) директивные, информационно-инструктивные и информационно-методические материалы государственных органов власти и управления, в том числе федеральных и местных (указы, постановления, правовые акты, инструктивные и информационные письма, методические указания, требования к статистической отчетности и др.);

2) организационно-распорядительная документация (или управленческая), которая состоит из трех групп документов:

а) организационных (устав, положение, правила внутреннего распорядка, договор, инструкция и пр.)

б) распорядительных (постановление, приказ, решение, распоряжение, указание и др.)

в) справочно-информационных (деловое письмо, докладная записка, объяснительная записка, справка, акт, протокол, доверенность, телефонограмма и пр.)

3) документы, связанные с оформлением трудовых отношений (табель явки на работу, графики отпусков, трудовые книжки сотрудников, приказы о приеме и увольнении, а также документы по оформлению отпусков, наград, поощрений, взысканий и пр.);

4) финансовые документы.

Делопроизводство и ДОУ основывается на законодательной и нормативно-методической базе – комплексе нормативных правовых актов организационного и инструктивного характера, а также методических

документов, определяющих порядок создания документов и организацию работы с ними. Нормативное регулирование ДОУ охватывает все уровни управления. В Российской Федерации общие принципы организации работы с информацией и документацией определены, в первую очередь, Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. В частности, закон устанавливает, что:

«1. Законодательством Российской Федерации или соглашением сторон могут быть установлены требования к документированию информации.

2. В федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти.

3. Электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе».

Государственное регулирование распространяется не только на сферу документирования, но и на организацию работы с документами, таким образом, оно охватывает всю область делопроизводства и ДОУ.

Государственное регулирование делопроизводства осуществляет Федеральное архивное агентство России (Росархив), которое в соответствии с Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации» и

Положением о Федеральном архивном агентстве осуществляет межотраслевое организационно-методическое руководство и контроль за организацией документов в делопроизводстве федеральных органов государственной власти. Росархив координирует развитие государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации, а также:

- оказывает государственные услуги в области архивного дела;
- ведет государственный учет документов Архивного фонда Российской Федерации и Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации;
- обеспечивает соблюдение правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов.

Архивный фонд Российской Федерации — это исторически сложившаяся и постоянно пополняющаяся совокупность архивных документов, отражающих материальную и духовную жизнь общества, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое, культурное значение, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации, относящихся к информационным ресурсам, подлежащих постоянному хранению в соответствии с российским законодательством.

Государственное управление деятельностью по стандартизации в России осуществляет Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии (Госстандарт России).

Деятельность по стандартизации осуществляется и другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Эти органы в своих стандартах могут устанавливать обязательные требования к качеству продукции (работ, услуг), т.е. создавать технические регламенты. Все работы по стандартизации в России осуществляются на основе Федерального закона «О техническом регулировании».

Концепция развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года, разработанная национальным органом

Российской Федерации по стандартизации - Росстандартом, одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти несут ответственность за организацию документационного обеспечения в органах исполнительной власти, разрабатывая соответствующие нормативные правовые акты.

Нормативные и методические документы по делопроизводству в учреждении разрабатываются на основе соответствующих законодательных и нормативных правовых актов, принимаемых на государственном уровне, а также соответствующими министерствами и ведомствами.

Основные законодательные акты и нормативно-методические документы для организации делопроизводства и ДОУ в Российской Федерации наряду с выше упомянутыми включают Конституцию РФ, различные кодексы РФ (в том числе Гражданский и Трудовой, как уже отмечалось), а также следующие акты:

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».
3. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
4. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»,
6. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».
7. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

8. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

9. Постановление Правительства РФ от 19.06.2002 № 438 «О едином государственном реестре юридических лиц».

10. Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти».

11. Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении положения о системе межведомственного электронного документооборота».

12. Приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления». Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2019 № 57023

13. Приказ Минкомсвязи РФ от 31.07.2014 №234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи», введены в действие Постановлением Правительства РФ от 15.01.2015 № 45.

14. Приказ Минкультуры РФ от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях», зарегистрировано в Минюсте РФ 07.09.2015 № 38830.

15. Основные правила работы архивов организаций, одобрены решением Коллегии Росархива от 06.02.2002.

16. Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 № 76.

17. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях, утверждена приказом Федерального архивного агентства от 11.04.2018 № 44.

18. Приказ Федерального архивного агентства от 20.12.2019 № 236 "Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения»

19. Профессиональный стандарт «Специалист по организационному и документационному обеспечению управления организацией», утв. приказом Минтруда и соцзащиты РФ от 15.06.2020 N 333н, рег. № 447.

20. Профессиональный стандарт "Специалист по управлению документацией организации" утв. Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 10.05.2017 № 416н.

21. Письмо Министерства Российской Федерации по налогам и сборам «Об использовании факсимиле подписи» от 01.04.2004 № 18-0-09/000042.

22. Общероссийский классификатор управленческой документации ОК 011-93 (ОКУД), утв. постановлением Госстандарта РФ от 30.12.1993 № 299. М., 2003.

23. ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», введён в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 № 1185-ст

24. ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информатизации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов». утв. Приказом Росстандарта от 08.12.2016 N 2004-ст.

25. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 «Система стандартов по информатизации, библиотечному и издательскому делу. Информация и

документация. Управление документами», утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26.03.2019 N 101-ст.

26. Нормы времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти, утверждены постановлением Минтруда от 26.03.2002 № 23.

Все вышеприведенные акты регламентируют разные аспекты в подготовке и использовании документов. Документ является основным способом фиксации и передачи управленческой и иной информации в системе управления, и от того, насколько эффективно организовано документационное обеспечение, во многом зависит качество принимаемых решений и, следовательно, общий результат деятельности учреждения или органа власти.

Например, стандарт ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 предназначен для руководителей (менеджеров) организаций, специалистов в области управления документами, информацией и технологиями, сотрудников (персонал организаций, физических лиц, обязанных создавать и сохранять документы).

Понятийная база стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1 -2019 включает в себя ряд терминов, относящихся к управлению документами. Среди них:

- **документ** (document, records) - зафиксированная на материальном носителе идентифицируемая информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или физическим лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности;
- **контроль действий** (action tracking) - процесс отслеживания сроков совершения действий, а также процесс установления связи этих отдельных действий с деловой деятельностью в целом;
- **управление документами** (records management) - совокупность планомерных и эффективных действий по созданию, использованию, хранению и уничтожению документов в организациях в целях доказательства проведения деловых (управленческих) операций;

- **система управления документами** (records system) - информационная система, обеспечивающая сбор документов (включение документов в систему), управление документами и доступ к ним.

Политика, процедуры и практика управления документами в организации должны обеспечить создание документов, обладающих следующими характеристиками:

1. **Аутентичность.** Документ является аутентичным, если он:

- соответствует установленным правилам;
- был создан или отправлен лицом, уполномоченным на это;
- был создан или отправлен в то время, которое обозначено в документе.

Чтобы обеспечить аутентичность документов, организации должны внедрить и документально зафиксировать принципы политики и процедуры контроля над созданием, получением, передачей, сохранением и отбором документов и тем самым гарантировать, что создатели документов уполномочены на это и могут быть установлены, а документы защищены от несанкционированного дополнения, удаления, изменения, использования и сокрытия (засекречивания).

2. **Достоверность.** Достоверным является документ, который полно и точно передает содержание деловой деятельности и которому можно доверять в последующих операциях или в последующей деятельности. Документы должны создаваться вовремя или сразу же после операций или ситуаций, к которым они относятся, лицами, достоверно знающими факты, или средствами, обычно используемыми в деловой деятельности при проведении данных операций.

3. **Целостность.** Целостность документа определяется его полнотой и неизменностью. Необходимо, чтобы документ был защищен от несанкционированного изменения. Политика и процедуры управления документами должны устанавливать, какие дополнения или изменения могут быть сделаны в документе после его создания, при каких обстоятельствах

дополнения или изменения могут быть разрешены, и кто уполномочен сделать это. Любые санкционированные изменения, добавления или удаления в документе следует четко фиксировать и контролировать.

4. Пригодность для использования. Пригодным для использования является документ, место хранения которого известно, который можно найти, воспроизвести и интерпретировать. При воспроизведении он должен отражать связь с деловой деятельностью или операцией, в результате которой он был создан. Документы должны содержать информацию, необходимую для понимания операций деловой деятельности, в которых эти документы были созданы и применялись. Должна быть предоставлена возможность идентифицировать документ в широком контексте деловой деятельности. Связи между документами, фиксирующие последовательность действий, должны быть сохранены.

Системы управления документами (СУД) должны поддерживать документы, обладающие характеристиками, рассмотренными выше, а сами системы должны обладать следующими свойствами:

1. Надежность. Любая система, используемая для управления документами, должна быть способной длительно и эффективно функционировать в соответствии с требуемыми процедурами.

Показатели надежности системы управления документами должны быть документально зафиксированы путем создания и сохранения документов, регламентирующих порядок работы данной системы. Эти документы должны подтверждать соответствие данной СУД всем требованиям.

СУД должна реагировать на изменения потребностей деловой деятельности, но любые изменения в системе не должны влиять на характеристики документов, включенных в нее. Аналогично этому, при передаче документов из одной СУД в другую, она должна проводиться таким образом, чтобы не оказывать неблагоприятного воздействия на характеристики документов.

2. Целостность. Для предотвращения несанкционированного доступа к документам, их уничтожения, изменения или перемещения в СУД должны осуществляться контрольные мероприятия, такие как мониторинг доступа, верификация пользователей. Уничтожение документов и ограничение доступа к ним должны быть санкционированы. Такой контроль может осуществляться внутри самой системы управления документами или быть внешним по отношению к системе. В отношении электронных документов, организация должна иметь возможность доказать, что любые системные сбои, обновления программного обеспечения и ситуации, возникающие при эксплуатации системы, не влияют на качество сохранности документов.

3. Соответствие. Системы управления документами в организациях должны быть управляемы в соответствии со всеми требованиями, предъявляемыми текущей деловой деятельностью, регулирующей средой и общественными потребностями. Сотрудники, создающие документы, должны понимать, как эти требования влияют на действие, которые они выполняют. Соответствие СУД таким требованиям должно регулярно проверяться, а документы этих проверок должны сохраняться в целях доказательства.

4. Комплексность. Системы управления документами должны охватывать документы, являющиеся результатом всех видов деловой деятельности организации или ее структурного подразделения.

5. Системность. Документы должны создаваться и сохраняться системно. Системность работ в сфере управления документами достигается путем проектирования и применения как СУД, так и других систем управления деловой деятельностью.

СУД должна иметь точную документально зафиксированную политику, распределение ответственности и формальную методологию управления ею.

Принципы политики управления документами должны быть приняты и одобрены на высшем уровне руководства и распространены во всей организации. Наряду с этим в организации должна быть установлена ответственность за соблюдение принятой политики.

Ответственность и полномочия в области управления документами должны быть четко установлены и доведены до сведения всех сотрудников организации.

Эта ответственность должна быть распределена между всеми сотрудниками организации:

- управляющими документацией;
- специалистами смежных информационных профессий;
- руководством организации;
- руководителями структурных подразделений;
- администраторами систем управления документами и другими лицами, для которых работа с документами входит в их должностные обязанности.

Ответственность в области управления документами должна быть отражена в должностных инструкциях и иных организационно-распорядительных документах организации.

Особая ответственность в области управления документами должна быть возложена на лицо, обладающее соответствующими полномочиями в этой сфере деятельности.

Таким образом, стандарт значительно повышает как статус руководителя службы ДОУ, так и самой службы ДОУ.

В учреждениях для правильной организации ДОУ разрабатывается собственная нормативно-методическая база.

Она включает документы организационного, инструктивного, методического характера, используемые в деятельности служб делопроизводства и ДОУ, других подразделений и работников.

В число этих документов входят:

- положение о службе ДОУ;
- должностные инструкции работников;
- Инструкция по ДОУ (делопроизводству);

- Табель и Альбом унифицированных форм документов, применяемых в деятельности учреждения;
- Правила подготовки и оформления управленческих документов;
- инструкции о порядке работы с обращениями граждан, о порядке приема посетителей, о работе с документами ограниченного доступа и др.

Все перечисленные документы сопровождают работу службы делопроизводства и ДОУ. Инструкцию по ДОУ (делопроизводству) должны применять в работе все сотрудники организации для грамотного оформления документов. Умение грамотно готовить управленческие документы – это элемент культуры любого современного специалиста.