

УДК 651.012.12

**АНАЛИЗ ТИПОВОЙ ИНСТРУКЦИИ ПО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВУ
В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
И МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РАЗРАБОТКЕ ИНСТРУКЦИЙ
ПО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВУ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Семенова Диля Гумаровна

старший преподаватель
Магнитогорский государственный университет, Магнитогорск
author@apriori-journal.ru

Аннотация. В данной статье приведен анализ двух нормативных документов, на основе которых составляется инструкция по делопроизводству, ныне действующего и утратившего силу, поскольку в настоящее время большинство организаций разрабатывают свои индивидуальные инструкции по делопроизводству на основе нормативных актов, утративших силу.

Ключевые слова: делопроизводство; регламентация; инструкция по делопроизводству; правила делопроизводства; документооборот.

ANALYSIS OF THE MODEL INSTRUCTION ON RECORDS MANAGEMENT IN THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND GUIDELINES FOR DEVELOPING INSTRUCTIONS ON RECORD KEEPING IN THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER

Semenova Dilya Gumarovna

senior lecturer
Magnitogorsk State University, Magnitogorsk

Abstract. This article provides an analysis of the two instruments, which is based on the instruction on records management, current and expired, since most organizations are developing their individual instruction on records management, based on the regulations become invalid.

Key words: record keeping; regulation; instruction on records management; case management rules; document workflow.

Утвержденные приказом Росархива от 23.12.2009 № 76 Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти в настоящее время являются основополагающим документом при определении структуры и содержания индивидуальных инструкций по делопроизводству организаций.

Проведем анализ двух документов: ныне действующих Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (далее – Рекомендации) и Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденной приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 № 536 (далее – Инструкция), поскольку именно на основе последнего документа в большинстве организаций и предприятий разработаны индивидуальные инструкции по делопроизводству. Данный анализ позволит выявить изменения в структу-

ре документа и содержания разделов, в связи со сменой нормативно-правового регулирования.

При сопоставлении этих двух документов необходимо помнить, что Инструкция – это нормативный документ, а Рекомендации – методический документ, то есть это методика разработки инструкции по делопроизводству в федеральном органе исполнительной власти. Методический документ устанавливает, каким образом, с помощью чего, основываясь на чем, мы получаем определенный результат. Так же и в этом случае: Рекомендации определяют примерную структуру инструкции по делопроизводству, характер и содержание ее разделов. Кроме того, авторы постарались, по возможности, дать в Рекомендациях конкретный материал, который разработчики могут включать непосредственно в текст инструкций по делопроизводству. Можно сказать, что Рекомендации представляют собой единую методическую основу разработки инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти.

Рекомендации содержат три раздела («Общие положения», «Порядок разработки, утверждения, внесения изменений в Инструкцию по делопроизводству», «Структура и содержание Инструкции по делопроизводству») и приложения. Раздел «Общие положения» определяет назначение и сферу действия, содержит ссылки на законодательные и иные нормативные правовые акты, положенные в основу данного документа. Основное содержание Рекомендаций – это раздел III «Структура и содержание Инструкции по делопроизводству», подразделы которого содержат конкретные указания о том, какие вопросы делопроизводства должны найти отражение в соответствующих разделах инструкции по делопроизводству.

Во-первых, необходимо обратить внимание на структуру Рекомендаций и Инструкции. Инструкция состоит из десяти разделов, каждый из которых подробно освещает отдельные вопросы документирования и организации документооборота, а Рекомендации выделяют в инструкции по делопроизводству восемь разделов. Несоответствие объясняется

тем, что авторы Рекомендаций предпочли не выносить некоторые моменты в отдельные разделы, а оставили их в подразделах. В Рекомендациях есть раздел, который не предусмотрен Инструкцией: «Основные понятия», а в Инструкции есть раздел, которого нет в Рекомендациях: «Документация федерального органа исполнительной власти». Необходимо сравнить содержание каждого раздела данных документов, за исключением тех разделов, которые не предусмотрены.

При сравнении информации, содержащейся в «Общих положениях» Инструкции и Рекомендаций, можно сделать вывод, что в Рекомендациях кроме основной информации, прописывается то, что «положения Инструкции по делопроизводству не распространяются на организацию работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну; особенности работы с документами, содержащими конфиденциальную информацию, регулируются специальными нормативными актами (инструкциями, положениями, правилами), утверждаемыми руководителем федерального органа исполнительной власти; требования Инструкции по делопроизводству к работе с бухгалтерской, научно-технической и другой специальной документацией распространяются лишь в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение» [1]. Также в Рекомендациях прописывается, что инструкцией по делопроизводству должны предусматриваться требования к служебным документам, ответственность работников структурных подразделений, передача документов при уходе в отпуск, увольнении работника. Положения Инструкции и Рекомендаций распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя.

В целом, можно заключить, что по основным параметрам первого раздела данные документы частично соответствуют друг другу. Обнаруженные различия незначительны и только подчеркивают актуальность Рекомендаций на сегодняшний день.

Раздел Рекомендаций «Создание документов в федеральном органе исполнительной власти» отсутствует в Инструкции. Однако подразделы «Бланки документов» и «Оформление реквизитов» этого раздела в Инструкции выделены в разделе «Правила оформления документов». Рекомендации определяют структуру и содержание данного раздела. Устанавливается, что в соответствующем разделе инструкции по делопроизводству должны найти отражение следующие положения: 1) регламентация состава и вида бланков документов, используемых в федеральном органе исполнительной власти; 2) состав реквизитов и правила их оформления; 3) правила подготовки и порядок представления в Правительство РФ проектов законодательных актов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ; 4) порядок подготовки нормативных правовых актов; 5) оформление отдельных видов документов (приказов, распоряжений, протоколов заседаний, деловой (служебной) переписки и др.).

Инструкцией (пп. 5.1.3, 5.2.4) устанавливалось, что бланки с воспроизведением Государственного герба РФ изготавливаются полиграфическими предприятиями и подлежат учету [2]. Поскольку Правилами делопроизводства не предусмотрено требования изготавливать бланки документов типографским способом, в Рекомендациях говорится о том, что в инструкции по делопроизводству устанавливается, какие бланки изготавливаются типографским способом, а какие – средствами оперативной полиграфии или с помощью компьютерной техники. Следовательно, решение о способе изготовления бланков федеральный орган исполнительной власти принимает самостоятельно и закрепляет его в инструкции по делопроизводству. Образцы бланков документов (распоряжения, приказа, постановления, письма, протокола заседания (совещания) и др.) федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб) приведены в приложениях к Рекомендациям. В Рекомендациях отмечается, что образцы бланков могут включаться в качестве приложений в

инструкцию по делопроизводству. В Рекомендациях говорится о том, что решение о ведении учета бланков федеральный орган исполнительной власти принимает самостоятельно. Порядок учета бланков изложен в разделе 3.8 Рекомендаций, согласно которому инструкция по делопроизводству в случае ведения учета бланков должна установить подразделение (работника), отвечающее за ведение учета бланков, форму журнала учета бланков и порядок выдачи бланков, возврата и уничтожения испорченных бланков [1].

Значительное место в Рекомендациях отведено вопросам оформления документов. Поскольку Правилами делопроизводства установлен только перечень реквизитов, используемых при оформлении документов в федеральных органах исполнительной власти, в Рекомендации включено приложение 11, в котором изложен порядок оформления реквизитов в федеральных органах исполнительной власти, даны соответствующие комментарии и примеры. В Рекомендациях содержатся конкретные положения о том, какие вопросы составления и оформления документов устанавливаются в инструкции по делопроизводству, начиная с вопросов оформления проектов законов и заканчивая информационно-справочными документами. Кроме того, в приложения вынесены конкретные правила подготовки отдельных видов документов: «Подготовка и оформление проектов законодательных актов РФ», «Подготовка и оформление проектов актов (указов и распоряжений) Президента РФ», «Подготовка и оформление проектов актов (постановлений, распоряжений) Правительства РФ» и др.

Подраздел «Подготовка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов» Рекомендаций содержит общую информацию по подготовке проектов, а в Инструкции данный подраздел выделен в отдельный раздел «Требования к подготовке и представлению проектов законодательных и нормативных актов» и расписан четко по органам

исполнительной власти: проекты актов Президента РФ, проекты актов Правительства РФ.

Подраздел «Оформление отдельных видов документов в федеральных органах исполнительной власти» Рекомендаций в Инструкции выделен в отдельный раздел «Особенности подготовки и оформления отдельных видов документов». Рекомендации здесь делают вводный пункт о составе документов федерального органа исполнительной власти.

В Рекомендациях имеется раздел «Организация документооборота», в подразделе которого «Принципы организации документооборота» излагаются конкретные принципы: 1) централизация операций по приему и отправке документов; 2) распределение документов на документопотоки, имеющие одинаковый маршрут; 3) организация предварительного рассмотрения поступающих документов; 4) исключение возвратных движений документа, не обусловленных деловой необходимостью; 5) однократность регистрации документов; 6) устранение необоснованных согласований проектов документов; 7) регламентация операций по обработке, рассмотрению и согласованию документов. Также говорится о том, какими средствами связи осуществляется доставка и отправка документов. В Инструкции данная информация представлена в двух подразделах: «Организация документооборота» и «Организация доставки документов». В первом подразделе дается определение слову документооборот, перечислены документы, которые регламентируют порядок прохождения документов и операции, проводимые с ними; во втором – подробно описываются, какие документы поступают по тем или иным средствам связи.

Кроме того, в разделе «Организация документооборота» Рекомендаций выделены отдельные технологические участки обработки документов: прием и первичная обработка поступающих документов; предварительное рассмотрение документов; регистрация поступающих документов; порядок рассмотрения документов руководством федерального органа исполнительной власти и доведения документов до исполнителей; организация

работы с отправляемыми документами; регистрация отправляемых документов; отправка документов; регистрация и прохождение внутренних документов; порядок обработки и учета иностранной корреспонденции, и даны рекомендации по изложению требований к выделенным участкам обработки документов. В Инструкции все эти процедуры прописаны кратко, а работа с иностранной корреспонденцией отсутствует.

В раздел Рекомендаций «Организация документооборота» также включен подраздел «Учет и анализ объемов документооборота», как и в Инструкции подраздел «Учет количества документов». Учет и анализ объемов документооборота в целях совершенствования организации работы с документами, расчета оптимальной численности работников, занятых в делопроизводстве, повышения исполнительской дисциплины, качества и эффективности принимаемых решений.

Раздел «Документальный фонд федерального органа исполнительной власти» Рекомендаций имеет особое значение в инструкции по делопроизводству, поскольку из документального фонда органа власти в дальнейшем формируется архивный фонд, а часть документов затем поступает в состав Архивного фонда РФ. Фактически Рекомендации дают методику разработки тех разделов инструкции по делопроизводству, которые обеспечивают формирование документального фонда. К данному разделу Рекомендаций имеется ряд приложений, в которые вынесены не только формы документов, применяемых при формировании документального фонда, но и конкретный порядок выполнения отдельных видов работ. В частности: порядок заполнения граф номенклатуры дел; порядок составления описей дел постоянного, временного (свыше 10 лет) хранения и по личному составу; правила оформления дел и подготовки дел к передаче на архивное хранение. Таким образом, изложенная в разделе методика регламентации порядка формирования документального фонда дополняется конкретным материалом, который может быть непосредственно использован в соответствующем разделе ин-

струкции по делопроизводству. Этот раздел совпадает с разделом Инструкции «Организация документов в делопроизводстве».

Сравним подразделы «Разработка и ведение номенклатуры дел» Рекомендаций и «Составление номенклатуры дел» Инструкции. В целом информация в двух документах представлена достаточно подробно. Информация подраздела «Формирование дел и их текущее хранение» Рекомендаций представлена в Инструкции в подразделе «Формирование и оформление дел», в котором Инструкция более подробно дает сведения по формированию и оформлению дел, нежели Рекомендации. Подразделы «Подготовка документов и дел к передаче на архивное хранение» и «Передача дел на архивное хранение» Рекомендаций объединены в Инструкции в один раздел «Порядок передачи документов на хранение в архив». Экспертиза ценности документов в Рекомендациях описана в подразделе «Подготовка документов и дел к передаче на архивное хранение», а в Инструкции выделена в отдельный подраздел «Экспертиза ценности документов».

В Инструкции есть подраздел «Прием и обработка документов, поступающих по каналам электронной почты и факсимильной связи», который в Рекомендациях выделен в раздел «Особенности работы с электронными документами». В Рекомендациях подчеркивается, что инструкцией по делопроизводству должно быть предусмотрено, что составление, оформление и согласование электронных документов осуществляется по общим правилам делопроизводства, установленным в отношении аналогичных документов на бумажном носителе. Таким образом, в Рекомендациях, как и в Правилах делопроизводства, работа с электронными документами строится на тех же основных (базовых) принципах, что и работа с документами на бумажном носителе.

Необходимо отметить, что в Рекомендации включены разделы, которых нет в Правилах делопроизводства: это разделы «Работа исполнителя с документами» и «Изготовление, учет, использование и хранение печатных документов».

тей, штампов и бланков документов». Работа исполнителя с документами отражена в Инструкции в подразделе «Работа исполнителей с документами» в разделе «Организация документооборота и исполнения документов». Подраздел Инструкции «Работа с обращениями и запросами депутатов» отсутствует в Рекомендациях, Инструкция подробно описывает работу с обращениями и запросами депутатов, сроки ответа, кем ведется данная работа. Изготовление, учет, использование и хранение печатей, штампов и бланков документов Рекомендации изложили в двух подразделах: «Учет печатей и штампов» и «Учет бланков документов», где прописано, кто несет ответственность за их учет, для чего используются печати. В Инструкции данный раздел отсутствует. Для правильной организации работы с документами эти разделы чрезвычайно важны, на практике, в действующих инструкциях они, как правило, присутствуют.

Таким образом, Рекомендации структурно и содержательно отличаются от Инструкции. Если служба делопроизводства федерального органа исполнительной власти полагает целесообразным отразить в инструкции по делопроизводству иные вопросы организации работы с документами, она вполне может это сделать. В любом случае инструкция по делопроизводству должна отражать специфику работы с документами в федеральном органе исполнительной власти, не нарушая общих, установленных для всех органов власти, норм и правил и основываться на действующие нормативно-методические акты.

Список использованных источников

1. Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утверждены приказом Росархива от 23.12.2009 № 76.

2. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 № 536.