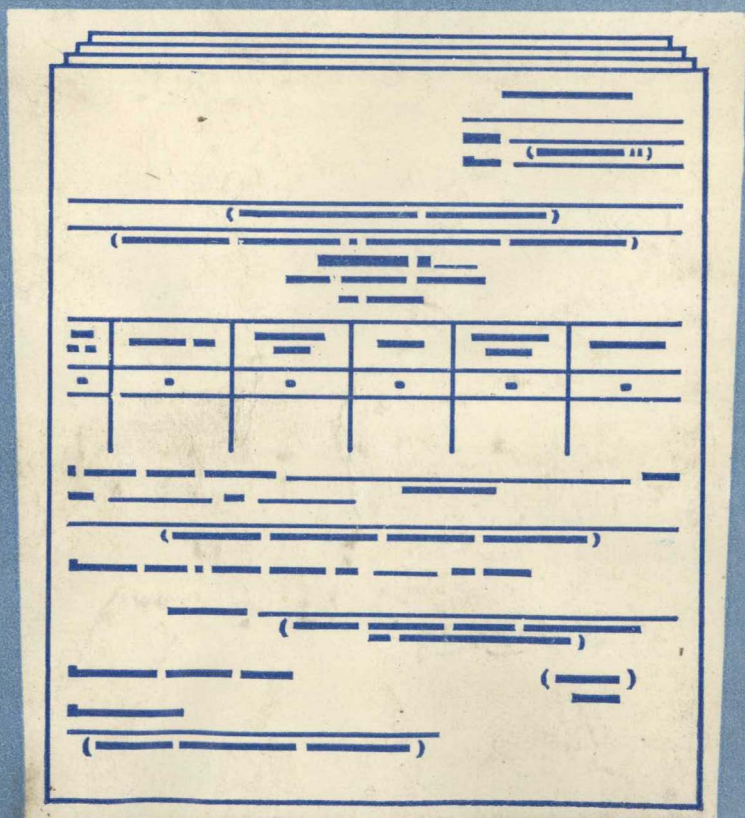


Т.В.КУЗНЕЦОВА, В.И.ЛОСЕВ

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ



Т.В.КУЗНЕЦОВА, В.И.ЛОСЕВ

Р е ц е н з и и:

канд. ист. наук М. Т. Лихачев, П. И. Геранов

К 0604020101—004
011(01)—85
31—85

ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО - ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Предмет и задачи курса. Курс «Управленческая документация» предназначен для подготовки и повышения квалификации в учебных заведениях системы Главного управления подготовки кадров ЦСУ СССР. Работники управленческого аппарата занимаются обработкой информации и постоянно имеют дело с документами как ее носителями. Работа с документами, их составление и изготовление, учет и классификация, анализ и обобщение — предмет их труда. Данный курс знакомит с теорией и практикой документирования и основами организации работы с документами в деятельности учреждения, организации и предприятия.

Поставлена задача осветить правила составления и оформления тех документов, которые наиболее часто встречаются в управленческой деятельности работников управленческого аппарата, и ознакомить с организацией делопроизводственных процессов. В соответствии с этой задачей в учебном пособии подробно излагаются требования государственных стандартов к составлению и оформлению документов и вопросы организации делопроизводственной службы, обработки документов, их регистрации, контроля исполнения, текущего хранения, а также организации рабочих мест и механизации документационных процессов.

Учебное пособие написано на основе изучения специальной литературы и передового опыта делопроизводственной практики. В нем нашли отражение нормы и положения Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД)¹, государственные стандарты на системы

¹ Единая государственная система делопроизводства (Основные положения). М.: Главархив СССР, 1975.

документации, методические рекомендации по их применению, а также инструктивные материалы Госбанка СССР, Госснаба СССР, Минфина СССР и ЦСУ СССР.

Методологической основой работы явились произведения В. И. Ленина, решения Коммунистической партии и Советского правительства по вопросам совершенствования государственного аппарата, и в частности делопроизводства.

1.1. РОЛЬ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ И ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Огромная созидательная работа советского общества, решение сложных и многообразных политических, социально-экономических, культурно-воспитательных задач предъявляют высокие требования к управлению. Коммунистическая партия нацеливает работников управленческого аппарата на улучшение организационной структуры управления и методов работы. «Совершенствование аппарата управления, форм и методов его влияния на решение экономических и социальных задач неразрывно связано с улучшением работы с документами. Наше время характеризуется колоссальным объемом информации и не меньшей потребностью в ее глубоком систематическом анализе, в научной обоснованности выводов и практических рекомендаций»¹.

Так как документ — объект труда в сфере управления, совершенствование документационного обслуживания является одним из важных направлений эффективного повышения производительности труда в аппарате управления, улучшения стиля его работы. «Повышать качество и эффективность управленческого труда. Активнее распространять рациональные приемы работы, совершенствовать делопроизводство, полнее использовать вычислительную и другую организационную технику», — записано в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года².

Рост масштабов производства, усложнившиеся экономические связи, научно-техническая революция сопровождаются стремительным возрастанием объемов информа-

¹ Черненко К. У. Избранные речи и статьи. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1984, с. 176.

² Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 201.

ции, перерабатываемой в процессе управления. Поэтому одним из важнейших резервов совершенствования управленческого труда является рационализация документационных процессов на базе их механизации и автоматизации.

Еще в первые годы Советской власти В. И. Ленин сформулировал положения о разработке и внедрении принципов НОТ в деятельность советских государственных учреждений. В наиболее концентрированном виде они выражены в его последних работах «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше»¹.

Большое значение В. И. Ленин придавал организации и технике управленческого труда, требуя продуманной и оперативной работы с документами. Он видел в этом одно из важнейших средств совершенствования работы советского хозяйственного и государственного аппарата. Обращаясь к работникам советских учреждений, В. И. Ленин писал, что «машина советской администрации должна работать аккуратно, четко, быстро. От ее расхлябанности не только страдают интересы частных лиц, но и все дело управления принимает характер мнимый, призрачный»².

Г. В. Чичерин писал о Владимире Ильиче: «Он всегда требовал, чтобы всякое дело было в порядке, чтобы строго применялась нумерация, чтобы законные формы были соблюдены, и на всякую подаваемую ему бумажку он прежде всего смотрел критическим взглядом и указывал на имеющиеся в ней формальные дефекты, являющиеся нарушением законных форм, то есть существующей системы»³.

Придавая первостепенное значение проверке фактического исполнения документов, В. И. Ленин уделял много внимания постановке техники контроля. По свидетельству Л. А. Фотиевой, он принимал участие в разработке регистрационной карточки и неоднократно проверял правильность ее заполнения и ведения картотеки. Обнаружив небрежность в заполнении карточек, В. И. Ленин 15 мая 1922 г. пишет В. А. Смольянинову: «Карточка, при сем прилагаемая, определяет форму и порядок работы т. Ульрих. Между тем карточка не выполняется; ни Вы, ни Закс за этим не смотрели, хотя это первостепенная

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 383, 389.

² Там же, т. 54, с. 101.

³ Воспоминания о В. И. Ленине. 2-е изд., т. 4. М.: Политиздат, 1979, с. 412, 414.

ваша обязанность. Я поручил т. Ульрих заполнять карточку с *строжайшей* аккуратностью, до педантизма строго...

Из прилагаемых карточек видно, что т. Фотиева тоже начала, подобно т. Ульрих, «от себя» переделывать карточку. Этого я абсолютно не допускаю. Изменения карточки вправе предписать и разрешить *только замы*, за их совместной подписью»¹. В. И. Ленин требовал ведения учета (регистрации) всех служебных документов и отдельно писем и жалоб граждан. «Все бумаги, присылаемые мне из Цека, записывать в особой книге самым кратким образом, с тем чтобы запись была бы телеграфным стилем не больше трех строк»².

В записках и письмах Ленина есть несколько указаний и по вопросам группировки документов в дела. В письме Н. П. Горбунову 3 сентября 1921 г. Ленин писал: «По каждому делу, как «старому», так и вновь возникающему, должны систематически подбираться вместе все бумаги и все справки, чтобы всегда легко было найти требуемое»³. Ленинские указания не только не потеряли своего значения, но и приобрели особую актуальность в период научно-технической революции, когда предъявляются особые требования к системе информационного обеспечения.

Значение документационного обеспечения управления постоянно возрастает в связи со стремительным возрастанием объема документной информации. Объем информации увеличивается примерно в квадрате по отношению к росту числа объектов управления. В настоящее время в стране оформляется в год свыше 850 млрд. документов. Обработкой документной информации в народном хозяйстве занято сегодня около 17 млн. человек. Работники учреждений и организаций затрачивают на составление, оформление, согласование, обработку документов и контроль за их исполнением до 60%, а в отдельных случаях — до 80% бюджета рабочего времени⁴. Причем необходимо учитывать, что для значительной части работников, занятых в сфере управления (плановиков, экономистов, бух-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 54, с. 258—259.

² Там же, с. 318.

³ Там же, т. 53, с. 162.

⁴ Курантов А. П. Актуальные проблемы документационного обеспечения управления. — В сб.: За повышение эффективности пропаганды передового опыта работы архивных учреждений. М.: Главархив СССР, 1981, с. 7.

галтеров, статистиков, секретарей, машинисток и т. д.), эта работа составляет основное содержание их труда.

Несмотря на активное внедрение в стране с середины 70-х годов Единой государственной системы делопроизводства, многие учреждения, организации и предприятия имеют недостатки в организации документационного обеспечения. Они носят, как правило, типовой характер. Наиболее общие из них: отсутствие или недостаточная разработка нормативных материалов, регламентирующих организацию документационных процессов, слабое внедрение государственных стандартов на системы документации, отсутствие единообразия в деятельности делопроизводственных служб, неупорядоченность состава документов, слабая типизация документов с повторяющейся информацией и непродуманность документационных потоков, выполнение специалистами аппарата не свойственных им технических и вспомогательных делопроизводственных операций, отсутствие прогрессивных форм регистрации документов, формальный срокный контроль за исполнением документов, охватывающий лишь часть исполняемой документации, слабая организация информационно-справочной службы, низкий уровень механизации документационных процессов.

Большую роль в деле упорядочения работы с документами и в оптимизации документационных процессов в масштабе страны сыграла Единая государственная система делопроизводства, которая представляет собой научно упорядоченный комплекс правил, нормативов и рекомендаций по ведению делопроизводства, начиная с момента поступления или создания документов до сдачи их в архив. Целью ЕГСД являлась выработка и внедрение в практику апробированных рациональных форм и методов делопроизводственного обслуживания. Основные положения ЕГСД состоят из общей части, восьми тематических разделов и положений. Здесь сформулированы общие правила документирования управленческой деятельности, изложен принцип унификации документов, требования к формулярам организационно-распорядительных документов, построению текстов документов, их языку и стилю.

Главное требование ЕГСД к организации документооборота — максимально возможная централизация операций по обработке документов, регулирование их движения внутри учреждения. Упорядочение документооборота — одно из условий успешного внедрения АСУ.

Важнейшими требованиями к регистрации и поиску

документов являются: однократность регистрации, введение единой унифицированной регистрационной карточки, единый учет инициативного и ответного документов, взаимосвязь их индексов, организация на базе регистрационных карточек справочно-информационной службы.

Основная цель контроля исполнения заключается в своевременном и качественном решении вопросов, содержащихся в документах. В приложении ЕГСД дан примерный перечень документов, подлежащих контролю за исполнением, с указанием сроков исполнения, формы учета исполнения.

В ЕГСД изложены принципы группировки исполненных документов в дела и систематизации документов внутри дела. Основным учетно-информационным справочником по составу и содержанию исполненных документов должна служить номенклатура дел.

Положения ЕГСД, связанные с подготовкой документов к последующему хранению и использованию, включают рекомендации по организации работы экспертной комиссии, правильному оформлению обложек дел, составлению описей и порядку передачи дел в архив учреждения.

Рекомендации ЕГСД, касающиеся обеспечения максимальной эффективности труда, заключаются в установлении единообразия в построении делопроизводственных служб, четком определении их функций, регламентации должностного и численного состава делопроизводственного персонала.

Непременным условием рациональной постановки делопроизводства является механизация делопроизводственных процессов. В ЕГСД предложены варианты типовых комплектов технических средств для механизации операций с документами.

Таким образом, в Основных положениях ЕГСД указаны основные направления рациональной организации делопроизводства. Однако следует учитывать, что нормы и положения ЕГСД регулируют наиболее общие процессы документирования и документационного обеспечения. Это методическая основа для совершенствования делопроизводства и более глубоких исследований специфических вопросов документационного обслуживания деятельности конкретного учреждения.

Основные положения ЕГСД приобретают особое значение в настоящее время в связи с широким внедрением автоматизированных систем управления (АСУ). Без создания полноценной информационно-документальной базы АСУ затраты на разработку и внедрение

автоматизированных систем управления не дадут ожидаемого экономического эффекта. В связи с этим к числу важнейших направлений разработки АСУ относят создание систем унифицированной документации. Разработаны и внедряются как общесоюзные унифицированные системы документации, так и большое количество отраслевых систем, которые используются в АСУ на всех уровнях управления.

В настоящее время действуют следующие общесоюзные унифицированные системы: стандартов и технических условий; плановой документации; отчетно-статистической документации; первичной учетной документации; финансовой первичной и отчетной бухгалтерской документации бюджетных учреждений и организаций; организационно-распорядительной документации; документации по ценообразованию; документации по внешней торговле; расчетно-денежной документации; документации по торговле; документации по изобретениям и открытиям; документации по социальному обеспечению; документации по капитальному строительству; единой проектно-конструкторской документации; единой технологической документации и др.

Перечень разработанных унифицированных систем документации показывает, что стандартизации подлежали прежде всего общие для всех органов управления документные системы: организационно-распорядительная, плановая, материально-технического снабжения, расчетно-денежная и др. Они являются информационной основой и органической составной частью системы экономической информации, которая занимает ведущее место в общегосударственной автоматизированной системе сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством (ОГАС).

Большое значение имеет внедрение унифицированной системы организационно-распорядительной документации (УСОРД). В рамках ЕГСД были разработаны и утверждены в 1972 г. Государственным комитетом стандартов два стандарта на организационно-распорядительную документацию: ГОСТ 6.38—72 (Основные положения) и ГОСТ 6.39—72 (Формуляр-образец). В 1978 г. они были пересмотрены, в них внесены изменения, и в новой редакции стандарты введены с 1 июля 1979 г. Основные требования к унифицированным формам организационно-распорядительных документов устанавливают:

ГОСТ 6.15.1—75 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Основные положения».

ГОСТ 6.38—72 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».

ГОСТ 6.39—72 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Формуляр-образец».

После выхода в свет Основных положений ЕГСД и ГОСТов на систему организационно-распорядительной документации министерства и ведомства СССР и союзных республик издали нормативные акты по их внедрению. На их основе многие учреждения подготовили новые инструкции о делопроизводстве. Осуществление мероприятий по внедрению ЕГСД во многих учреждениях носит комплексный характер и является неотъемлемой частью работ по совершенствованию организации труда в аппарате управления. В ряде министерств и ведомств были изданы примерные (типовые) инструктивно-методические материалы по регламентации делопроизводства в отрасли, проведено изучение работниками аппарата ГОСТов на системы документации и Основных положений ЕГСД. Внедрение ЕГСД в стране продолжается.

1.2. ПОНЯТИЕ О ДОКУМЕНТЕ

Документы используются в различных областях деятельности, отраслях знаний, сферах жизни и являются объектом исследования многих научных дисциплин, поэтому содержание понятия «документ» многозначно и зависит от того, в какой отрасли и для каких целей он используется. Так, для юристов документ служит прежде всего способом доказательства или свидетельства чего-либо, для историка — историческим источником, кибернетика-документалиста — носителем информации, а специалисты в области управления считают его средством фиксации и передачи управленческих решений.

Наиболее точное, обобщающее определение понятию «документ» дает сравнительно новая научная дисциплина — *документоведение*, изучающая закономерности образования документов, системы документации и документирования в различных отраслях человеческой деятельности. По мнению специалистов-документоведов, документ представляет собой результат отображения фактов, событий, предметов, явлений объективной действительности и мыслительной деятельности человека. Он создается посредством письма, графики, рисунка, фотографии, звуко-

записи. Документ изготавливается на специальном материале (бумаге, фото пленке и т. п.)¹.

Государственный стандарт Союза ССР (ГОСТ) на терминологию делопроизводства и архивного дела дает аналогичное по смыслу, но более сжатое определение документа.

Документ — это «средство закрепления различным способом на специальном материале информации о фактах, событиях, явлениях объективной действительности и мыслительной деятельности человека»².

Тем самым в основу понятия «документ» положена та особенность документов, которая вытекает из общности их свойств и назначения. Наиболее общей и основной их функцией является информационная функция, поскольку необходимость фиксировать информацию — причина появления любого документа.

Как носитель информации он выступает в качестве непереносимого элемента внутренней организации любого учреждения или предприятия, обеспечивая взаимодействие их частей. Документы используют для передачи информации во времени и на расстояние. Эта информация является основанием для принятия управленческих решений, служит доказательством их исполнения и источником для обобщений, а также материалом для справочно-поисковой работы. В управленческой деятельности документ выступает и как *предмет труда* и как *результат труда*.

Многие формы управленческой деятельности выражаются посредством соответствующих документов: планирование — посредством подготовки различных планов; учет — в виде составления и обработки статистической, бухгалтерской и оперативно-технической документации; инструктирование — в виде издания инструкций, методических указаний; контроль — путем сбора сведений в письменном виде и т. д. Таким образом, документация, будучи тесно связанной со всеми формами управленческой деятельности, используется управленческим аппаратом в качестве способа и средства реализации возложенных на него функций. Кроме того, документирование во многих случаях является обязательным, предписывается законом и актами государственного управления, поэтому оно является одним из средств укреп-

¹ Илюшенко М. П. К вопросу о функциях документов. — Советские архивы, 1975, № 5, с. 10—17.

² ГОСТ 16487—70. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения, с. 2.

ления социалистической законности, контроля исполнения, трудовой дисциплины.

Чрезвычайно важно для управленческой деятельности юридическое значение документов, так как они служат способом доказательства заключенной в них информации и представляет одну из форм выражения права.

Одни документы, например правовые акты представительных и распорядительных органов, судебные, прокурорские, нотариальные и арбитражные акты, договорная документация, изначально обладают юридической функцией, устанавливая, закрепляя и изменяя правовые нормы и правоотношения или прекращая их действие. Другие документы наделяются юридической функцией в случае использования их как доказательства в суде, органах следствия и прокуратуры, нотариате, арбитраже и др.

1.3. ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Под документационным обеспечением понимается комплекс документов и методов, способов и процессов работы с ними, осуществляемых учреждениями, организациями и предприятиями в ходе выполнения ими своих функций и задач. Таким образом, документационное обеспечение — это как совокупность документов, так и приемы работы с ними.

Под *системой документации* следует понимать совокупность документов, определенным образом упорядоченных, взаимосвязанных и взаимодействующих и вследствие этого составляющих некоторое целостное образование, обладающее специфическими чертами.

Рассматривая документные образования как форму отражения деятельности предприятий, можно выявить множество систем документации и проследить определенный порядок их взаимосвязи и соподчиненности.

Общей целостной системой документации является общегосударственная система, включающая все виды систем документации, обращающихся в нашей стране. Эта система занимает самую высокую ступеньку на иерархической лестнице документных системных образований. Общегосударственная система документации состоит из множества подсистем более низких ступеней иерархии. Классифицировать эти подсистемы можно по различным признакам в зависимости от того, какое основание положено в основу классификации, например по функциям, территориям и т. д.

Используя структурно-функциональный подход, можно

выделить, например, функциональные, имеющие межотраслевое значение, и отраслевые системы документации.

Функциональные системы документации (плановая, материально-технического снабжения, отчетно-статистическая и др.) характерны для центральных государственных органов функционального назначения (Госплан СССР, Госснаб СССР, ЦСУ СССР и др.). Функциональные системы документации в том или ином объеме при- сущи всем органам управления.

Отраслевые системы документации функционируют в органах отраслевого управления (министерства и ведомства, отраслевые отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов). Они отражают специфику той или иной сферы деятельности.

Функциональные и отраслевые системы документации подразделяются на подсистемы, определяемые содержанием документируемой деятельности, которые также можно расчленить вплоть до групп простейших документов, обеспечивающих реализацию какого-либо направления деятельности.

Предложенная схема классификации систем документации не является единственно возможной. Например, системы документации могут определяться уровнем управления, специфическими особенностями документируемой деятельности, формами обработки документов и т. д. Следует отметить, что все системы документации неразрывно связаны между собой.

Существует, например, тесная взаимосвязь между системами плановой и учетной документации. Обе эти системы в целом и в каждом звене документной цепочки связаны с организационно-распорядительной системой документации, где отражается исполнительная и распорядительная деятельность применительно к планированию и учету. Взаимосвязь систем документации отражается и учитывается и при создании документных служб, общих для всех систем документации. Их обработка, регистрация, отправка производятся органами связи и экспедициями. Единую для всех систем документации службу представляют ведомственные и государственные архивы. Для всех документных систем создаются единые системы поиска информации (СПИ) и справочно-информационные фонды (СИФ). Машиносчетные станции, информационно-вычислительные центры и другие аналогичные технические службы заняты обработкой и использованием информации всех систем документации. Таким образом, системы документации взаимосвязаны и взаимо-

обусловлены, как и процессы управления, которые они обслуживают.

Под *системой документирования* понимается совокупность процессов по созданию и обработке всех видов документации, отражающих деятельность учреждения, организации или предприятия. *Документирование* включает все операции по подготовке, составлению, согласованию, оформлению и изготовлению документа. Система документирования предполагает наличие определенных требований и норм создания документов. Эти нормы закрепляются законодательными актами, ЕГСД, инструкциями Госбанка СССР, Минфина СССР, ЦСУ СССР, ведомственными нормативными документами о делопроизводстве.

Документационное обеспечение деятельности учреждений включает также комплекс работ с готовыми документами, созданными данным учреждением и полученными извне: прием, распределение, регистрация, контроль исполнения, справочная работа, формирование дел, предархивная обработка, хранение и использование документации. К документационному обеспечению относится и процесс движения документной информации по инстанциям.

Вопросы для повторения

1. Какую роль играет документационное обеспечение в работе управленческого аппарата?
2. Какие задачи поставлены XXVI съездом КПСС в деле совершенствования управленческого труда и делопроизводства?
3. Что такое документ?
4. Назовите унифицированные системы документации.

ТРЕБОВАНИЯ К СОСТАВЛЕНИЮ И ОФОРМЛЕНИЮ ДОКУМЕНТОВ

2.1. ФОРМУЛЯРЫ ДОКУМЕНТОВ

Поскольку управленческий труд тесно связан с составлением документов, упрощение работы с ними, ускорение их составления и оформления — важная задача при совершенствовании работы аппарата управления. Наиболее эффективный путь решения этой задачи — унификация и стандартизация документов как по форме, так и по содержанию.

Государственные стандарты на унифицированную систему организационно-распорядительной документации — ГОСТ 6.15.1—75, ГОСТ 6.38—72, ГОСТ 6.39—72 — установили единые, научно обоснованные общие правила составления документов и машинописного оформления их отдельных реквизитов.

При подготовке конкретного документа учитываются требования к реквизиту — обязательному элементу, присутствующему данному виду документа и включающему: дату, подпись, заголовок, адресата и т. д. Совокупность рассматриваемых в установленной последовательности реквизитов документа называется *формуляром документа*. Число реквизитов, характеризующих отдельные документы, различно и определяется целями документа, его назначением, требованием к содержанию и форме, способу документирования и т. д.

Для многих документов число реквизитов строго ограничено, и отсутствие одного из них делает документ недействительным. Ряд документов, выдаваемых органами государственной власти и государственного управления, имеют состав реквизитов документов, установленный в законодательных и нормативных актах. Например, паспорт, трудовая книжка, акты гражданского состояния и т. д.

	① ② ③	④	
		⑤	
	⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	⑮ ⑯ ⑰ ⑱	
	A		
	⑪ ⑫		
	⑬ ⑭		
	⑲		
	⑳		
	㉑ ㉒ ㉓		
	㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘		
㉙	㉚	㉛	

Рис. 2.1. Формуляр-образец документа с угловым расположением реквизитов

1 — государственный Герб СССР или союзной республики; 2 — эмблема организации или предприятия; 3 — изображения наград; 4 — код предприятия, учреждения или организации по Общесоюзному классификатору предприятий и организаций (ОКПО); 5 — код формы документа по Общесоюзному классификатору управленческой документации (ОКУД); 6 — наименование министерства или ведомства; 7 — наименование учреждения, организации или пред-