

Раздел 1

ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ И ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Т. А. Быкова

*Российский государственный
гуманитарный университет*

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ

Одной из ключевых проблем, имеющих наибольшую актуальность для документационного обеспечения управленческой деятельности в организациях негосударственной формы собственности, является правовое регулирование процессов, связанных с управленческой документацией. Какие же вопросы документационного обеспечения управления в организациях негосударственной формы собственности в настоящее время регулируются государством, и с чем связаны существующие проблемы?

Как любая сфера деятельности, документационное обеспечение управления имеет две составляющие: организационную и технологическую. Поэтому в числе задач государственного регулирования можно выделить следующее:

- организация системы ДОУ (выбор оптимальной организационной формы работы с документами, создание специализированных служб, регламентация функций служб, их отдельных работников и технологии выполнения данными работниками своих должностных обязанностей);
- установление определенных правил и методов создания документов, обладающих юридической силой (определение состава документов для решения типовых управленческих задач, требований к эффективному ин-

формационному обеспечению управленческих решений на различных уровнях, унификации форм документов);

– разработка правил и норм организации работы с документами (организации документооборота), внедрения современных рациональных технологий работы с документами;

– установление требований к формированию документальных фондов организаций, контроль за обеспечением сохранности управленческой документации.

Все это в полной мере актуально и для негосударственных организаций. Можно рассмотреть указанные вопросы на примере акционерных обществ – одной из распространенных организационно-правовых форм негосударственной организации. При определении того, какие вопросы документационного обеспечения управления в акционерных обществах и в какой степени регулируются государством, нужно иметь в виду, что часть действующих актов и документов устанавливает общие правовые основы документационного обеспечения управления в российских организациях независимо от их организационно-правовых форм. Вместе с тем, можно выделить правовые нормы, которые регламентируют определенные документационные процессы, присущие исключительно акционерным обществам.

Одним из важнейших направлений, которое, по нашему мнению, должно быть регламентировано на государственном уровне, является **организация документационного обеспечения управления**, связанная с созданием специализированных служб, определением их функций и т. п.

Службы ДОУ – это функциональные структурные подразделения, входящие в аппарат управления исполнительного органа акционерного общества. ФЗ «Об акционерных обществах», закрепляет компетенцию исполнительного органа, но не раскрывает организацию и порядок деятельности его аппарата. Эти вопросы регулируются внутренними документами, состав которых законодательством также не определен, и каждое общество решает эти вопросы самостоятельно.

Типовые подходы к формированию служб ДОУ сложились в 1970-1990 гг. Можно сослаться на Государственную систему документационного обеспечения управления (ГСДОУ) 1991 года, в которой были зафиксированы типовые названия служб, их структура, функции, содержалось примерное положение о службе ДОУ. Позднее общие требования к функционированию служб ДОУ были включены в Типовую инструкцию по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Там же можно найти образец оформления положения о службе. Однако действие Типовой инструкции как нормативного документа распространялось только на органы исполнительной власти. В настоящее время единственным документом, который определяет статус службы и ее общую задачу, явля-

ются Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Правила, как и Типовая инструкция, устанавливают нормы делопроизводства только для органов исполнительной власти. Конечно, для акционерных обществ они могут служить неким ориентиром, но в целом при организации служб делопроизводства общества имеют возможность опираться только на устаревшие или отмененные документы: ГСДОУ и т. п.).

К группе внутренних организационных документов, которые наряду с положениями служат регуляторами деятельности службы ДОУ, можно отнести и должностные инструкции, так как в них должны быть зафиксированы конкретные задачи работников службы. Документ входит в Унифицированную систему (УС) организационно-распорядительной документации. Это означает, что форма документа, структура текста, а также требования к оформлению были унифицированы на государственном уровне. Это важно, так как с помощью подобных организационных документов реализуются типовые управленческие функции. Однако следует обратить внимание на то, что УС организационно-распорядительной документации была разработана в 1980-е годы. За прошедшие с тех пор тридцать лет альбом форм системы не пересматривался.

Все, что было сказано о положении о службе ДОУ, в полной мере можно отнести к инструкции по делопроизводству – локальному нормативному акту, регулирующему порядок документирования и организации работы с документами в акционерных обществах. Инструкция по делопроизводству определена Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти как документ, на основе которого осуществляется делопроизводство в государственных органах управления. С 2010 года в Российской Федерации действуют Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Однако для других организаций и предприятий, в том числе, и для акционерных обществ обязательность разработки инструкции по делопроизводству нормативно не установлена. На практике это часто приводит либо к отсутствию этого необходимого документа, либо к появлению многочисленных инструкций, правил, положений, которые определяют решение отдельных задач документационного обеспечения управления, например, только организации документооборота или только составления и оформления распорядительных документов и т. п.

Следующим направлением государственного регулирования является **документирование управленческой деятельности.**

По определению, данному ГОСТ Р 51141-98 на термин и определение в области делопроизводства и архивного дела, документирование – это запись информации на различных носителях по установленным *правилам*. О каких правилах идет речь?

Ряд специалистов считает, что основополагающий характер для документационного обеспечения управления имеет федеральный закон об информации. Это утверждение действительно может иметь отношение к ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.), в котором содержалась норма, касающаяся документирования информации. Однако в принятом в 2006 году законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» данной нормы нет. В соответствии с законом требования к документированию информации могут быть установлены законодательством Российской Федерации или соглашением сторон. Единственным документом, который содержит общие требования к составлению и оформлению документов системы организационно-распорядительной документации, является в настоящее время национальный стандарт ГОСТ Р 6.30-2003. Однако в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» 2002 года национальные стандарты не имеют статуса обязательного к применению документа, и названный ГОСТ может быть только рекомендован к использованию в том числе, и в акционерных обществах.

Ряд правовых норм по документированию деятельности органов управления акционерных обществ содержится в ФЗ «Об акционерных обществах» и в нормативных актах, принятых действовавшим до 2004 года федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг – Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) России¹. Одним из таких актов является Положение о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва, и проведения общего собрания акционеров (утверждено постановлением ФКЦБ от 31.05.2002). В нем уточняются требования к соответствующей документации общих собраний акционеров, установленные ФЗ «Об акционерных обществах». Нельзя не упомянуть еще один документ, принятие которого оказало влияние на порядок документирования управленческой деятельности в акционерных обществах. Это Кодекс (Свод правил) корпоративного поведения, разработанный ФКЦБ в 2001 году. Большинство включенных в Кодекс правил касается требований к составу соответствующих управленческих документов, их содержанию и порядку работы с ними. Нужно сказать, что перечисленные правовые акты действительно уделяют значительное внимание составу и содержанию документации органов управления, однако формы документов ничем не закреплены. Вместе с тем, отметим, что данные документы оформляют стандартные управленческие процедуры, что делает возможным унификацию текстов и форм документов и разработку их типовых

¹ В 2004 году функции ФКЦБ России переданы образованной тогда Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР России)

комплексов на государственном уровне, например, Федеральной службой по финансовым рынкам.

В ФЗ «Об акционерных обществах» практически ничего не говорится о документировании деятельности исполнительного органа. Это не случайно, так как деятельность аппарата управления генерального директора (правления) оформляется документами, входящими в систему организационно-распорядительной документации. Отмеченные выше общие проблемы, связанные с государственным регулированием документирования управленческих процессов (вернее с его отсутствием), имеют непосредственное отношение к данной сфере деятельности акционерных обществ.

Нельзя, к сожалению, говорить и о современном государственном регулировании вопросов, связанных с организацией документооборота. Как уже говорилось, в настоящее время при организации документационных процессов в акционерных обществах можно руководствоваться только Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и Методическими рекомендациями по разработке инструкций по делопроизводству как действующими «методическими» документами или использовать документы, принятые много лет назад.

Наиболее регламентированными в документационном обеспечении управления акционерных обществ могут считаться вопросы хранения документов. В соответствии с ФЗ «Об архивном деле» (2004 г.) Архивный фонд Российской Федерации включает и документы, находящиеся в государственной собственности (документы государственных организаций), и документы, находящиеся в частной собственности, в том числе, в собственности акционерных обществ. ФЗ «Об акционерных обществах» обязывает общества хранить определенные категории документов по месту нахождения их исполнительных органов. Нужно сказать, что данная норма обществами в основном соблюдается, то есть указанные документы хранятся. Однако перед работниками встают вопросы: как, где и в течение каких сроков должны храниться документы. Ответы на эти вопросы содержатся в Положении о порядке и сроках хранения документов акционерных обществ, утвержденном постановлением ФКЦБ от 16.07.2003.

Таким образом, говоря о государственном регулировании документационного обеспечения управления, можно сделать вывод, что с начала 1990-х годов произошло снижение роли государственных органов в сфере управления документационным обеспечением деятельности российских организаций различных форм собственности. Действующие в настоящее время правовые акты регламентируют в основном ДОУ в государственных органах власти и управления.