

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И РЕГЛАМЕНТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены виды современных организационных и регламентных документов, их значение для деятельности организации. Особое внимание уделено вопросам регламентации создания и функциональному назначению организационных документов. Отмечены современные тенденции развития организационных документов, связанные с практикой их применения в организациях.

Ключевые слова: организационные документы, регламентные документы, инструкция по делопроизводству, положение, регламент, устав.

Организационные и регламентные документы создают фундамент для формирования, эффективной деятельности и развития организации. Значение этой группы документов очень велико, так как они устанавливают локальные правовые нормы работы учреждения.

Классические наименования видов современных организационных документов, зафиксированные Общероссийским классификатором управленческой документации¹, хорошо известны специалистам в сфере документационного обеспечения управления: устав, учредительный договор, положение о структурном подразделении, штатное расписание, правила внутреннего трудового распорядка, должностная инструкция. Их функции четко определены и понятны, но в настоящее время состав видов и разновидностей организационных документов значительно расширен, в особенности это касается негосударственных организаций.

По сравнению с Общероссийским классификатором управленческой документации действующий «Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения», утвержденный при-

казом Министерства культуры Российской Федерации от 25 августа 2010 г. № 558, содержит уже значительно большее количество видов и разновидностей документов, которые можно отнести к организационным². Они активно применяются в структурах власти и управления и в различных организациях, в большей степени сохраняя установленные наименования и базовые функции.

Отдельные статьи названного выше Перечня устанавливают сроки хранения для следующих видов организационных документов: уставы муниципальных образований; стандарты качества предоставляемых (бюджетных) услуг; правила; инструкции; регламенты; уставы и положения об организации (типовые и индивидуальные); договоры о создании (учреждении) общества; административные регламенты государственных органов исполнительной власти Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления предоставления государственных, муниципальных услуг и исполнения государственных, муниципальных функций; положения о структурных подразделениях организации; положения о филиалах, представительствах; положения о подразделениях (управлениях, отделах, секторах) в составе структурных подразделений; положения о коллегиальных, исполнительных, контрольных, научных, экспертных, методических, консультативных органах организации; структуры и схемы организации управления; штатные расписания организации; номенклатура должностей; положения, инструкции о правах и обязанностях должностных лиц; должностные регламенты (типовые) государственных и муниципальных служащих; кодексы профессиональной этики; перечни документов; типовые и примерные номенклатуры дел; номенклатуры дел организаций; табель форм документов, применяемых в организации; регламенты работы (взаимодействия) удостоверяющих центров; положения об оплате труда и премировании работников; уставы (положения) о соблюдении дисциплины труда; коллективные договоры; локальные нормативные акты (положения, инструкции) о персональных данных работников; правила внутреннего распорядка (служебного распорядка) организации и др. Исходя из важности и значимости перечисленных выше документов для деятельности организации или органа власти, практически для всех них установлен постоянный срок хранения по месту разработки.

Требования к названным выше организационным документам частично содержатся и в действующем российском законодательстве. В первую очередь, законодательные акты устанавливают необходимость создания целого ряда организационных документов,

среди которых можно назвать учредительные документы и локальные нормативные акты, такие как устав, учредительный договор, правила внутреннего трудового распорядка, коллективный договор, положение об аттестации, должностной регламент, административный регламент и др. Законодательные и нормативные правовые акты содержат также требования к содержанию и структуре текста организационных документов, позволяющие привести к единообразию организационные документы, выполняющие схожие функции в однотипных организациях и учреждениях.

В частности, в ст. 52 п. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации обобщенно определено содержание уставов юридических лиц, которые должны иметь «сведения о наименовании юридического лица, месте его нахождения, порядке управления деятельностью, предмете и цели деятельности и другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующей организационной формы и вида»³. В ст. 11 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» указывается на более детальные требования к уставу акционерного общества и определяется его статус как «учредительного документа общества, требования которого обязательны для исполнения всеми органами общества и его акционерами»⁴, а в п. 3 этой статьи подробно описывается содержание устава акционерного общества. Ст. 12 Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» называет перечень обязательных сведений, необходимых для включения в текст устава общества с ограниченной ответственностью⁵. Содержание устава унитарного предприятия, которое может быть создано в виде государственного предприятия или муниципального предприятия, приведено в ст. 9 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁶. В ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ определена примерная структура текста устава муниципального образования, который является главным муниципальным правовым актом для любого муниципального образования⁷, а в ст. 25 п. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ перечислены требования к содержанию устава образовательной организации⁸.

В современной практике использования организационных документов предусматриваются случаи, когда различные их виды выполняют сходные функции, и это обусловлено требованиями законодательных актов или практикой их применения.

Например, в соответствии со ст. 189 Трудового кодекса РФ правила внутреннего трудового распорядка – «локальный нормативный акт, регламентирующий в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами порядок приема и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора, режим работы, время отдыха, применяемые к работникам меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования трудовых отношений у данного работодателя»⁹. В то же время для отдельных категорий работников действуют специально разработанные уставы и положения о дисциплине, устанавливаемые федеральными законами. Например, «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии», установленный Федеральным законом от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ, или «Устав о дисциплине работников морского транспорта», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395¹⁰. В данном примере устав и правила внутреннего трудового распорядка выполняют одну и ту же основную задачу – регулируют вопросы дисциплины труда работников.

Одинаковую функцию выполняют должностные инструкции работников и должностные регламенты, применяемые в деятельности органов власти и управления и устанавливающие «квалификационные требования, предъявляемые к гражданскому служащему, должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа»¹¹. Анализ структуры текста должностного регламента, определенный в ст. 47 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», позволяет выявить сходные с должностной инструкцией основные разделы и несколько дополнительных, связанных со спецификой работы в органах государственной власти.

Сходные функции выполняют устав организации и положение об органе власти или организации, которые определяют порядок образования, компетенцию, сферу деятельности, функции, права, ответственность, органы управления и порядок работы соответствующей организации или органа власти и являются для них важнейшими правоустанавливающими учредительными документами.

В коммерческих организациях традиционная инструкция по делопроизводству часто заменяется корпоративным стандартом по делопроизводству или положением о делопроизводстве, которое

может дополняться другими организационными документами, регулирующими отдельные аспекты работы с документами, связанные в основном с внедрением электронного документооборота или уточнением вопросов документирования или технологии работы с документами. В современных организациях существует практика разработки положений о работе с различными системами документации (например, положение о договорной документации); порядка или регламента согласования документов; контроля исполнения документов; перечней или классификаторов видов документов; руководства пользователя системы электронного документооборота и т. д. Таким образом, можно сделать вывод, что инструкция по делопроизводству редко сохраняется как единственный документ, регламентирующий вопросы делопроизводства. Практика работы современных учреждений и внедрение систем электронного документооборота требуют ее постоянного обновления и при необходимости дополнения целым рядом сопутствующих регламентных документов. Часто меняется и форма инструкции по делопроизводству, которая может быть представлена в самой системе электронного документооборота по разделам как руководство пользователя.

Таким образом, если требования к структуре и содержанию организационных документов не установлены нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, то можно наблюдать разные подходы составителей к структуре текста, содержанию и детализации регламентирующих положений, которые опять приводят к пересечению функций организационных документов. Например, в настоящее время в каждом федеральном органе исполнительной власти разрабатывается регламент внутренней организации, который устанавливает основы его деятельности, структуру и штатное расписание, полномочия руководителей, а также правила взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств и другие основные вопросы внутренней деятельности. Структура текста регламента четко определена «Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹², а также требованиями «Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹³. Если же рассматривать действующие регламенты работы органов местного самоуправления, то их структуру и содержание нельзя назвать единообразными. Тот же вывод можно сделать и относительно положений о государственных органах и органах местного самоуправления. Текст положения о государственном органе состоит из следующих разде-

лов: общие положения; полномочия; организация деятельности¹⁴. Такое положение определяет статус государственного органа, его место в системе органов власти, полномочия, права, внутреннюю структуру, полномочия руководителя и адрес местонахождения. Положения об органах местного самоуправления выполняют сходную функцию, но структура их текста к единообразию пока не приведена.

В дополнение к перечисленным выше примерам можно отметить, что довольно часто пересекаются по функциям регламенты и инструкции. ГОСТ Р 52294-2004 определяет регламент как «совокупность правил, устанавливающих порядок проведения работ или осуществления деятельности»¹⁵, инструкцию в общем смысле можно назвать организационным документом, создаваемым в учреждении, определяющим порядок выполнения отдельных видов работ или направлений его деятельности. В то же время есть и очевидные различия: регламент, как правило, является правовым актом, устанавливающим порядок внутренней деятельности органа власти или организации, порядок работы руководства организации, коллегиального или совещательного органа, порядок оказания административной услуги или выполнения административной функции. Инструкция чаще всего детализирует и более подробно регулирует положения, установленные регламентом, и другие различные стороны деятельности учреждений, их структурных подразделений и должностных лиц, а в связи с этим имеет много разновидностей.

В заключение можно сделать следующие выводы и обозначить современные тенденции:

- постепенно появляются новые виды и разновидности организационных документов, так как с внедрением компьютерных технологий в работу современных организаций требуется все большая регламентация их деятельности (основных бизнес-процессов, делопроизводства и т. д.). Таким образом, в органах власти и управления для регламентации их основной деятельности используются административные регламенты, а для регламентации делопроизводства – инструкции по делопроизводству. В коммерческих организациях также разрабатываются «регламенты, определяющие основные бизнес-процессы организаций и иные внутренние документы, регулирующие корпоративные отношения и не являющиеся учредительными документами»¹⁶. Для регламентации делопроизводства может использоваться как инструкция по делопроизводству, так и корпоративный стандарт по делопроизводству,

- производству или иной документ, устанавливающий единый порядок делопроизводства в данной организации;
- для успешного использования организационные документы должны представлять собой единый систематизированный комплекс: все документы этой системы выполняют свою функцию и дополняют друг друга, создавая единое локальное правовое поле;
 - в практической деятельности современных организаций довольно часто встречаются случаи, когда различные виды организационных документов пересекаются по своему функционалу;
 - с внедрением электронного документооборота в деятельность современных организаций организационные документы переводятся в электронный вид, что способствует более удобному массовому и оперативному их использованию сотрудниками. В некоторых организациях практикуется создание традиционного оригинала на бумажном носителе, а затем сотрудники используют электронную копию, размещенную во внутренней сети, в системе электронного документооборота или на официальном сайте организации.

Примечания

- ¹ ОК 011-93. Общероссийский классификатор управленческой документации, утв. Постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. № 299 (ред. от 27.03.2014).
- ² Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утв. приказом Минкультуры РФ от 25 августа 2010 г. № 558 (в ред. от 16.02.2016 № 403) // Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. 2010. № 38.
- ³ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 31.01.2016 № 7-ФЗ) // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
- ⁴ Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.06.2015 № 210-ФЗ) // Там же. 1996. № 1. Ст. 1.
- ⁵ Федеральный закон от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 05.05.2014 № 99-ФЗ) // Там же. 1998. № 7. Ст. 785.

- ⁶ Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 05.05.2014 № 99-ФЗ) // Там же. 2002. № 48. Ст. 4746.
- ⁷ Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016 № 17-ФЗ) // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015 г. № 68-ФЗ) // Там же. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.
- ⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 № 434-ФЗ) // Там же. 2002. № 1. (Ч. 1). Ст. 3.
- ¹⁰ Федеральный закон от 08 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» // Там же. 2011. № 11. Ст. 1504; Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395 «Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта» // Там же. 2000. № 22. Ст. 2311.
- ¹¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 № 418-ФЗ) // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.
- ¹² Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 27.08.2015 № 896) // Там же. 2005. № 31. Ст. 3233.
- ¹³ Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 03.04.2015 № 320) // Там же. № 4. Ст. 305.
- ¹⁴ Положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 02 августа 2008 г. № 418.
- ¹⁵ ГОСТ Р 52294-2004 Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения. М.: ИПК Изд-во стандартов, 2005.
- ¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 31.01.2016 № 7-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Ст. 52, п. 5.