

СРЕДНЕЕ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ

А.Н. Книжникова

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО И РЕЖИМ СЕКРЕТНОСТИ

Рекомендовано
Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебника** для укрупненной группы специальностей
«Юриспруденция»
среднего профессионального образования

Издание четвертое, переработанное и дополненное



КНОРУС • МОСКВА • 2024

УДК 651(075.32)
ББК 65+65.050.2я723
К53

Рецензенты:

И.Л. Артамонова, начальник отдела делопроизводства и режима Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Д.А. Митюшин, и.о. заведующего кафедрой комплексной защиты информации Института информационных наук и технологий безопасности РГГУ, канд. техн. наук

Автор:

А.Н. Книжникова, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, ст. преподаватель

Книжникова, Анна Николаевна.

К53 Делопроизводство и режим секретности : учебник / А.Н. Книжникова. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : ЮСТИЦИЯ, 2024. — 336 с. — (Среднее профессиональное образование).

ISBN 978-5-406-12405-5

Рассмотрены основные задачи делопроизводства: создание документов и работа с ними на основе нормативных актов и государственных стандартов Российской Федерации. Приведены основные виды документов, входящих в систему организационно-распорядительных документов, показана их роль в работе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Проанализированы основные направления режима секретности с учетом норм законодательства по защите государственной тайны Российской Федерации.

Соответствует ФГОС СПО последнего поколения.

Для студентов среднего профессионального образования, обучающихся по группе специальностей «Юриспруденция».

Ключевые слова: делопроизводство; виды документов; режим секретности.

УДК 651(075.32)

ББК 65+65.050.2я723

Книжникова Анна Николаевна

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО И РЕЖИМ СЕКРЕТНОСТИ

Изд. № 684434. Подписано в печать 04.10.2023. Формат 60×90/16.

Гарнитура «PetersburgС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 15.

ООО «Издательство «КноРус». Редакция «Юстиция».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru www.knorus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: +7 (495) 221-89-80.

ISBN 978-5-406-12405-5

© Книжникова А.Н., 2024

© ООО «Издательство «КноРус»,
редакция «Юстиция», 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
ГЛАВА 1. Делопроизводство в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления как система взаимоотношений в информационном обществе	7
Список литературы	7
Введение	8
1. От простейших документов до современных систем делопроизводства в Российской Федерации	10
2. Понятия и способы документирования. Виды классификации документов	22
3. Службы делопроизводства.	26
4. Ответственность за нарушение правил делопроизводства	28
Заключение.	31
ГЛАВА 2. Основные виды документов, используемых в деятельности государственных органов, в том числе федеральных органов исполнительной и органов местного самоуправления власти, а также в их подведомственных организациях, предприятиях и учреждениях	32
Список литературы	32
Введение	33
1. Основные термины и определения понятия «документ»	35
2. Организационные документы.	41
3. Распорядительные документы	47
4. Справочно-информационные документы	54
5. Другие виды документов, используемые в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, а также в их подведомственных организациях, предприятиях и учреждениях.	60
Заключение.	62
ГЛАВА 3. Организация документооборота в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, а также в их подведомственных организациях, предприятиях и учреждениях	63
Список литературы	63
Введение	65
1. Создание документов в организациях	66
2. Использование печатей и штампов	80
3. Документооборот — одно из важных направлений деятельности делопроизводства	83

4. Сроки исполнения документов	91
5. Контроль исполнения документов	93
6. Экспертиза ценности документов	96
7. Документальный фонд организаций	98
8. Формирование и оформление дел организации	100
9. Уничтожение документальных материалов	101
Заключение	102

ГЛАВА 4. Применение современных технологий в делопроизводстве государственных органов, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их подведомственных организациях, предприятиях и учреждениях	103
---	------------

Список литературы	103
Введение	105
1. Современные информационные технологии в делопроизводстве	106
2. Идеальное делопроизводство	109
3. Электронные документы	112
4. Конфиденциальность информации	128
Заключение	131

ГЛАВА 5. Режим секретности как одно из направлений обеспечения безопасности личности, общества и государства	133
---	------------

Список литературы	133
Введение	134
1. Порядок отнесения сведений к государственной тайне (рассекречивание)	139
2. Требования, предъявляемые к допущенным организациям, а также к должностным лицам, допущенным к работе со сведениями государственной тайны	145
3. Секретное делопроизводство	156
4. Контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны	157
5. Ответственность за нарушение законодательства РФ о государственной тайне	159
Заключение	162

Тесты по делопроизводству и режиму секретности	163
---	------------

Приложение	178
Схемы к главе 1	178
Схемы к главе 2	198
Схемы к главе 3	226
Схемы к главе 4	276
Схемы к главе 5	315

ВВЕДЕНИЕ

Делопроизводство существует с незапамятных времен — с момента возникновения письменности, призванной фиксировать различные события, факты, данные возникающие в процессе деятельности человечества.

Любое общество, от первобытно-общинного до современного информационного, сопровождает разнообразная по своему назначению информация — как средство общения, передачи знаний, обмена опытом и т.д.

В информационном обществе информация, уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни, что находит свое отражение в различных видах документов.

Документы по своей сути являются материальными носителями информации, в которых содержатся сведения, являющиеся ценными ресурсами и важным элементом деловой деятельности, созданные государственными органами, в том числе федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также их подведомственными организациями, предприятиями и учреждениями, юридическими и физическими лицами, оформленные в установленном порядке и включенные в документооборот, т.е. делопроизводство.

Документы являются собственностью юридического или физического лица, так как они неотъемлемая часть имущества и предназначены для осуществления тех или иных видов деятельности¹.

В современной России с 2009 г. делопроизводство велось в соответствии с Правилами в делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации².

С 2020 г. согласно Постановления Правительства Российской Федерации № 71³ делопроизводство осуществляется по Правилам делопроизводства в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления.

На сегодняшний день основным нормативным правовым документом, регламентирующим Правила ведения делопроизводства

¹ Ст. 132 Гражданского кодекса РФ (с изм. и доп.).

² Постановление Правительства РФ от 25.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».

³ Постановление Правительства РФ от 20.02.2020 № 71 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органами местного самоуправления, является приказ Федерального архивного агентства¹.

Действие Правил делопроизводства распространяется на федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (далее — государственные органы, органы местного самоуправления).

Требования Правил делопроизводства применяются к бухгалтерской, кадровой и другой специальной документации в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение.

В данной работе мы определили роль делопроизводства как основу взаимоотношений в государственных органах, в т.ч. федеральных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, а также в их структурных подразделениях, предприятиях и учреждениях должностными лицами и гражданами посредством документов, рассмотрели основные виды и назначение документов общего делопроизводства, порядок и правильность оформления документов и организацию работы с ними, применение современных технологий в области делопроизводства. На основе открытых нормативных актов Российской Федерации раскрыты основные направления обеспечения режима секретности в федеральных органах исполнительной власти и их структурных подразделениях, предприятиях и учреждениях.

В последнее время возрастает потребность в правильном ведении делопроизводства, в том числе знание назначения реквизитов документов и принципов документооборота.

Основные функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере в соответствии с Указом Президента РФ № 293 (2016 г.) является Федеральное архивное агентство которое относится к федеральным органам исполнительной власти.

Надеемся, что данная работа будет полезна специалистам в различных областях деятельности.

¹ Приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ, В ТОМ ЧИСЛЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ¹ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СИСТЕМА ВЗАИМОТНОШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

ПЛАН

Введение.

1. От простейших документов до современных систем делопроизводства в Российской Федерации.
2. Понятия и способы документирования. Виды классификации документов.
3. Службы делопроизводства.
4. Ответственность за нарушение правил делопроизводства.

Заключение.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс РФ. М., 1995 г. (с изм. и доп.).
3. Уголовный кодекс РФ. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2004 (с изм. и доп.).
4. Кодекс об административных правонарушениях РФ. М., 2001 (с изм. и доп.).
5. Трудовой кодекс РФ. М., 2001 (с изм. и доп.).
6. Уголовно-процессуальный кодекс РФ. М., 2001 (с изм. и доп.).
7. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (в ред. 2013 г.) «О Государственном гербе Российской Федерации».

¹ Система федеральных органов исполнительной власти включает в себя: министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства (Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»)

8. Федеральный закон РФ от 29.12.1994 № 77-ФЗ (в ред. 2014 г.) «Об обязательном экземпляре документов».
9. Федеральный закон РФ от 22.10.2004 № 125-ФЗ. (в ред. 2017 г.) «Об архивном деле в РФ».
10. Федеральный закон РФ от 27.07.2006 № 149ФЗ. (с изм. и доп.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
11. Федеральный закон РФ от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. 2014 г.) «О персональных данных».
12. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ 05.12.2016 № 646.
13. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности РФ».
14. Указ Президента РФ № 203 от 09.05.2017 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации».
15. Постановление Правительства № 477 от 15.06.2009 (в ред. постановления Правительства № 356 от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».
16. ГОСТ Р 7.0.97-2016. Введ. 01.07.2017. Организационно-распорядительная документация.
17. ГОСТ Р ИСО 15489-1—2019. Введ. 01.01.2020 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Информация и документация. Управление документами. Понятия и принципы. Часть 1.
18. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Введ. 01.03.2014. Делопроизводство и архивное дело: термины и определения.
19. *Храмцовская Н.А.* Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: что меняется? // Секретарь-референт. 2009. № 11.
20. *Буслаева Е.С.* Фактические ошибки в документе: на что обратить внимание. // Секретарь-референт. 2023 № 2.
21. Приказ Федерального архивного агентства от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».
22. Этимологический словарь русского языка. Русский язык от А до Я / сост. А.В. Семенов. М.: ЮНБЕС, 2003.

Введение

Любые взаимоотношения людей, связи между различными организациями, органами власти, государствами невозможны без получения сведений (сообщений, данных) независимо от формы их представления, т.е. информации. Во все времена любое общество, от первобытно-общинного до современного информационного, сопровождает разноо-

бразная по своему назначению информация, выступающая как средство общения, передачи знаний, обмена опытом. Например, в Древней Руси для закрепления тех или иных сведений с появлением письменности использовалась береста; говоря сегодняшним языком, это простейший носитель информации, который одновременно являлся документом, отражающим тот или иной вид деятельности человека.

Информационное общество характеризуется увеличением роли информации и знаний в его жизни, возрастанием доли информационно-коммуникационных технологий, информационных продуктов и услуг в валовом внутреннем продукте, созданием глобальной информационной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное информационное взаимодействие людей, их доступ к информации и удовлетворение их социальных и личностных потребностей в информационных продуктах и услугах. Понятие «информация» неразрывно связано с понятием «делопроизводство».

Вступивший силу Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г. сыграл немаловажную роль и для такого вида деятельности, как делопроизводство.

Логическим продолжением выполнения норм данного закона является принятие в 2009 г. впервые на федеральном уровне нормативного правового акта, в котором регулируются вопросы работы с документами в федеральных органах исполнительной власти, — постановления Правительства РФ № 477 от 15.06.2009 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», главным новшеством которого является повышение уровня правового регулирования вопросов делопроизводства, т.е. создания документов и работы с ними. Этот документ также закрепляет организацию и ведение делопроизводства, единый порядок делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. В 2020 году в данный нормативный акт были внесены изменения. А Росархивом были разработаны новые Правила ведения делопроизводства в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления.

По своей сути любые документы основаны на фактических данных являются носителями первичной информации, именно в них информация фиксируется впервые.

Значение документов как источников информации в научно-исторической и социально-культурной, практической деятельности общества огромно.

Официальные документы являются информационной основой деятельности любой организации независимо от форм собственности, а до-

кументооборот — это упорядоченный обмен информацией посредством документирования между сотрудниками, организациями, федеральными органами исполнительной власти и государствами.

Благодаря вступлению в силу указанных выше нормативных правовых актов наметились тенденции разрешения нерешенных проблем в правовой и организационной сфере работы с документами, в том числе с электронными.

1. От простейших документов до современных систем делопроизводства в Российской Федерации

Основное требование предъявляемые к документам, это необходимость доказательство деловой деятельности¹, что подтверждается этимологией данного слова. В переводе с латинского документ означает «свидетельство», «способ доказательства».

Функции документа проявляются в различных сферах деятельности человечества. Например, информационная является одной из важнейших, так как в документе фиксируются факты, события, явления практической и мыслительной деятельности человека. Организационная функция обеспечивает воздействие на различные коллективы и координирует их деятельность. Юридическая функция документов заключается в том, что их содержание используется в качестве доказательств при рассмотрении спорных вопросов сторонами тех или иных отношений. Данная функция, во-первых, устанавливает, закрепляет, изменяет правовые нормы и правоотношения или прекращает их действие, а также влечет правовые последствия; во-вторых, является доказательством в органах управления, нотариате, правоохранительных органах, прокуратуре и т.д.

Многие документы изначально наделены юридической силой — это свойство официального документа вызывать правовые последствия, а также юридической значимостью — свойство документа выступать в качестве подтверждения деятельности либо событий личного характера.

Управленческая функция документа² выступает как средство управленческой деятельности, документы создаются для целей управления и процессов его реализации, а также обеспечения процесса принятия ре-

¹ ГОСТ Р ИСО 15489-1—2019. Введ. 01.01.2020 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Информация и документация. Управление документами. Понятия и принципы. Часть 1.

² См. подробнее там же.

шений. Эта функция в специфичной форме отражает стадии, звенья и циклы управления и сама оказывает воздействие на структуру управления.

Коммуникационная функция отвечает за передачу информации, зафиксированной в документе, во времени и пространстве, а также связь между различными элементами общества, то есть осуществляет обмен значимыми сведениями.

Воспитательная функция дисциплинирует исполнителя, требует повышенного уровня образовательной подготовки, а хорошо оформленный документ воспитывает эстетический вкус и повышает престиж организации.

На Руси культура написания документов — различных договоров, завещаний, подорожных грамот — существовала уже в X в. С развитием законодательных основ государства составлялись правовые акты («Русская правда» и др.), создавались документы в сфере частных правоотношений.

Накопленные традиции в сфере документирования привели к формированию профессиональных специалистов (дьяков и др.) по созданию и обработке документов. Они стали применять устойчивые образцы типовых документов. Наряду с этим выработалась процедура уничтожения документов, особо важные из которых уничтожались специальной комиссией, выбранной городским вече.

Система государственного делопроизводства начинает складываться одновременно с формированием русского централизованного государства в середине XV в., соответственно усложнились административные задачи, в том числе отдельные части управления и делопроизводства. Делопроизводство этого периода, как и он сам, называется приказным.

Во времена Петровских реформ вводится система коллежского делопроизводства, при коллегиях создаются канцелярии. В обращение вводится гербовая бумага. В 1720 году был утвержден Генеральный регламент по делопроизводству, получивший название «коллежский».

Начало XIX в. ознаменовалось новой реформой государственного управления — министерской, приведшей к реорганизации делопроизводства. В этот период само понятие «делопроизводство» (этот термин появился во второй половине XVIII в.) обозначало деятельность, которой занималась не только и не столько канцелярия, сколько весь аппарат учреждения в целом. Термин «делопроизводство» происходит от сочетания слов «производство дела», а под «делом» в то время понималась не папка с документами, как в современном делопроизводственном значении этого слова, а рассматриваемый и решаемый вопрос: производство дела — это не что иное, как решение дела. Поскольку

всякое решение предполагало его письменную фиксацию на всех стадиях, то, естественно, делопроизводство понималось и как «правила, коими канцелярия руководствуется в составлении докладных записок, журналов, определений и актов вообще, и исполнительных бумаг».

Изданный 1811 г. манифест «Общее учреждение министерств» определял всю систему министерского устройства, включая их делопроизводство и систему взаимоотношений с другими учреждениями и лицами. Его содержание свидетельствует о том, что авторы достаточно четко различали два аспекта делопроизводственной деятельности: а) формы документов, по которым совершается делопроизводство; б) движение документов и дел, понимая вместе с тем, что в практической деятельности канцелярии они тесно взаимодействуют. Основой этого взаимодействия является не что иное, как принятый в учреждении порядок рассмотрения и решения дел или «производства дел» (используясь современной терминологией, — процесс принятия управленческих решений). Именно это осознание «вторичности» делопроизводства по отношению к «производству дел» пронизывает весь документ и все последующие законодательные акты, принимавшиеся с целью регламентации делопроизводства на протяжении всего XIX и начала XX вв. В силу этого регламентация министерского делопроизводства в манифесте давалась как «образ» (порядок) производства дел, включающий порядок вступления дел, движение (или производство) дел, отправку дел, ревизию дел, отчетность в делах.

Изменение государственного строя и государственного аппарата страны произошло во время революции 1917 г., но, тем не менее, сфера делопроизводства претерпела незначительные изменения: в основном это касалось исключения устаревших канцелярских шаблонов при составлении текстов документов, рекомендаций по использованию меньших форматов бумаги (в целях ее экономии и т.п.).

- ◆ Период 1920-х гг. можно считать наиболее плодотворным в сфере работы с документами. В это время:
- ◆ были организованы исследования в области управления, научной организации труда (НОТ) и делопроизводства;
- ◆ вышли наиболее важные нормативные и методические документы в сфере документационного обеспечения управления (ДОУ);
- ◆ сложилась практика работы ведомств, учреждений, организаций по документированию управленческой деятельности «общего делопроизводства» и специальных систем документации.

Были созданы две новые крупные организации: в 1925 г. — Оргстрой, а в 1926 г. — Государственный институт техники управления (ИТУ). Обе

организации работали в постоянном и тесном контакте, причем деятельность Оргстроя носила преимущественно прикладной характер (разработка образцов канцелярской мебели, оборудования, средств оргтехники), тогда как ИТУ больше внимания уделял теоретическим исследованиям в области управления. Реализация теоретических положений проходила по линии Оргстроя или силами самого института, имевшего тесные связи с низовыми органами НОТ (опытно-рационализаторскими станциями, оргбюро предприятий, ячейками по НОТ, лабораториями и др.).

Наиболее интересные и перспективные разработки проблем делопроизводства велись в ИТУ.

В истории управления и делопроизводства период с 1945 г. по 1990 г. ознаменовался изданием в 1970–1980-х гг. ГОСТов на управленческие документы (ГОСТ 6.38-72 и ГОСТ 6.39-72 и др.), общесоюзных классификаторов (ОКУД, ОКПО, ОКОНХ и др.) технико-экономической (а позднее и социальной) информации, унифицированных систем документации (УСД) и серии государственных стандартов на эти унифицированные системы. Значение некоторых ГОСТов проявилось в полной мере позднее, в 1990-х гг.

Современная Россия, преодолев последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX в., остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений.

В вопросах внутренней политики одним из приоритетных направлений была и остается доступность информации, информационных технологий по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества. Конституцией РФ 1993 г. (ст. 29) закреплено право граждан собирать, фиксировать, обрабатывать, хранить, распоряжаться информацией.

В стране сформировалось информационное общество, характерной чертой которого является высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивное использование как простыми гражданами, так и бизнесом и органами государственной власти. По мере дальнейшего развития информационного общества, согласно реализации основных направлений и мероприятий Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, доля

электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота должна повышаться.

В настоящее время наиболее распространенным носителем документной информации является бумага, но наряду с ней широко используются и новые носители — магнитные, позволяющие использовать для ведения делопроизводства вычислительную технику.

В обществе новой формации постоянно создается и функционирует огромное количество разнообразных документов. От правильной организации работы с ними зависит эффективность работы учреждений, предприятий, фирм. С помощью управленческой документации осуществляется планирование, финансирование, распорядительная деятельность аппарата управления, ведется бухгалтерский учет и отчетность и т. п. Роль документов в различных областях деятельности человека трудно переоценить.

В 90-е годы прошлого века в связи с внедрением в делопроизводство средств вычислительной техники и других инновационных технологий для более удобной и быстрой работы с документами стал употребляться такой термин, как «документационное обеспечение управления» (ДООУ). В научной, методической, учебной литературе, посвященной делопроизводству, авторы публикаций до сих пор используют эти два понятия — «делопроизводство» и ДООУ — как равнозначные, хотя они таковыми не являются.

В середине прошлого века сформировалась и стала развиваться такая отрасль науки, как документоведение, изучающая документ как предмет на теоретическом, историческом и методическом (практическом) уровнях. Анализируя документ как систему, его свойства, параметры, структуру, функции, а также методы и способы документирования, классификацию и типологизацию документов, можно понять, что в поле внимания находятся общие закономерности создания, распространения, хранения и использования документов.

Документоведение исследует документ как источник информации и средство социальной коммуникации. Это комплексная наука о документе и документно-коммуникационной деятельности, изучающая в историческом, современном и прогностическом планах процессы создания, распространения и использования документных источников информации в обществе.

Объектом документоведения как науки является комплексное изучение документа как системного объекта, специально созданного для хранения и распространения (передачи) информации в пространстве и времени. Документ создается в ходе документно-коммуникационной деятельности, поэтому объектом науки являются все виды этой деятель-

ности — создание, производство, хранение, распространение и использование документов, создание систем документации.

Предметом документоведения является создание научного знания о документе в единстве его информационной и материальной составляющих, о закономерностях создания и функционирования документов в обществе.

Документоведение выросло из практических потребностей работы с документами, важную роль в его развитии, особенно на первых порах, сыграли традиции¹ и обычаи². По мере осмысления и обобщения этот сложившийся порядок стал закрепляться в различных законах, нормативных актах. Следовательно, источники, позволяющие проследить историю становления документоведения, можно разделить на две большие группы:

- ◆ документы, которые вышли непосредственно из делопроизводительной практики и содержат стихийно сложившиеся нормы и правила, отражающие традиции делопроизводства;
- ◆ разного рода правовые акты, на протяжении нескольких столетий законодательно регламентировавшие работу с документами.

Благодаря документоведению выстроилась и успешно реализуется современная нормативная методическая регламентация делопроизводства — это совокупность законов, нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих технологию создания документов, их обработки, хранения и использования в текущей деятельности любого учреждения, в том числе и системы органов внутренних дел, а также деятельность службы делопроизводства: ее структуру, функции, штаты, техническое обеспечение и некоторые другие аспекты.

Из определения можно сделать вывод, что данная регламентация очень объемная, так как роль делопроизводства огромна, поскольку оно присутствует во всех сферах жизни человечества. Кратко рассмотрим ее.

Нормативную правовую регламентацию делопроизводства составляют:

- 1) Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.;
- 2) международные правовые акты: Гаагская конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов от 5 октября 1961 г.; Страсбургская конвенция о защите частных

¹ Традиции исторически сложившиеся и передаваемые... — обычаи, нормы поведения, взгляды, вкусы и т.д.; установившийся порядок, неписанный закон в поведении, в быту, обычаи; обычная закрепившаяся норма чего-либо.

² Обычай — общепризнанный порядок, традиционного сложившиеся правила общественного поведения; привычный образ действий, поведения, привычка, обыкновение.

лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера от 28 января 1981 г.;

- 3) федеральные законы Российской Федерации: Гражданский кодекс РФ 1994 г., Кодекс об административных правонарушениях РФ 2001 г., Трудовой кодекс РФ 2001 г., Уголовный кодекс РФ 1996 г., Уголовно-процессуальный кодекс РФ 2001 г., «Об обязательном экземпляре документов» 1994 г., «О Государственном гербе РФ» 2000 г., «Об архивном деле в РФ» 2004 г., «О государственном языке РФ» 2005 г., «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г., «О персональных данных» 2006 г., «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2006 г., «Об электронной подписи» 2011 г., «О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации» 2015 г. и др.;
- 4) Указы и распоряжения Президента Российской Федерации: «Доктрина информационной безопасности РФ» 2000 г., «Стратегия развития информационного общества в РФ» 2008 г., «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.» 2009 г.;
- 5) постановления Правительства Российской Федерации: «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба РФ» 1995 г., «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» 1997 г., «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» 2005 г., «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» 2009 г., «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» 2007 г., «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» 2009 г., «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» 2009 г. и др.;
- 6) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (министерств, комитетов, служб, агентств и др.):

- Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации (Госстандарт до 2010 г.; Росстандарт): «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Государственный стандарт РФ. ГОСТ Р 7.0.8–2013 г.; Организационно-распорядительная документация. ГОСТ Р 7.0.97–2016; ГОСТ Р 52292–2004 «Национальный стандарт Российской Федерации. Информационная технология. Электронный обмен информацией. Термины и определения»; «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования». ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 и т.д.; общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации ОК 011-93 «Общероссийский классификатор управленческой информации»,
- Федерального архивного агентства России: «Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» № 71 (2019 г.); Методические рекомендации по применению ГОСТ Р 7.0.97–2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» (2020); Методические рекомендации по разработке федеральными органами государственной власти примерных номенклатур дел для территориальных органов и подведомственных организаций Росархив, ВНИИДАД (2018); Методические рекомендации по применению правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях (2018). Разъяснения по внедрению Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения (2020).

В нормативных правовых актах, научной, учебно-методической литературе по делопроизводству (документационному обеспечению управления) применяются следующие термины: автор документа, официальный документ, юридическая сила документа, документационное обеспечение управления, унифицированная система документации

(УСД), унифицированная форма документа (УФД), организационно-распорядительная документация (ОРД), справочно-информационная документация, служба делопроизводства, документирование, документооборот, документ, электронный документ, подлинник документа, копия документа, реквизит документа, электронное сообщение, электронная подпись, регистрация документа, сроки исполнения документа, дело, номенклатура дел, экспертная оценка ценности документа, контроль исполнения документов, хранение документов и дел, сроки хранения документов и дел, архивы и т.д.

Определяющим документом для осуществления единой политики в сфере делопроизводства являются «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 с изм. 2020 г., на основании которого в федеральных органах исполнительной власти разрабатываются ведомственные инструкции по делопроизводству. В данном нормативном документе дается следующее определение: делопроизводство — деятельность, обеспечивающая создание официальных документов и организацию работы с ними в федеральных органах исполнительной власти.

Со временем любая организация приходит к необходимости организовывать делопроизводство, выделять сотрудника для решения этих вопросов или создавать целое подразделение — службу делопроизводства (отдел делопроизводства, секретариат, канцелярию) и принимает решение об организации архивного хранения документов. Объясняется это просто: если организация развивается, расширяются ее взаимосвязи с другими организациями, ее товары или услуги занимают более прочное положение на рынке, то увеличивается количество создаваемых и получаемых документов, усложняются ее информационные взаимосвязи, следовательно, возникает необходимость организовывать работу с документами.

Делопроизводство присутствует в каждой организации, независимо от ее организационно-правовой формы, характера и направлений деятельности, хотя бы потому, что любая деятельность должна где-то отражаться, то есть документироваться.

В различных государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления составляемые документы являются одним из средств связи между структурными подразделениями, с другими органами государственной власти, организациями и гражданами, то есть выполняют ком-

муникативную функцию. Так, например, посредством официальных документов организацией запрашивается из других органов власти и организаций необходимая информация для осуществления собственной деятельности.

Юридическое значение таких документов состоит в том, что они являются средством официального удостоверения и юридического доказательства действий, событий, состояний, имеющих юридическое значение.

Способность документов служить юридическим доказательством обуславливает возможность контроля законности и эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и их работников посредством изучения составляемых ими документов.

Делопроизводство — это полноценная управленческая функция организации:

- затрагивает все виды документов и системы документации; распространяется на все стадии жизненного цикла документа. Цель — обеспечить качественное управление документацией организации, она представляет собой полноценный ресурс;
- разрабатывается политика, создается система на основе стандартов;
- информационная составляющая выражена в наивысшей степени, широко используются информационные технологии;
- поиск решений по повышению эффективности процессов на основе принципов экономичности и эффективности.

Кратко остановимся на том, что нужно для создания системы делопроизводства в государственных органах, в том числе федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления и в их структурных подразделениях, реализация каких делопроизводственных функций необходима для нормальной работы с документами.

Во-первых, любому виду деятельности присущи характерные цели, которые определены задачами. Нормативно закреплены следующие задачи делопроизводства: создание документов и организация работы с документами. Первая часть охватывает все виды работ, которые связаны с подготовкой документов, их составлением и оформлением, вторая — работу с уже созданными документами. Но если в создании документов заняты практически все сотрудники, то организация работы с документами — это задача служб делопроизводства (секретаря) организации, включая сотрудников, отвечающих за работу с документами в подразделениях.

Решение этих задач невозможно без принципов, которыми необходимо руководствоваться. В методической и научной литературе по делопроизводству определены три основных принципа, применяемые как при создании документов, так и при работе с ними: оперативность, целесообразность, современное техническое оснащение.

Также в перечисленных выше источниках раскрываются традиционно сложившиеся три формы организации делопроизводства: централизованная, децентрализованная и смешанная.

При *централизованной форме* организации делопроизводства все операции по обработке документов сосредотачиваются (централизуются) в едином для всего учреждения центре — канцелярии, общем отделе или у секретаря.

Децентрализованная форма предполагает рассредоточение делопроизводственных операций между структурными подразделениями учреждения; при этом в каждом из них выполняется относительно однотипный набор делопроизводственных функций.

Не следует смешивать децентрализованную форму организации делопроизводства, при которой делопроизводственные операции выполняются в различных структурных подразделениях учреждения, с организационной структурой службы делопроизводства, имеющей специализированные подразделения: экспедиции, машбюро, контрольные группы и т.д.

При *смешанной* форме операции выполняют централизованно (прием, регистрация, контроль, ксерокопирование документов) и децентрализованно (справочно-информационное обслуживание, хранение документов, формирование дел).

Форму организации делопроизводства выбирают с учетом размера учреждения, объема документооборота, состава структурных подразделений. В мелких учреждениях (когда документирование осуществляется непосредственно в подразделениях), а также в территориально разобщенных (расположенных, например, в различных районах большого города) выбирают централизованную форму. В большинстве же учреждений и организаций используют, как правило, смешанную форму организации делопроизводства.

О том, какая из форм делопроизводства выбрана, в обязательном порядке говорится в инструкции по делопроизводству.

Во-вторых, любая система — это, по сути, взаимосвязанные части чего-либо, определенный порядок. В работе с документами в государ-