

УДК 651.012.12

**Фионова Людмила Римовна**

Пензенский государственный университет
г. Пенза, Российская Федерация
SPIN-код: 5526-0214, AuthorID: 546013
lrfionova@mail.ru

**Балалаева Яна Сергеевна**

Пензенский государственный университет
г. Пенза, Российская Федерация
SPIN-код: 5838-0529, AuthorID: 1179785
ybalalaeva@mail.ru

Обзорная статья

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОКУМЕНТООБОРОТА

Обосновывается актуальность выработки четких требований к организации документооборота в период общей цифровизации. Проанализированы основные нормативные документы, формулирующие требования к организации документооборота за последнее столетие. Отмечена их преемственность в сохранении определенных принципов и общих правил. Рассмотрен ряд современных региональных актов. Обоснована необходимость разработки новых методических документов, ориентированных на практических специалистов.

Ключевые слова: делопроизводство, документооборот, история развития, операции, современная нормативная регламентация, современные акты, терминология, электронный документооборот.

Для цитирования: Фионова Л.Р., Балалаева Я.С. Развитие нормативно-правовой регламентации и методического обеспечения документооборота // Вестник ВНИИДАД. 2024. № 1. С. 65–74.

Review article

DEVELOPMENT OF DOCUMENT MANAGEMENT LEGAL REGULATION AND METHODOLOGICAL SUPPORT

The relevance of clear requirements development in organizing document management during the period of general digitalization is justified. The top regulations formulating document management

Поступила в редакцию: 18.12.2023
Поступила после рецензирования: 15.01.2024
Принята к публикации: 18.01.2024

Received: 18.12.2023
Revised: 15.01.2024
Accepted: 18.01.2024

requirements over the last century are analyzed. The continuity in maintaining certain principles and general rules is noted. A number of modern regional acts are considered. The need to develop new methodological documents focused on practices is argued.

Keywords: actual legal regulation, document management, development history, electronic document management, modern acts, operations, record keeping, terminology.

For citation: Fionova L.R., Balalaeva Ya.S. Development of document management legal regulation and methodological support. *Vestnik VNIIDAD = Herald of VNIIDAD*. 2024;1:65–74. (In Russian).

В настоящее время электронный документооборот вызывает особый интерес. Его актуальность обусловлена созданием на высшем уровне государственной системы электронного документооборота. Идет реализация инициированного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2022 года № 172 проекта по созданию государственной информационной системы «Типовое облачное решение системы электронного документооборота» (далее – ГИС ТОР СЭД).

Нужно подчеркнуть, что для эффективной работы государственной системы необходимо наладить документооборот по единым правилам и обеспечить правильность его ведения на каждом рабочем месте во всех организациях, в том числе и коммерческих.

При этом стоит отметить, что до сих пор отсутствуют четкие нормативные правовые акты (НПА) и методические рекомендации, которые устанавливают правила выполнения всех операций с документами для реализации эффективного документооборота. Допуская ошибки в традиционном документообороте, специалисты, работающие с документами, сохраняют их и при переходе на электронный документооборот (ЭД). Поэтому актуальным становится вопрос анализа правовых аспектов, а также, в историческом плане, процессов формирования требований к организации документооборота.

История развития отечественного документооборота неразрывно связана с историей делопроизводства, поскольку делопроизводство – это «деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов»¹.

Понятие и термин «документооборот» возникли в делопроизводстве в 1920-е годы. В трудах П.М. Керженцева уже тогда отмечалось, что делопроизводство нужно строить на единых правилах: «Бумага должна совершать свой кругооборот с максимальной скоростью и с минимальной затратой труда и времени. Хранение бумаг должно быть проведено по такой системе, чтобы всякая справка могла быть сделана с наибольшей быстротой» [1, с. 218]. Он выделял следующие этапы прохождения бумаги в любом учреждении:

1. Разборка почты.
2. Регистрация.
3. Направление бумаги в отдел.
4. Исполнение бумаги.
5. Помещение бумаги в папку.

Каждый этап выделялся в подпункты и имел свои определенные правила: «Путь бумаги должен быть четким и понятным,

¹ ГОСТ Р 7.0.8-2013. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2019.

чтобы все работники его знали». Активно применялся именно термин «бумага».

Исследования П.М. Керженцева, а также Д.Р. Покровского позволили выработать первые основные положения по организации документооборота. Авторы формулировали правила рациональной организации движения бумаг, в которые входили распределение бумаг по исполнителям, сокращение инстанций их прохождения, направление бумаг непосредственному исполнителю, регламентирование подписания. Были выделены основные виды работ в их рациональной последовательности.

В 1920-е годы документооборот рассматривался как процедура, связанная с перемещениями бумаг в организации и выделением документопотоков.

Все этапы обработки документов, которые практически не отличаются от актуальных на сегодняшний момент, приводятся позднее в проекте «Общих правил документации и документооборота», подготовленном Институтом техники управления в 1931 году².

В 1961 году разрабатывается следующий важный документ – «Примерная инструкция по делопроизводству в учреждениях РСФСР». Отдельного раздела о документообороте она не содержит. Однако существует много разделов, описывающих все технологические операции с документами, а не их движение, то есть документооборот затрагивается косвенно.

Не содержат раздела об организации документооборота и «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР».

Одобренные научным советом Главного архивного управления при Совете министров СССР 28 апреля 1963 года. Документооборот упомянут один раз при рассуждениях о возрастающих объемах разрабатываемых документов. Очень много внимания уделено переписке. В правилах термин «переписка» упоминается 16 раз. При этом под «перепиской» подразумевается внешнее взаимодействие.

Таким образом, в эти годы термин «документооборот» практически не употреблялся. Его приравнивали к делопроизводству в целом или заменяли термином «организация переписки». Стоит отметить, что в эти годы смешивали понятия «документооборот» и «делопроизводство».

На основе приведенных документов можно сказать, что в 1960-е годы были актуальны (в части описания) отдельные технологические операции с документами, а не документооборот (движение документов).

В 1970–1980-е годы проявляется активное внимание к сфере делопроизводства в целом, и разрабатываются базовые стандарты: терминологические и связанные с оформлением документов.

Понятие «документооборот» закрепляется в государственном стандарте и становится единым, кроме того, в отдельный термин выделяется «объем документооборота» (табл. 1).

Утверждение постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике от 4 сентября 1973 года № 435 Основных положений Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) становится важным событием для внедрения всеми министерствами и ведомствами. Организации документооборота в ЕГСД посвящен третий раздел, в пункте 3.1.2 которого содержатся требования к нему:

² Общие правила документации и документооборота / Ин-т техники упр. НКРКИ СССР. М.; Ленинград: Техника управления, 1931. С. 114.

Таблица 1

**Фрагмент терминологического стандарта ГОСТ 16487-83
«Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»***

Организация работы с документами		
37.	Документооборот	Движение документов в организации с момента их создания до завершения исполнения или отправки
38.	Объем документооборота	Количество документов, поступивших в организацию и созданных ею за определенный период

* Утратил силу с 1 января 1999 года.

«– прохождение документов в учреждении должно быть оперативным, целенаправленно регулироваться и оптимально осуществляться;

– следует исключать инстанции прохождения и действия с документами, не обусловленные деловой необходимостью;

– в порядке прохождения и в процессе обработки основных категорий документов необходимо добиваться максимально-го единообразия».

Очевидно, что в ЕГСД идея П.М. Керженцева была сформулирована несколько по-другому. Максимальная скорость движения документов по инстанциям достигается в случае, если количество этих инстанций будет минимальным. Это требования рациональной организации документооборота.

Приказом Главархива СССР от 25 мая 1988 года № 33 взамен ЕГСД утверждается Государственная система документационного обеспечения управления [Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения] (ГСДОУ).

Следует обратить внимание на отсутствие в данном документе понятия «делопроизводство». Практически везде употребляется «документационное обеспечение управления» (ДОУ). При этом в терминологическом стандарте они указывались как синонимы. Организации документооборота в ГСДОУ посвящен третий

раздел, особо подчеркнута необходимость совместимости ручной и автоматизированной обработки документов.

Сравнивая ЕГСД И ГСДОУ можно заметить, что они идентичны по формулировке правил организации документооборота, за исключением введения в документооборот операции подшивки документа в дело и упоминания в ГСДОУ автоматизированной обработки документов.

В 1998 году был разработан и введен в действие ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», который, как и действующий сейчас ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечно-му и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», включал определение понятия документооборота как «движения документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки».

Однако до сих пор некоторые специалисты не дифференцируют «документооборот» и «делопроизводство». В качестве доказательства можно привести следующие факты: одни разработчики, автоматизируя работу с документами, в итоге создают так называемую «систему электронного документооборота» (СЭД), а другие называют ее «системой автоматизации делопроизводства и документооборота». Хотя если автоматизируется делопроиз-

Таблица 2

Сравнение российских нормативных актов

Год издания	Наименование НПА	Наличие раздела по документообороту	Особенности
2005	Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ): утв. приказом Минкультуры России от 8 ноября 2005 года № 536	+	Акцент сделан на исполнение документов, упоминается электронный документооборот
2009	Правила делопроизводства в ФОИВ: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 477	+	Описаны особенности работы с электронными документами
2009	Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в ФОИВ: утв. приказом Росархива от 23 декабря 2009 года № 76	+	Перечисляются принципы документооборота
2018	Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях: утв. приказом Росархива от 11 апреля 2018 года № 44	+	Перечисляются те же принципы документооборота, особое внимание уделено электронному документообороту
2019	Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (далее – ОМСУ): утв. приказом Росархива от 22 мая 2019 года № 71	+	Добавляются каналы поступления и отправки документов – с помощью электронной почты, СЭД, официальных сайтов государственных организаций, региональных порталов, сайта госуслуг
2020	Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, ОМСУ: утв. приказом Росархива от 24 декабря 2020 года № 199	+	Детальное описание электронного документооборота

водство, то, естественно, автоматизируется и документооборот.

Специалисты в сфере информационных технологий (ИТ) и документоведы по-разному смотрят на эти процессы. Для специалистов по документоведению делопроизводство включает документооборот, а для ИТ-специалистов документооборот приравнивается к делопроизводству.

Возвращаясь к развитию нормативной регламентации, можно отметить, что в постсоветский период принимаются новые федеральные законы. При этом сфера делопроизводства определенное время регламентируется советскими нормативны-

ми актами. Хронология дальнейшего появления новых актов показана в таблице 2.

В Типовой инструкции по делопроизводству в ФОИВ (2005) и Правилах делопроизводства в ФОИВ (2009) нет ничего нового в организации традиционного документооборота по сравнению с ГСДОУ. Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в ФОИВ (2009) более детально описывают все процессы, чем Типовая инструкция по делопроизводству в ФОИВ (2005). В Правилах делопроизводства в ФОИВ (2009) впервые упоминается СЭД и электронный документ. Они были разработаны для органов власти, однако стали базисом,

Таблица 3

Изменения содержания терминов и операций с документами

Труды П.М. Керженцева	Современные НПА
Термин «бумага»	Термин «документ»
Почта	Деловая корреспонденция
Разборка почты	Прием и первичная обработка документов, а также предварительное рассмотрение поступивших документов
Направление бумаги в отдел	Рассмотрение документов руководством и доведение документов до исполнителя
Помещение бумаги в папку	Определение места хранения и включение документа в дело

примером для организации делопроизводства и анализа документооборота и в других учреждениях [2].

Стимулом для разработки новых НПА является дальнейшее развитие ИТ, увеличение количества электронных документов и, естественно, широкое внедрение СЭД. Поэтому в Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях (2018) особое внимание уделено электронному документообороту: «Задача документооборота – организовать движение документов по наименее короткому пути с минимальными затратами труда и времени, в условиях электронного документооборота – обеспечить доступ к документам пользователям СЭД в соответствии с предоставленными им правами». Описываются правила обработки документов, поступающих в государственную организацию. Но конкретной методики классификации входящих документов в соответствии со спецификой деятельности не предлагается.

Приводится список необходимых сведений о документе при работе в СЭД, но не выделены особенности работы с электронными документами в соответствии с отраслевой направленностью организации. Издание Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях (2018) стало определенным шагом в формировании норматив-

ной базы электронного документооборота [3].

В Правилах делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (2019) положения, касающиеся бумажного и электронного документооборота, перекликаются с Примерной инструкцией по делопроизводству в государственных организациях (2018). Пункт 3.2 Правил соответствует современным тенденциям развития СЭД в государственной сфере [4]. В нем говорится об осуществлении документооборота с использованием СЭД.

Хорошим инструментом для разработки инструкции по делопроизводству в органах власти являются сегодня Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления (2020), в которых предложена структура инструкции по делопроизводству для органа власти и дано детальное описание каждого раздела, в том числе и раздела «Организация документооборота».

В настоящий момент документооборот, как ранее описывалось, состоит из трех потоков документов: входящих, исходящих и внутренних. Во всех нормативных и методических документах этим и ограничивается классификация. И, как правило, описываются общие процедуры

Таблица 4

Сравнение некоторых региональных нормативных актов

Год издания	Наименование НПА	Наличие раздела по документообороту	Особенности
2023	Инструкция по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области: утв. постановлением губернатора Московской области от 21 июня 2023 года № 201-ПГ	+	Есть конкретное указание: «дважды в день проверять наличие адресованной корреспонденции в своих индивидуальных ячейках»
2018	Инструкция по делопроизводству в органах исполнительной власти Ленинградской области: утв. постановлением губернатора Ленинградской области от 13 февраля 2018 года № 4-ПГ	–	Есть раздел «Прием, учет, регистрация и распределение документов и материалов...»
2006	Инструкция по делопроизводству в органах исполнительной власти Смоленской области: утв. указом губернатора Смоленской области от 12 марта 2006 года № 11 (ред. от 23 марта 2023 года)	+	Копируется Типовая инструкция по делопроизводству в ФОИВ (2005), описываются особенности работы с документами, переданными по электронной почте
2019	Типовая инструкция по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Амурской области, аппарате губернатора области и правительства области: утв. постановлением губернатора Амурской области от 7 февраля 2019 года № 33	+	Копируется Типовая инструкция по делопроизводству в ФОИВ (2005)
2021	Инструкции по делопроизводству в Администрации главы и правительства Республики Дагестан: утв. распоряжением Администрации главы и правительства Республики Дагестан от 27 апреля 2021 года № 11	-	Есть раздел «Прием, учет, регистрация и распределение входящей, исходящей и внутренней корреспонденции»

в целом для всего потока (обычно входящих документов). Терминология постепенно меняется. Сравнение терминов и понятий из действующих НПА и из трудов П.М. Керженцева представлено в табл. 3.

Итак, рассмотрев актуальные НПА по делопроизводству, можно сформулировать, что благодаря цифровизации появились новые НПА, направленные на упорядочивание документов и операций с ними посредством применения ИТ. Практически во всех разделах в современных актах описываются особенности работы с электронными документами.

В большей степени существенно нового в правилах организации документооборота в приведенных документах нет, за исключением регламентации функционирования СЭД и электронного документооборота.

Конкретных методических рекомендаций по разработке маршрута движения документов в соответствии с функционалом и организации эффективного документооборота в соответствии с отраслевой спецификой организации нет ни в одном федеральном документе. Авторы сделали попытку найти такие рекомендации в региональных актах (табл. 4).

В региональных инструкциях Московской, Амурской и Смоленской областей есть отдельный раздел «Организация документооборота», копирующий Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (2019). Отсутствуют конкретные методические рекомендации по каким-либо процессам.

Инструкция по делопроизводству в органах исполнительной власти Ленинградской области не структурирована, отсутствует логическая последовательность изложения информации не только о документообороте, но и по всем вопросам, связанным с делопроизводством.

Подводя итог анализа, следует отметить, что в региональных инструкциях по делопроизводству (как и в федеральных актах) отсутствует какая-либо конкретика в отношении организации документооборота. Так, нет описания особенностей работы с электронными документами и основных принципов и примеров индексации документов, примеров построения схем маршрутов движения документов, возможности возвратных процедур и т.д.

Наименее регламентирован документооборот в предпринимательстве. Если для государственных организаций есть Примерная инструкции по делопроизводству в государственных организациях (2018), для органов власти – Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (2009) и Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления (2020), то для предпринимателей ничего не разработано. Необходимы методические реко-

мендации, которые подскажут, что для организации эффективного документооборота в обязательном порядке необходимо:

1. Определить минимальный набор документов, сопровождающий деятельность организации, утвердить его у руководителя.

2. Исключить случаи, когда в рамках одной и той же управленческой ситуации разрабатываются документы с разным наименованием (например, служебная, докладная или памятная записка).

3. Разработать унифицированные формы для всех документов.

4. Для минимального набора документов, сопровождающего деятельность организации, разработать Табель унифицированных форм, в котором определить как минимум: кто разрабатывает, согласовывает, подписывает; сколько экземпляров готовить; нужна ли печать; где, кто и как регистрирует; кому передавать (адресовать); где хранить. Табель фактически определит маршрут движения каждого документа.

5. Подготовить Альбом унифицированных форм для документов, включенных в Табель.

6. Для организации грамотного хранения разработать номенклатуру дел. Тогда при регистрации можно рекомендовать к текущему (последовательному) номеру добавлять индекс дела по номенклатуре дел.

Процесс подготовки документов и работу с ними следует выстроить так, чтобы в нем было задействовано как можно меньше людей и при этом не было ошибок, дублирующих операций, неравномерного распределения нагрузки.

Таким образом, термин «документооборот» и его содержание на протяжении

рассматриваемого периода претерпевали изменения. Он выделялся как одно целое понятие, приравнивался к делопроизводству или организации переписки, а иногда не использовался вовсе. Тем не менее в итоге данное понятие было зафиксировано национальным стандартом и нормативными правовыми актами. Проведенный анализ НПА показывает, что в исследуемый период в документах федерального уровня дублируются общие положения и основные принципы организации документооборота. Проблема формирования

детальных требований к документообороту не решится, пока не будут разработаны методические документы, включающие единые подходы к организации документооборота в условиях цифровизации. Прежде чем сформулировать требования для электронного документооборота, необходимо сформулировать требования не только к техническим средствам, но и к организации традиционного документооборота. Ведь документооборот должен быть простым и понятным для его организаторов.

Список источников

1. Керженцев П.М. Организация учреждения // Принципы организации. М.: Экономика, 1968. С. 198–223.
2. Фионова Л.Р. Факторы, влияющие на структуру документооборота // Делопроизводство. 2012. № 2. С. 51–55.
3. Фионова Л.Р., Шокорова Н.Н., Крокошева Н.В. Нормативная регламентация – необходимая база для эффективного управления электронными документами // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 1(107). С. 27.
4. Лунева В.А. Тенденции развития систем электронного документооборота в государственной сфере // Бенефициар. 2020. № 84. С. 14–16.

Reference

1. Kerzhentsev P.M. Organizaciya uchrezhdeniya [Organization of an institution]. In: *Principles of organization*. Moscow: Economics; 1968. p. 198–223. (In Russian).
2. Fionova L.R. Faktory, vliyayushhie na strukturu dokumentooborota [Factors affecting the structure of document management]. *Deloproizvodstvo = Record Keeping*. 2012;2:51–55. (In Russian).
3. Fionova L.R., Shokorova N.N., Krokosheva N.V. Normativnaya reglamentaciya – neobходимaya baza dlya effektivnogo upravleniya elektronnyimi dokumentami [Regulation is a necessary basis for effective management of electronic documents]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal = Management of economic systems: electronic scientific journal*. 2018;1(107):27. (In Russian).
4. Luneva V.A. Tendencii razvitiya sistem elektronnoho dokumentooborota v gosudarstvennoj sfere [Trends in the development of electronic document management systems in the public sphere]. *Beneficiar = Beneficiary*. 2020;84:14–16. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Фионова Людмила Римовна, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного обеспечения управления и

производства Пензенского государственного университета, Пенза, Российская Федерация.

Балалаева Яна Сергеевна, магистрант второго курса Пензенского государственного университета, Пенза, Российская Федерация.

.....

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Lyudmila R. Fionova, Dr. (in technics), professor, head of the Department of Information Support for Management and Production, Penza State University, Penza, Russian Federation.

Yana S. Balalaeva, 2nd year master's student at Penza State University, Penza, Russian Federation.

.....