обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод». Именно поэтому, граждане и их объединения, реализуя гарантированные Конституцией РФ свои экономические права должны быть уверены, что государство в лице Президента РФ, всех ветвей государственной власти, выполняя обязанность, заложенную в ст. 2 Конституции РФ через механизмы государственного управления (законотворчества, правоприменения и т.д.) стоят на защите гарантированных Конституцией РФ экономических прав граждан и их объединений.

Т.Л. Ларина

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В соответствии со сложившейся за весь предшествующий период российской государственности практикой, отсутствует единый орган, несущий всестороннюю юридическую ответственность за создаваемую и используемую обществом документацию. Эта ответственность рассредоточена между рядом органов государственной власти и управления в соответствии с их функциональными обязанностями.

В Российской Федерации приняты многочисленные нормативные акты, в том или ином отношении регламентирующие ДОУ: только законов, начиная с Конституции Российской Федерации и Закона от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Трудового кодекса Российской Федерации, принято в 2001 г. более двадцати, а с учетом указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства их количество подходит к сорока.

Например, Гражданским кодексом Российской Федерации (1-я часть принята 21 октября 1994 г., 2-я часть – 22 декабря 1995 г.), регулирующим гражданские правоотношения:

устанавливаются виды и разновидности документов, создаваемых в целях фиксации актов гражданских взаимоотношений, регистрации фактов их возникновения или прекращения, подтверждения правоотношений и др.; устанавливаются виды документов, применяемых при создании, регистрации, реорганизации и ликвидации юридического лица (ст. 51); устанавливается письменная форма сделки и требования к ней (ст. 160); определяются виды договоров, фиксирующих обязательства одной стороны (физического или юридического лица) в пользу другой стороны (ст. 307), и т. д.

Более детально вопросы по работе с документами разработаны в Типовом положении о ведении делопроизводства по предложениям,

заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в государственных учреждениях и организациях, утвержденном совместным постановлением от 30 ноября 1981 г. № 463/162/298 трех ведомств бывшего СССР: Государственным комитетом по науке и технике, Государственным комитетом по стандартам и Главным архивным управлением. Восемнадцатого июня 1997 г. был принят новый Закон Москвы «Об обращениях граждан».

Несмотря на прекращение существования СССР, многие упоминаемые в пособии нормативы имеют юридическую силу на территории России до отмены или замены их новыми.

Президент Российской Федерации 17 марта 1994 г. подписал Указ № 552 «Об утверждении Положения об Архивном фонде Российской Федерации и Положения о государственной архивной службе Российской Федерации», установив этим актом заинтересованность государства в сохранении документов, отнесенных к составу историко-культурного наследия народов Российской Федерации. Этим документом определены принципиальные положения по правам собственности на архивные фонды и архивные документы; организация Государственной архивной службы России для хранения государственной части Архивного фонда Российской Федерации; государственное попечительство над негосударственной частью Архивного фонда; защита прав собственности и использования архивных документов и другие вопросы.

Несколько ранее, 3 марта 1993 г. Постановлением № 191 «О порядке ведомственного хранения документов и организации их в делопроизводстве» Совет Министров – Правительство Российской Федерации установило предельные сроки ведомственного хранения документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации и ответственность центральных органов федеральной исполнительной власти, ведомств, государственных учреждений, организаций и предприятий за обеспечение учета, сохранности, использования документов, а также порядок уничтожения документов с истекшими сроками хранения.

Но более значительное воздействие на регламентацию делопроизводства, естественно, оказывают министерства и ведомства, хотя и в различной степени. Так, решениями органов власти наибольшая роль в управлении документацией в различных ее аспектах отведена Государственной архивной службе России.

Росархив как центральный орган федеральной исполнительной власти несет ответственность и за организацию и рационализацию делопроизводства в стране. Он разрабатывает нормативы и рекомендации как по организации делопроизводства в целом, так и по отдельным направлениям работы с управленческой документацией, в том числе и на машинных носителях записи (магнитные ленты, диски, дискеты и т.д.).

Указания Государственной архивной службы по вопросам делопроизводства распространяются на все организации независимо

от системы хозяйствования и формы собственности и служат целям упорядочения создания документов, их обработки и сохранения.

Кроме того, на Государственную архивную службу возложена ответственность за организационно-распорядительную документацию (ОРД) в качестве ведомства-разработчика, что предполагает: разработку общих требований к организационно-распорядительной документации, конкретных форм документов, контроль за применением организационно-распорядительных документов в различных сферах деятельности, унификацию форм документов путем создания Унифицированной системы организационно-распорядительной документации (УСОРД).

На Комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России) возложена ответственность за нормативное закрепление конкретных требований и ограничений к документам, их информационным элементам, системам документации; общая координация проводимых в стране работ по унификации и сокращению многообразия обращающихся в различных сферах деятельности форм документов. К задачам Госстандарта относится также участие в международной унификации и стандартизации как документов, имеющих международное значение, например, внешнеторговая документация, так и их информационных элементов, например, обозначения дат, кварталов, недель, дней и т.д.

Государственные стандарты разрабатываются как на отдельные документы, например, на отчет о научно-исследовательской работе, на группы родственных документов, например Единая система технологической документации и др.; так и на отдельные информационные элементы, например стандарт на библиографическое описание документа.

Областью государственной стандартизации являются и методы-работы с документами, например, Единая система стандартов автоматизированных систем управления. Стандартизованы и технические требования к носителям и инструментарию записи документной информации, ее упаковке, например – форматы бумаги, шаг письма и размеры шрифтов, обложки дел.

Результаты работы по стандартизации оформляются в виде государственных стандартов, систематизируемых по тематическим комплексам, и методических документов, имеющих также обязательный характер, но содержащих либо требования, дополняющие конкретные стандарты, например методические указания по их внедрению и применению, либо описание отдельных технологий работы с документами, например порядок хранения документов на машинных носителях (РД 50-524-84).

Местные органы стандартизации призваны осуществлять контроль за соблюдением стандартов, работа этих органов также стандартизована.

В соответствии с действующим законодательством все нормативные акты межведомственного характера для придания им юридической силы должны пройти регистрацию в Министерстве юстиции Российской

Федерации. Это положение на сегодняшний день распространяется и на разработки в области документационного обеспечения, управления. Так, зарегистрированы в Министерстве юстиции Типовые инструкция по делопроизводству 1993 г. и 2000 г., Унифицированные формы первичной учетной документации по учету труда и его оплаты (2001), разработанные Госкомстатом России и согласованные с министерствами финансов, труда и социальной политики, экономического развития и торговли (но не с Архивной службой и органами стандартизации). Потребовалась и регистрация в Министерстве юстиции стандарта на оформление реквизитов организационно-распорядительных и других управленческих документов.

В любом учреждении должно быть четкое разграничение функций и обязанностей между сотрудниками в соответствии с их квалификацией и служебным положением, в том числе и в сфере управления документацией. При этом должна быть учтена численность сотрудников службы документационного обеспечения управления по отношению к общей численности работников или по количественным нормам выработки в единицу времени.

Что же касается конкретных систем документации, то их упорядочение рассредоточено по министерствам и ведомствам, отвечающим в стране за определенную сферу деятельности и, соответственно, ее документационное обеспечение.

Так, Министерство здравоохранения отвечает за медицинскую документацию, Госбанк России определяет формы банковских документов и т.д. Эти и другие ведомства в силу своей специфики определяют объем документируемой информации, необходимой для деятельности подведомственных и курируемых структур, обладают правом ее нормативного введения. Они же несут ответственность и за пригодность разрабатываемых документальных форм для компьютерной обработки и за упорядочение информации в них, т.е. разработку соответствующих классификаторов технико-экономической информации.

Ведомства самостоятельно разрабатывают нормативные документы, охватывающие и более широкие сферы деятельности. Так, например, в июле 1983 г. по согласованию с органами статистики Министерство финансов утвердило Положение о документах и документообороте в бухгалтерском учете, представляющее собой краткую инструкцию по оформлению, учету, прохождению и организации хранения в любых организациях бухгалтерской документации, изобилующую многочисленными ссылками на лежащие в основе данного норматива работы межотраслевого характера.

Таким образом, если органы власти являются высшей инстанцией по нормативному регулированию делопроизводства, то Государственную архивную службу, Комитет по стандартизации и Министерство труда можно рассматривать как центральное звено управления документацией; следующей ступенью являются функциональные министерства

и ведомства конечной ступенью – руководители конкретных организаций, предприятий, исполнительных структур власти.

В научной и практической деятельности принято разделять три формы организации документационного обеспечения управления: централизованную, децентрализованную и смешанную. При централизованной службе ДОУ обработка всех документов осуществляется одним сотрудником или в одном специализированном структурном подразделении. Первый вариант возможен в небольшой фирме ее секретарем, в то время как второй может применяться в крупных компаниях, оснащенных всей необходимой для централизации ДОУ организационной и компьютерной техникой.

В обоих случаях служба ДОУ является информационно-документационным центром организации, в котором осуществляется полная обработка документов – получение, отправка, первичная обработка, регистрация, контроль исполнения, организация справочно-информационного обслуживания аппарата управления, организация систематизации и хранения документов. Централизованная форма ДОУ, находясь на крайних точках управленческих структур, встречается не так уж редко. Ее достоинство состоит в том, что централизация позволяет снизить затраты, улучшить организацию труда, обеспечить специализацию и взаимозаменяемость работников, использовать более производительные технические средства.

Децентрализованная форма организации ДОУ предполагает, что каждое структурное подразделение предприятия самостоятельно осуществляет весь технологический цикл работы с документами. Подобная форма в наибольшей степени подходит для организаций с территориально разобщенными структурными подразделениями, а также когда документирование имеет специфические особенности и должно осуществляться непосредственно в структурных подразделениях.

Смешанная форма организации работы с документами является наиболее распространенной. В данном случае часть операций выполняется централизованно службой ДОУ, а другая их часть – децентрализовано в подразделениях организации.

Основными функциями документационной службы организации являются:

- осуществление экспедиционной обработки, регистрации документов и информационно-справочной работы по ним;
- организация своевременного рассмотрения поступающих на предприятие документов:
- осуществление контроля за правильностью оформления представляемых на подпись руководителю документов; внедрение и ведение унифицированных форм документов организации; организация контроля за составом применяемых видов и форм документов; регулирование хода исполнения документов, обобщение сведений и регулярное информирование руководства о результатах контроля

за состоянием исполнительской дисциплины; организация изготовления, копирования и оперативного размножения документов; разработка номенклатуры дел организации, обеспечение хранения дел и оперативного использования документной информации; организация контроля за работой с документами в структурных подразделениях организации; разработка мероприятий по совершенствованию форм и методов работы с документами; осуществление контроля за правильностью оформления и формирования дел в структурных подразделениях организации; организация работы архива; повышение квалификации работников службы ДОУ, секретарей руководителей организации и структурных подразделений архива; организация рабочих мест, в том числе автоматизированных, и условий труда работников службы ДОУ.

Под структурой службы ДОУ следует понимать оптимальный состав ее внутренних подразделений, их взаимодействие, отношения между этими подразделениями (подчинение или соподчинение), а также между службой и аппаратом управления. Например, в качестве такой службы может выступать секретариат, общий отдел, служба документации, отдел делопроизводства, канцелярия и т. п.

Попытка упорядочить названия и структуры делопроизводственных служб дана в Государственной системе документационного обеспечения управления, согласно которым служба ДОУ может включать в свой состав следующий типовой набор подразделений:

- экспедиция – ведет прием поступающих документов, сортирует их на регистрируемые и нерегистрируемые, распределяет по структурным подразделениям; ведет количественный учет поступающих и отправляемых документов; доставляет документы в подразделения; обрабатывает и отправляет исходящие документы;

- подразделение по учету и регистрации документов – регистрирует входящие, исходящие и внутренние документы; формирует и ведет справочно-информационный фонд; проверяет правильность составления и оформления исходящих и внутренних документов;

- секретариат – осуществляет предварительное рассмотрение и подготовку к докладу руководителю поступающей корреспонденции по принципиально важным для организации вопросам деятельности;

- протокольное бюро или протокольная группа, – осуществляет подготовку совещаний и оформление принятых нормативно-распорядительных документов, их согласование, организует официальные встречи и другие коллективные мероприятия;

- группа контроля – осуществляет контроль за своевременностью исполнения документов; проверяет сроки выполнения структурными подразделениями устных поручений руководства, осуществляет анализ исполнительской дисциплины; информирует руководство о ходе выполнения документов и поручений;

- архив – отвечает за учет, прием и организацию использования дел, оказывает методическую помощь структурным подразделениям

в оформлении дел, подлежащих сдаче в архив; осуществляет контроль за правильностью формирования, хранения и использования дел в подразделениях; готовит дела к передаче на постоянное хранение;

- копировально-множительное бюро – осуществляет копирование и тиражирование документов и их учет;

- группа совершенствования работы с документами и внедрения технических средств – осуществляет разработку и внедрение мероприятий по совершенствованию службы ДОУ; разрабатывает организационно-методические документы, инструкции и т. п.; разрабатывает типовые (трафаретные) письма; разрабатывает классификационные справочники (номенклатуры дел, перечни документов со сроками хранения); организует повышение квалификации работников службы ДОУ.

Конкретный состав службы, ее задача, обязанности и права определяются в Положении о службе ДОУ, утверждаемом руководителем организации, наряду с положениями о других управленческих службах: финансовой, кадровой, юридической и т. д.

Регламентация деятельности службы документационного обеспечения управления осуществляется при помощи нормативных, организационных и распорядительных документов, к которым относятся положения, инструкции, правила, должностные инструкции, приказы с распределением обязанностей.

Инструкция по делопроизводству — основной нормативный акт, регламентирующий технологию работы с документами на предприятии, правила, приемы, процессы создания документов, порядок работы с ними. Инструкция составляется для организации с учетом специфики его деятельности. Основой для разработки индивидуальной инструкции являются:

Общие требования к документации и службам документационного обеспечения (1991); Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (2000); типовые и примерные инструкции, выпускаемые министерствами и ведомствами для подведомственных организаций, например: Примерная инструкция по делопроизводству в высшем учебном заведении, Методические рекомендации по работе с документами в общеобразовательных государственных учреждениях, утвержденные и введенные в действие Министерством образования РФ (2000); инструкции по делопроизводству, как в аппарате Президента, Государственной Думе, так и успешно применяемые в министерствах и ведомствах.

Инструкции по делопроизводству строятся по единой схеме и включают в себя общие положения, тематические разделы и приложения.

Раздел «Общие положения» содержит информацию о сфере распространения инструкции, ответственности за ее соблюдение и методическом обеспечении этой деятельности. В разделе устанавливаются должности сотрудников, отвечающих за работу с документами.

Раздел «Документирование» определяет вопросы деятельности организации, подлежащие документированию; перечисляет виды и разновидности документов, используемых для распорядительной, организационной, информационной и других видов деятельности; определяет общие правила подготовки, визирования, согласования и утверждения документов; указывает порядок изготовления и размножения документов, правила оформления и заверения копий и приложений, правила использования и хранения бланков, печатей, штампов. В этом же разделе дается описание работы исполнителей с документами.

В следующем разделе «Организация документооборота» определяются порядок приема, обработки, распределения входящих, исходящих и внутренних документов, организация их транспортировки, приема и передачи от одного подразделения другому; основные инстанции движения различных групп документов; правила учета объема документооборота.

Раздел «Регистрации документов» определяет организацию и особенности регистрации отдельных групп документов, методику заполнения регистрационных форм, порядок индексации документов.

В разделе «Организация справочной работы» рассматриваются принципы построения информационных баз документных данных и картотек, порядок систематизации справочных массивов и обеспечение их доступности.

Раздел «Организация контроля исполнения документов» устанавливает категории документов, подлежащих контролю, порядок их постановки на контроль, технику контрольных операций, обязанности исполнителей, порядок обобщения контрольных данных к информирования руководителей о результатах контроля.

В разделе «Оперативное хранение документов» определяются правила хранения дел в структурных подразделениях, правила формирования документов в дела, правила разработки номенклатуры дел, порядок ее утверждения и использования, система индексации дел.

Раздел «Подготовка документов к сдаче в архив» устанавливает порядок и организацию проведения экспертизы ценности документов, правила подготовки дел к архивному хранению, требования к описанию документов и порядок передачи дел в архив.

Приложения должны содержать образцы бланков, перечень разрешенных к применению форм документов, примеры оформления отдельных видов документов, образцы регистрационных форм, перечни контролируемых документов, формы их учета, схемы документопотоков, примерные списки документов, подлежащих утверждению и заверению различными печатями (гербовой, учрежденческой, печатью службы ДОУ), списки документов, не регистрируемых централизовано в службе ДОУ, и т.п.

В составлении инструкции по делопроизводству участвуют работники службы ДОУ и архива, она согласовывается с юридической службой,

утверждается приказом руководителя организации и является внутренним нормативным документом, обязательным для всех сотрудников организации.

О.В.Южакова

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ НАСЛЕДОВАНИЯ ПО ЗАВЕЩАНИЮ

В теории гражданского права одним из древнейших является институт наследственного правопреемства. Наследственное право прошло в своем развитии много этапов. Правовые основы были заложены еще в Законах 12 таблиц, в которых преимущество отдавалось наследованию по завещанию.

Затем наследование по римскому преторскому праву значительно расширило круг наследников (например, к ним стали относиться не только близкие родственники, но и усыновленные дети наследодателя, родственники до шестой степени родства). Наше российское наследственное право не сразу пришло к такому положению вещей, ведь у нас было когда-то только 2 наследственных очереди (1 – супруги, родители, дети, 2 – сестры, братья).

В дигестах Юстиниана появилось понятие необходимого наследования. Это означало, что завещание могло быть признано недействительным, если в него не включались дети, женщины и иждивенцы наследодателя.

В России основным источником наследственного права послужил Свод законов гражданских (том 10). По нему, например, завещателем могло быть лицо, достигшее 21 года (сегодня – 18 лет). А одним из оснований недействительности завещания было самоубийство завещателя (сегодня главным основанием является недееспособность завещателя).

По Декрету ВЦИК 1918 г. «Об отмене наследования» было разрешено наследовать имущество стоимостью не более 10 тыс. руб. Остальное переходило к государству[1]. Это называлось отменой перехода к наследникам капиталистической собственности. Эти положения перешли и в ГК РСФСР 1922 г. Такая система просуществовала до 1926 г. Однако давление этого периода на наследование продолжалось до самого прекращения существования СССР.

Следующим этапом в развитии наследственного права является принятие ГК РСФСР 1964 г., который был основным источником гражданского права до 2002 г.

---

[1] Камышанова А.Е. Наследственное право. Право интеллектуальной собственности: Курс лекций. Таганрог: Изд-во ТИУиЭ, 2003.