MASHCHENKO N.E., Donetsk, Donetsk People's Republic

CONDITIONS AND PROSPECTS OF DOCUMENT SUPPORT OF MANAGEMENT AND ARCHIVING IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

Н.Е. МАЩЕНКО, г. Донецк, Донецкая Народная Республика

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ И АРХИВНОГО ДЕЛА В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Abstract

The paper attempts to identify problematic issues and development trends of document support of management (hereafter referred to as DSM) and archiving in the Donetsk People's Republic. DSM system is one of the most important factors of state building and formation of state agencies. Documents support all business processes in enterprises, organizations and institutions. DSM determines effectiveness of decisions-making at all levels. Therefore, conceptualisation of document management is an important task requiring a strategy of DSM

and archiving development and a creation of a modern state system of DSM, as well as further development of the legislative framework (standards, provisions, rules, regulations, procedural guidelines for DSM and archiving) and creating conditions for adequate function of electronic document flow and use of modern information technologies in the work of record keeping and archiving institutions personnel. Strategy of DSM and archiving development should make allowance for strengths and weaknesses of the sphere under current conditions. In the Donetsk People's Republic there has been set a General State Directorate of Document Support and Archiving in order to coordinate the state policy in the sphere of archiving and DSM. The Directorate, in addition to coordinating the activities of subordinate agencies, is developing regulatory frameworks in the field of archiving and DSM. Laws, regulations and rules to fix terminology defining basic rules of work with documentation and archival fonds have been passed. Ministries and agencies work on unified formats and forms of documents. The Donetsk People's Republic promotes academic training of specialists in the field of document science and archiving.

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы определения проблемных мест и формирования направлений развития документационного обеспечения управления (ДОУ) и архивного дела (АД) в Донецкой Народной Республике (ДНР). Система ДОУ является одним из важнейших условий построения государственности, формирования государственных органов власти. Документы сопровождают все бизнес-процессы на предприятии, в организации или учреждении. ДОУ определяет эффективность принимаемых решений на разных уровнях. Поэтому разработка концепции управления документацией ДНР является актуальной задачей, в рамках которой необходима стратегия развития сферы ДОУ и АД, предусматривающая создание современной Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ), продолжение формирования законодательной базы, включающей разработку стандартов, законов, положений, правил, инструкций, методического обеспечения по ДОУ и АД, обеспечение подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров направления документоведения и архивоведения, создание условий для функционирования полноценного электронного документооборота и применения современных информационных технологий в работе сотрудников делопроизводственной и архивной системы. Разработка стратегии развития ДОУ и АД должна учитывать сильные и слабые стороны данной сферы в ДНР в нынешних условиях. На сегодня в ДНР сформировано Главное государственное управление документационного обеспечения и архивного дела с целью координации государственной политики в сфере документационного обеспечения, делопроизводства и архивного дела. Управлением, кроме координации деятельности подведомственных

учреждений, ведется работа по разработке нормативной базы в сфере документационного обеспечения, делопроизводства и архивного дела. Принята часть законов, положений, правил, закрепляющих терминологию, определяющих базовые правила работы с документацией, в том числе архивными фондами. Продолжается разработка унифицированных форм и бланков документов различными министерствами и ведомствами. В ДНР ведется подготовка специалистов в сфере документоведения и архивоведения на базе классического вуза.

Keywords

Document support of management, government records management, archiving, regulatory and procedural documents, unified documents forms, regulations management, terminology standardization.

Ключевые слова

Документационное обеспечение управления, государственное делопроизводство, архивное дело, нормативно-методическое обеспечение, унифицированные формы документов, регламентация правил, стандартизация терминов.

Документы сопровождают человека на протяжении всей его жизни, они имеют архиважное значение как для гражданина и личности, работника и работодателя, так и в масштабах всего общества и государства. При построении государственности документационное обеспечение управления и архивное дело, в первую очередь,

нуждаются в систематизации и упорядоченности. Четко выработанные правила в организации работы с документами, стандартизация делопроизводства обеспечивают эффективность и своевременность решений на государственном уровне. Работа с документами, в том числе архивными, присутствует на разных уровнях государственного управления. Государственный архив является атрибутом государственности наряду с финансовой, налоговой, пенсионной системой.

ДНР находится на пути построения своей государственности почти два года. Существенным ее преимуществом является то, что она обладает опытом, доставшимся ей как от УССР, так и от Украины. То есть, формирование новых систем жизнедеятельности происходит при наличии опыта работы с такими структурами, заимствуется лучший опыт близлежащих стран СНГ, происходит гармонизация многих систем с аналогичными в Российской Федерации.

Донецкая область в составе Украины обладала мощным производственным, научным и человеческим потенциалом. На ее территории находилось большое количество крупных промышленных предприятий, сельскохозяйственных компаний, высших учебных заведений, научных институтов, имелась развитая транспортная инфраструктура. На Донецкую область приходилось порядка 20% ВВП Украины. Бизнес-процессы на предприятиях, в учреждениях и организациях были выстроены и сопровождались, как и любой бизнес-процесс, документальным обеспечением. ДОУ было стандартизировано в соответствии с украинскими законами и стандартами, работа с документами была четко налажена.

В 2014 г. в силу ряда политических изменений как в стране, так и в регионе, с территории, подконтрольной ДНР, выехали украинские органы власти с частью специалистов предприятий и организаций, частично были вывезены документальные и архивные фонды. Оставшимся кадрам в непростых условиях нужно было передавать опыт молодым работникам, участвовать в построении новой системы государственности республики. Потребовалось время на создание, переподчинение и перепрофилирование некоторых учреждений и организаций, формирование профильных министерств и ведомств. Многие базы данных, системы электронного документооборота в органах государственной, судебной власти, пенсионной, банковской, налоговой системы и др. были «обрезаны» в связи с прекращением отношений с Украиной. Налаженная годами система была остановлена на время. Возникли проблемы с упорядоченностью документооборота, ведением делопроизводства, запуском и разработкой баз данных, внедрением и подключением информационных систем.

В рассматриваемый период в ДНР был намечен курс на сближение с Россией, в том числе в сфере делопроизводства и архивного дела, возвращение русскому языку статуса государственного и языка официального делопроизводства.

Процессы перестройки сопровождались и другими трудностями. Во-первых, понадобилось время для перевода шаблонов документов на русский язык. Первое время у части документоведов вызывал затруднения подбор типовых фраз, применяемых в деловом русском языке в силу того, что все делопроизводство с начала 2000-х гг. велось только на украинском языке.

Во-вторых, нужно было время для разработки новых форм и бланков документов, которые ранее велись на украинском языке и были утверждены по стандартам Украины. К тому же, стали возникать новые виды и формы документов, в связи с реализацией бизнес-процессов на уровне государства.

В-третьих, у большинства сотрудников предприятий, организаций, учреждений появилось непонимание того, как организовать делопроизводство и документооборот в новых условиях. Кто-то стал применять российские стандарты при ведении ДОУ, кто-то продолжал использовать украинские, однако ясность внесло Постановление Совета Министров ДНР «О применении Законов на территории ДНР в переходный период», в котором говорилось, что в связи с отсутствием законодательной базы на территории Донецкой Народной Республики и необходимости постоянного регулирования отношений между субъектами права министерствам и ведомствам ДНР необходимо применять Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Донецкой Народной Республики до вступления в силу Конституции ДНР, в части, не противоречащей Конституции ДНР.

Назовем и другие проблемные вопросы в сфере ДОУ и АД ДНР в период построения государственности: нестабильная и напряженная политическая обстановка; отсутствие опыта построения государственной системы ДОУ, архивного дела, разработки законодательной базы; разрыв связей с научными и образовательными учреждениями Украины; нехватка специалистов «узких» областей знаний в сфере архивного дела вследствие оттока специалистов в течение 2014-2015 гг., разрыва отношений с профильными архивами Украины, вынужденные затраты времени и других ресурсов на переобучение новых специалистов на местах; большая нагрузка на специалистов вследствие ограниченности времени на государственное построение системы ДОУ; ограниченное финансирование материального обеспечения, в том числе разработки новых технологий; отсутствие системы переподготовки и повышения квалификации в

сфере документоведения и архивоведения, распределения выпускников.

В целях повышения эффективности реализации государственной политики в сфере документационного обеспечения, делопроизводства и архивного дела, нормативно-методического обеспечения документационных процессов, организации профессиональной подготовки управленческих кадров, работников служб делопроизводства и архивных подразделений, в Донецкой Народной Республике было создано Главное государственное управление документационного обеспечения и архивного дела ДНР (ГГУДОАД).

ГГУДОАД в пределах своей компетенции осуществляет координацию, руководство и контроль за деятельностью следующих подведомственных организаций, к которым отнесены: специальные уполномоченные органы в сфере документационного обеспечения и архивного дела в городах и районах Донецкой Народной Республики, Государственный архив Донецкой Народной Республики, Государственный архив документов по личному составу Донецкой Народной Республики, ведомственные архивы, Страховой фонд документации, входящей в систему ведения Главного управления.

Обозначим основные задачи при формировании системы ДОУ и АД в ДНР:

1.Основным вопросом является разработка государственной системы документационного обеспечения управления. ГСДОУ рассматривается нами как совокупность принципов и правил, устанавливающих единые требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в органах государственного управления, на предприятиях (объединениях), в учреждениях и общественных организациях.

Единая государственная система делопроизводства (ЕГСД) как нормативный документ была разработана в 1974 г. в бывшем СССР, затем усовершенствована в 1988 г. как ГСДОУ. В настоящее время в Украине она не действует, в Российской Федерации рекомендована к использованию, но фактически ее положения внедряются в практику документационного обеспечения путем разработки и издания стандартов, инструкций по делопроизводству, методик, правил, рекомендаций по различным аспектам делопроизводства, проведения унификации состава и форм управленческих документов и др.

Главная цель ГСДОУ в современных условиях в ДНР — усовершенствовать на единой основе организацию делопроизводства путем внедрения единых форм и методов работы с документами с применением автоматизированных средств.

2. Разработка законодательной базы в сфере ДОУ и АД, принятие законов «Об архивном деле», «О делопроизводстве», «Об электронном документе», «О государственной тайне» и другие. В ДНР приняты Законы «Об информации и информационных технологиях», «О персональных данных», «Об электронной подписи».

В Законе «Об информации и информационных технологиях» определены такие понятия, как «информация», «документированная информация», «информационные технологии», «информационная система», «электронное сообщение», «электронный документ», установлены требования к документированию информации, порядок ограничения доступа к информации, ответственность за правонарушения в сфере информации и информационных технологий, прописаны нормы, регулирующие отношения, которые возникают при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации.

В Законе «Об электронной подписи» даны понятия «электронная подпись», «ключ электронной подписи» и другие, определены виды электронных подписей и принципы их использования, условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью и проч.

Закон «О персональных данных» содержит основные термины категории персональных данных, принципы и условия обработки персональных данных, права субъекта персональных данных, обязанности оператора и другие.

3. Регламентация правил и норм создания документов. На данный момент утверждена Типовая инструкция по делопроизводству в органах государственной власти, органах местного самоуправления Донецкой Народной Республики Постановлением Совета Министров ДНР. В Инструкции представлены понятия категорий «документирование», «делопроизводство», «документ», «документооборот», «реквизит документа», «подлинник документа», «копия документа», «регистрация документа», «номенклатура дел», «дело», «служба делопроизводства», «электронный образ документа»,

«электронный документ», «дело», «служба делопроизводства»; приводятся требования к созданию документов, организации документооборота и отмечены особенности работы с электронными документами в органе исполнительной власти; порядок систематизации и хранения документов в делопроизводстве; порядок подготовки дел к передаче на архивное хранение; дано понятие документального фонда органа исполнительной власти.

Следует отметить, что на данном этапе необходима разработка стандарта по оформлению документов, аналогичного ДСТУ 4163-2003 (Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов) и ГОСТ Р 6.30-2003 (УСД. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов), а также стандарта по построению формуляра-образца документа, аналогичного ДСТУ 3844-99 (Государственная унифицированная система документации. Требования к построению формуляров-образцов) и ГОСТ Р 6.10.5-87 (УСД. Требования к построению формуляра-образца).

4. Разработка унифицированных форм документов, что невозможно без участия различных министерств и ведомств. Например, разработкой форм налоговой отчетности занимается Министерство налогов и сборов, форм финансовых документов — Центральный Республиканский Банк и т.д. Разработка Классификатора управленческой документации аналогичного ДКУД Украины 010-98 и ОКУД РФ 011-93.

5. Определение порядка установления трудовых правоотношений. Работа в этом направлении ведется путем создания нормативно-правовой базы, разработки КЗоТ ДНР, а также форм и бланков кадровых документов, что требует участия других министерств и ведомств. Например, разработкой формы личной карточки занимается Главное управление статистики ДНР. 16 августа 2016 г. Постановлением Совета Министров ДНР «О трудовых книжках» утверждены форма трудовой книжки и форма вкладыша в трудовую книжку, Инструкция о порядке ведения и хранения трудовых книжек, форма книги учета движения трудовых книжек и вкладышей в них».

6. С целью упорядочивания системы кадрового делопроизводства, необходимо принятие Классификатора профессий (в Украине — ДК 003:2010, в РФ — ОК 016-94) с учетом специфики региона, изменений, произошедших в сфере образования и в связи с переходом на новые образовательные стандарты, используя Международную стандартную классификацию профессий.

Наряду с этим необходимо утверждение Квалификационного справочника должностей, дающего описание каждой профессии, должности, перечисленных в Классификаторе профессий, требований и обязанностей к профессиям.

7. Разработка правил хранения документов с определением сроков хранения. На территории ДНР, учитывая Постановление Совета Министров ДНР «О применении Законов на территории ДНР в переходный период», пока остается в действии «Перечень типовых документов, которые образуются в процессе деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, других учреждений, предприятий и организаций, с указанием сроков хранения документов».

8. Стандартизация терминов, используемых в делопроизводстве и архивном деле. Возможно, это будет адаптация действующих стандартов Украины или РФ — ДСТУ 2732:2004 (Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения понятий), ГОСТ Р 7.0.8-2013 (СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения).

9. Регламентация деятельности архивных учреждений ДНР посредством разработки, прежде всего Закона «Об архивном деле» (подготовлен законопроект), а также Правил работы архивных учреждений, Положений об архивных учреждениях и т.д.

В ДНР введены в действие следующие подзаконные акты в сфере АД: Положение о Центральной экспертно-проверочной комиссии при ГГУДОАД; Типовое положение о Центральной экспертной комиссии органа государственной власти; Типовое положение об Экспертной комиссии органа местного самоуправления, государственного предприятия, учреждения, организации, Типовое положение об Архивном отделе районной (городской) администрации; Типовое положение об Экспертно-проверочной комиссии архивных отделов районной (городской) администрации; Типовое положение об архиве органа государственной власти, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации Донецкой Народной Республики.

10. Подготовка кадров в сфере ДОУ и АД, обладающих знаниями основ делопроизводства, архивоведения, информационных технологий в данной сфере, права, менеджмента — бакалавров и магистров документоведения и архивоведения. Подготовку кадров данного направления осуществляет единственная в ДНР кафедра

информационных систем управления ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет», открывшаяся около 40 лет назад.

Немаловажная роль отводится подготовке кадров высшей квалификации в сфере документалистики, документоведения и архивоведения. Планируется открытие в ДНР ученого совета по защитам кандидатских и докторских диссертаций в данной области.

В целях переподготовки, повышения квалификации кадров в области ДОУ и архивного дела в ДНР необходимо создание Центра переподготовки и повышения квалификации, объединяющего усилия ГГУДОАД и кафедры информационных систем управления Донецкого национального университета.

11. Создание условий — технических, материальных, кадровых, методических, правовых — для ведения систем электронного документооборота в органах власти.

Все перечисленные действия необходимо структурировать в соответствии с разработанной концепцией документационного обеспечения и архивного дела (управления документацией) ДНР. Исходя из содержания концепции, направления развития (или приоритеты развития) ДОУ и АД будут формировать стратегию развития данной области.

Важным моментом в стратегическом управлении является разработка приоритетов развития, которые определяются на основе диагностики, с учетом сильных и слабых сторон, выявлении общих и ключевых проблем и поиска оптимальных путей их решения.

К основным положительным сторонам в области документационного обеспечения управления и архивного дела в Донецкой Народной Республике можно отнести:

имеющуюся нормативно-правовую базу, сохранившуюся от Украины, возможность перенимания опыта близлежащих стран СНГ;

наличие опыта работы в структурах ДОУ и архивах Донецкой области у специалистов ДНР по документоведению и архивоведению;

наличие кафедры с 40-летним опытом по подготовке специалистов направления «Документоведение и архивоведение», установление связей с аналогичными кафедрами Луганской Народной Республики и близлежащих образовательных учреждений РФ;

наличие материального обеспечения, в том числе в виде компьютерной техники, информационных систем, баз данных.

Таким образом, направления развития документационного обеспечения управления и архивного дела ДНР должны быть основаны на современной концепции ДОУ и АД, направлены на построение эффективной государственной системы документационного обеспечения управления и архивного дела (управления документацией) путем, прежде всего, разработки законодательной базы, унификации, стандартизации документов, регламентации правил и норм составления, хранения, передачи, использования документов, в том числе электронных.

Необходимыми условиями проведения переформатирования системы ДОУ и АД и ее развития является слаженная работа специалистов по документоведению и архивоведению в ДНР, подготовка новых квалифицированных специалистов, повышение престижности профессии документоведа и архивоведа, разработка методического обеспечения сферы управления документами, создание условий для повышения квалификации специалистов в области документоведения и архивоведения, обеспечение прозрачности работы, в том числе в плане разработки законодательной базы, налаживание связей со структурами государственного управления в сфере ДОУ и архивного дела, вузами соответствующих направлений подготовки и научными институтами для координации работы, повышения квалификации и использования опыта РФ, Республики Беларусь и других близлежащих стран СНГ в данной области.

Целью развития системы ДОУ и АД в ДНР является оптимизация всех бизнес-процессов, прежде всего, государственного управления, что позволит принимать эффективные решения и будет способствовать государственному строительству Донецкой Народной Республики.

Список литературы

1. Балибардина Г.И. Документоведение и документационное обеспечение управления: Учебно-методическое пособие. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2002. — 77 с.

2. Делопроизводство (Организация и технологии документационного обеспечения управления): Учебник для вузов / Кузнецова Т.В., Санкина Л.В., Быкова Т.А. и др. Под ред. Т.В. Кузнецовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 359 с.

3. Борисов А.Б. Большой экономический словарь / Авт. и сост. А.Б. Борисов. 2-е изд. — М.: Кн. мир, 2006. — 860 с.

References

1. Balibardina G. I. Dokumentovedenie i dokumentacionnoe obespechenie upravlenija: Uchebno-metodicheskoe posobie [Document science and document support of management: A study guide], Volgograd: Izd-vo VolGU publ., 2002, 77 p..

2. Deloproizvodstvo (Organizacija i tehnologii dokumentacionnogo obespechenija upravlenija). Uchebnik dlja vuzov [Record management: Organization and technologies of document support of management: A college textbook]. Moscow, JuNITI-DANA publ., 2001, 359 p.

3. Borisov A.B. Bol'shoj jekonomicheskij slovar' Avt. i sost. A.B. Borisov [Great economic dictionary. Comp. by A.B. Borisov]. Moscow, Kn. mir publ., 2006, 860 p.

About author

Mashchenko Natalya Evgenievna, PhD in Economics, assistant professor at the Donetsk National University, Donetsk, Donetsk People's Republic, +38-050-972-84-08, maschenko_n@mail.ru

Сведения об авторах

Мащенко Наталья Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент Донецкого национального университета, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, +38-050-972-84-08, maschenko_n@mail.ru

You can read completely article in the russian historic-archival magazine “The Herald of

an Archivist". Read more about terms of subscription here .

Полностью материал публикуется в российском историко-архивоведческом журнале ВЕСТНИК АРХИВИСТА. Ознакомьтесь с условиями подписки здесь .