Тема 3. ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. *Организационная документация*
2. *Распорядительные документы*

Деятельность всех учреждений фиксируется в разного вида документах. Попытка определения видов документов, в том числе и организационно-распорядительных, сделана в приложениях к Основным положениям Единой государственной системы делопроизводства, а виды распорядительных документов рассмотрены в Юридическом энциклопедическом словаре. В своей деятельности учреждения руководствуются наряду с актами органов государственной власти и государственного управления положениями, уставами, правилами. Согласно действующему законодательству органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации издают следующие документы: решения, указы, распоряжения, постановления, приказы, указания, инструкции. На территориях краев и областей издаются постановления, распоряжения главы администрации и его заместителей. Такие же документы издаются в районных (городских) администрациях. Органы представительной власти принимают решения.

1. Организационная документация

Все государственные, муниципальные, частные предприятия, общественные объединения действуют на основе устава.

Устав — это свод правил, регистрирующих деятельность организаций, учреждений, обществ и граждан, их взаимоотношения с другими организациями и гражданами, права и обязанности в определенной сфере государственной или хозяйственной деятельности. Существуют, например, Устав добровольного спортивного общества, Устав акционерного общества, Устав товарищества с ограниченной ответственностью и т.д. Отдельно следует выделить уставы, определяющие организацию той или иной сферы деятельности Вооруженных Сил РФ (Строевой устав, Дисциплинарный устав и т.д.).

Общие уставы утверждаются высшими органами государственной власти и управления, а уставы общественных организаций принимаются и утверждаются их съездами. Уставы государственных предприятий и учреждении утверждаются их вышестоящими органами (министерствами, ведомствами). Уставы муниципальных предприятий утверждаются районными (городскими) администрациями, частных соответствующими владельцами, коллективами и регистрируются в областных, краевых, городских и районных администрациях.

В оформлении уставов должны присутствовать следующие реквизиты: наименование министерства, наименование организации, вид документа, индекс, дата, место издания, гриф утверждения (в случае частного предприятия указать, кем оно зарегистрировано). В реквизите «текст» необходимо предусмотреть такие разделы, как общие положения, основные функции, права и обязанности, руководство, взаимоотношения и связи, производственно-хозяйственная, коммерческая деятельность, имущество и средства, контроль, проверка и ревизия, реорганизация или ликвидация. В зависимости от формы частной собственности (товарищество с ограниченной ответственностью, акционерное общество закрытого либо открытого типа и т.д.) разделы в тексте изменяются, добавляются. Включаются, например, такие разделы, как уставной капитал, акции и ценные бумаги, распределение прибыли, формирование фондов и т.д. После текста ставится подпись руководителя.

Образцы уставов и других учредительных документов приведены в прил. 3.1—3.6.

Положение — это нормативный акт, устанавливающий порядок образования, структуру, функцию, компетенцию, обязанности и организацию работы системы государственных

органов (таковы общие положения о министерствах РФ), одного органа (например, Положение о государственной автомобильной инспекции, Положение об общем отделе администрации области и т.д.) либо структурного подразделения (комиссии, группы). В отдельную группу следует выделить положения, регулирующие совокупность организационных, трудовых и других отношений по конкретному вопросу (например, Типовое положение о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях; наиболее многочисленны разновидности положений о проведении конкурсов, смотров и т.д.).
Положения бывают типовые и индивидуальные. Типовые разрабатываются для системы учреждений и предприятий. В текст положения необходимо включить такие разделы, как общая часть (преамбула), основные функции, права, порядок образования и организации работы и др. в зависимости от характера положения.

В формуляр-образец положения входят следующие реквизиты: наименование министерства, ведомства, наименование организации, наименование структурного подразделения, дата, индекс, наименование вида документа, место издания, гриф утверждения, заголовок к тексту, текст, подпись, отметка о согласовании. Образцы положения даны в прил. 3.7—3.8.
Уставы и положения являются сложными документами. Их структура и содержание, как правило, определяются учреждениями-разработчиками.
Инструкция — это правовой акт, издаваемый органом государственного управления (или утверждаемый его руководителем) в целях установления правил, регулирующих организационные, научно-технические, технологические, финансовые и иные специальные стороны деятельности учреждений, организаций, предприятий (их подразделений и служб), должностных лиц и граждан*. Инструкции издаются также в целях разъяснения и определения порядка применения законодательных актов и распорядительных документов (например, приказов).
Заголовок инструкции должен четко очерчивать круг вопросов, объектов и лиц, на которые распространяются ее требования (например, «Инструкция о ведении делопроизводства в аппарате администрации Новосибирской области», «Должностная инструкция инспектору по контролю...).
Текст инструкции разбивается по определенной логической схеме на разделы, пункты и подпункты. Как правило, инструкция начинается с раздела «Общие положения», в котором указываются цели ее издания, область распространения, порядок ее применения и другие сведения общего характера. Инструкция является документом постоянного или длительного действия (до замены ее новой).
Поскольку текст инструкции носит характер указания, в ней рекомендуются четкие формулировки со словами, имеющими распорядительное значение, типа «должен», «следует», «необходимо», «имеет право», «не допускается», «рекомендуется», «запрещается» и т.д. Текст инструкции излагается от третьего лица (например: «Руководители или по их поручению другие должностные лица государственных органов, предприятий, учреждений и организаций должны систематически анализировать, обобщать предложения, заявления, жалобы граждан, содержащиеся в них практические замечания...»), или в безличной форме (например: «Повторным предложениям, заявлениям, жалобам граждан при их поступлении присваивается очередной регистрационный индекс, в соответствующей графе регистрационно-контрольной карточки указываются регистрационные индексы первого предложения, заявления, жалобы...»).
Инструкция оформляется на общем бланке. Она утверждается специальным распорядительным актом или непосредственно руководителем. На инструкции может быть сделана пометка о том, что она является приложением к распорядительному

документу. При утверждении инструкции распорядительным документом (приказом, распоряжением и т.д.) в нем устанавливается срок введения инструкции, перечисляются необходимые организационные мероприятия, указываются ответственные исполнители. Если в тексте распорядительного документа не указан срок введения инструкции, таковым считается день подписания и регистрации документа.

Так, например, в распоряжении главы администрации Новосибирской области от 01.03.93 № 90~р «Об утверждении Инструкции по делопроизводству* присутствует такой текст:

«В целях упорядочения работы с документами, совершенствования делопроизводства в аппарате администрации области:

1. Утвердить Инструкцию по делопроизводству в аппарате администрации области.
2. Общему отделу администрации (Кирсанова М.В.) обеспечить методическое руководство организацией делопроизводства в аппарате администрации и установить контроль за соблюдением требований Инструкции».

2. Распорядительные документы

Одна из форм исполнительно-распорядительной деятельности организаций, учреждений, предприятий — издание распорядительных документов, посредством которых решаются важнейшие вопросы управления. В соответствии с действующим законодательством и компетенцией органы управления издают следующие распорядительные документы: администрации предприятий (объединений), учреждения, организаций — приказы, инструкции, указания; кооперативные организации — решения; общественные организации — постановления, распоряжения.

Решения, постановления и приказы издают во всех случаях, когда необходимо принять нормативный или индивидуальный акт по основным вопросам компетенции организации. Распоряжения, указания издаются по оперативным вопросам и для организации исполнения постановлений, решений и приказов.

Постановление принято определять как «правовой акт, принимаемый высшими и некоторыми центральными органами коллегиального управления в целях разрешения наиболее важных и принципиальных задач, стоящих перед данными органами, и установления стабильных норм правил поведения*. Однако в законах «О краевом областном Совете и краевой областной администрации» и «О местном самоуправлении» постановление определено как правовой акт, издаваемый главой администрации (на правах единоначалия). Это сама жизнь внесла коррективы в определение сути и видов данного документа.

Образцы постановления и выписки из постановления даны в прил. 3.9-3.11.

Решение как распорядительный документ является правовым актом, принимаемым коллегией министерства или ведомства, научным советом и т.д.

Распоряжение -— акт управления государственного органа, имеющий властный характер, изданный в рамках присвоенной должностному лицу, государственному органу компетенции, имеющий обязательную силу для граждан и организаций, которым это распоряжение адресовано. Распоряжения являются подзаконными актами и делятся на две группы: распоряжения общего, длительного действия и распоряжения, касающиеся конкретного вопроса, отдельного случая. Распоряжения издают правительство, министерства, ведомства, администрации краев, областей, городов, районов, администрации предприятий, учреждений в пределах прав, предоставленных им законами РФ.

Образцы распоряжения и выписки из распоряжения приведены в прил. 3.12-3.14.

Указание — распорядительный документ, издаваемый министерствами, ведомствами, организациями преимущественно по вопросам информационно-методического характера, а также вопросам, связанным с организацией исполнения приказов, инструкций и других актов. Право подписи указаний делегируются руководителем своим заместителям или руководителям подразделений в пределах их компетенции. Подготовка и оформление

указаний проводятся в соответствии с установленным порядком подготовки и оформления приказов.

Распорядительная часть указания начинается словами «Предлагаю» («Обязываю»). Указания нумеруются по порядку в пределах календарного года.

Приказ — правовой акт, издаваемый руководителями министерств, ведомств, отделов, управлений, учреждений, объединений, организаций, предприятий, действующими на основе единоначалия. Приказ издается для решения основных оперативных задач, стоящих перед данным органом. По юридической природе приказ может быть нормативным актом управления, содержащим нормы права, реализующие определенные сферы общественных отношений, и актом применения норм права (например, приказ о назначении на должность).

Приказ является самым распространенным видом распорядительного документа, применяемого в практике управления. Он издается по вопросам создания, ликвидации, реорганизации учреждений или их структурных подразделений, утверждения положений, инструкций, правил и тому подобных документов, требующих утверждения, организации, предприятия, а также по кадровым вопросам приема, перемещения, увольнения работников и т.д. Посредством приказа руководитель ставит перед работниками основные задачи, указывает пути решения принципиальных вопросов. Приказ обязателен для всех работников данной организации или отрасли. В отдельных случаях приказ может касаться широкого круга организаций и должностных лиц независимо от их подчиненности.

Образцы приказа и выписки из приказа даны в прил. 3.15-3.16.

Все распорядительные документы должны строго соответствовать закону, ни один из них не может содержать положений, противоречащих закону.

Основные виды распорядительных документов подготавливаются в целом аналогично. Это достаточно сложный процесс, различия же возникают на конечной стадии оформления документов, отражающей результат коллегиальной деятельности (в случае постановлений и решений) и единоначалия (в случае постановлений, распоряжений, приказов, указаний).

Можно выделить три стадии подготовки распорядительного документа. Это изучение существа вопроса и подготовка проекта документа: стадия обсуждения и принятия документа на заседаниях коллегиального органа (в случае постановлений, решений); согласование документа и его подписание.

Процедура составления и оформления распорядительного документа конкретного учреждения может быть описана в инструкции по делопроизводству или в устанавливающей порядок работы с документами.

Подготовка проекта распорядительного документа может быть поручена одному или нескольким структурным подразделениям или отдельным должностным лицам. При разработке проектов сложных и больших распорядительных документов могут создаваться рабочие группы. Главное условие, обеспечивающее высокое качество документа, — достаточная компетентность лиц, его готовящих. Чем выше уровень составляемого документа, тем выше требования, предъявляемые к его составителям (профессионализм, глубина знания вопроса, общий культурный уровень, умение четко излагать мысли). Юридическим основанием разработки распорядительного документа могут быть издание документа органами власти и управления, конкретное поручение вышестоящего органа, необходимость осуществления исполнительной и распорядительной деятельности для решения задач, возложенных на учреждение.

Подготовка проекта распорядительного документа требует сбора необходимой информации по существу поставленного вопроса. Для этого используют различные информационно-справочные документы: отчеты, справки, докладные и объяснительные записки, акты, служебную переписку. Собрав и изучив необходимые материалы, получив полную ясность по существу вопроса, четко определив цель издания распорядительного документа, приступают к составлению его проекта. Внимание следует сконцентрировать

прежде всего на формулировании основных положений конкретного решения. Сначала это делают вчерне, а затем редактируют и уточняют части в порядке согласования.
Текст распорядительного документа чаще всего состоит из двух взаимозависимых частей: констатирующей и распорядительной. Констатирующая часть является введением в существо рассматриваемого вопроса и предназначена для того, чтобы объяснить, чем вызвано распоряжение. В ней могут быть перечислены факты, события, дана их оценка. Нередко в констатирующей части дается пересказ акта вышестоящего органа, во исполнение которого издается данный распорядительный документ. В этом случае указываются вид акта, его автор, полное название (заголовок), номер и дата, т.е. приводятся все поисковые (ссылочные) данные. Констатирующая часть не обязательна, она может и отсутствовать, если нет необходимости давать разъяснения. Основную нагрузку в распорядительных документах несет распорядительная часть, которая излагается в повествовательной форме. В зависимости от вида документа она начинается словами «постановляет» в коллегиальном постановлении, «решает» («решил») — в решении, «предлагаю» — в распоряжении, «приказываю» — в приказе. I Вид распорядительного документа предопределяет и характер изложения его текста. Слова «постановляет, «решает» («решил»), «предлагаю», «приказываю» печатаются прописными буквами или строчными вразрядку, они зрительно выделяются и таким образом отделяют констатирующую часть документа от распорядительной, Располагаются эти слова в отдельной строке, начиная от нулевого положения табулятора. В постановлениях или решениях коллегиального органа перед словами «постановляет», «решает» указывают его название, например:
Коллегия РЕШАЕТ
Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ
Затем с новой строки с абзаца следует текст постановляющей части. К формулировкам этой части документа предъявляются особенно жесткие требования. Формулировки должны быть конкретными, не противоречить по смыслу ранее изданным распорядительным документам, четкими, ясными, не допускающими раз-; личных толкований. В них следует избегать неконкретных выражений типа «поднять», «повысить», «усилить», «улучшить», «принять меры», «активизировать» и т.д., поскольку сформулированные таким образом поручения расплывчаты, проверка их выполнения затруднительна. Если распорядительная часть предполагает различные по характеру действия и нескольких исполнителей, она делится на пункты, которые нумеруются арабскими цифрами. В каждом пункте указываются исполнитель (организация, структурное подразделение, конкретное должностное лицо, например, в приказах), предписываемое действие и срок исполнения. Исполнитель указывается в дательном падеже. Можно указывать и обобщенно, например, «директорам заводов», «руководителям архивов». Предписываемое действие выражается глаголом в неопределенной форме «подготовить», «зачислить», «организовать», «обеспечить», «возложить», «разработать» и т.д. Срок исполнения должен быть реальным, соответствовать объему предполагаемых работ.
Следует учитывать время доведения информации до конкретных исполнителей. Распорядительный документ может иметь общий для всех пунктов срок исполнения. Однако чаще срок исполнения устанавливается для каждого задания в отдельности. В конце текста распорядительного документа помещается перечень документов, утративших силу или подлежащих изменению с изданием данного акта. Последним пунктом в приказах, решениях, распоряжениях указывается лицо, на которое возлагается контроль за исполнением документа. Распорядительные документы могут иметь приложения, ссылки на которые даются в соответствующих пунктах текста, реквизит «приложение» после текста распорядительных документов самостоятельно не оформляется.

Текст распорядительного документа должен иметь заголовок. Заголовок начинается с предлога «о» («об») и формируется при помощи отглагольных существительных (например «О назначении...», «Об утверждении...», «О введении...», «О создании...») или существительных, указывающих на предмет (например, «Об итогах...», «О мерах...») Для типовых управленческих ситуаций, требующих издания приказа: о создании, реорганизации, ликвидации учреждений, организаций и предприятий, о распределении обязанностей между руководством, о внесении изменений в положение (устав), структуру, штатную численность и штатное расписание аппарата управления, в должностные инструкции, о переходе на новый режим (работы) — созданы унифицированные формы документов, в которых предопределен не только состав, но и порядок расположения информации*. Унифицированную форму имеют также кадровые приказы о приеме на работу, перемещении, переводе на другую работу, освобождении от должности, вынесении поощрений, наложении дисциплинарных взысканий, изменении фамилии**.

Подготовив текст распорядительного документа, приступают к его оформлению. Распорядительные документы оформляются на общем бланке формата А4. В состав реквизитов входит Герб РФ, наименование ведомства, наименование учреждения, название вида документа, дата, индекс (номер), место составления, заголовок, текст, подпись (подписи), отметки о согласовании.

Завершающим этапом работы с проектами распорядительных документов является их согласование и подписание. Проект до подписания подлежит согласованию с заинтересованными учреждениями, а также со структурными подразделениями или должностными лицами, которых он касается. Согласование осуществляется путем визирования или проставления грифа согласования. Так, проект приказа, решения, распоряжения визируется составителем проекта и руководителем структурного подразделения, вносящего проект, всеми указанными в проекте исполнителями, должностными лицами, ответственными за исполнение документа в целом, юрисконсультом. Проекты документов, исполнение которых требует финансового обеспечения, обязательно согласовываются с финансовыми органами или службами. Виза юрисконсульта свидетельствует о соответствии документа законодательным и нормативным актам, а также о соответствии отдельных формулировок специальным требованиям некоторых органов (например, суда, прокуратуры, органов здравоохранения).

Согласование проводит структурное подразделение или лицо, готовившее проект распорядительного документа. Визы или гриф

: согласования, как правило, проставляются на первом экземпляре проекта. В случае несогласия с проектом пишут мотивированное заключение. Перед подписанием проект еще раз тщательно выверяется. При этом особое внимание следует обратить на проверку цифровых данных, фамилий, имен, отчеств.

Проекты распорядительных документов, принимаемых коллегиальными органами (постановлений и решений), обсуждаются и

принимаются на заседаниях. В ходе обсуждения в них можно вносить поправки и дополнения. Доработанные проекты выносятся на утверждение на следующее заседание.

Полностью подготовленные проекты документов представляются на подпись. Приказы и распоряжения подписываются руководителем или его заместителем. Постановления и решения должны иметь две подписи: председателя и секретаря (управляющего делами) коллегиального органа. Подписывается первый экземпляр документа, изготовленный на бланке. Распорядительные документы вступают в силу с момента их подписания или доведения до сведения исполнителя. В ряде случаев срок вступления в силу и срок действия акта управления указываются в самом документе.