

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Прикладная экономика»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент, главный специалист-
эксперт Гострудинспекции в
Челябинской области
_____ М.А. Мозерова
_____ 2019 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой,
д.э.н., доцент
_____ Т.А. Худякова
_____ 2019 г.

Анализ и совершенствование системы хранения документов
Государственной инспекции труда в Челябинской области

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ – 46.03.02.2019.120/59. ПЗ ВКР

Руководитель работы,
д.т.н., профессор
_____ С.В. Алюков
_____ 2019 г.

Автор работы
студент группы ЭУ-465
_____ Н.Л. Цижмовска
_____ 2019 г.

Нормоконтролер,
старший преподаватель
_____ М.Г. Трубева
_____ 2019 г.

АННОТАЦИЯ

Цижмовска Н.Л. Анализ и совершенствование системы хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.– Челябинск:ЮУрГУ, ЭУ-465,84с.,8 ил.,5 табл., библиогр. список – 76наим., 1 приложение, 16 л. раздаточного материала ф. А4

Выпускная квалификационная работа выполнена с целью совершенствования системы хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.

В дипломном проекте проанализирована система документационного обеспечения управления, нормативно-правовая база и организация хранения документов учреждения. На основе чего были обозначены основные проблемы.

Разработаны предложения по усовершенствованию системы хранения через изменение инструкции по делопроизводству и техническому улучшению архивного помещения.

Произведено обеспечение требований безопасности, рассчитаны затраты на качество и обоснована экономическая оценка от внедрения результатов дипломного проекта.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 АНАЛИЗ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ	6
1.1 Характеристика государственного учреждения.....	6
1.2 Видовой состав документов и их оформление.....	10
1.3 Организация документооборота Государственной инспекции труда в Челябинской области	17
1.4 Организация хранения и использования документов.....	27
2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ	35
2.1 Тенденции развития системы хранения в России.....	35
2.2 Международный опыт совершенствования системы хранения документов.....	39
3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	48
3.1 Совершенствование локальной нормативной базы	48
3.2 Создание электронного архива	55
3.3 Повышение качества организации хранения.....	59
3.4 Экономическая целесообразность	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	75
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Номенклатура дел группы кадров	84

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы объясняется плановым переходом всех государственных учреждений на электронный документооборот [18, 11]. Так, Государственная инспекция труда в Челябинской области проводит данную работу на основании приказа Федеральной службы по труду и занятости от 01.12.2017 № 695 «Об утверждении Плана-графика перехода Федеральной службы по труду и занятости на использование отечественного офисного программного обеспечения на период 2017-2018 годов и на плановый период до 2020 года» [19].

Чтобы более точно осознавать значение перехода, необходимо понимать, что подразумевает под собой слово «переход». В толковом словаре русского языка оно определено, как «момент, где одно, постепенно изменяясь, становится качественно другим» [29]. Исходя из данного понятия становится очевидным, что переход на чем-то основывается. Так и электронный документооборот, в том числе и электронное хранение документов, закончивших делопроизводство, основывается на бумажном документообороте.

Однако, в настоящее время организация хранения электронных документов не закреплена законодательно [30]. Так, например, признание электронного дубликата равнозначному документу на бумажном носителе находится лишь в проекте, который внесли 1 марта 2019 года и на данный момент он рассматривается Советом Государственной думы в первом чтении [28]. Всё это приводит к невозможности перехода на полноценный электронный документооборот в государственных учреждениях, которые являются самыми негибкими и традиционными в делопроизводстве.

Таким образом, несмотря на достаточно большое количество программ по внедрению электронного документооборота в государственные органы власти, их введение на данном этапе развития законодательной базы невозможно. Вместе с тем не стоит забывать, что бумажное документационное обеспечение управления необходимо постоянно совершенствовать, улучшая его эффективность для

дальнейшего более мягкого перехода на электронный документооборот. Особенно это касается архивного дела, которое не только в бумажном делопроизводстве является самым проблемным местом, но и, как видно из вышесказанного, в электронном документообороте тоже.

Цель работы – совершенствование системы хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.

Задачи работы:

- анализ системы документационного обеспечения управления;
- определение нормативно-правовой базы хранения документов;
- изучение тенденций развития системы хранения документов и дел в России и за рубежом;
- выявление экономически эффективного пути совершенствования системы организации хранения для Государственной инспекции труда в Челябинской области.

Объект работы – система хранения документов в государственном учреждении.

Результаты работы рекомендуется использовать при совершенствовании системы хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.

1 АНАЛИЗ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1 Характеристика государственного учреждения

Государственная инспекция труда в Челябинской области (далее – Инспекция) является территориальным органом Федеральной службы по труду и занятости, осуществляющая функции по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Образована Гострудинспекция 29 декабря 1994 года при управлении по труду и социальным вопросам администрации Челябинской области [31]. Руководителем назначили А.А. Короткова. В состав входило четыре округа: Магнитогорский, Златоустовский, Кыштымский и Челябинский. Они были прикреплены к административно-территориальным единицам, что позволяло лучше контролировать исполнения законодательства об охране труда.

Первым сектором, образованным после создания Инспекции, был сектор машиностроения. Его возглавил Николай Павлович Ключко. Именно он заложил основополагающие принципы работы при осуществлении проверок деятельности организаций и защите прав граждан.

В 1995 году формируется группа строительства, транспорта и энергетики [32] под руководством Гавриловым Владимиром Василевичем и группа надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Российской Федерации в организациях и учреждениях непромышленной сферы [33] (учреждения здравоохранения, культуры, образования и науки, малый и средний бизнес, коммунальные службы и другие сферы) под руководством Чунихиним Владимиром Антоновичем.

Сектор агропромышленного и лесного хозяйства образовался одним из последних – в результате более позднего перехода в Инспекцию технических инспекторов труда из профсоюза агропромышленного комплекса Челябинской области [34]. Возглавил сектор А.Е. Дегтярев. В последующем, сектору дополнительно передается мелкорозничная и оптовая торговля.

В 1999 году Государственная инспекция труда была включена в структуру министерства труда и переименована в Государственную инспекцию труда в Челябинской области. В этом же году был создан отдел государственной гражданской службы и информационно-правового обеспечения. Он взаимодействовал с органами исполнительной власти Челябинской области, прокуратурой области, общественными объединениями и организациями, а в части правового обеспечения с хозяйствующими субъектами.

Отдел, существующий и в настоящее время, осуществляет правовое, информационное и документальное обеспечение деятельности Инспекции, производит обобщение статистических и информационных материалов, предоставляемых отделами, обеспечивает управление техническими и информационными ресурсами и взаимодействует со средствами массовой информации.

В 2009 году в целях оптимизации структуры и повышения деятельности Инспекции отдел организационно-правового обеспечения переименовывается в отдел информационно-правовой деятельности [35].

В 2005 году происходит объединение угольного и металлургического сектора в горно-металлургический. В состав работников набираются технические инспекторы труда, работавшие в профсоюзах и имеющие высокий профессиональный уровень и богатый опыт. Как правило, именно в этом секторе показатели работы выше, чем средние показатели по всей Гострудинспекции. Что не удивительно, ведь Челябинская область является ведущей по масштабам производства черной металлургии.

Неизменным остается основной стиль работы Гострудинспекции – всегда в своей работе строго следовать принципам законности, объективности, независимости, гласности и, конечно, уважение, защита и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время руководителем Государственной инспекции труда в Челябинской области и главным инспектором труда является Шишмаков Павел Борисович. Заместитель руководителя (по правовым вопросам) Государственной инспекции труда в Челябинской области – Жарикова Ирина Вячеславовна и заместитель руководителя (по охране труда) Государственной инспекции труда в Челябинской области – Куликов Александр Анатольевич. Структура Инспекции представлена на рисунке 1.

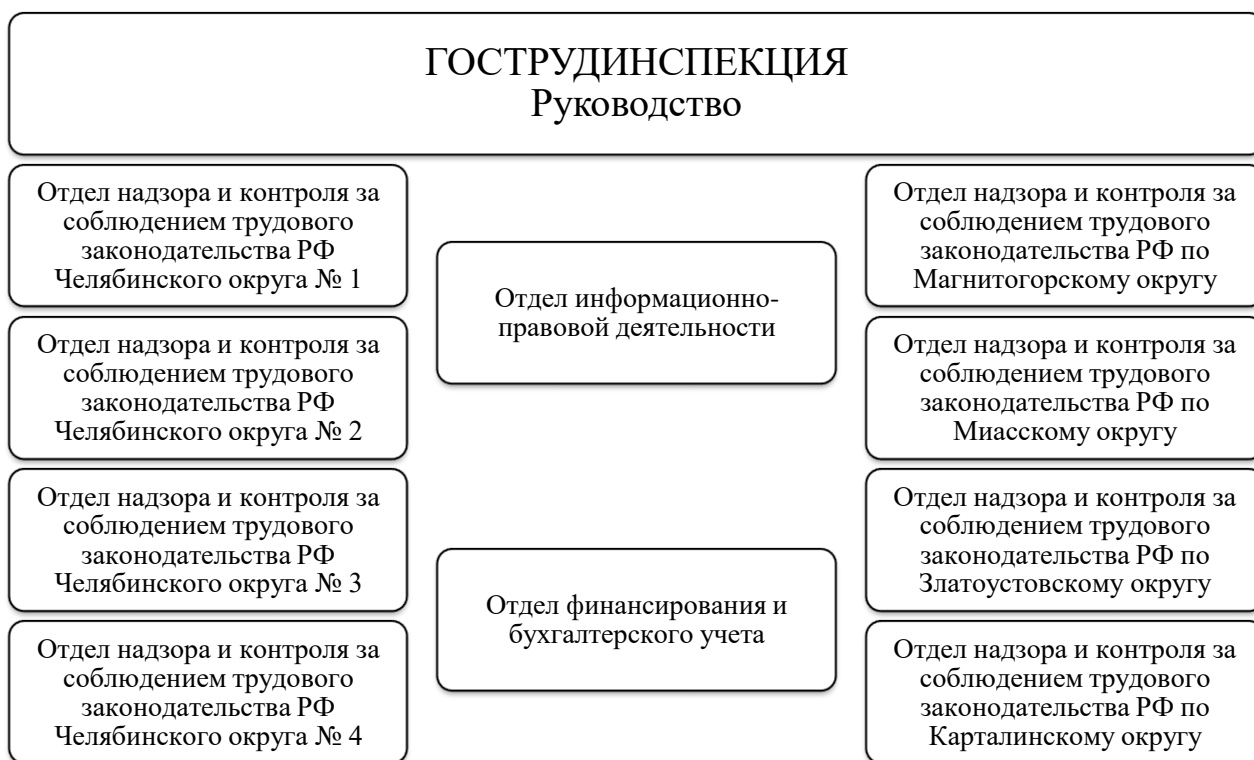


Рисунок 1 – Структура Государственной инспекции труда в Челябинской области

Каждый отдел состоит из не менее чем пяти сотрудников. Четыре отдела (Магнитогорский, Миасский, Златоустовский и Карталинский) расположены за территорией города Челябинска, непосредственно на обозначенной территории. То есть в административных центрах округов: городе Магнитогорск, городе Миасс, городе Златоуст и городе Карталы. Численность каждого отдела

варьируется от пяти до восьми и включает трех инспекторов, персонал по охране и обслуживанию здания, водителя.

В отделе надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства РФ Челябинского округа входят: начальник отдела (главный государственный инспектор), два-четыре государственных инспектора, секретарь и водитель (не везде).

Самый многофункциональный отдел – это отдел информационно-правовой деятельности. В его состав включено три рабочие группы, представленные на рисунке 2.

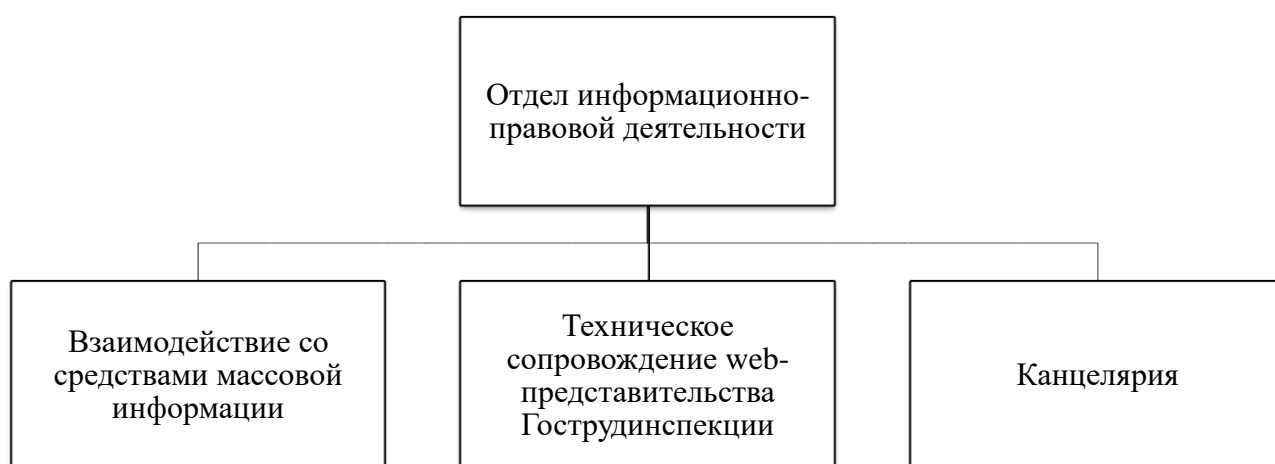


Рисунок 2 – Структура отдела информационно-правовой деятельности

Именно канцелярия отвечает, непосредственно, за документационное обеспечение управления Инспекции. Данная группа состоит из двух сотрудников. Ответственность за организацию хранения несет один сотрудник, должность которого старший специалист второго разряда.

Отдел финансирования и бухгалтерского учета консультирует по вопросам, связанным с оплатой труда, и выполняет административную функцию по учету штрафов за нарушение трудового законодательства в Российской Федерации.

Так, в инспекции штатная численность сотрудников равна 70. Но в последнее время наблюдается большая текучесть кадров среди инспекторов.

Инспекция в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными

законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, индивидуальными правовыми актами Роструда, а также своим Положением.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что за 25 лет своей работы инспекция проделала огромную работу. Всё начиналось с нуля, отсутствовали не только материально-техническое обеспечение, но и практический опыт надзорно-контрольной работы в сфере охраны труда. Со временем, благодаря руководителям и целеустремленным работникам Инспекция совершенствовалась. Было решено множество проблем и некоторые новшества в сфере охраны труда, которые вводились в Челябинской области, были применены повсей России.

1.2 Видовой состав документов и их оформление

Любое управленческое решение основывается на информации, которая должна быть зафиксирована на носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать, то есть она должна быть документом [24]. Основываться можно и на одном документе, но для более полного представления реального положения, необходимы разнообразные, например, такие как статистика, договор, служебная записка и другие. Тем самым позволяя рассмотреть конкретный вопрос (проблему) с разных сторон. Как итог происходит создание и накопление большого количества различных видов документов.

В Инспекции система организационно-распорядительной документации [36] составляет одну из частей документопотока и не является основной. Остальные группы документов прописывает инструкция по делопроизводству Государственной инспекции труда в Челябинской области и включает:

– организационные документы: положение о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда в Челябинской области и положения о структурных подразделениях, свидетельство, инструкции, правила;

– распорядительные документы: приказы по основной деятельности, распоряжения, решения, протоколы;

– информационно-справочные документы: справки, акты, статистические сведения, отчеты;

– внутренние служебные документы: служебные записки, докладные записки, объяснительные записки;

– документы по личному составу: приказы по личному составу, трудовые договоры, трудовые книжки, личные карточки, лицевые счета по зарплате, личные дела;

– документы по обращениям граждан: предложения, заявления, жалобы и документы по их рассмотрению.

Распоряжения и указания по основной деятельности – документы, издаваемые руководителем Инспекции или его заместителями по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам организационно-оперативного управления деятельностью Инспекции и его отделов[22].

Приказ – правовой акт, издаваемый руководителем Инспекции на правах единоначалия и в пределах компетенции, определенной Положением о Государственной инспекции труда в Челябинской области. Приказами оформляются решения по оперативным, организационным, кадровым и другим вопросам работы Инспекции. Приказы подразделяются на три группы:

- по основной деятельности,
- по личному составу сотрудников,
- по командировкам.

Протокол – документ, в котором фиксируется ход обсуждения вопросов и принятие решений на собраниях, совещаниях и заседаниях коллегиальных

органов Инспекции или по результатам переговоров [22]. Протоколированию подлежат совещания при руководителе Инспекции, его заместителях, конкурсных, аттестационных комиссий, общественных организаций, конференций, симпозиумов и других переговоров с представителями сторонних организаций.

Служебная записка – обобщенное название управленческого документа, который служит средством общения между отделами для передачи служебной информации [37].

Докладная записка – это документ, адресованный руководителю и информирующий руководство об имевших место событиях, фактах, явлениях, сложившейся ситуации, требующих принятия решения[38].

Справка – документ, содержащий текстовую и (или) табличную обобщенную информацию по какому-либо определенному вопросу, о состоянии дел, характерные показатели, описание и подтверждение тех или иных фактов и событий [39].

В Инспекции выделяют две группы справок:

- содержащие информацию о фактах и событиях служебного характера;
- выдаваемые заинтересованным гражданам и учреждениям, удостоверяющие какой-либо юридический факт.

Акт – документ, составленный несколькими лицами и подтверждающий установленный факт, событие, действие. Дата и местосоставления, проставляемые в акте, должны соответствовать дате и месту актируемого события [42].

Телефонограмма – обобщенное название различных по содержанию документов, выделяемых способом передачи текста по телефону, записываемая получателем. Используется для передачи срочных распоряжений, извещений, сведений, приглашений на совещания и тому подобное [44].

Для передачи телефонограмм рекомендуется:

- передавать только краткую и срочную информацию;
- проверять правильность записи повторным чтением;

- текст не должен содержать более 50 слов;
- при передаче нескольким адресатам прилагать список организаций и номера телефонов, по которым ее передают.

Основные правила приема, учета, подготовки, оформления, размножения (тиражирования), контроля исполнения, хранения и использования документов Государственной инспекции труда в Челябинской области закреплены в инструкции по делопроизводству, которая разработана в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [13], Инструкцией по делопроизводству Федеральной службы по труду и занятости (приказ Роструда от 28.09.2007 № 219) [22], ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», разработаны на основе федеральных законов [25], актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В своей деятельности Инспекция использует следующие бланки:

- угловой бланк письма Инспекции (рисунок 3);
- угловой бланк письма Руководителя Инспекции;
- бланк приказа.

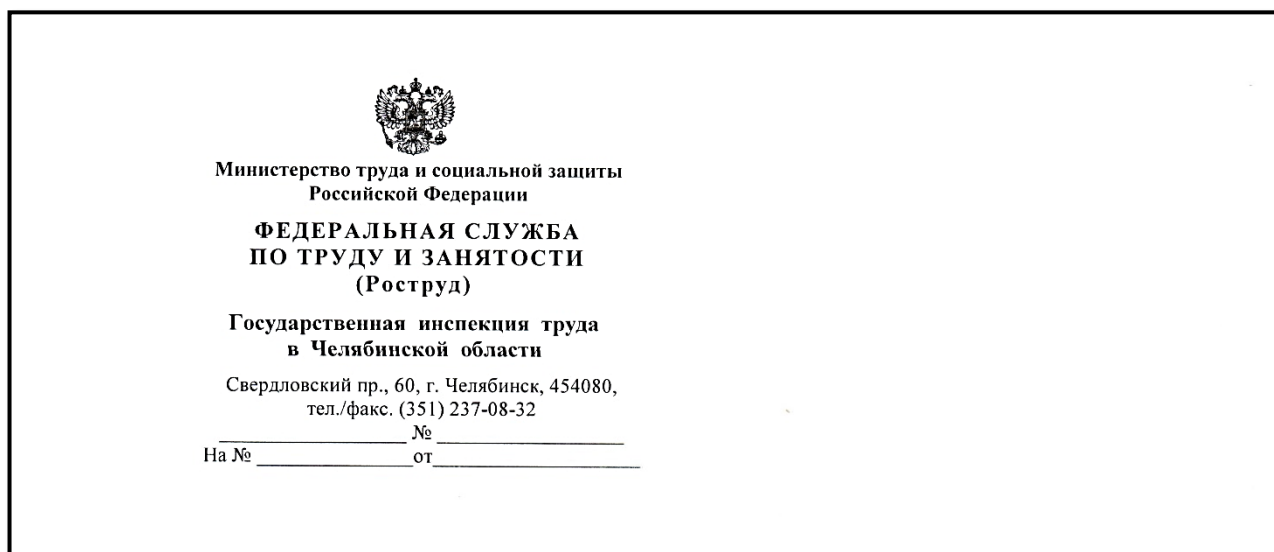


Рисунок 3 – Угловой бланк письма Инспекции

На фирменном бланке оформляются распоряжения, указания, выписки из протоколов, а также документы, предназначенные для отправки.

Каждый документ в Государственной инспекции труда оформляется с использованием шрифта Times New Roman размером № 12 (для оформления табличных материалов), 13, 14, 15, через 1; 1,5; 2 интервала и должен иметь поля соответственно:

- 20 мм – левое;
- 10 мм – правое;
- 20 мм – верхнее;
- 20 мм – нижнее.

Данное оформление не противоречит новому ГОСТу Р 7.0.97-2016 [26], которое было принято взамен ГОСТ Р 6.30-2003 [25]. Однако, если документ долговременного хранения, то левое поле должно быть 30 мм – это не прописано в инструкции.

Далее проанализируем состав и оформление реквизитов в сравнении с новым ГОСТом, упомянутым выше.

Бланки документов, которые включают в себя реквизит Государственный герб Российской Федерации печатаются полиграфическими компаниями, имеющими лицензию на данную деятельность. Данные бланки подлежат учету и не могут передаваться сторонним организациям. Их оформление соответствует федеральному Федеральным конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»[2].

Код формы документа проставляется в соответствии с Общероссийским классификатором управленческой документации.

Реквизиты авторства в Инспекции используются нескольких видов.

1. Наименование организации с указанием наименования вышестоящей организации – Федеральная служба по труду и занятости.
2. Наименование структурного подразделения, указывается под наименованием организации.

3. Наименование должности лица – для руководителя Государственной инспекции труда в Челябинской области.

Справочные данные на закрепленных бланках состоят из адреса местонахождения Инспекции, его почтового индекса и номер телефона/факса.

Наименование вида документа указывается на всех документах, за исключением деловых (служебных) писем.

Датой документа является дата его подписания или утверждения, для протокола – дата заседания, для акта – дата составления. Дату документа оформляют арабскими цифрами в последовательности: день месяца, месяц, год.

Регистрационный номер документа, присваиваемый канцелярией, состоит из порядкового номера и буквенных индексов, в соответствии с установленным обозначением в автоматизированной информационной системе государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде (АИС ГИТ).

Ссылка на регистрационный номер и дату документа включает регистрационный номер и дату документа, на который должен быть дан ответ.

Гриф ограничения доступа используется в соответствии с правилами работы установленными в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1233[15], а также в соответствии с законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» [3].

Документы могут адресоваться организациям, их структурным подразделениям, должностным или физическим лицам.

На документах, подлежащих утверждению, гриф утверждения проставляется справа на верхнем поле первого листа документа. Документ утверждается должностным лицом (лицами) или специально издаваемым документом.

Заголовок к тексту документа краткий, точно передающий содержание документа, согласуется с наименованием вида документа. Отвечает на вопросы:

«о чем?» («о ком»). В случае, если заголовок состоит из двух строк и более, ставится одинарный межстрочный интервал.

Текст печатается на расстоянии 2-3 межстрочных интервалов (24-36 пт) от заголовка в установленных границах полей. Первая строка абзаца начинается на расстоянии 1,25 см от левой границы текстового поля[22]. В письмах используют следующие формы изложения:

- от первого лица множественного числа («просим предоставить»);
- от первого лица единственного числа («прошу выслать»)
- от третьего лица единственного числа («Гострудинспекция не возражает»).

Отдельные служебные документы могут включать приложения. В Инспекции отметка о приложении оформляется в соответствии с утратившим силу ГОСТ Р 6.30-2003[25].

В целях оценки целесообразности документа, его обоснованности и соответствия действующему законодательству и правовым актам проводится согласование документа. Проекты подготовленных документов перед подписанием согласовываются с начальниками отделов— для проверки целесообразности и своевременности документа, соответствия действующим законодательным и нормативным актам.

Внешнее согласование оформляется соответствующим грифом и имеет два варианта:

- согласование с конкретным должностным лицом;
- согласование с другим документом, чаще всего с письмом, протоколом и тому подобное.

Подпись проставляется должностными лицами в соответствии с определенным кругом их обязанностей. Подписываются все экземпляры документов (письма), изготовленные на бланке Инспекции.

В Инспекции имеются следующие печати:

- гербовая печать Инспекции;
- прочие печати и штампы.

Гербовая печать заверяет подпись только руководителя Инспекции, его заместителей, главного бухгалтера и других должностных лиц по разрешению руководителя. Все остальные печати и штампы Инспекции проставляются на справках, копиях документов, размноженных экземплярах.

Также проставляются такие реквизиты как, отметки об исполнителе, о заверении копии, о поступлении документа, о контроле и об исполнении.

В состав резолюции входят следующие элементы: фамилия исполнителя (исполнителей), содержание поручения, срок исполнения, подпись, дата. В случаях, когда поручение дается двум или нескольким лицам, равным по должности, основным исполнителем является лицо, указанное в поручении первым.

Подводя итоги, можно сказать, что в Инспекции создается и обрабатывается большое количество разнообразных документов. Все они оформляются с использованием инструкции по делопроизводству и соответствуют требованиям нормативно-правовых актов. Однако, некоторые её положения устарели в связи с принятием нового ГОСТа Р 7.0.97-2016 «Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»[26]. Поэтому требуется обновление инструкции по делопроизводству.

1.3 Организация документооборота Государственной инспекции труда в Челябинской области

Основные функции организации работы с документами Государственной инспекции труда в Челябинской области возложены на канцелярию. Свою деятельность она ведет в соответствии с инструкцией по делопроизводству.

В процессе документооборота, то есть движения документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения и направления в дело или отправки, в Инспекции возникают три документопотока:

– входящие документы (является самым объемным документопотоком, потому как включает в себя обращения граждан, кипы копий документов для

проверки деятельности организаций в сфере труда, запросы организаций на разрешение предоставления рабочих мест иностранным гражданам, также документы вышестоящих организаций и прочее, на основании которых и ведется основная работа Инспекции);

– исходящие документы (например, ответ на обращение граждан, уведомление юридического лица о предстоящей проверке, отчет о проделанной работе вышестоящим организациям, ответ или запрос, направляемый иным органам государственной власти по конкретному вопросу и прочее);

– внутренние документы Инспекции.

Входящий документопоток

Рассмотрим этапы работы со входящими документами в соответствии с действующей инструкцией Инспекции, которые обозначены на рисунке 4.

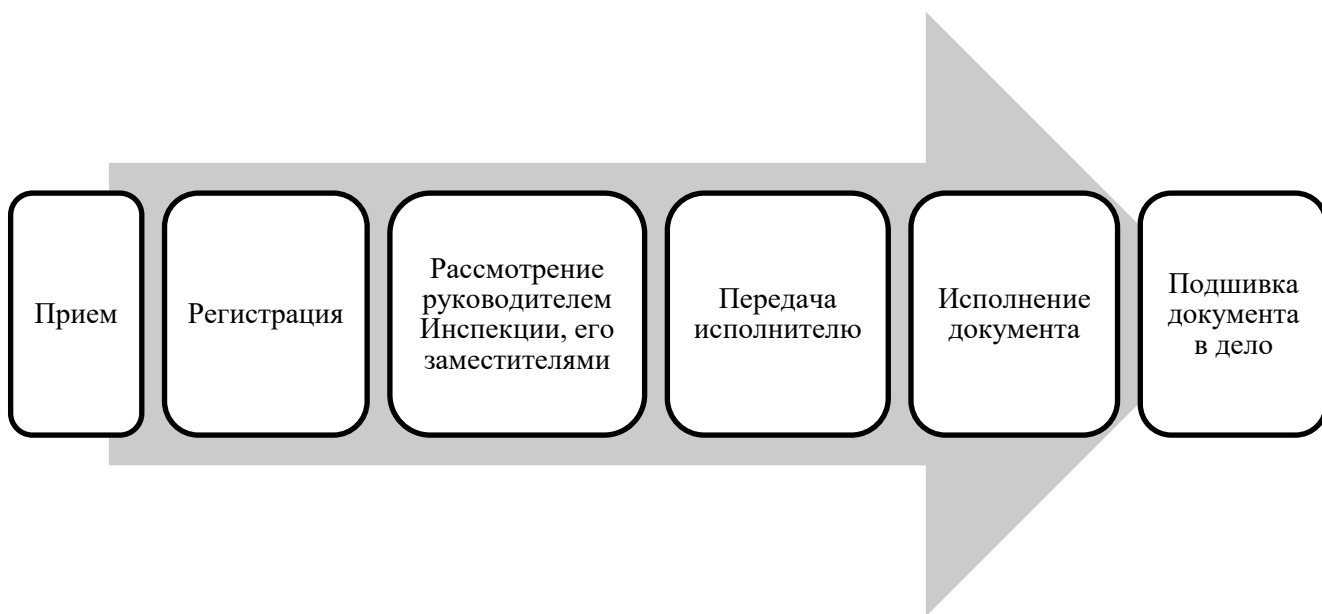


Рисунок 4— Порядок прохождения поступающих документов

Прием входящих документов может осуществляться через:

- личный прием граждан;
- посещение других учреждений;
- электронную почту;
- телефонограммы;
- телеграммы;

- факсимильную связь
- систему электронного документооборота (между ведомствами).

Все полученные документы вне зависимости от вида носителя передаются в канцелярию для единой регистрации.

Причем, в связи с тем, что Инспекция имеет отделы, находящиеся в других административно-территориальных округах Челябинской области, регистрационный номер присваивается сканкопии документа, которую направляет иногородний инспектор в этот же день или на следующий рабочий день, используя электронную почту. Ответ от канцелярии приходит в течении трех рабочих дней. Оригинал же документа доставляется в канцелярию в течении месяца с момента получения документа.

При получении входящих документов канцелярия проверяет сохранность упаковки и правильность указания адреса. Ошибочно доставленная корреспонденция возвращается на почтовое отделение или передается по назначению [22].

При отсутствии в конвертах документов (части их) или обнаружении поврежденных документов, которыми невозможно пользоваться, составляется акт.

Все поступившие документы единожды и централизованно регистрируются в электронном журнале регистрации поступающих и отправляемых документов.

Такая система обеспечивает:

- единый порядок регистрации документов;
- оперативное ведение по документам информационно-поисковой и архивно-справочной работы;
- эффективный контроль исполнения документов[45].

После регистрации документ в течении одного рабочего дня передается на рассмотрение руководителю Государственной инспекции труда в Челябинской области или его заместителям. Они в свою очередь на свободном месте

проставляют резолюцию, где указывается исполнитель, особые метки, а в необходимых случаях дополняется конкретным заданием и сроком исполнения.

В случае если документу присваиваются особые отметки: «Срочно», «Контроль», «Лично», рядом с резолюцией ставится данный реквизит без кавычек [22].

После этого, документ, прошедший рассмотрение у руководителя (заместителей), возвращается в канцелярию для дополнения информации электронной базы регистрации и потом направляется в течение трех дней исполнителю.

В случае, если исполнителей больше одного, сотрудник канцелярии размножает документ, оригинал отдавая ответственному за данный документ.

Контроль за исполнением документов, их оформление и формирование в дела осуществляют начальники структурных подразделений Инспекции или лица, их замещающие. С другой стороны, контроль сроков также производится через электронную базу данных и журнал регистрации, ведение которых лежит на канцелярии.

Сроки исполнения документов могут быть определены, как законодательством, так и индивидуально. Индивидуальные сроки исполнения указываются в самом документе или устанавливаются руководителем Инспекции и его заместителями при постановке резолюции [22].

Сроки исполнения документов исчисляются в календарных днях: поступивших из вышестоящих органов государственной власти – с даты подписания (утверждения) документа, поступивших из других федеральных органов исполнительной власти, организаций и обращений граждан – с даты поступления.

За несвоевременное исполнение документов несут ответственность Главные государственные инспекторы труда, начальники отделов и непосредственные исполнители.

При завершении работы с поступившим документом на нем проставляется отметка об исполнении, и после этой отметки документ подшивается исполнителем в дело в течении пяти рабочих дней в соответствии с принятой номенклатурой дел. Номер дела определяет сам исполнитель. Такая система приводит к:

- неправильное определению сроков хранения документов;
- формированию документов с разными сроками хранения в одно дело;
- неправильному оформлению дела;

Номенклатура дел представляет собой систематизированный перечень наименований дел, заводимых в делопроизводстве организации, с указанием сроков их хранения, по установленной форме [23]. Типовая форма для всех инспекций по труду, в том числе и Челябинского отделения приведена в приказе Роструда от 28.09.2007 № 219 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Федеральной службы по труду и занятости» [22]. Пример копии номенклатуры дел группы кадров приведен в приложении А.

Так как Государственная инспекция труда в Челябинской области является источником комплектования Государственного учреждения «Объединенный государственный архив Челябинской области», то номенклатура дел согласовывается с Экспертно-проверочной комиссией Государственного комитета по делам архивов Челябинской области не реже одного раза в 5 лет [23]. Последнее согласование было проведено 1 марта 2018 года.

Правила оформления дел прописаны в инструкции по делопроизводству и соответствуют нормативно-правовым актам.

1. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» [8].

2. Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в

органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»[21].

3. Приказ Роструда от 28.09.2007 № 219 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Федеральной службы по труду и занятости»[22].

4. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»[14].

5. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»[12] и другим.

Оформление дел постоянного и временного хранения (свыше 10 лет), а также по личному составу происходит в полном соответствии с законодательством. Что касается частичного оформления, то в связи с тем, что нет определенных правил оперативного хранения, и осуществляется неполное оформление дел временного хранения (до 10 лет включительно), то данным документам уделяется меньше внимания как со стороны исполнителей, так и со стороны канцелярии.

Еще одна проблема, как уже отмечалось ранее, – большая текучесть кадров. Так как, инспектора в большей мере и являются исполнителями, то оформление и формирование дел происходит в соответствии с уровнем их знаний о документационном обеспечении управления, с которым они приходят в Инспекцию. Новые сотрудники получают слишком большое количество новой информации, связанной с профессиональной деятельностью (так как принимают без предъявления требований к стажу), из-за чего многие не запоминают, как правильно работать с документами, особенно на завершающих этапах. Например, зачастую происходит неправильное определение сроков хранения, подшивка документов с разными сроками хранения в одно дело, а в исключительных случаях после исполнения документа неопытный сотрудник выбрасывает его.

Все это происходит из-за отсутствия понимания важности документационного

обеспечения управления для организации, их порядка прохождения и оформления и в целом назначения документов в силу отсутствия опыта, времени для получения и освоения этих знаний.

Отдельное упоминание необходимо сделать о работе с обращениями граждан. В Инспекцию они поступают несколькими способами:

- письма;
- личный прием граждан инспектором и руководителем Государственной инспекции труда в Челябинской области;
- направление обращения из вышестоящей организации.

Работа с обращениями граждан и контроль сроков их исполнения осуществляется согласно Федеральному закону № 59-ФЗ от 2 мая 2005 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[7]. В Инструкции также дублируются правила работы с обращениями граждан.

На рисунке 5 представлен график приема обращений граждан по неделям, начиная с января по апрель 2019 года.

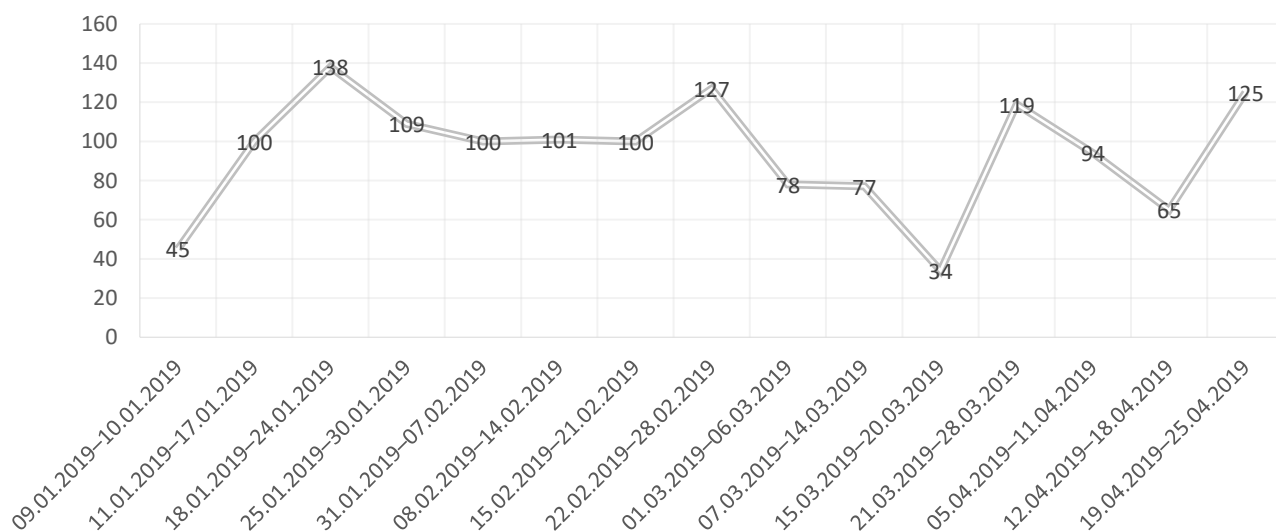


Рисунок 5 – График приема обращений граждан по неделям

Так исходя из графика видно, что только за март 2019 года Инспекция обработала 308 обращений граждан. В среднем же за неделю обрабатывается около ста. Именно этот документопоток является основным для Государственной инспекции труда в Челябинской области.

Порядок контроля и сроки исполнения обращения граждан в Инспекции определяются Федеральным законом № 59 от 02 мая 2005 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[7].

Таким образом, можно сказать, что документооборот по входящим документам направлен на быстрое исполнение запросов, эффективный контроль исполнения и, в случае необходимости, на предельно четкий, ясный и полный ответ. Однако, из-за отсутствия понимания назначения документов после их исполнения, оформление дел у многих исполнителей происходит неправильно. Так, например, за грубое нарушение требований сроков хранения предусматривается административный штраф в размере от пяти до десяти тысяч рублей (статья 15.11 КоАП РФ[5]).

Исходящий документопоток

Теперь проанализируем порядок подготовки и прохождения отправляемых документов (рисунок 6), который описан в инструкции по делопроизводству.

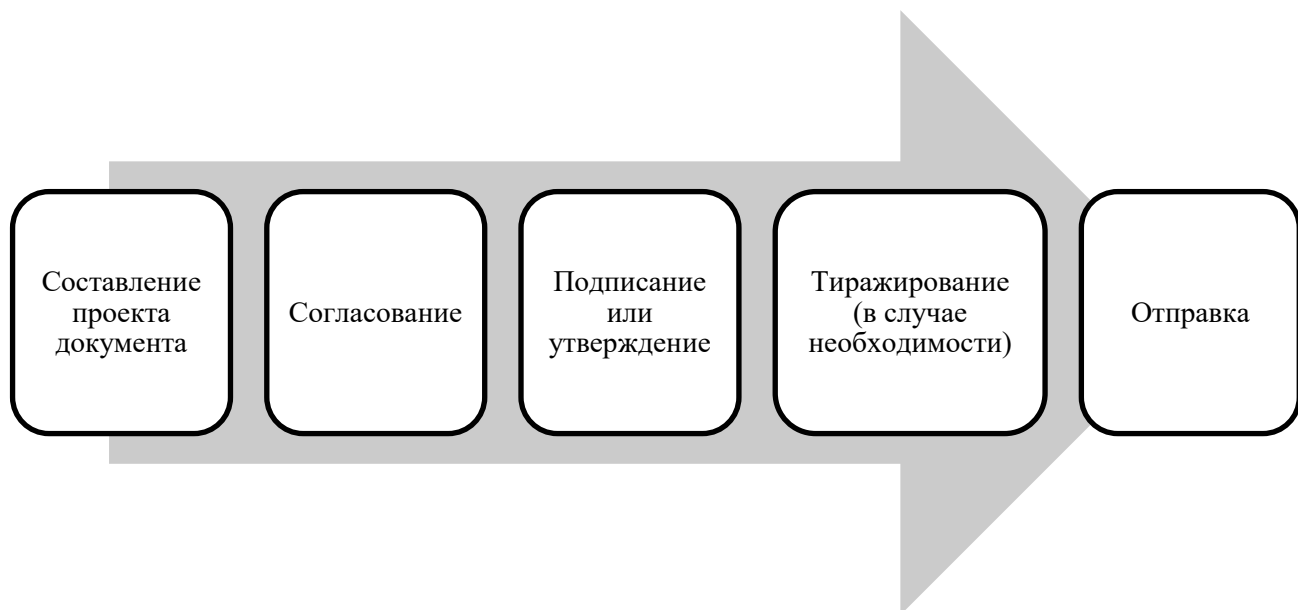


Рисунок 6– Порядок подготовки и прохождения отправляемых документов

Проект документа составляется на основании сбора и обработки необходимой информации по конкретному вопросу. Формат составляемого документа зависит от способа отправления документа. Так если документ отправляется в электронном виде, то и проект готовится исключительно в электронном виде.

Все отправляемые документы направляются в канцелярию в двух экземплярах и в открытом виде для проверки правильности составления. Причем для экономии времени на передачу из отдела в отдел и бумаги, все документы отправляются в электронном виде на почту канцелярии.

В случае, если документ составлен некорректно или в нем отсутствуют некоторые реквизиты, он направляется на повторную доработку исполнителем.

После того как документ подписан и зарегистрирован, сотрудники канцелярии отправляют его таким способом, который подходит его статусу секретности и срочности, то есть:

- почтовой связью;
- фельдъегерской связью;
- факсимильной связью;
- нарочно;
- через систему электронного документооборота.

Документы, подлежащие отправке, обрабатываются и отправляются в день их подписания или не позднее следующего рабочего дня.

При отправке через систему электронного документооборота, документ создается в электронном виде, согласуется, печатается, подписывается, регистрируется, сканируется и загружается в систему для дальнейшей отправки.

Таким образом в организации существует двойной документооборот, с которым на данный момент ничего невозможно сделать из-за несовершенства законодательной базы в сфере электронного документооборота. Также было выявлено, что в Государственной инспекции труда отсутствуют унифицированные формы документов. В связи с этим на создание документов дополнительно затрачивается время, как исполнителей, так и канцелярии (например, проверка правильности созданной формы).

Порядок прохождения внутренних служебных документов и информационно-справочных документов в Инспекции представлен на основании действующей

инструкции по делопроизводству на Государственной инспекции труда в Челябинской области(рисунок 7).

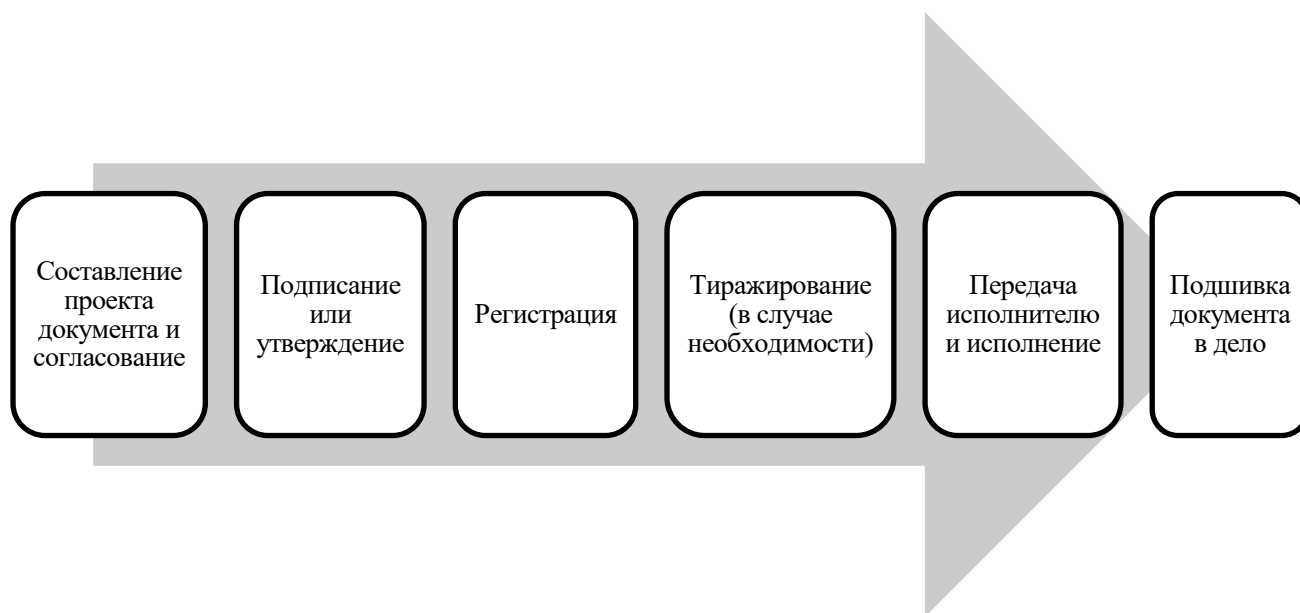


Рисунок 7 – Порядок прохождения внутренних служебных документов и информационно-справочных документов

Прохождение внутренних документов на этапах их подготовки и оформления соответствует прохождению отправляемых документов, а на этапе исполнения – поступающих документов [22].

Так как этапы внутренних документов и исходящих совпадают, то и здесь проявляется такие проблемы, как дополнительные затраты времени на создание проекта документа и, в некоторых случаях, появления непредусмотренных форм документов. Они возникают из-за отсутствия унифицированных форм документов.

Вторая часть прохождения этапов, в отличие от поступающих документов, не влияет сильно на работу руководителя, так как данный документопоток в разы меньше. Однако, что касается формирования дел, то и тут прослеживаются грубые нарушения, касающиеся: неправильного определения сроков хранения документов, формирования документов с разными сроками хранения в одно дело; неправильного оформления дел.

Подводя общие итоги по подразделу можно заключить, что документооборот Государственной инспекции труда в Челябинской области в отношении

оформления, исполнения и отправки поставлен в соответствии с нормативными документами, особенно работа с обращениями граждан.

Выявленными проблемами являются:

- неправильное определение сроков хранения документов;
- формирование документов с разными сроками хранения в одно дело;
- неправильное оформление дела;
- некомпетентность сотрудников в области документационного обеспечения управления.

1.4 Организация хранения и использования документов

Говоря о хранении документов, необходимо отметить, что организация их хранения должна обеспечивать сохранность документов и дел и удобство их использования.

Оперативное хранение

Оперативное хранение – это хранение документов в структурном подразделении до их передачи в архив организации или уничтожения [24].

При этом оперативное хранение можно подразделить на два подвида:

- хранение документов в процессе их исполнения;
- хранение исполненных документов [44].

Так в инструкции по делопроизводству прописано, что работники могут у себя хранить только документы, находящиеся на исполнении, а документы и дела до момента их передачи или уничтожения хранятся в структурных подразделениях, ответственность за их сохранность лежит на начальнике отдела.

Однако, инструкция по делопроизводству не определяет конкретные правила оперативного хранения документов, находящихся на исполнении. Тем самым каждый исполнитель создает свою систему хранения документов, не опираясь на действующую в Инспекции номенклатуру дел.

Последствиями отсутствия общих правил оперативного хранения являются:

- потеря документов;

- увеличение времени на поиск документов;
- нарушение сроков исполнения документов;
- сложность передачи документов, находящихся на исполнении, другому сотруднику, в случае увольнения / ухода в отпуск / перевода и прочее первого;
- непонимание группировки документов в дела;
- подшивка документов в дела с разными сроками хранения (как было выяснено в подразделе 1.3);
- появление дублирующих документов[46].

Кандидат исторических наук С.Л. Кузнецов в своем учебном пособии пишет, что «документы во время их исполнения обычно хранятся у исполнителя, для чего заводятся специальные папки с надписями типа: «На исполнении», «Срочно», «Для коллегии», «На отправку», «На согласование», «На подпись» и т.п. На каждой папке указывают фамилию исполнителя и его телефон. После окончания рабочего дня папки убирают в сейф, шкаф или стол. После окончания работы с документом он передается для помещения в дело»[47]. Это позволяет добиться единообразия хранения документов у всех исполнителей.

Экспертиза ценности

Следующий шаг – проведение экспертизы ценности.

Экспертиза ценности документов – это изучение документов на основании критериев их ценности в целях определения сроков хранения документов и отбора их на постоянное хранение[23].

Экспертиза ценности документов в организации проводится:

- в делопроизводстве – при составлении номенклатур дел, в процессе формирования дел и при подготовке дел к передаче в архив;
- в архиве – в процессе подготовки к передаче дел на постоянное хранение [23].

Согласно инструкции по делопроизводству экспертиза ценностей делопроизводстве проводится сотрудниками структурных подразделений Инспекции. Что является недопустимым и приводит к:

- нарушению сроков хранения документов;
- формированию в одно дело документов с разными сроками хранения;
- неправильному оформлению дела;

Это говорит о неправильном распределении обязанностей и, как следствие, некомпетентности сотрудников в области документационного обеспечения управления, а также о некорректно составленной инструкции по делопроизводству.

При этом на этапе подготовки к передаче дел на постоянное хранение экспертиза ценности проводится центральной экспертной комиссией ежегодно в начале весны. Все результаты фиксируются в протоколе.

Протоколы центральной экспертной комиссии, содержащие решения об одобрении проектов типовых и примерных номенклатур дел, об изменении сроков хранения документов, установленных типовыми и ведомственными перечнями документов с указанием сроков их хранения, а также типовыми и примерными номенклатурами дел, утверждаются руководителем только после их рассмотрения Экспертно-проверочной комиссией [23] Государственного комитета по делам архивов в Челябинской области.

После того как центральная экспертная комиссия проведет экспертизу ценности, руководитель утвердит результаты, документы передаются в архив организации на хранение.

Архивное хранение

Дела постоянного и временного хранения (свыше 10 лет), а также по личному составу в последствии через 10 лет передаются в «Объединенный государственный архив Челябинской области», а дела, хранящиеся менее 10 лет, уничтожаются. Данная работа проводится на основании экспертизы ценности. Таким образом, в архиве Инспекции документы и дела хранятся не более 10 лет.

Условия хранения архивных документов

Теперь рассмотрим условия хранения документов в архиве Государственной инспекции труда в Челябинской области. Он создан на основании положения об архиве. Ответственным за его работу назначен работник канцелярии.

Помещение архива располагается на 5 этаже и занимает 13,6 квадратных метров. Схематичное изображение расположения стеллажей (высота – 200 см, ширина – 120 см, глубина – 60 см) в архивном помещении представлено на рисунке 8.

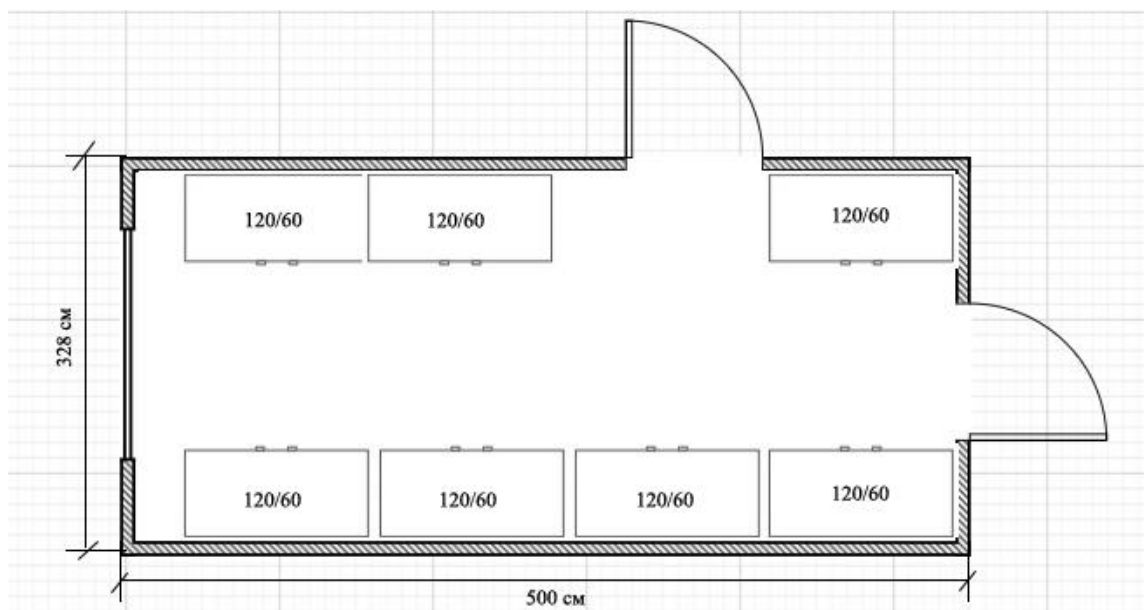


Рисунок 8 – Схема расположения стеллажей

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»[8] и в соответствии с правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях[21], а также актом проверки Государственного комитета по делам архивов в Челябинской области были выявлены нарушения:

- деревянные полки стеллажей (стеллажи должны быть полностью металлические);
- расстояние от пола до нижней полки в стеллажах менее 10 сантиметров (по правилам не менее 15 сантиметров);

- хранение дел по личному составу в кабинете кадрового работника (все дела постоянного и временного хранения до момента передачи в государственный архив или уничтожения должны храниться в помещении архива);
- отсутствует журнал регистрации показаний температурно-влажностного режима;
- деревянные двери (двери в архиве должны быть с повышенной технической укрепленностью).

Все выявленные недостатки являются нарушениями обязательных правил [21] для помещений в государственных органах.

Вышеперечисленные нарушения ведут к:

- невозможности составления поисково-справочной системы;
- увеличенным в несколько раз затратам времени на поиск необходимых документов и дел;
- увеличение угрозы сохранности документов при чрезвычайном происшествии;
- отсутствию доступа к личным делам

Необходимо отметить, что нарушение организации архивного хранения документов и дел охраняется законодательно и является необходимым условием для последующего использования документов.

Так, согласно статье 27 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» [8] должностные лица и граждане нарушившие архивное законодательство несут гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность.

Согласно статье 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов влечет [5]:

- предупреждение;
- наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от трехсот до пятисот рублей.

В связи с тем, что в ноябре 2018 года была проведена проверка соблюдения архивного законодательства и было сделано предупреждение, последующие нарушения (новые и неисправленные) будут влечь за собой наказание в виде штрафа. Причем за каждое правонарушение в отдельности.

Также повторное нарушение архивного законодательства согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях может повлечь:

- наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; за непредоставление респондентами субъектам официального статистического учета первичных статистических данных в установленном порядке или несвоевременное предоставление этих данных либо предоставление недостоверных первичных статистических данных (пункт 1 статьи 13.19 КоАП);

- наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей за неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом (пункт 1 статьи 13.27 КоАП);

- наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей за отсутствие у экономического субъекта первичных учетных документов, и (или) регистров бухгалтерского учета, и (или) бухгалтерской (финансовой) отчетности, и (или) аудиторского заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности (в случае, если проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности является обязательным) в течение установленных сроков хранения таких документов (пункт 1 статьи 15.15.6 КоАП);

- наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей за отсутствие первичных учетных документов и бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности в течение установленных сроков хранения влечет (пункт 4 статьи 15.15.6 КоАП);

– наложение на должностных лиц - от двух тысяч до десяти тысяч рублей за нарушение сроков хранения рекламных материалов или их копий, а также договоров на производство, размещение или распространение рекламы, установленных законодательством о рекламе, (статья 19.31 КоАП) [5].

И, так как Инспекция является государственным органом, то согласно Федеральному закону от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, предусматривается дисциплинарное взыскание – замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение (статья 56 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») [3];

Таким образом, организация хранения документов и дел Государственной инспекции труда в Челябинской области имеет множество проблем, связанных с:

- отсутствием правил текущего хранения документов;
- нарушением правил проведения экспертизы ценности;
- несоблюдением требований обеспечения условий хранения документов и дел в архивном помещении;
- неправильным распределением обязанностей;
- отсутствием поисково-справочного аппарата.

Выводы по первому разделу

В первом разделе была представлена характеристика и видовой состав документов Государственной инспекции труда в Челябинской области, также проведен общий анализ делопроизводства. В следствии чего выявлено, что документооборот, включающий все этапы отсоздания или получения до завершения исполнения или отправки документов, практически соответствует действующему законодательству. Обновление требуется инструкции по делопроизводству в связи с принятием ГОСТ Р 7.0.97-2016 [26].

Касаемо организации хранения и использования документов и дел, то тут выявлены серьезные проблемы, связанные с:

- отсутствием правил текущего хранения документов;
- неправильным оформлением документов в дела;
- неправильным распределением обязанностей;
- нарушением правил проведения экспертизы ценности;
- уничтожением документов и дел без соблюдения их сроков хранения;
- несоблюдением требований обеспечения условий хранения документов и дел в архивном помещении;
- отсутствием поисково-справочного аппарата.

Все вышеперечисленное говорит об острой необходимости совершенствования организации хранения Инспекции, которое бы позволяло не только правильно и в надлежащих условиях хранить документы и дела, но и использовать их, согласно правилам и требованиям законодательства.

2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ

2.1 Тенденции развития системы хранения в России

Рассматривая понятие «документ» в делопроизводстве, в первую очередь говорят о юридической значимости, которая обеспечивается определенными реквизитами. В архивном же деле понятие «документ» шире, оно включает:

- организационно-распорядительные документы;
- документы личного происхождения;
- аудиовизуальные документы;
- научно-техническую документацию и другое[44].

Такой же подход был реализован и для определения понятия «электронный документ», которое закрепляется в Федеральном законе и определяется, как документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах[6]. И по мнению кандидата исторических наук Е.А. Романовны «это определение во многом устарело»[50]. Поэтому в настоящее время работниками Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) ведется работа по внесению изменений в федеральные законы. Но, к сожалению, пока договориться не получается.

В условиях цифровой экономики одной из важнейших и первоочередных является задача унификации терминологического аппарата, применяемого в сфере электронного документооборота и архивного хранения документов в электронном виде, однозначность понимания используемых понятий документоведов и архивистами, с одной стороны, и IT-специалистами, с другой. Неоднозначность понимания терминов, закрепленных в нормативных правовых актах, неизбежно

приведет к противоречиям при применении норм на практике и непредсказуемым последствиям, в том числе к утрате документов, имеющих непреходящую научно-историческую ценность. Управляющие документацией и архивисты должны активно участвовать в разработке нормативных правовых актов в сфере информационно-документационного обмена, ставить задачи перед специалистами в сфере ИТ при разработке ими программного обеспечения соответствующих информационных систем. Целесообразным представляется также включение в образовательные программы подготовки ИТ-специалистов специальных курсов по технологии ДОУ.

А с учетом предполагаемых изменений в организации кадрового делопроизводства, анонсированных Минтруда России, и активной проработкой в последние годы аналогичных подходов Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, управляющим документацией и архивистам необходимо быть готовыми к возможным изменениям в сроках и порядке хранения документов по личному составу. Это потребует решения целого ряда научно-методологических и организационных проблем, связанных с формированием, описанием, экспертизой ценности документов по личному составу, деятельностью территориальных архивов и др. Важным в этих условиях видится и необходимость решения в перспективе вопроса приема на постоянное хранение в государственные архивы формируемой в органах соцзащиты «базы данных по личному составу», которая, без сомнения, станет ценным источником генеалогической информации.

Кандидат исторических наук Н.А. Храмцовская отмечает несколько проблемных мест, с которыми сейчас должны разбраться не только практики, но и теоретики.

1. Изменение масштабов. В советское времена разрабатывалась система ГС ДОУ, которая прожила десятки лет. Это было нормально, потому что технологии не менялись десятилетиями. Сейчас технологии меняются в связи с тем, что у современных информационных систем очень короткий жизненный цикл.

Возможно каждые 5 лет, в лучшем случае 10, придется пересматривать технологии работы с документами.

2. Многоукладность. Тоже и с типовыми инструкциями. Сейчас их нельзя сделать универсальными. В настоящее время нет двух организаций, которые работали бы одинаково. У всех совершенно разный уровень.

Так, например, те, кто активно используют электронные документы, решают вопросы возможности передачи в государственный архив. А есть организации, которые с трудом насильно переходят на электронные журналы регистрации.

При этом решения требует вопрос распределения ответственности в случае обнаружения расхождений при миграции и конвертации документов, передаваемых или переданных на хранение в архив, а также определения статуса таких документов. В этом контексте видится целесообразным рассмотрение вопроса о введении в нормативно-методическую базу понятий идентичности и аутентичность экземпляров документа, в том числе при создании электронных копий бумажных документов (сканов). С учетом сохранения в среднесрочной перспективе смешанного документооборота важной видится также задача определения статуса сканов бумажных документов, созданных в организациях при формировании гибридных дел.

3. Архивное дело не понимает своего места в системе. Такое отношение может привести к хранению документов, которые не востребованы.

4. Отрасль не имеет достаточного финансирования. В последнее время наблюдается увеличение финансирования в оцифровку и строительство новых зданий, но этого не хватает.

5. Отрасль не получает должного кадрового пополнения.

Н. Кропачев ректор СПбГУ считает, что «работодатели (91%) оценивают качество образования как неудовлетворительное».

Сейчас «специалистам в области управления документами чаще всего платят не за то, чтобы обеспечили сохранность исторических документов, а для того чтобы своевременно уничтожить документы с истекшим сроком хранения на

законных основаниях», – такое мнение высказала кандидат исторических наук Н.А. Храмцовская в своем докладе в рамках конференции на XXIII Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию ВНИИДАД: «Документация в информационном обществе: архивоведение и документоведение в современном мире», которая состоялась в ноябре 2016 года [48].

В 4 пункте упоминалось про строительство зданий. Ярким примером является централизация архивохранилищ Росреестра проводится с целью формирования архивов с современной системой хранения документов в бумажном виде. В частности, в архивохранилищах предусмотрено использование передвижных архивных стеллажей с механическим приводом и автоматизированной системой идентификации документов. Централизация архивохранилищ позволит вывести из оперативного хранения большую часть документов на бумаге, которые в настоящее время хранятся и постоянно накапливаются в территориальных подразделениях Росреестра и Федеральной кадастровой палаты.

Еще один немаловажный вопрос: что должно поступать на хранение в архив? Новые виды документов, базы данных, электронная почта, сайты, социальные сети и подобное. Можно ли это без личного разрешения архивировать, ведь оно доступно в сети для всех.

С точки зрения перспектив организации архивного хранения электронных документов актуальной задачей является унификация требований к ведомственным СЭД, которые должны учитывать требования законодательства в сфере архивного дела и делопроизводства. В этом контексте подход белорусских архивистов, предусматривающий включение основных функциональных требований к ВСЭД в проект Правил работы с документами в электронном виде в государственных органах, иных организациях, представляется оправданным.

Основной целью архивов сейчас, как и во всем мире, должно стать обеспечение прозрачности деятельности государственных органов. Только найдя

конкретную цель отрасль сможет найти свое место и начать развиваться на достаточно высоком уровне

2.2 Международный опыт совершенствования системы хранения документов

Зарубежный опыт показывает, что документы, имеющие научно-историческую ценность должны сохраняться на тех носителях, на которых были изначально созданы. В отношении таких документов на бумажном носителе создание цифровых копий (сканов) возможно лишь в целях обеспечения оперативного их использования (фонда пользования) и обеспечения сохранности бумажных оригиналов, то есть оцифровка ценных бумажных документов не должна сопровождаться их уничтожением.

Оцифровка с последующим уничтожением бумажных оригиналов возможна лишь в отношении бумажных документов временного хранения. При этом должны быть установлены требования, позволяющие подтверждать юридическую силу, идентичность и (или) аутентичность электронных копий.

Так, например, новая организационная структура Национального архива Финляндии была введена в сентябре 2018 года. В её основе 3 главных области обслуживания:

- исследование и экспертные услуги
- информационные услуги
- Административные службы.

Такая ситуация отображает общее направление развития деятельности Архива в Финском государственном секторе

Каждая функция, выполняемая архивом, предусматривает предоставление услуг клиентам как в рамках самой организации клиента, так и внешним клиентам.

В соответствии с общей стратегией до 2020 Национального архива. (это организация предоставляющая экспертные услуги и являющаяся основной инфраструктурой для исследований в области гуманитарных и социальных наук.)

Архив содействует использованию документального культурного наследия, ориентируясь на потребителя. А также функционирует в качестве ведущей экспертной организации в архивной сфере. Поддерживает методы научных исследований и способствует открытому доступу к информации.

Одним из примеров основных стратегических направлений и целей является: обеспечение архивом хранения электронных материалов для органов государственного управления и активное участие в разработке решений по их хранению.

Передача аналоговых материалов в 2016 году: отправной точкой является оцифровка аналоговых материалов, предназначенных для постоянного хранения как часть процесса передачи.

Целью данного проекта является возможное уничтожение 80-99% новых передаваемых материалов после оцифровки как часть процесса передачи.

Таким образом, зарубежный опыт показывает несостоятельность аргументации, выдвигаемой рядом должностных лиц государственных органов, поддерживаемых специалистами в сфере ИТ, о возможности решения проблемы нехватки площадей для хранения бумажных документов в государственных архивах путем их оцифровки с последующим уничтожением бумажных оригиналов.

Большинство современных ведомственных СЭД предусматривает создание цифровых копий практически всех входящих и внутренних документов на бумажных носителях, поступающих и обрабатываемых в организациях централизованно. В этих условиях государственным архивам предстоит определиться с целесообразностью приема на хранение от организаций-источников комплектования электронных копий бумажных документов, созданных самими организациями, при приеме на хранение соответствующих бумажных оригиналов. Решение этой задачи позволит сократить в будущем затраты на оцифровку поступивших на хранение в государственные архивы бумажных документов (аналогичный подход в 2012 году был реализован в

отношении описей дел, которые должны передаваться в государственный архив как в бумажном, так и электронном виде).

В 2006 г. рабочая группа объединенного Технического комитета IT-21 Австралии и Новой Зеландии разработала, а Совет по стандартизации Австралии принял национальный «Стандарт оцифровки S6» (S6: Digitisation Standard).

В 2010 г. стандарт был переработан в соответствии с достигнутым уровнем развития техники и технологий и предложен Советом по стандартизации Австралии/Новой Зеландии, секретарем Технического комитета ISO/TC 46/SC 11, в качестве рабочего материала для создания Технического отчета ISO/TR 13028:2010 «Информация и документация – Руководство по организации оцифровки документов» (Information and documentation – Implementation guidelines for digitization of records). На базе этого отчета крупнейшие фондодержатели (архивы и библиотеки) Европы и Америки начали разработку собственных руководств¹² по оцифровке фондов.

В 2010–2011 гг. Стандарт S6 был вновь переработан и в соответствии с нормативными положениями ISO повторно внесен Советом по стандартизации Австралии/Новой Зеландии на рассмотрение Технического комитета ISO/TC 46/SC 11 для публикации. Эта работа завершилась публикацией в 2012 г. обновленной версии технического отчета AS/NZS ISO 13028: 2012 «Information and documentation – Implementation guidelines for digitization of records» 13 . («Авторство» Австралии и Новой Зеландии сохранено в аббревиатурах «AS/NZS», включенных в название документа). (Рабочий перевод Технического отчета приведен в Приложении 3).

Очевидно, что следующим шагом в осуществлении работ по созданию международного стандарта оцифровки станет подготовка профильным комитетом ISO документа со статусом «Технических требований», а в перспективе 2020–2021 гг. можно ожидать появления собственно международного стандарта по оцифровке системы ISO. Основной особенностью технического отчета AS/NZS ISO 13028: 2012 является его «рамочный» характер, подразумевающий

перечисление основных этапов процесса оцифровки и устанавливающих требования к разработке «подчиненных» данному стандарту более точных и конкретных технических требований к оборудованию и процедурам («руководств по эффективной работе»), которые вводятся в тексте отчета словами «необходимо определить, задокументировать и исполнить/применить...». Таким образом, предполагается, что на основе данного Технического отчета организации, использующие его в своей работе, должны будут создать целую систему собственной внутренней документации, регламентирующую каждую операцию внутри определенных этапов оцифровки.

Основным содержательным отличием технического отчета AS/NZS ISO 13028: 2012 от его прообраза – национального стандарта Австралии и Новой Зеландии S6 – является то, что он «не содержит информации по оцифровке существующих архивных документов в целях консервации» и потому формально не рекомендуется для использования с этими целями в архивах и библиотеках[59]. Вместе с тем, описанная последовательность этапов процесса оцифровки и операций на каждом из этапов не противоречит специфике работы по оцифровке архивных документов.

Наиболее известным национальным стандартом, регламентирующим процессы оцифровки, является уже неоднократно упомянутый «Стандарт оцифровки S6» (S6: Digitisation Standard), введенный в действие национальным комитетом по стандартизации Австралии и Новой Зеландии в 2006 г. Особенности этого документа является то, что:

– он был разработан в соответствии с разделом 27 «Standarts» «Public Records Act» (2005, «Закон о государственных документах» Соединенного королевства Великобритании и новозеландской версии этого документа), в котором описываются полномочия Главных Архивистов Соединенного королевства и союзных государств (Новая Зеландия, Австралия и Канада) в отношении использования (разработки) стандартов для управления архивными документами [49];

– он предназначен для использования при планировании и осуществлении проектов оцифровки документов всеми государственными организациями, независимо от их подчинения (государственные или местные органы власти);

– он регулирует, прежде всего, вопросы оцифровки «бумажных» подлинников документов в текущем делопроизводстве с целью их возможного уничтожения после создания качественной («ответственной») электронной копии¹⁶;

– вместе с тем, он может быть применен для осуществления «ретроспективной оцифровки существующих наборов нецифровых документов» (т.е. оцифровки архивных документов). Данный стандарт признан мировым сообществом наиболее удачным с точки зрения описания процесса оцифровки и определения тех позиций, для которых требуется разрабатывать самостоятельные технические требования и условия.

Как указывалось выше, на его основе крупнейшие фондодержатели мира, прежде всего, архивы и библиотеки стран Британского содружества, разрабатывают собственные регламенты и руководства по оцифровке архивных документов. Еще один национальный стандарт по оцифровке разработан в Испании [17] и входит в комплекс (серию) технических стандартов (Normas Técnicas de Interoperabilidad), созданных во исполнение королевского указа № 4/2010 от 8 января 2010 г.¹⁸, который регламентирует применение национальной концепции интероперабельности [54] в области электронного правительства. Соблюдение данных стандартов является обязательным для всех органов государственной власти различных уровней.

В комплекс технических стандартов интероперабельности, кроме упомянутого документа, включены также стандарты, относящиеся к электронным делам и документам[21], аутентичному копированию электронных документов и цифровых копий, а также их конвертированию в другие форматы, к политике в области использования электронных подписей, моделям данных, управлению электронными документами, подключению к коммуникационным сетям

испанских государственных органов, к моделям информационного обмена между реестрами и декларациям о соответствии и другое [55].

Комплексность подхода к разработке нормативно-методической базы позволяет обеспечить решение практических и оперативных задач взаимодействия между государственными органами и гражданами в рамках предоставления государственных услуг и достаточно быстро перейти к непосредственной реализации проектов предоставления электронных государственных услуг. Значительное число стандартов уже разработано, некоторые находятся в стадии создания. При этом указывается, что технические стандарты должны разрабатываться и уточняться по мере развития оказания услуг электронного правительства, создания инфраструктуры, поддерживающей технологическое развитие. Стандарт сканирования документов, опубликованный в октябре 2011 года [57], описывает элементы цифрового электронного документа, в том числе электронный графический образ, электронную подпись и метаданные.

В этом же стандарте приводится описание процедуры оцифровки бумажных документов текущего делопроизводства органов государственной власти, в том числе выбор форматов, уровни качества, соответствующие технические условия и стандарты. По вопросам управления и обеспечения сохранности электронных копий документов, стандарт ссылается на пока ещё не опубликованный стандарт политики управления электронными документами (*Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*) [55].

Стандарт не распространяется на оцифровку уже хранящихся в архивах документов, но не исключает, что созданные электронные копии документов текущего делопроизводства со временем могут быть переданы в архив вместе с подлинниками документов и будут интегрированы в общую электронную систему описания и представления архивных документов PARES.

В США вопросами стандартизации занимаются несколько организаций. Среди наиболее крупных и авторитетных можно упомянуть: AIIM – Association for

Information and Image Management (Ассоциация по вопросам Управления Информацией и Изображениями), некоммерческая международная организация, учрежденная в 1943 г. как National Microfilm Association. Ассоциация разрабатывает и представляет образовательные программы, исследования и передовые практики с целью оказания помощи различным фондодержателям в вопросах создания, индексирования, контроля, оптимизации и управления информационными ресурсами.

Стандарты, разработанные или локализованные этой организацией, носят чисто технологический характер и описывают не процессы оцифровки и/или микрофильмирования в целом, а инструментарий (например, тест-объекты для калибровки сканирующего оборудования).

NISO – National Information Standards Organization (Национальная организация по информационным стандартам). Создана в 1939 г. Разрабатывает, локализует, поддерживает и издает технические стандарты, связанные с публикацией и библиографическими описаниями. NISO аккредитована Американским национальным институтом стандартов (ANSI) и представляет американские интересы в 46 Техническом Комитете ISO (Информация и документация).

В 2008 г. NISO была назначена куратором подкомиссии ТК 46 9 (TC 46/SC 9) – Идентификация и Описание. Обозначения (названия) стандартов NISO «ANSI/NISO Z39». ANSI – American National Standards Institute (Национальный Институт Стандартизации США) [59]. Основан в 1918 г. и является официальным представителем Соединенных Штатов в ISO. Разрабатывает стандарты на языки программирования, интерфейсы и сетевые протоколы [58]. Из вышесказанного становится понятным, что профессиональные американские организации, занимающиеся вопросами стандартизации, не разрабатывают стандарты, регламентирующие процессы, в том числе и процессы оцифровки. Функционал по созданию руководств, а не стандартов по оцифровке, был передан первоначально NARA и Библиотеке Конгресса, а с 2007 года – FADGI.

Таким образом зарубежный опыт показывает, что документы, имеющие научно-историческую ценность должны сохраняться на тех носителях, на которых были изначально созданы. В отношении таких документов на бумажном носителе создание цифровых копий (сканов) возможно лишь в целях обеспечения оперативного их использования (фонда пользования) и обеспечения сохранности бумажных оригиналов, то есть оцифровка ценных бумажных документов не должна сопровождаться их уничтожением.

Оцифровка с последующим уничтожением бумажных оригиналов возможна лишь в отношении бумажных документов временного хранения. При этом должны быть установлены требования, позволяющие подтверждать юридическую силу, идентичность и (или) аутентичность электронных копий.

Выводы по второму разделу

В условиях цифровой экономики одной из важнейших и первоочередных является задача унификации терминологического аппарата, применяемого в сфере электронного документооборота и архивного хранения документов в электронном виде, однозначность понимания используемых понятий документоведов и архивистами, с одной стороны, и IT-специалистами, с другой. Неоднозначность понимания терминов, закрепленных в нормативных правовых актах, неизбежно приведет к противоречиям при применении норм на практике и непредсказуемым последствиям, в том числе к утрате документов, имеющих непреходящую научно-историческую ценность. Управляющие документацией и архивисты должны активно участвовать в разработке нормативных правовых актов в сфере информационно-документационного обмена, ставить задачи перед специалистами в сфере IT при разработке ими программного обеспечения соответствующих информационных систем. Целесообразным представляется также включение в образовательные программы подготовки IT-специалистов специальных курсов по технологии ДОУ.

Зарубежный опыт показывает, что документы, имеющие научно-историческую ценность должны сохраняться на тех носителях, на которых были изначально созданы. В отношении таких документов на бумажном носителе создание цифровых копий (сканов) возможно лишь в целях обеспечения оперативного их использования (фонда пользования) и обеспечения сохранности бумажных оригиналов, то есть оцифровка ценных бумажных документов не должна сопровождаться их уничтожением.

Оцифровка с последующим уничтожением бумажных оригиналов возможна лишь в отношении бумажных документов временного хранения. При этом должны быть установлены требования, позволяющие подтверждать юридическую силу, идентичность и (или) аутентичность электронных копий.

Таким образом, зарубежный опыт показывает несостоятельность аргументации, выдвигаемой рядом должностных лиц государственных органов, поддерживаемых специалистами в сфере ИТ, о возможности решения проблемы нехватки площадей для хранения бумажных документов в государственных архивах путем их оцифровки с последующим уничтожением бумажных оригиналов.

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ХРАНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1 Совершенствование локальной нормативной базы

В первой главе было выявлено, что инструкция по делопроизводству в нескольких пунктах не соответствует нормативным документам, а именно новому ГОСТу Р 7.0.97-2016 [26] в части оформления реквизитов и основным Правилам работы архивов организаций в части организации экспертизы ценности [23].

Оформление реквизитов

Новый ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» должен был быть введен в действие в 2017 года, но в связи с тем, что в ГОСТ Р 7.0.97-2016 в части оформления упоминались шрифты чьи авторские права принадлежат иностранным владельцам, что запрещено Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6].

Что касается состава реквизитов, то количество их не изменилось. Изменились наименования и оформление некоторых реквизитов.

Так, например, реквизиты «Государственный герб Российской Федерации», «герб субъекта Российской Федерации» были объединены в реквизит «герб». Такое решение было продиктовано тем, что данные реквизиты не могут располагаться одновременно на документе.

Реквизиты «товарный знак» и «эмблема» наоборот были разделены, так как их использование регулируется разными законодательными актами

Код организации, основной государственный регистрационный номер (ОГРН) и идентификационный номер налогоплательщика / код причины постановки на

учет (ИНН / КПП) были объединены в новый реквизит – справочные данные об организации.

Новыми реквизитами являются реквизиты авторства документа, вернее его уточнение, так как наименование организации является наименованием автора документа. То введенные новые два реквизита используются только вместе с этим реквизитом – это:

- наименование структурного подразделения – автора документа;
- наименование должностного лица – автора документа.

Это введение было необходимо, ведь даже просто бланки письма разрабатываются для организации и для конкретного должностного лица. Такие бланки, как было сказано в первом разделе, использует Государственная инспекция труда в Челябинской области, и они закреплены в инструкции по делопроизводству.

Гриф ограничения доступа является новым реквизитом и проставляется в верхнем правом углу. Такая отметка проставляется в соответствии нормативно-правовыми актами Российской Федерации, например, Закон «О государственной тайне»[3], Федеральный закон «О коммерческой тайне» [9] и другими, а также должна она должна быть закреплена локальными нормативными актами организации.

Следует отметить, что оформление грифа может отличаться при использовании конкретных нормативно-правовых актов, которые ограничивают доступ к информации. Интересен и тот факт, что в ГОСТ Р 6.30-97 данный реквизит был, он предшествовал ГОСТу Р 6.30 2003 [25].

Еще один, но уже совершенно новый реквизит, – отметка об электронной подписи. Данный реквизит официально появился в Приказе Минкомсвязи и ФСО РФ «Об утверждении требований к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде»[20]. Такая отметка выводится на экране на месте, где должна стоять собственноручная подпись.

Реквизит также введен, в связи с массовым переходом на электронный документооборот.

Идентификатор электронной копии документа был вовсе удален. Он проставлялся на документах, если создавали электронную скан-копию документа и хранили на персональных компьютерах или серверах. А в связи с тем, что сейчас бумажный документооборот повсеместно и плавно переходит на электронный, то оригиналы документов хранятся уже в большей мере в электронном виде. Поэтому данный реквизит утратил свою практическую ценность.

Одним из важных изменений является приведение реквизита «адресат» к единому оформлению. В ГОСТ Р 6.30-2003 инициалы ставились перед фамилией, если это должностное лицо и после, если физическое лицо. Теперь, независимо кому адресуется документ, сначала прописывается фамилия, после ставятся инициалы.

Также реквизит «адресат» может по желанию дополняться такими элементами как:

- сокращение «г-ну» (господину) или «г-же», если это должностное лицо;
- номер телефона;
- электронная почта.

Дополнились положения основных правил составления текста в реквизите «текст». Теперь закреплено, что если документ составляется на основании другого документа, то обязательно должна быть ссылка на него. Данная практика не нова для Государственной инспекции труда в Челябинской области, но сейчас это закреплено в документе.

Для организаций и государственных органов языками составления документа могут являться государственный язык РФ и государственный язык республик РФ, если такое предусмотрено законодательством этих республик.

Последним стало введение использования этикетных фраз. Данное дополнение касается в большей мере деловых писем и закрепляет повсеместную практику, когда обращения «уважаемый» прописывается в начале и конце.

Правила оформления реквизита «отметка о приложении» были дополнены тем, что теперь можно указывать электронный носитель, если он и является приложением. Также если приложением является нормативный правовой акт или иной документ, утверждаемый данным распорядительным документом, то на первом листе приложения проставляется отметка о приложении и гриф утверждения, в котором указывается наименование вида документа, организация, дата и номер документа, которым утверждается приложение.

Касаясь подписи, то тут тоже произошли незначительные изменения, относительно тех случаев, когда документ подписывается лицом, исполняющим обязанности. Его подпись оформляется согласно статусу подписываемого, то есть, например, «исполнительный обязанности генерального директора» или «и.о. генерального директора».

В случае, если документ подписывает лицо, имеющее право подписи, в период временного отсутствия руководителя, исправления в согласованный проект документа вносят от руки. Не допускается внесения исправлений через косую черту и надписи «за».

Дополнены правила оформления «отметка об исполнителе». Теперь реквизит может состоять из фамилии имени отчества исполнителя, его структурного подразделения, номера телефона и электронной подписи. Конкретное оформление закрепляется каждой организацией самостоятельно и прописывается в инструкции по делопроизводству.

Реквизит «отметка о заверении копии» также был дополнен положением о том, что при направлении копии в другую организацию, то отметка дополняется местом хранения документа и заверяется печатью организации.

Экспертиза ценности

Как уже было сказано ранее, обязанности по проведению экспертизы ценности распределены некорректно. Так, в соответствии с основным Правилам работы архивов организаций в части организации экспертизы ценности [23].

В министерствах и ведомствах, других организациях, имеющих подведомственную сеть, создаются центральные экспертные комиссии (ЦЭК).

ЦЭК (ЭК) создается приказом руководителя организации из числа наиболее квалифицированных работников в количестве не менее трех человек. В состав ЭК организации в обязательном порядке включается руководитель архива или лицо, ответственное за архив.

В состав ЦЭК целесообразно включить представителя архивного учреждения, для которого данная организация является источником комплектования.

Председателем ЦЭК (ЭК) назначается один из руководящих работников организации, курирующий вопросы делопроизводства и архива.

Основными задачами ЦЭК (ЭК) являются:

- организация и проведение экспертизы ценности документов на стадии делопроизводства при составлении номенклатуры дел и в процессе формирования дел;
- организация и проведение экспертизы ценности документов на стадии подготовки их к передаче в архив организации;
- организация и проведение отбора и подготовки документов к передаче на постоянное хранение в государственный или муниципальный архив.

Основными функциями ЦЭК (ЭК) являются:

- организация ежегодного отбора дел для хранения и уничтожения;
- рассмотрение и вынесение на утверждение и согласование с экспертно-проверочной комиссией (ЭПК) архивного учреждения проектов номенклатур дел организации, описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения, в том числе по личному составу, актов о выделении к уничтожению дел, не подлежащих хранению;

– подготовка и вынесение на рассмотрение ЭПК архивного учреждения предложений об изменении сроков хранения отдельных категорий документов, установленных перечнями, и об определении сроков хранения документов, не предусмотренных перечнями;

– участие в подготовке и рассмотрении проектов нормативных и методических документов по вопросам работы с документами в организации.

ЦЭК (ЭК) проводит заседания в соответствии с планом работы и по мере необходимости. Заседания ЦЭК (ЭК) протоколируются. Протоколы подписываются председателем и секретарем комиссии. Решения ЦЭК (ЭК) вступают в силу после утверждения руководителем организации [36].

Протоколы ЦЭК (ЭК), содержащие решения об одобрении проектов типовых и примерных номенклатур дел, об изменении сроков хранения документов, установленных типовыми и ведомственными перечнями документов с указанием сроков их хранения, а также типовыми и примерными номенклатурами дел, утверждаются руководителем организации только после их рассмотрения ЭПК соответствующего архивного учреждения.

Исходя из вышесказанного, обязанность по проведению экспертизы ценности должна возлагаться на работников канцелярии. То есть в инструкции по делопроизводству в третий раздел «Организация документооборота и исполнения документов»[46] дополнительно вносится подраздел по экспертизе ценности, включающий в себя пункты, прописанные в основных Правилах работы архивов организаций, а также уточнение по конкретным должностям, на которых данные обязанности возлагаются.

Оформление дел

В первом разделе было упомянуто, что из-за высокой текучести, которую отметил кадровый работник Государственной инспекции труда в Челябинской области, документы оформляются в дела без соблюдения сроков хранения, с разными сроками хранения и в целом с ошибками в оформлении.

Данная проблема была подтверждена путем проведения устного опроса нескольких сотрудников-исполнителей разных должностей при прохождении преддипломной практики. Задавались такие вопросы.

1. Как определяются сроки хранения документов?
2. Как уничтожаются документы?
3. Проводится ли экспертиза ценности?
4. Что такое дело и как оно формируется?

В результате проведенного опроса было выявлено, что большая часть сотрудников, не обладающих специфическими знаниями в области документационного обеспечения управления, не имеют представления о правилах формирования и оформления дел. Считают, что дела нужно выбрасывать без проведения какой-либо экспертизы ценности.

Такое отношения является результатом нехватки рабочего времени, из-за неполной укомплектованности штата инспекторов, наблюдаемая в течении последних двух лет и усиливающаяся в последние месяцы уходом 2 инспекторов, и отсутствия специфических знаний у исполнителей.

Как отмечалось ранее такой подход приводит к:

- нарушению сроков хранения документов;
- формированию в одно дело документов с разными сроками хранения;
- неправильному оформлению дела;

Из чего следует, что обязанности по оформлению и формированию дел и присвоение им номера необходимо передать работникам канцелярии. Это позволит ускорить оформление дел, качественно повысить формирование дел и облегчить создание справочно-поискового аппарата.

Правила оперативного хранения

Последствиями отсутствия оперативного хранения становились, а главным образом текущего хранения: потеря документов, нарушение сроков исполнения и сложность передачи обязанностей при уходе сотрудника [46].

Ранее было отмечено, кандидат исторических наук С.Л. Кузнецов в своем учебном пособии указывает, что у каждого исполнителя на столе должно быть несколько папок с надписями: «На исполнении», «Срочно», «Для коллегии», «На отправку», «На согласование», «На подпись» и т.п. На каждой папке указывают фамилию исполнителя и его телефон. После окончания рабочего дня папки убирают в шкаф или стол. После окончания работы с документом он передается для помещения в дело[47].

Длительность текущего хранения не должна превышать один год.

Это позволяет добиться единообразия хранения документов у всех исполнителей, что в дальнейшем поможет избежать вышеперечисленных последствий.

Подводя итоги по данному подразделу, можно сказать, что совершенствование локальной нормативной базы в большей мере происходит через передачу обязанностей сотрудникам канцелярии для соблюдения требований, предъявляемых нормативно-правовыми актами, а также в связи с некомпетентностью сотрудников-исполнителей в вопросах документационного обеспечения. А, для создания единообразия документооборота в Инспекции предлагается ввести общие правила текущего хранения.

3.2 Создание электронного архива

В актуальности темы отмечалось что происходит плановый переход всех государственных учреждений на электронный документооборот [18, 11]. Так, Государственная инспекция труда в Челябинской области проводит данную работу на основании приказа Федеральной службы по труду и занятости от 01.12.2017 № 695 «Об утверждении Плана-графика перехода Федеральной службы по труду и занятости на использование отечественного офисного программного обеспечения на период 2017-2018 годов и на плановый период до 2020 года» [19].

Однако, в настоящее время организация хранения электронных документов не закреплена законодательно[30]. Так, например, признание электронного дубликата равнозначному документу на бумажном носителе находится лишь в проекте, который внесли 1 марта 2019 года и на данный момент он рассматривается Советом Государственной думы в первом чтении [28]. Всё это приводит в настоящее время к невозможности перехода на полноценный электронный документооборот в государственных учреждениях, которые являются самыми негибкими и традиционными в документационном обеспечении управления.

Но это не значит, что стоит ждать, когда законодательная база реформируется до такого состояния, когда будет возможен полный электронный документооборот без использования бумаги, и только тогда начинать переход.

Самым логичным и реализуемым в настоящее время решением является оцифровка архивных документов, которая позволит создать электронный фонд, это также было отмечено во втором разделе, как распространенная практика за рубежом. Это позволит эффективно и чаще использовать документы, закончившие документооборот и находящиеся на архивном хранении в организации.

Оцифровывать сразу весь спектр дел в Инспекции не имеет смысла, ведь на данный момент существуют большие проблемы с индексацией дел, потому будет проведена частичная оцифровка документов и дел, срок хранения которых свыше 10 лет. То есть примерно 210 дел, со средней толщиной дела в 100 листов, общее количество дел, подлежащих оцифровке равно 21 000 листов.

Для этого предлагается на выбор несколько решений:

- решение от компании АBBY– создание архивов документов и регистрация документов в системе «Архивный фонд»;
 - решение от компании Docsvision –«Архивное делопроизводство» [69];
 - решение от компании Directum –«Долговременный архив» [67];
- Решение от компании Docsvision –«Архивное делопроизводство» [70].

Решение от компании АBBY – создание архивов документов и регистрация документов в системе «Архивный фонд» целенаправленно разработано для государственных структур. Оно предоставляет полноценную программу по распознаванию текста и автоматическому созданию карточки документа, что позволяет минимизировать ошибки, связанные с человеческим фактором. Но не предоставляет электронную систему хранения.

Docsvision же предназначен для комплектования, оперативного и ведомственного хранения, учета и использования документов организации, которая имеет территориальные-распределенные подразделения.

Решение Directum позволяет автоматизировать все процессы архивного делопроизводства: планирование и прием документов в архив, экспертиза ценности и уничтожение документов, формирование актов и отчетов по правилам Росархива.

Проведем сравнительный анализ данных решений (таблице 1).

Таблица 1 – Сравнительная таблица функциональных возможностей

Критерии	АBBY	Docsvision	Directum
Занесение электронных документов в архивную систему	+	+	+
Составление графика приема документов на архивное хранение	+	-	+
Передача и прием документов на архивное хранение	-	+	+
Обеспечение юридической силы документов	-	+	+
Выдача дел и документов из архива во временное пользование	-	+	+
Поиск документов по реквизитам	+	+	-
Формирование отчетов для ведения архивной деятельности	-	+	+
Уничтожение документов системным сроком хранения	-	+	+
Соблюдение правил архивного законодательства	-	+	+
Отечественный разработчик	-	+	+

Из таблицы видно, что Directum [67] и Docsvision [69] выполняют одинаковое количество задач. Оба решения самостоятельно контролируют сроки хранения и

передают документы с истекшим сроком хранения на экспертизу ценности. Таким образом сохраняя документы, которые еще могут пригодиться, и гарантированно уничтожают те, что потеряли ценность.

С помощью выше озвученных решений архивист автоматически формирует акты и отчеты, необходимые для ведения архивной деятельности, по правилам, установленным законодательством РФ. Это позволит значительно сократить время на оформление архивных документов.

Еще одно немаловажное достоинство заключается в том, что их гибкая система настройки прав доступа, позволяет разграничить права сотрудников, имеющих доступ к системе.

Однако, одной из приоритетных целей введения электронного архива, является создание хорошей поисковой системой, которая бы позволила быстро и по разным реквизитам находить документ. То есть Directum не попадает под критерии.

Еще одним немаловажным критерием отбора является цена. Сравнение стоимости приведено в таблице 2.

Таблица 2 – Стоимость решений

Критерий	АВВУ	Docsvision	Directum
Сервер	-	22 000	20 700
Лицензия	14 538	7 700	8 400
Обновление	-	5 940	6 020
Установка	-	Бесплатно	19 200
Итого	14 538	35 640	55 320

Как видно из таблицы, приоритет выбора также отдается Docsvision, если сравнивать с Directum [67].

При этом из таблицы также видно, что решение АВВУ [68] в два раза дешевле, чем решение Docsvision. Однако, АВВУ[68] нацелено на автоматизированное распознавание скан-копии документа и последующее создание электронной копии с прикреплением к нему электронной карточки без предоставления архивной системы хранения. Такое решение не позволяет создать полноценный электронный архив с удобным поиском.

Еще одним немаловажным фактором, заставляющим отказаться от решения АBBY, является то, что соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6], государственные органы и органы местного самоуправления не могут использовать зарубежные программы для электронных вычислительных машин.

Таким образом, подходящей системой для создания электронного архива является решение от компании Docsvision –«Архивное делопроизводство» [70]. В нем также существует программа для распознавания скан-копий, но не столь мощная как АBBY. В прочем даже этого хватит.

Первоначальное наполнение электронного архива будет формироваться из документов, заканчивающих текущее делопроизводство. Параллельно планируется возложить на работников канцелярии обязанность проводить оцифровку архивных документов, срок хранения которых более 10 лет, используя многофункциональное устройство, закрепленной за канцелярией.

Таким образом будет происходить постепенная оцифровка документов силами сотрудников Инспекции труда, что позволит постепенно создать информационно-справочный систему.

Бизнес-эффект от введения заключается в:

- быстром доступе к архивным документам, в том числе в крупных, территориально-распределенных организациях;
- существенном сокращение времени на подготовку описей документов и ведение отчетности;
- ведение архива документов в организации в соответствии с требованиями «Основных правил работы архивов организаций».

3.3 Повышение качества организации хранения

Выше были представлены два решения сложившейся ситуации в Инспекции, которые прибавляют должностные обязанности сотрудникам канцелярии.

Поэтому для эффективного исполнения обязанностей возложенных на работников, необходимо рассчитать нормативную численность.

С использованием норм времени определяется трудоемкость работ по документационному обеспечению деятельности управленческих структур исполнительной власти за год и рассчитывается нормативная численность работников, выполняющих эти виды работ.

Расчет нормативной численности работников, занятых документационным обеспечением управления в Инспекции ($Ч_n$), осуществляется по формуле (1)

$$Ч_n = \frac{T_{об}}{\Phi_n}, \quad (1)$$

где Φ_n – фонд рабочего времени одного работника на планируемый год;

$T_{об}$ – общие затраты времени на работы по документационному обеспечению управлению рассчитываются по формуле (2)

$$T_{об} = \sum_1^n T_n + T_{нн}, \quad (2)$$

где T_n – нормы времени на определенный вид работ;

n – количество видов выполняемых работ;

$T_{нн}$ – затраты времени на работы, не предусмотренные нормами и носящие разовый характер.

Нормативные затраты времени на определенный вид работ рассчитываются по формуле (3)

$$T_n = \sum_1^i H_{вpi} \cdot V_i, \quad (3)$$

где $H_{вpi}$ – норма времени на выполнение i -й операции на единицу измерения в определенном виде нормируемых работ;

V_i – объем операций i -го вида, выполняемый за год (определяется по данным учета и отчетности).

Диапазон изменений от 1 до i – это количество нормируемых операций в определенном виде работ.

Теперь, проведем расчет нормативной численности работников, отвечающих за документационное обеспечение управления Государственной инспекции труда в Челябинской области, используя нормы времени управленческих структур исполнительной власти на работу представленные в таблице 3[52, 16].

Таблица 3 – Нормативные справочные данные для расчета численности работников канцелярии

Наименование работы	Единица измерения	Годовой объем	Норма времени на единицу измерения, ч	Нормативная трудоемкость, ч
Автоматизированная регистрация поступающих документов	Документ	860	0,4	344
Автоматизированная регистрация отправляемых внутренних документов	Документ	670	0,37	247,9
Автоматизированный учет количества поступающих документов	Документ	24	0,05	1,2
Автоматизированный учет количества отправляемых внутренних документов	Документ	24	0,04	0,96
Автоматизированный контроль исполнения поступающих документов	Документ	860	0,7	602

Окончание таблицы 3

Наименование работы	Единица измерения	Годовой объем	Норма времени на единицу измерения, ч	Нормативная трудоемкость, ч
Автоматизированный учет объема документооборота	Документ	4	0,1	0,4
Корректировка документа	Лист	1780	0,25	445
Оформление заказа на копирование	Заказ	1230	0,03	36,9
Размножение документов на копировальном аппарате	Копия формата А4	1230	0,08	98,4
Рассылка документов	Адресат	670	0,023	15,41
Обработка входящих документов	Документ	860	0,65	559
Обработка документов, получаемых по межведомственному электронному документообороту	Документ	132	0,15	19,8
Обработка телефонограмм	Телефонограмма	70	0,2	14
Обработка отправляемых документов	Документ	670	0,8	536
Поиск текущей информации по письмам организаций	Запрос	320	0,002	0,64
Справка о невыполненных в срок документах: – разовая;	Документ	20	0,02	0,4

– ежемесячная;	Документ	12	0,15	1,8
– квартальная;	Документ	4	1	4
– годовая.	Документ	1	1,6	1,6
Регистрация обращений	Документ	1280	0,044	56,32
Передача обращений	Документ	1280	0,03	38,4
Получение резолюции руководства	Документ	1280	0,28	358,4
Выполнение запроса по поиску документов личного происхождения	Запрос	6	0,08	0,48
Ведение книги учета поступлений дел в архив	Поступление	60	0,23	13,8
Проведение инвентаризации и упорядочения материалов	Экземпляр	600	0,017	10,2
Расставление материалов в хранилище	Экземпляр	130	0,05	6,5
Участие в работе Экспертно-проверочной комиссии	Заседание	1	16	16
Выдача дел	Единица хранения	15	0,05	0,75
Итого		14097	28,396	3437,26

На основании представленной выше таблицы общая годовая нормативная трудоемкость равна 3437,26 часам.

Нормой рабочего времени на одного сотрудника в год ($\Phi_{\text{п}}$) принимается равной 2000 часам [16].

Затраты времени, не предусмотренные нормами, носящие разовый характер ($T_{\text{нн}}$) определены экспертным путем и составляют 80,2 часа.

Общие затраты на работы по документационному обеспечению управлению ($T_{\text{об}}$) равны 3517,46 часа, тогда, исходя из выше представленных формул, нормативной численность работников, занятых документационным обеспечением управления в Инспекции ($Ч_{\text{н}}$) составляет 1,76 человека, то есть 2 человека.

Однако, данные расчеты сделаны для основных обязанностей работников канцелярии, в которых не учтены затраты времени на формирование и оформление дел, а также ведение электронного архива.

В таблице 4 приведены нормативные справочные данные по новым обязанностям.

Таблица 4 – Нормативные справочные данные по новым обязанностям для расчета численности работников канцелярии

Наименование работы	Единица измерения	Годовой объем	Норма времени на единицу измерения, ч	Нормативная трудоемкость, ч
Формирование дел	Дело	270	0,54	145,8
Техническое оформление дел	Дело	270	0,32	86,4
Экспертиза ценности	Дело	270	0,2	54
Систематизация листов в деле	Лист	27000	0,008	216
Составление заголовка дел	Заголовок	270	0,4	108
Сбор, обработка, анализ и унификация документов, в т.ч.: постановления, приказы, указания, решения	Документ	20	2,1	42
письма-извещения	Документ	4	2,8	11,2
докладные записки	Записка	17	2,69	45,73
Составление альбома	До 30 форм	1	5,8	5,8
Норма времени на выполнение запроса по поиску документов личного происхождения	Запрос	18	0,08	1,44
Ввод информации о документе в базу данных (индексирование)	Байт	600	0,04	24
Формирование дел	Дело	270	0,54	145,8
Итого		28740	14,978	740,37

Рассчитаем трудоемкость канцелярии с учетом добавленных должностных обязанностей.

Из таблицы видно, что дополнительная трудоемкость составляет 740,37 часа. Тогда, общие затраты на работы по документационному обеспечению управлению, с учетом дополнительных работ равны 4 177,63 часа.

Используя вышеприведенные формулы перерасчитаем нормативную численность работников, занятых документационным обеспечением управления в Инспекции ($Ч_n$). Повторный перерасчет показал 2,12 человека.

Сверхурочное время для каждого сотрудника в год составит не более 90 часов, что не является нарушением трудового законодательства, потому как в соответствии со статьей 99 Трудового кодекса РФ продолжительность сверхурочной работы не должна превышать 120 часов в год[52].

Таким образом, при добавлении новых обязанностей, работники канцелярии справятся с ними своими силами.

В связи с тем, что было выявлено большое количество ошибок при организации хранения, комплектования, учета и использования документов, можно сделать вывод, что сотрудник имеет недостаточную квалификацию.

В следствии чего предлагается отправить сотрудника, ответственного за архив, на курсы повышения квалификации.

Для этого рассмотрим несколько разных курсов и сравним их (таблица 5).

Таблица 5 – Сравнение курсов по повышению квалификации

Критерии	Архивное дело с нуля	Современный архив организации	Формирование дел, их архивное хранение и уничтожение документов	Архив организации
Форма обучения	Заочное / онлайн	Онлайн	Онлайн	Очно
Длительность обучения, часов	24	72	8	16
Место проведения	Москва	Москва	Москва	Екатеринбург
Документы об обучении	Удостоверение	Удостоверение	Сертификат	Удостоверение
Стоимость обучения, руб.	23 500 / 12 500	8 500	8 500	17 000

Так как повышение квалификации по законодательству подтверждается только удостоверением, то курс «Формирование дел, их архивное хранение и уничтожение документов» [71] более не рассматривается.

Курс «Архив организации», проводимый в городе Екатеринбурге, запланирован на май 2020 года. Данный курс также не подходит в сложившейся ситуации, так как она требует скорейшего решения.

Сравнивая между собой «Архивное дело с нуля» [72] и «Современный архив организации» [73], второй является более выгодным предложением, так как за меньшую стоимость преподается больший объем.

Таким образом после проведенного анализа предлагается отправить работника, отвечающего за архив, на повышение квалификации по программе «Современный архив организации», предоставляемой центром профессионального развития «Профи-Карьера» [73].

Необходимость повышения квалификации также обуславливается тем, что в нормах времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти [52] прописаны должности, около каждого отдельного процесса. Сотрудник, отвечающий за архив, является специалистом второй категории. А работы, которые он выполняет установлены для сотрудников 1 категории.

Таким образом, на основании анализа нормативной трудоемкости и вычисления необходимого числа сотрудников канцелярии, было установлено, что в канцелярии трудится достаточное количество работников. Однако, для соблюдения законодательства и эффективной организации хранения, комплектования, учета и использования документов Инспекции, необходимо направить работника на повышение квалификации.

3.4 Экономическая целесообразность

Рассчитаем экономическую целесообразность предложенных мероприятий. По каждому мероприятию отдельно.

Электронный архив

Внедрение электронного архива составляется из нескольких частей:

- серверная лицензия на платформу Docsvision, включая приложение «Управление документами» – 22 000 рублей;
- конкурентная пользовательская лицензия Универсальный клиент для работы с системой посредством web/windows-клиента – 7 700 рублей
- бесплатная техническая поддержка;
- ежегодное обновление системы, которое необходимо проводить по условиям договора, составляет 20% от итоговой суммы – за первый год 0 рублей, последующие года – 5 800 рублей.

Таким образом общие затраты на электронный архив составляют 29 700 рублей.

Повышение квалификации

В ходе анализа нормативной трудоемкости и вычисления необходимого числа сотрудников канцелярии, было установлено, что в канцелярии трудится достаточное количество работников. Однако, для соблюдения законодательства и эффективной организации хранения, комплектования, учета и использования документов Инспекции, необходимо направить работника на повышение квалификации.

При сравнении нескольких курсов выбор был сделан в пользу программы «Современный архив организации», предоставляемый центром профессионального развития «Профи-Карьера» [73]. Стоимость курса составляет 8 500 рублей.

Повышение квалификации будет происходить дистанционно в течении 18 дней. В этот период работник приходит на работу, и в течении 4 часов выполняет непосредственно свои прямые обязанности, а оставшиеся 4 проходит онлайн обучение.

Данная система поможет обеспечить нормальную работу Инспекции и возможность в формате живого чата задать интересующие вопросы конкретно по архиву организации.

Совершенствование локальной нормативной базы

Затраты на корректировку инструкции по делопроизводству состоят из затраченного времени сотрудника канцелярии на подготовку проекта приказа и инструкции, корректировку, печатание, утверждение, размножение [52]. То есть исходя из таблицы 2 и 3, приведенных ранее, общая трудоемкость по изданию локального нормативного акта равна 31,18 часов.

Средняя сумма затрат на работника канцелярии в месяц составляет около 37 500 рублей, то есть на один час, при условии 8 часового рабочего дня в течении 21 дня, затраты на внедрение инструкции обойдутся примерно в 7 000 рублей.

Таким образом общие затраты на проект составят 45 200 рублей.

Данные мероприятия не имеют прямого экономического эффекта и направлены, в большей мере, на соблюдение архивного законодательства. Качественными показателями являются:

- сокращение времени на поиск документов и дел по запросу;
- соблюдение требований к условиям хранения документов и дел;
- уменьшение количества утерянных документов.

С другой стороны, если не вводить выше перечисленные мероприятия, то последуют санкции в отношении нарушения архивного законодательства.

Согласно статье 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов влечет [5]:

- предупреждение;
- наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от трехсот до пятисот рублей.

В связи с тем, что в ноябре 2018 года была проведена проверка соблюдения архивного законодательства и было сделано предупреждение, последующие нарушения (новые и неисправленные) будут влечь за собой наказание в виде штрафа. Причем за каждое правонарушение в отдельности.

В процессе анализа было выявлено 80 нарушений, что в общей сумме накладывает штраф в 40 тысяч рублей.

Согласно Кодексу об административных правонарушениях [5], несоблюдение сроков хранения влечет:

- наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; за непредоставление респондентами субъектам официального статистического учета первичных статистических данных в установленном порядке или несвоевременное предоставление этих данных либо предоставление недостоверных первичных статистических данных (пункт 1 статьи 13.19 КоАП) [5];

– наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей за неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом (пункт 1 статьи 13.27 КоАП) [5];

– наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей за отсутствие у экономического субъекта первичных учетных документов, и (или) регистров бухгалтерского учета, и (или) бухгалтерской (финансовой) отчетности, и (или) аудиторского заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности (в случае, если проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности является обязательным) в течение установленных сроков хранения таких документов (пункт 1 статьи 15.15.6 КоАП) [5];

– наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей за отсутствие первичных учетных документов и бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности в течение установленных сроков хранения (пункт 4 статьи 15.15.6 КоАП) [5];

– наложение на должностных лиц - от двух тысяч до десяти тысяч рублей за нарушение сроков хранения рекламных материалов или их копий, а также договоров на производство, размещение или распространение рекламы, установленных законодательством о рекламе, (статья 19.31 КоАП) [5].

Таким образом общие затраты на административные штрафы за невыполнение законодательства составляют: 94 500 рублей.

Исходя из вышесказанного, можно сказать, что внедряемые мероприятия целесообразны для организации. Так общая стоимость внедрения составляет 45 200 рублей, а общая средняя сумма административных штрафов составляет 94 500 рублей. Это на 49 300 меньше, чем стоимость внедрения проекта.

Выводы по третьему разделу

На основании первого и второго раздела были предложены мероприятия по совершенствованию организации хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.

На первом этапе было предложено совершенствование локальной нормативной базы, которое в большей мере происходит через передачу и закрепление обязанностей в инструкции по делопроизводству в отношении проведения экспертизы ценности и формирования дел сотрудниками канцелярии. Передача обязанностей происходит не только из-за некомпетентности сотрудников-исполнителей в вопросах документационного обеспечения управления, но изначально некорректном их распределении. Также для создания единообразия документооборота в Инспекции предлагается ввести общие правила текущего хранения.

На втором этапе предлагается внедрить систему электронного архива. Подходящим решением – является решение от компании Docsvision – «Архивное делопроизводство».

Первоначальное наполнение электронного архива будет формироваться из документов, заканчивающих текущее делопроизводство. Параллельно планируется возложить на работников канцелярии обязанность проводить оцифровку архивных документов, срок хранения которых более 10 лет, используя многофункциональное устройство, закрепленной за канцелярией.

Электронный архив позволит получить:

- быстрый доступ к архивным документам в территориально-распределенных организациях, коим и является Инспекция;
- существенное сокращение времени на подготовку описей документов и ведение отчетности;
- ведение архива документов в организации в соответствии с требованиями «Основных правил работы архивов организаций»;
- создать поисковую систему документов и дел.

Третьим и заключительным этапом стало повышение качества организации хранения, через повышение качества работы сотрудников Инспекции.

Предложение основано на проведенном анализе общей нормативной трудоемкости в год и вычисления необходимого числа сотрудников канцелярии. Исходя из чего было установлено, что в канцелярии трудится достаточное количество работников, даже с учетом добавления новых обязанностей. Однако, для соблюдения законодательства, повышения компетентности работника, отвечающего за архив, и для эффективной организации хранения, комплектования, учета и использования документов Инспекции, необходимо направить работника на повышение квалификации.

Общая сумма затрат на выше перечисленные мероприятия составляет 45 200 рублей.

С другой стороны, если не провести данные мероприятия, то организация будет оштрафована примерно на 94 500 рублей. Что говорит о целесообразности проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В первом разделе была представлена характеристика и видовой состав документов Государственной инспекции труда в Челябинской области, также проведен общий анализ делопроизводства. В следствии чего выявлено, что документооборот, включающий все этапы от создания или получения до завершения исполнения или отправки документов, практически соответствует действующему законодательству. Обновление требуется инструкции по делопроизводству в связи с принятием ГОСТ Р 7.0.97-2016 [26].

Касаемо организации хранения и использования документов и дел, то тут выявлены серьезные проблемы, связанные с:

- отсутствием правил текущего хранения документов;
- неправильным оформлением документов в дела;
- неправильным распределением обязанностей;
- нарушением правил проведения экспертизы ценности;
- уничтожением документов и дел без соблюдения их сроков хранения;
- несоблюдением требований обеспечения условий хранения документов и дел в архивном помещении;
- отсутствием поисково-справочного аппарата.

Все вышперечисленное говорит об острой необходимости совершенствования организации хранения Инспекции, которое бы позволяло не только правильно и в надлежащих условиях хранить документы и дела, но и использовать их, согласно правилам и требованиям законодательства.

В условиях цифровой экономики одной из важнейших и первоочередных является задача унификации терминологического аппарата, применяемого в сфере электронного документооборота и архивного хранения документов в электронном виде, однозначность понимания используемых понятий документоведов и архивистами, с одной стороны, и IT-специалистами, с другой. Неоднозначность понимания терминов, закрепленных в нормативных правовых актах, неизбежно

приведет к противоречиям при применении норм на практике и непредсказуемым последствиям, в том числе к утрате документов, имеющих непреходящую научно-историческую ценность. Управляющие документацией и архивисты должны активно участвовать в разработке нормативных правовых актов в сфере информационно-документационного обмена, ставить задачи перед специалистами в сфере ИТ при разработке ими программного обеспечения соответствующих информационных систем. Целесообразным представляется также включение в образовательные программы подготовки ИТ-специалистов специальных курсов по технологии ДОУ.

Зарубежный опыт показывает, что документы, имеющие научно-историческую ценность должны сохраняться на тех носителях, на которых были изначально созданы. В отношении таких документов на бумажном носителе создание цифровых копий (сканов) возможно лишь в целях обеспечения оперативного их использования (фонда пользования) и обеспечения сохранности бумажных оригиналов, то есть оцифровка ценных бумажных документов не должна сопровождаться их уничтожением.

Оцифровка с последующим уничтожением бумажных оригиналов возможна лишь в отношении бумажных документов временного хранения. При этом должны быть установлены требования, позволяющие подтверждать юридическую силу, идентичность и (или) аутентичность электронных копий.

Таким образом, зарубежный опыт показывает несостоятельность аргументации, выдвигаемой рядом должностных лиц государственных органов, поддерживаемых специалистами в сфере ИТ, о возможности решения проблемы нехватки площадей для хранения бумажных документов в государственных архивах путем их оцифровки с последующим уничтожением бумажных оригиналов. В частности, актуальными остаются вопросы создания государственного архива в г. Минске и строительства здания для него.

На основании первого и второго раздела были предложены мероприятия по совершенствованию организации хранения документов Государственной инспек-

ции труда в Челябинской области.

На первом этапе было предложено совершенствование локальной нормативной базы, которое в большей мере происходит через передачу и закрепление обязанностей в инструкции по делопроизводству в отношении проведения экспертизы ценности и формирования дел сотрудниками канцелярии. Передача обязанностей происходит не только из-за некомпетентности сотрудников-исполнителей в вопросах документационного обеспечения управления, но изначально некорректном их распределении. Также для создания единообразия документооборота в Инспекции предлагается ввести общие правила текущего хранения.

На втором этапе предлагается внедрить систему электронного архива. Подходящим решением – является решение от компании Docsvision –«Архивное делопроизводство».

Первоначальное наполнение электронного архива будет формироваться из документов, заканчивающих текущее делопроизводство. Параллельно планируется возложить на работников канцелярии обязанность проводить оцифровку архивных документов, срок хранения которых более 10 лет, используя многофункциональное устройство, закрепленной за канцелярией.

Электронный архив позволит получить:

- быстрый доступ к архивным документам в территориально-распределенных организациях, коим и является Инспекция;
- существенное сокращение времени на подготовку описей документов и ведение отчетности;
- ведение архива документов в организации в соответствии с требованиями «Основных правил работы архивов организаций»;
- создать поисковую систему документов и дел.

Третьим и заключительным этапом стало повышение качества организации хранения, через повышение качества работы сотрудников Инспекции.

Предложение основано на проведенном анализе общей нормативной трудоемкости в год и вычисления необходимого числа сотрудников канцелярии. Исходя из чего было установлено, что в канцелярии трудится достаточное количество работников, даже с учетом добавления новых обязанностей. Однако, для соблюдения законодательства, повышения компетентности работника, отвечающего за архив, и для эффективной организации хранения, комплектования, учета и использования документов Инспекции, необходимо направить работника на повышение квалификации.

Общая сумма затрат на выше перечисленные мероприятия составляет 45 200 рублей.

С другой стороны, если не провести данные мероприятия, то организация будет оштрафована примерно на 94 500 рублей. Что говорит о целесообразности проекта.

Таким образом, цель работы достигнута, задачи – решены.

Результаты работы рекомендуется использовать при совершенствовании системы хранения документов Государственной инспекции труда в Челябинской области.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм. и доп. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Консультант Плюс. Технология 3000: Версия Проф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». – Электрон. дан. и прогр. – М., 2019. – (Серия 400).

2 Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (ред. от 20.12.2017).

3 Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»(ред. от 29.07.2018).

4 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019).

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ(с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019).

6 Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 18.03.2019).

7 Федеральный закон от 02.05.2005 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018).

8 Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017).

9 Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ред. от 18.04.2018).

10 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).

11 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

12 Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (ред. от 26.04.2016).

13 Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 03.04.2015).

14 Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 29.12.2018).

15 Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности» (ред. от 18.03.2016).

16 Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 26.03.2002 года № 23 «Об утверждении Норм времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти».

17 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2011 № 176-р «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности».

18 Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций от 01.12.2018 «Об утверждении детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

19 Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 01.12.2017 № 695 «Об утверждении Плана-графика перехода Федеральной службы по труду и занятости

на использование отечественного офисного программного обеспечения на период 2017-2018 годов и на плановый период до 2020 года» (ред. от 17.02.2014).

20 Приказ Минкомсвязи и ФСО России от 27.05.2015 № 186/258 «Об утверждении Требований к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.09.2015 № 38956).

21 Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях».

22 Приказ Роструда от 28.09.2007 № 219 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Федеральной службы по труду и занятости» (ред. от 17.02.2014).

23 Решение Коллегии Росархива от 06.02.2002 «Основные Правила работы архивов организаций».

24 ГОСТ Р 7.0.8-2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. – М.: Стандартинформ, 2019. – 12с.

25 ГОСТ Р 6.30-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов. – М: ИПК Издательство стандартов, 2003 (утратил силу с 1 июля 2018 года в связи с изданием Приказа Росстандарта от 08.12.2016 № 2004-ст).

26 ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу.

Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. – М.: Стандартинформ, 2017 (ред. от 14.05.2018).

27 ГОСТ Р 53898-2010 Национальный стандарт. Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению. – М.: Стандартинформ, 2010. – 53 с.

28 Проект Федерального закона от 01.03.2019 № 657361-7 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и иные законодательные акты Российской Федерации (в части использования и хранения электронных документов)».

29 Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1939. – Т. 3. – С. 219–220.

30 Исаева, Г.Н. Региональные проблемы внедрения и распространения систем защищаемого электронного документооборота / Г.Н. Исаева, Н.Н. Теодорович С.А. Басова // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». – 2017. – № 3 (9). – С. 1–7.

31 Куликов, А.А. Асы своего дела / А.А. Куликов // «Труд, безопасность и экономика». – 2009. – № 4 (19). – С. 14.

32 Мишин, В.С. Опыт и знания – на службу людям / В.С. Мишин // «Труд, безопасность и экономика». – 2009. – № 4 (19). – С. 16.

33 Ежов, В.А. Охрана труда нужна в любой сфере / В.А. Ежов // «Труд, безопасность и экономика». – 2009. – № 4 (19). – С. 20.

34 Немцев, В.Н. Принцип остается неизменным / В.Н. Немцев // «Труд, безопасность и экономика». – 2009. – № 4 (19). – С. 17.

35 Васильева, И.А. Девиз – точность и достоверность / И.А. Васильева // «Труд, безопасность и экономика». – 2009. – № 4 (19). – С. 21.

36 Румынина, Л.А. Документационное обеспечение управления: учебник для студ. учреждений сред. проф. образования / Л.А. Румынина. – 6-е изд – М.: Изд-во «Академия», 2008. – 224 с.

- 37 Справочник по деловой переписке. / под ред. Б.В. Ермолаева. – М.: Межрегионсервис, 1996. – 352 с.
- 38 Межуева, Т.Н. Справочник по делопроизводству: справочник / Т.Н. Межуева. – М.: ГроссМедиа, 2012. – 264 с.
- 39 Кузнецова, Т.В. Делопроизводство (документационное обеспечение управления) / Т.В. Кузнецова. – М.: ЗАО «Бизнес-школа Интел-Синтез», 1999. – 320 с.
- 40 Кондрахина, И.П. Архивоведение [Электронный ресурс]: учебно-методическое пособие / И.П. Кондрахина. – Санкт-Петербург : ИЭО СПбУТУиЭ, 2012. – 121 с. – Режим доступа: <https://e.lanbook.com/book/64085>. – Загл. с экрана. – (Дата обращения: 14.04.2019).
- 41 Тельчаров, А.Д. Архивоведение [Электронный ресурс] : учебное пособие / А.Д. Тельчаров. –М.: Дашков и К, 2017. – 184 с. – Режим доступа: <https://e.lanbook.com/book/91229>. – Загл. с экрана. – (Дата обращения: 05.06.2019).
- 42 Басаков, М.И. Приказ и деловое письмо (требования к оформлению и образцы документов согласно ГОСТ Р 6.30-2003): практическое пособие / М.И. Басаков. – 9-е изд., доп. и перераб. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. – 249 с.
- 43 Авлиев В.Н. Документы центральных органов власти о депортации калмыков в российских архивах / В.Н. Авлиев, А.Н. Манджиева, Н.Ю Доржиева. –М.: Студент. Аспирант. Исследователь, 2018. – №12.
- 44 Организация работы с документами: учебник / под ред. проф. В.А. Кудряева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 592 с.
- 45 Кузнецов, И.Н. Делопроизводство: справочное пособие / И.Н. Кузнецов. – М.: Дашков и К, 2017. – 460 с.
- 46 Система хранения документов. – <https://www.sekretariat.ru/article/210976-qqq-17-m7-sistema-hraneniya-dokumentov>.
- 47 Кузнецов, С.Л. Современные технологии документационного обеспечения управления. – 2-ое изд, перераб. и доп. – М.: Издательство «ТЕРМИКА», 2014 г. – 288 с.

48 XXIII Международная научно-практическая конференция, посвященная 50-летию ВНИИДАД: «Документация в информационном обществе: архивоведение и документоведение в современном мире»[Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.top-personal.ru/officeworkissue.html?486>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 14.04.2019).

49 Портал «Архивы России»[Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.rusarchives.ru/index>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 14.05.2019).

50 XXV Международная научно-практическая конференция «Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:http://www.vniidad.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2536&Itemid=915. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 14.04.2019).

51 Тверской, М. Тверской росреестр проводит оцифровку архива[Электронный ресурс]/ М.Тверской // Tverdigest. – 2019. – Режим доступа: <https://otveri.info/2019/04/tverskoj-rosreestr-provodit-otsifrovku-arhiva/>.

52 Нормы времени на работы и услуги, выполняемые государственными архивами. – М.: Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела, 2007.

53 Adam, A. Implementation of electronic document management and accounting systems/ A. Adam // – CRC Press – 2015. – V.– P. 324–327

54 Andiola, L.M. Electronic workpapers, audit documentation, and closing review notes in the audit of accounts receivable/ L.M. Andiola, T. A Lambert, E. J. Lynch // Sprandel Inc., 2018. – №33(2), – P. 43–55.

55 Dikopulu, A. Contribution of document management to good management / A. Dikopulu // – CRC Press – 2016. – V. – P. 254–257.

56 MacDonald, J. Records management and data management: bridging the gap / J. MacDonald // J. Am. Ceram. Soc. – 2010. – P. 136–143.

57 Mitchell, T. Documentation management: a guide for professionals / T. Mitchell // – CRC Press – 2017.– P. 224–227.

58 American archives and climate change: Risks and adaptation. // Climate Risk Management. – 2018. – № 20. – P. 111-125. – Режим доступа: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096318300135>.

59 YueZhao Postgraduates' personal digital archiving practices in China: Problems and strategies [Электронный ресурс] / YueZhao, Xian'eDuanb, HaijuanYanga // The Journal of Academic Librarianship. – 2019. – № 45. – Режим доступа: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0099133319301077>

Исаева, Г.Н. Региональные проблемы внедрения и распространения систем защищаемого электронного документооборота [Электронный ресурс] / Г.Н. Исаева, Н.Н. Теодорович, С.А. Басова // Интернет-журнал науковедение. – 2017. – №3. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29901501>.

Оперативное хранение документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://orbrm.ru/operativnoe-hranenie-dokumentov/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 06.05.2019).

Назарова, Л.А. Оперативное хранение документов [Электронный ресурс] / Л.А. Назарова // «Секретарь-референт». – 2016. – №11. – https://www.profiz.ru/sr/11_2016/operativnoe_khranenie/.

Организация оперативного хранения документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://orbrm.ru/articles/principy_operativnogo_hraneniya_dokumentov/. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 06.05.2019).

Цифровизация документооборота [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.croc.ru/promo/doc/?utm_source=yd&utm_medium=cpc&utm_content=astat:16535826094|ret:|dsa:16535826094|cid:42701436|gid:3792184100|aid:7392012127|pt:premium|pos:1|st:search|src:none|dvc:desktop|reg:56|adp:no|apt:none|link:main&utm_campaign=croc_doc_yd_rf_s_ced&utm_term=_kav_электронный%20архив_kav_&yclid=2612357039491669578. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 06.05.2019).

Команды томского форума U-Novus предложат идеи создания "умного архива" и цифровизации АПК[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/nauka/6422350>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 06.05.2019).

Куликов, В. Дела не сошьют [Электронный ресурс] / В. Куликов // Российская газета. – 2013. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/05/08/arbitraj.html>. – (Дата обращения: 27.05.2019).

Долговременный архив[Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.directum.ru/solution/long-term_archive. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Создание архивов документов и регистрация документов в системе «Архивный фонд»[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.abbyu.com/ru-ru/solutions/government/creating-archives/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

60 Модуль электронного архива [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elar-context.ru/solutions/universalnyu-elektronnyu-arkhiv/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 18.05.2019).

Архивное делопроизводство[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docsvision.com/products/dv-catalog/arhivnoe-deloproizvodstvo/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Формирование дел, их архивное хранение и уничтожение документов[Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://seminarna.ru/seminari-i-treningi/obuchenie_arhivnomu_delu/organizatsiya-formirovaniya-del-ih-arhivnogo-hraneniya-i-unichtozheniya-dokumentov.html. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Архивное дело с нуля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ditad.ru/kursy-deloproizvodstva/arhivnoe-delo-s-nulja/#panel-4>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Современный архив организации. Дистанционный курс повышения квалификации[Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://delo.seminarna.ru/courses/sovremenny-j-arkhiv-organizatsii-dista/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Краткосрочные курсы повышения квалификации «Архив организации: актуальная нормативная база, организация хранения, комплектования, учета и использования документов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://inter-regional.ru/sk/ao/arkhiv-organizatsii-ekaterinburg-2020>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 20.05.2019).

Информационное общество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/it_technology/#. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 02.05.2019).

Упорядочивая хаос: подводные камни архивного хранения документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rarus.ru/1c-doc/article-arkhivnoe-hranenie-dokumentov/>. – Заглавие с экрана. – (Дата обращения: 02.05.2019).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Номенклатура дел группы кадров

9

03. Группа кадров				
1	2	3	4	5
03-01	Положения: - о Гострудинспекции; - об отделах; - другие Положения по реализации 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»		Пост. 50, 55	
03-02	Должностные регламенты государственных гражданских служащих		Пост. 80	Индив. в составе личных дел-50л.
03-03	Должностные инструкции работников обслуживающего персонала.		Пост. 77	Индив. в составе личных дел-50л.
03-04	Приказы руководителя Гострудинспекции о приеме на работу (о назначении на вакантную должность государственных гражданских служащих; о приеме на работу работников)		50 л. 196	125-ФЗ
03-05	Приказы руководителя Гострудинспекции об увольнении: (о прекращении действия служебного контракта с государственным гражданским служащим; о прекращении действия трудового договора с работником)		50 л. 196	125-ФЗ
03-06	Приказы руководителя Гострудинспекции : - о перезаключении служебного контракта на срочный служебный контракт; - о продлении срока нахождения на государственной гражданской службе; - о перезаключении.		50 л. 196	125-ФЗ
03-07	Приказы руководителя Гострудинспекции о поощрении: - государственных гражданских служащих; - работников		50 л. 196	125-ФЗ
03-08	Приказы руководителя Гострудинспекции об оказании материальной помощи: - государственным гражданским служащим; - работникам; - единовременных выплатах к ежегодному оплачиваемому отпуску государственным гражданским служащим.		5л 19в	

КОПИЯ ВЕРНА