
Раздел 4

ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ И ПРАКТИКА ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 651:352

С. Л. Андреева, О. Н. Львова

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО АУДИТА ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена проблеме создания программы внутреннего аудита делопроизводства по работе с обращениями граждан как автономной области общей системы управления документами в органах местного самоуправления. Основное внимание уделяется приведению программы аудита в соответствие с нормативной средой и требованиями системы менеджмента качества.

К л ю ч е в ы е с л о в а: внутренний аудит, делопроизводство, обращения граждан, органы местного самоуправления, система менеджмента качества.

Важнейшую форму непосредственного выражения народом своей власти наряду с референдумом и выборами представляет собой институт обращения граждан, который кроме того является ежедневно пополняемым источником информации о социально-экономическом положении различных групп населения, их месте проживания, о динамике их настроений и потребностей.

Гарантированное ст. 33 Конституции Российской Федерации право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления (далее — ОМС) оборачивается для этих властных структур в законодательно регламентированную повседневную работу по организации приема письменных и устных обращений граждан. С 2013 г. эта ответственность возложена и на организации, «осуществляющие публично значимые функции»¹ [ФЗ № 80, п. 1]. Причем с введением изменений в Кодекс об административных правонарушениях и Федеральный закон РФ № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [ФЗ № 80, п. 1] расширился список категорий заявителей. Если раньше заявителями, на которых распространялись правила приема обращений граждан Российской Федерации, были только физические лица, то с 2013 г. к ним присоединены всякие «обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц» [ФЗ № 80, п. 2].

Исторически, еще со времен Челобитного приказа, в России организация работы по документационному обеспечению приема обращений и ответа на них сформировалась в специализированную область делопроизводства органов власти с автономно настроенной регистрацией, самостоятельным сроковым контролем исполнения, специфическим оперативным хранением документов, комплектованием дел.

Важность четкой организации этой сферы делопроизводства в органах власти и организациях поддерживается весомым списком нормативных актов: Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Уголовно-процессуальным кодексом, Гражданским процессуальным кодексом, Арбитражным процессуальным кодексом, а также Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и, наконец, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». К федеральному законодательству следует добавить правовые акты субъектов Российской Федерации.

На их основе разрабатываются административные регламенты, в которых детализируется порядок работы для каждого органа власти или органа местного самоуправления отдельно. При этом четкость организации делопроизводства зависит часто от правовых вопросов, которые возникают в процессе реализации буквы закона: например, работа с обращениями граждан квалифицировалась на местах то как функция органа

¹ Понятия «публично значимая функция» и «публичная функция» в законодательстве четко не определены.

власти (см. административные регламенты органов местного самоуправления), то как его услуга [ср.: Приказ МИД № 6199]². Однако организация предоставления и документирование государственной услуги принципиально отличаются от организации и документирования работы с обращениями граждан. Например, до 2013 г. обращения юридических лиц в органы власти документировались в общем делопроизводстве этих органов и не попадали в специализированное делопроизводство по работе с обращениями граждан, предполагающее автономные и специфичные регистрацию, контроль, текущее хранение и т. п. С 2013 г. после решения Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии ряда положений Федерального закона № 59 Конституции Российской Федерации [Постановление Конституционного Суда] в органах власти должна была измениться процедура работы с обращениями граждан в той части, которая касалась получения и первичной обработки корреспонденции. Обращения юридических лиц как коллективные обращения (обращения объединений граждан) должны теперь квалифицироваться не как корреспонденция, переписка со сторонними организациями и регистрироваться в общем потоке входящих документов (не обращений), а как обращения граждан, а значит, учитываться и ставиться на срокочный контроль и хранение так же, как и обращение физического лица, а следовательно, подлежать общему учету, систематизации и обобщению обращений.

Пристальное внимание высших государственных органов управления к организации работы с обращениями граждан реализуется, в частности, в разработке подробных методических рекомендаций — например, Методических рекомендаций по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в приемных Президента Российской Федерации, в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в иных государственных органах и в органах местного самоуправления [Методические рекомендации], а также в проведении регулярных (ежеквартальных) заседаний по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций, по разъяснению норм законодательства, ответам на практические вопросы должностных лиц [Ежеквартальное заседание].

Работа с обращениями граждан относится к сфере государственного менеджмента, где фиксируется информация об удовлетворенности граждан действиями государства в целом, отдельных ее органов, органов мест-

² В целях приведения нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации данный приказ МИД был отменен [Приказ МИД № 22613].

ного самоуправления и должностных лиц. В соответствии с современными требованиями для достижения ожидаемых результатов следует регулярно проводить мониторинг всех процессов, происходящих в системе управления документами (см. стандарты ИСО по системам менеджмента качества серии 9000 и 10000). Необходимость контроля со стороны руководства ОМС содержится в ФЗ № 59 [ФЗ № 59, ст. 12].

Развернутая нормативная база по организации и документированию обращений граждан требует пристального внимания к этой сфере деятельности самих ОМС. В этой связи основным инструментом получения актуальной информации о состоянии дел в ОМС является постоянный мониторинг и своевременный внутренний аудит.

Внутренние проверки работы по организации и документированию устных и письменных обращений граждан должны проводиться регулярно. Вопрос периодичности проведения мониторинга делопроизводства по работе с обращениями граждан должен решаться исходя из требований действующих локальных актов (правил, административных регламентов). При отсутствии четких ориентиров можно привлечь рекомендации ГОСТ [ГОСТ Р 52614.4-2007]. Так, в п. 5.6.1 «Общие положения» указано, что «высшее руководство должно анализировать через *запланированные интервалы* систему менеджмента качества организации с целью обеспечения ее постоянной пригодности, адекватности и результативности». Поводом к проведению внутреннего аудита может быть входящая информация (см. п. 5.6.2):

- претензии и предложения потребителей/граждан и персонала органа местного самоуправления (обращения, квалифицированные по перечню вопросов по Типовому общероссийскому тематическому классификатору обращений граждан 2011 г. [Типовой... классификатор] как:

0000.0000.0000.0818 — Жалобы на работу государственных и муниципальных архивов;

0000.0000.0000.0985 — Результаты рассмотрения обращений граждан;

0000.0000.0000.0990 — Жалобы на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с его рассмотрением;

0000.0000.0000.1059 — Отказ в принятии документов, заявления;

0000.0000.0000.0973 — Нарушение законодательства Российской Федерации;

0000.0000.0000.0549 — Обжалование действий должностных лиц, связанных с рассмотрением обращений (код 04.03.01.21);

0000.0000.0000.0539 — Жалобы на длительное рассмотрение дел (код 04.03.01.11) и т. д.;

- сравнительный анализ создания и функционирования систем других органов местного самоуправления в соответствии с настоящим стандартом или другими моделями управления;
- бюджет, выделенный для создания и функционирования системы (увеличение или снижение расходов бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования);
- мониторинг выполнения деятельности, запланированной в рамках системы менеджмента качества;
- изменения в государственной или региональной политике органов власти;
- изменения ресурсов, выделенных органу местного самоуправления государственными или региональными властями;
- изменения, внесенные в законодательные акты и обязательные требования;
- изменения демографической обстановки на местном уровне (прирост или падение численности населения за счет миграционных процессов, падение численности населения в связи с неблагоприятными условиями жизни, ЧС и т. п.);
- статистические данные и данные анализа основных тенденций, полученные в результате деятельности органа местного самоуправления (абсолютные и относительные показатели количества обращений, поступивших в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме);
- результаты деятельности ключевых поставщиков и/или партнеров (например, надзорных органов, федеральных органов государственной власти).

Методология внутреннего аудита качества организации и ведения делопроизводства по обращениям граждан может выстраиваться на основе требований стандарта п. 8.2.2. «Внутренние аудиты» ГОСТ Р ИСО 9001-2001 и ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования». Так, в соответствии с п. 8.2.2 проведение внутренних аудитов (проверки) через запланированные интервалы подтверждает управляемость рабочим процессом и направленность менеджмента на достижение качества, стремление поддерживать процесс в рабочем состоянии [ГОСТ Р ИСО 9001-2001, п. 8.2.2].

Стандарт указывает на необходимость наличия программы аудита, которая должна планироваться с учетом статуса и важности процессов и участков, подлежащих аудиту, а также результатов предыдущих аудитов [ГОСТ Р ИСО 9001-2001, п. 8.2.2]. Прямым требованием является также

определение критериев, области применения, частоты, методов аудита, которые должны обеспечивать объективность и беспристрастность процесса аудита. В подборе аудиторов должно соблюдаться требование, чтобы аудиторы не проверяли свою собственную работу. Делопроизводство по работе с обращениями граждан, составляя специализированную область делопроизводства в ОМС, находится в непосредственном управлении начальника специализированного бюро/отдела/сектора, контролируется начальником отдела документационного обеспечения и главой администрации в целом.

Ответственность и требования к планированию и проведению аудитов, а также к отчетности о результатах и поддержанию в рабочем состоянии записей (см. ГОСТ Р ИСО 9001-2001, п. 4.2.4) должны быть определены в документированной процедуре. Руководство, ответственное за проверяемые области деятельности, должно создавать такие условия, чтобы без излишней отсрочки для устранения обнаруженных несоответствий и вызвавших их причин. «Последующие действия должны включать верификацию предпринятых мер и отчет о результатах верификации» ГОСТ Р ИСО 9001-2001, п. 8.2.2]. Прежде чем переходить непосредственно к аудиту, следует определиться с «требованием к услуге»³, то есть определить, что же конкретно должна представлять собой качественно реализованная функция ОМС по приему письменных и устных обращений граждан, каковы нормы приема граждан в день или обработки документов в день на одного сотрудника (одно должностное лицо), чтобы оценить достаточность выделенных ресурсов, квалифицированность технических работников и должностных лиц, поскольку сроки исполнения функции ОМС по работе с обращениями граждан играют немаловажную роль и строго регламентированы ФЗ № 59 и КоАП.

Итак, методика проведения внутреннего аудита должна иметь четкие критерии оценки, опираться на столь же четкий список показателей, что позволит не только осуществлять корректирующие действия по устранению выявленных недостатков, но и принимать решения по предупреждающим действиям. Четко определенные критерии и показатели помогают увидеть положительную или отрицательную динамику между результатами аудита.

Критериальный подход к оценке процесса работы с обращениями граждан должен распространяться на все этапы делопроизводства.

³ Здесь термин «услуга» понимается не как «муниципальная или государственная услуга», а в соответствии с ГОСТом: «Услуга (service): результат одного или нескольких процессов, выполненных органом местного самоуправления» [ГОСТ Р 52614.4-2007, п. 3.6].

Следует разработать методику проверки как всего цикла работы, включая отpravку документов на архивное хранение, так и каждого этапа в отдельности, что в дальнейшем значительно сэкономит время и средства на поиск и устранение недостатков. Следует учитывать, что иницилирующая внутренний аудит информация определяет область аудита.

Разработка критериев и показателей анализа должна начинаться с изучения и оценки имеющейся локальной организационно-правовой документации на соответствие действующим нормативным актам. Поэтому первым критерием в анализе делопроизводства по обращению граждан в целом и его составных частей является *нормативно-правовое обеспечение*. Оценке подвергается наличие регламентирующих документов и действий по управлению ими. Типовыми показателями здесь могут служить показатели СМК, описанные в п. 4.2.3 «Управление документацией» [ГОСТ Р ИСО 9001-2001]:

а) обеспечение выпуска и официального одобрения документов с точки зрения их достаточности до их выпуска;

б) анализ и актуализация по мере необходимости и повторное официальное одобрение документов;

с) обеспечение идентификации изменений и статуса пересмотра документов;

д) обеспечение наличия соответствующих версий документов в местах их применения;

е) обеспечение сохранения документов четкими и легко идентифицируемыми;

ф) обеспечение идентификации документов внешнего происхождения и управление их рассылкой;

г) предотвращение непреднамеренного использования устаревших документов и применение соответствующей идентификации таких документов, оставленных для каких-либо целей».

Работу с письменными и устными обращениями граждан следует отнести в классификации ИСО к рабочим процессам (*operational process*), которые являются «частью основного процесса, позволяющей органу местного самоуправления поставлять продукцию и предоставлять услуги, отвечающие потребностям и ожиданиям потребителей/граждан» [ГОСТ Р 52614.4-2007, п. 3.5.3]. Поэтому еще одним показателем качества нормативно-правовой обеспеченности проверяемого процесса будет наличие рабочих инструкций — документации, составленной в форме процедуры или инструкции, размещаемой непосредственно на рабочем месте и предназначенной для служащих органа местного самоуправления, поставщиков процесса и потребителей (граждан). Таких рабочих инструкций

должно быть столько, сколько подпроцессов, процедур или операций выделяется в делопроизводстве по работе с устными и письменными обращениями граждан либо сколько категорий работников (с разным функционалом) задействовано в процессе реализации данной функции ОМС.

Также в соответствии с п. 7.5 «Производство и обслуживание в органе местного самоуправления» [ГОСТ Р 52614.4-2007] следует провести оценку *обеспечения человеческими ресурсами* (необходимого и достаточного количества специально подготовленных сотрудников и должностных лиц), необходимых для процессов и *применения подходящего оборудования* (компьютерной техники, специального программного обеспечения для приема электронных обращений граждан, регистрации, осуществления информационно-справочной работы, контроля за исполнением документа, формирования информационно-статистических обзоров по обращениям граждан).

Традиционно в делопроизводстве по обращениям граждан выделяют двенадцать операций: 1) прием гражданина, 2) прием и первичная обработка письменных обращений, 3) регистрация обращений, 4) направление обращений на исполнение, 5) уведомление заявителя о направлении обращения в другие учреждения, 6) уведомление заявителя о длительном рассмотрении обращения, 7) контроль сроков исполнения документов и выполнения принятых по ним решений; 8) информационно-справочная работа по обращениям, 9) извещение заявителя о вынесенных решениях, 10) группировка в дела и текущее хранение этих документов, 11) анализ поступивших обращений, 12) анализ нарушений сроков исполнения документов по обращениям граждан. Все они могут регламентироваться в одном локальном нормативном акте и/или в серии рабочих инструкций. Причем каждый этап делопроизводства может быть оценен с точки зрения четырех критериев:

- качество нормативно-правового обеспечения,
- обеспечение человеческими ресурсами,
- обеспечение подходящим оборудованием (материально-техническим обеспечением).
- соответствие производимых операций нормативно-правовой базе.

В разработке конкретных показателей для аудита по каждой из двенадцати операций в делопроизводстве по обращениям граждан следует руководствоваться Методическими рекомендациями по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в приемных Президента Российской Федерации, в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации,

в иных государственных органах и в органах местного самоуправления [Методические рекомендации]. Это многостраничный документ, подробно рассматривающий каждый этап постановки делопроизводства по обращениям граждан в органах власти, в том числе в ОМС.

Кроме того, программу аудита делопроизводства по работе с обращениями граждан необходимо сориентировать на ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007, который предъявляет требования к управлению документами во всех форматах и на всех носителях в государственных и негосударственных структурах.

Для оценки качества документирования анализируемого процесса в программе проверки должна учитываться проверка качества документов. В п. 7.1. «Требования к управлению документами» названы четыре критерия оценки документов: аутентичность, надежность, пригодность для использования, сохранность целостности в течение требуемого времени, а в п. 7.2.2–7.2.5 указаны показатели для каждого критерия. В соответствии с данным стандартом можно оценить полноту локальных актов, регламентирующих процесс работы с обращениями граждан с позиций управления документами не только для проверки действий ответственных за делопроизводство, но и системных администраторов, обеспечивающих функционирование электронного документооборота (см. п. 8.3. «Проектирование и внедрение систем управления документами» и п. 9.8. «Контроль документооборота» [ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007]). Наконец, для проверки организации текущего хранения, подготовки дел к уничтожению или передаче в архив следует использовать критерии и показатели, описанные в п. 9.6. «Хранение и обращение с документами» и п. 9.9. «Отбор и передача документов на последующее хранение или уничтожение».

Итак, программа внутреннего аудита должна включать:

- требование к услуге (= функции ОМС);
- периодичность проведения аудита;
- распределение ответственности;
- области применения, ориентированные на типовые операции делопроизводства по обращениям граждан (12 операций);
- конкретные критерии и показатели оценки всего делопроизводства и каждой составляющей (документирование, документооборот, организация текущего хранения и подготовка к передаче дел в архив и выделение дел к уничтожению), учитывающие в обязательном порядке такие критерии, как качество нормативно-правового обеспечения, обеспечение человеческими ресурсами, обеспечение подходящим оборудованием (материально-техническим обеспечением), соответствие производимых операций нормативно-правовой базе;

- анализ и обобщение результатов аудита;
- принятие решений по его результатам.

Обращения граждан являются важным фактором совершенствования всех уровней системы управления в государстве. Высшие органы власти и управления Российской Федерации уделяют работе с обращениями граждан пристальное внимание, поэтому ОМС необходимо контролировать эту работу посредством четкого, отлаженного делопроизводства.

ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» / утв. Приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135548> (дата обращения: 05.10.2014).

ГОСТ Р ИСО 9001-2001. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования / введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 № 1575-ст [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=145824>; (дата обращения: 23.05.2015).

ГОСТ Р 52614.4-2007. Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.standards.ru/document/4191447.aspx> (дата обращения: 05.10.2014).

Ежеквартальное заседание рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций // Окружной информационный центр аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе : Новости. Екатеринбург, 26 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.uralfo.ru/press_26_06_2014.html (дата обращения: 05.10.2014).

Методические рекомендации по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в приемных Президента Российской Федерации, в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в иных государственных органах и в органах местного самоуправления / утв. пунктом 2 решения рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания № 2 от 22 марта 2013 г.) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 05.10.2014).

Приказ МИД № 6199 — Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 6199 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граж-

дан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131384 (дата обращения: 05.10.2014).

Приказ МИД № 22613 — Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 12.12.2013 № 22613 «О признании утратившим силу приказа Министерства иностранных дел Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 6199 “Об утверждении. Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок”» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158742/#p21 (дата обращения: 05.10.2014).

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70206790/> (дата обращения: 05.10.2014).

Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан, организаций и общественных объединений / утв. заместителем Руководителя Администрации Президента РФ 28.06.2013 № А1-3695в (ред. от 27.09.2013) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=567595> (дата обращения: 05.10.2014).

ФЗ № 59 — Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148534> (дата обращения: 05.10.2014).

ФЗ № 80 — Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса России об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона о “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=145999> (дата обращения: 05.10.2014).