

Tanzarian Armand Технология блокчейн на службе электронного документооборота // BitNovosti: информационный ресурс [Электронный ресурс]. URL: <https://bitnovosti.com/2014/08/18/blockchain-dokumentooborot/> (дата обращения: 06.02.2019).

Volkonska E. Блокчейн – что это понятным языком // BestInvestPro.com : [сайт]. URL: <http://bestinvestpro.com/blokchejn-chto-eto-ponyatnym-yazykom/> (дата обращения: 06.02.2019).

УДК 651

Т. А. Селезнева

КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ: РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье дается краткая характеристика становления, развития и современного состояния функции контроля исполнения документов и поручений, рассматриваются различные технологии контроля. Акцентируется внимание на том, что организация контроля исполнения документов является специфической составляющей, присущей отечественной практике работы с документами. В статье использован опыт участия автора в разработке, внедрении и эксплуатации систем автоматизации документационного обеспечения, в частности, систем и подсистем контроля исполнения документов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: контроль исполнения, контроль исполнения документов, традиционные и современные технологии контроля исполнения документов.

Контроль – это достаточно многоплановое понятие. Примечательно его происхождение от французского слова *contrôle*, которое переводится, как «список, ведущийся в двух экземплярах» (от лат. *contra* – «против» и *urotulus* – «свиток»). В общем плане контроль – это наблюдение, надсмотр над чем-нибудь с целью проверки [см.: Контроль].

Контроль – важнейшая функция управления наряду с такими функциями, как организация, планирование, регулирование. Как функция контроль исполнения занимает особое место в системе управления, поскольку обеспечивает реализацию прочих управленческих функций, поставляя информацию о фактическом состоянии дел в организации.

Задачей контроля, в самом общем виде, является количественная и качественная оценка результатов работы организации. Контроль исполнения обеспечивает обратную связь и позволяет непрерывно повторять

циклический процесс управления на новой основе. Контроль устанавливает степень соответствия фактического состояния управляемой системы принятым решениям, реально достигнутых результатов запланированным, выявляет отклонения и их причины [см., напр.: Нестеров, с. 3–5]. Успешное функционирование организации во многом зависит от эффективности контроля ее деятельности. Эффективная система контроля позволяет не только своевременно выявить ошибки и нарушения, неизбежные в деятельности любой организации, но и оперативно принимать меры по их устранению. В идеальном варианте система контроля позволяет выявлять факторы, которые могут оказать негативное влияние на деятельность организации, на реализацию намеченных планов и своевременно отреагировать на эти обстоятельства.

В отечественной практике важной составной частью управленческого контроля является контроль исполнения документов и поручений. Контроль исполнения документов является, в свою очередь, одной из функций документационного обеспечения управления.

Можно, вероятно, утверждать, что система контроля исполнения документов – это национальное явление, отражающее специфику российского менеджмента. Россия – страна – ярко выраженной исполнительной вертикалью. Деятельность российских организаций (в первую очередь, органов власти и управления, иных государственных учреждений) заключается в последовательном исполнении документов. Важнейшим механизмом обеспечения их своевременного исполнения считается контроль исполнения документов, который трактуется как совокупность действий, обеспечивающих своевременное исполнение документов [см.: ГОСТ Р 7.0.8–2013, с. 9]. Исполнение документа, в свою очередь, трактуется как выполнение в установленные сроки заданий, содержащихся в тексте документа или в резолюции руководителя, рассмотревшего документ. Документ считается исполненным, если фактически проведены предусмотренные в нем мероприятия: выполнено конкретное задание, подготовлен письменный ответ или составлен другой документ. Подготовка в порядке исполнения другого документа является наиболее распространенной практикой.

Следует, вероятно, отметить, что в настоящее время общепризнанным является понятие «контроль исполнения документов», зафиксированное в национальном терминологическом стандарте «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», а не широко используемая в советский период (ныне устаревшая) словесная конструкция «контроль за исполнением документов».

Национальная система контроля исполнения документов начала формироваться в начале XVIII в. При Петре I контроль исполнения документов выделяется в отдельный вид работы с ними. Петровскими указами 1711 г. учреждается должность фискала – специальная централизованная надзорная система, важнейшей задачей которой было путем негласного надзора и изучения канцелярского делопроизводства следить за исполнением указов и регламентов должностными лицами. Контрольные функции осуществляли последовательно генерал-ревизор, обер-секретарь Сената и с 1722 г. – генерал-прокурор. Указом 1722 г. «О должности Сената» устанавливалось иметь подробную роспись неисполненных дел, особо отмечалась необходимость незамедлительного исполнения указов и прочих поручений государя. При Сенате была учреждена должность экзекутора, в обязанности которого входило записывать в особую книгу исходящие документы с отметкой о времени и способе их отправления, составлять рапорты об исполнении. Во многих указах оговаривались сроки исполнения документов, устанавливались штрафы за просрочку исполнения сенатских указов. Контроль исполнения документов в каждой коллегии осуществлял прокурор коллегии, который, в частности, вел книгу, в которую записывалось, что и в какие сроки сделано в порядке исполнения того или иного указа. За исполнением решений, принятых коллегией, наблюдал нотариус, который вел так называемый настольный реестр, в который вносились все документы, прежде всего указы государя и Сената, намеченные к слушанию. Этот реестр во время заседаний находился на столе перед президентом, возглавлявшим коллегию. В канцелярии коллегии велись реестры отдельно по рассмотренным и исполненным и по рассмотренным, но не исполненным документам. В «настолевых реестрах» местных учреждений предписывалось указывать дату поступления каждого документа и дату его рассмотрения на заседании, фиксировать принятое решение, а также сведения о том, что указы по этому решению разосланы и исполнены [см.: Илюшенко, с. 26].

Вполне законченные очертания отечественная система контроля исполнения документов получила в период министерского или исполнительного делопроизводства. «Общим учреждением министерств» 1811 г. устанавливалось единообразие производства дел во всех министерствах, т. е. была сформирована единая система делопроизводства для всех министерств, их департаментов и отделений. Единообразными по функциональному назначению стали канцелярии – структурные подразделения, осуществлявшие делопроизводственные функции. Процесс дело-

производства делился на 4 этапа, одним из которых был этап ревизии, т. е. контроля исполнения.

Контроль исполнения документов в соответствии с положениями «Общего учреждения министерств» осуществлялся следующим образом. В учреждениях велись настольные реестры, в которых проставлялись отметки о том, «что по каждому делу учинено». В реестрах по каждому документу указывалась следующая информация: дата получения документа, дата рассмотрения, принятое решение, какие документы отправлены в порядке исполнения. Велись также «описи» нерешенных дел, в которых, в частности, указывалось, кем исполняется каждый документ. Документы, законченные исполнением, вносились в «опись делам решенным» [Илюшенко, с. 33–37].

По срокам исполнения документы делились на «текущие», «чрезвычайные» и «не терпящие времени». Сроки исполнения даже срочных документов («не терпящих времени») составляли от 2 до 6 недель, а в отдельных случаях и до 6 месяцев. Объяснялось столь длительное исполнение документов тем, что каждый из них должен был пройти многочисленные инстанции. Например, в земском суде документ в процессе исполнения проходил 26 инстанций, в губернском правлении – 54, в департаменте министерства – 34, в совете министра – 45.

Проверку исполнения документов («ревизию дел») в министерствах проводили начальники отделений и директора департаментов. Начальники отделений проверяли исполненные и неисполненные документы по столам и представляли сведения директору департамента. Директор департамента ежемесячно проводил проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и представлял сведения министру. В конце года в канцелярии составлялась общая ведомость исполненных и неисполненных документов по всем департаментам и канцелярии [см.: Илюшенко, с. 33].

Таким образом, в министерском (исполнительном) делопроизводстве сформировалась сложная, многоступенчатая, но не вполне эффективная система контроля исполнения документов, во многом обусловленная сложной иерархической структурой управления, громоздкостью аппарата.

Постепенно негативное воздействие на деятельность организаций громоздкого и неповоротливого делопроизводства, чрезмерно медленного прохождения документов начинает проявляться все явственней. В связи с этим во второй половине XIX – начале XX в. отдельные ведом-

ства предпринимают попытки реформирования в рамках одного министерства или учреждения. Меры по рационализации делопроизводства затрагивают и организацию контроля исполнения.

Например, в Канцелярии попечителя Московского учебного округа с целью ускорения исполнения поручений была упрощена обработка документов. Пометки на документах (о получении, регистрации, направлении на исполнение, об исполнении) делались с помощью механических нумераторов и штампов. Была детально продумана последовательность обработки и исполнения документов. На каждом входящем документе ставилась дата получения. При регистрации документа на нем ставился штамп, в котором указывались название канцелярии, дата и номер документа, стол, где он должен исполняться, номер дела, в которое подшивали документ после исполнения. Таким образом, уже на этапе регистрации определялся исполнитель документа. На документах, которые подлежали рассмотрению окружного инспектора, от руки или с помощью штемпеля проставлялась его фамилия. Решение вопроса, затронутого в документе, оформлялось резолюцией, которая, как правило, представляла собой готовый текст ответа. Документ с резолюцией инспектора направлялся попечителю, который обычно выражал свое согласие с решением и делал отметку «согласен». После этого чиновники соответствующих столов канцелярии составляли ответ, включая в него текст резолюции. На документе сначала от руки, позднее – с помощью специального штемпеля делалась отметка об исполнении («исполнено» и дата исполнения) [см.: Илюшенко, с. 43].

В 1911 г. пересмотрена существовавшая система делопроизводства в военном ведомстве. В целях ускорения исполнения документов предлагалось все запросы и жалобы направлять непосредственно тем лицам, от которых зависело разрешение вопроса. И ответ должен былсылаться тому должностному лицу или учреждению, от которого документ был получен. Вместо одной категории определения срочности исполнения – «спешно» – стали употреблять две: «спешно», что означало немедленное исполнение, и «срочно», что означало исполнение к определенному сроку. Предлагалось неисполненные документы хранить отдельно от документов, по которым не требовались предварительные запросы. Именно в военном ведомстве было дано определение термину «исполненная бумага». Исполненным документ считался тогда, когда затронутый в нем вопрос «разрешен окончательно и об этом в случаях, когда это нужно, послано соответствующее уведомление» [см.: Илюшенко, с. 45].

В этом же ведомстве в процессе регистрации и контроля исполнения документов в отдельных случаях применялась карточная система регистрации.

В конце XIX – начале XX в. карточная система регистрации контроля исполнения документов вызывает в России определенный интерес. Одно из первых упоминаний картотек в отечественной литературе относится к 1890 г., когда выходит книга Н. И. Шишкова «Счетоводство для неграмотных». А в 1902 г. в Петербурге создается фирма «Главный склад Шведско-Американской конторской мебели», занимавшаяся (в числе прочего) устройством и оборудованием делопроизводств по карточной системе [см.: Медведев]. Идея записывать данные на одноразмерных карточках, из которых формировались картотеки, была весьма прогрессивна для отечественного делопроизводства рубежа XIX–XX вв. Но широкое распространение картотеки в сфере делопроизводства получили позже.

В первые годы советской власти огромное значение организации контроля исполнения придавал В. И. Ленин, считая проверку исполнения наиболее важной функцией управления. Он неоднократно указывал, что после принятия решения и выдачи заданий подчиненным необходим систематический, действенный контроль за четким и своевременным выполнением поручений. В своих работах В. И. Ленин неоднократно давал конкретные указания по вопросам организации контроля исполнения документов. В частности, он предлагал создать несколько образцовых учреждений с целью выработки наилучших приемов работы и методов контроля исполнения с целью последующего перенесения их в другие учреждения [см., напр.: Ленин, т. 45, с. 152–159; т. 54, с. 121–122]. Придавая первостепенное значение проверке фактического исполнения документов, Ленин уделял много внимания постановке техники контроля. В 1922 г. при его непосредственном участии была выработана особая форма карточки (которую в современных терминах можно назвать регистрационно-контрольной). При этом он настаивал, чтобы в карточку были включены только графы, обязательные для заполнения. Графы, которые заполнять затруднительно, на практике заполняться не будут, поэтому включать их в карточку не следует. Работу по ведению контрольной картотеки он поручил специальному сотруднику и неоднократно проверял правильность заполнения карточек и ведения картотеки. Два раза в месяц Ленин требовал представлять ему краткие отчеты о том, как осуществляется проверка исполнения [см., напр.: Фотиева].

1920-е гг. были чрезвычайно плодотворными с точки зрения организации исследований в области научной организации управленческого труда (НОУТ) и делопроизводства в частности. В этот период появляется несколько оригинальных отечественных научных школ в области научной организации труда и теоретических основ управления. Был создан не только особый Институт техники управления (ИТУ) при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР, но и целая сеть общественных организаций, институтов и лабораторий, занимавшихся вопросами НОТ и делопроизводства. Для координации работы по НОТ в масштабах всей страны в 1923 г. был образован Совет научной организации труда, производства и управления (СовНОТ). Он стал постоянно действующим совещательным органом при коллегии НК РКИ (Рабкрин) СССР и был призван вырабатывать основные принципы техники администрирования и научной организации управления и, в частности, его документационного обеспечения. В составе Рабкрина был образован отдел административной техники (АТО). В 1925 г. был создан Оргстрой, а в 1926 г. Государственный институт техники управления (ИТУ). Эти организации работали в постоянном контакте. Деятельность Оргстроя носила преимущественно прикладной характер, а ИТУ больше внимания уделял теоретическим исследованиям в области управления. Реализация теоретических положений проходила по линии Оргстроя или осуществлялась силами самого института, имевшего тесные связи с низовыми органами НОТ (опытно-рационализаторскими станциями, оргбюро предприятий, ячейками по НОТ, лабораториями и др.) [см.: Митяев, с. 105–113].

Наиболее интересные и перспективные разработки проблем делопроизводства велись в ИТУ. Одним из основных направлений были вопросы контроля исполнения документов. В проекте «новой системы делопроизводства» ИТУ излагались общие принципы, на основании которых оптимизировалась деятельность организаций. В частности, предполагалось, что контроль исполнения документов должен быть проверкой по существу, а не носить формальный характер. Этот принцип звучит актуально и сейчас. В подготовленном ИТУ проекте «Общих правил документации и документооборота», изданных в 1931 г., был раздел, посвященный принципам организации и технологии контроля исполнения документов. Несомненный интерес представляли рекомендации АТО НК РКИ СССР по введению централизованных карточных систем регистрации документов, с помощью которых можно было не только эффективно организовать справочную работу, но и контроль исполнения документов [История..., с. 89–99].

В 1932 г. ИТУ был закрыт. Все работы были прерваны, Общие правила не были доработаны и утверждены. Позже был ликвидирован и Наркомат рабоче-крестьянской инспекции. Движение за научную организацию труда было свернуто, прекратили работу ведомственные и вневедомственные органы рационализации, закрыты все периодические издания, освещавшие вопросы управления и делопроизводства. Прекратились научные разработки проблем документирования и организации работы с документами. В истории делопроизводства начался длительный период ведомственного регулирования работы с документами. Каждое ведомство решало их по-своему.

Интерес к делопроизводственной основе управления возрождается к началу 1960-х гг., когда осознается необходимость формирования единой системы делопроизводства. Разработка Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) была поручена Всесоюзному научно-исследовательскому институту документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), учрежденному в 1966 г. в рамках Главного архивного управления (Главархива) СССР. Разработка и внедрение ЕГСД были выполнены в несколько этапов: 1965 г. – подготовка материалов; 1967 – разработка методической программы исследований; 1970 – создание проекта Основных положений ЕГСД. В 1973 г. Основные положения ЕГСД были одобрены Госкомитетом СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам, ведомствам и организациям для использования. Основные положения ЕГСД содержали раздел «Организация контроля за исполнением документов» [ЕГСД].

В конце 1980-х гг. на основе ЕГСД была создана Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ). Основные положения системы в 1988 г. были утверждена приказом Главархива СССР. При неоднократных переизданиях ГСДОУ редактировалась и актуализировалась.

Основные положения ГСДОУ содержат п. 3.3 «Контроль исполнения документов» [см.: ГСДОУ, с. 35–37]. В этом подразделе изложены основные принципы организации контроля исполнения документов и выделены его этапы: постановка документа на контроль; проверка своевременного доведения документа до исполнителя; предварительная проверка и регулирование хода исполнения; учет и обобщение результатов контроля исполнения документов; информирование руководителя. Определяется, что документ считается исполненным и снимается с контроля после выполнения заданий, запросов, сообщения результатов заинтересованным организациям и лицам или другого документированного

подтверждения исполнения. Отдельный пункт касается сроков исполнения документов: указывается, что сроки исполнения могут быть типовыми и индивидуальными; отмечается, что сроки исполнения исчисляются в календарных днях с даты подписания (утверждения) документа, а поступивших из других организаций – с даты их поступления. Особо оговаривается, что приостанавливать или отменять исполнение документов имеет право только автор документа, вышестоящая организация и органы госнадзора. Отдельным пунктом регламентируется организация контроля исполнения в условиях традиционной обработки документов, т. е. с помощью контрольной картотеки. В п. 4.3 («Автоматизация работы с документами») есть пункт, в самых общих чертах характеризующий автоматизированный контроль исполнения. В прил. 6 приводятся правила заполнения основных реквизитов регистрационно-контрольных форм (РКФ), в прил. 10 – перечень типовых сроков исполнения документов.

До середины 1970-х гг. в государственных учреждениях и на предприятиях широко использовались традиционные контрольные (или срок-овые) картотеки. В качестве контрольных карточек использовались, как правило, РКК (регистрационно-контрольные карточки), рекомендованные ГСДОУ. В процессе постановки документа на контроль заполнялись соответствующие графы РКК. Срок исполнения отмечался на календарной шкале карточки, для наглядности использовались различные графические пометки, цветные индикаторы и т. п. Для контроля различных видов документов иногда использовались РКК различных цветов.

Карточная система контроля была чрезвычайно трудоемка. В зависимости от содержания на каждый подконтрольный документ заполнялась одна или несколько карт контроля. Как правило, на одно поручение, на один срок исполнения и на одного ответственного исполнителя составлялась отдельная карточка. Зачастую каждая РКК заполнялась в двух экземплярах, первый оставался в контрольной службе, а второй направлялся ответственному исполнителю вместе с контролируемым документом.

Карточки в контрольной картотеке систематизировались по срокам исполнения поручений. Небольшая контрольная картотека состояла из одного картотечного лотка, разделенного на 31 рубрику (соответственно дням месяца) и нескольких дополнительных рубрик, в которые помещались карточки на просроченные документы, на документы, исполнение которых запланировано на последующие месяцы. При значительном объеме контролируемых документов картотека состояла из нескольких картотечных лотков, каждый из которых состоял из 31 рубрики.

В одной лотке размещались карточки на документы текущего месяца, в другой – карточки на просроченные документы, в третьей – карточки на поручения следующих месяцев и т. п.

Ежедневно сотрудник, осуществляющий контроль, просматривал карточки в рубрике сегодняшнего дня и три-пять последующих рубрик. По результатам просмотра он напоминал по телефону соответствующим исполнителям о наступлении или приближении срока исполнения.

Кроме напоминаний по телефону, исполнителям еженедельно выдавались справки-напоминания с перечислением контролируемых документов. Руководителю организации и его заместителям еженедельно направлялись ведомости контроля с перечнем контролируемых, просроченных, выполненных документов, отчеты о состоянии исполнительской дисциплины. Составление этих документов даже при условии использования специальных бланков занимало значительное время. Подобная практика с незначительными особенностями в зависимости от специфики деятельности организации была в 1970-е гг. чрезвычайно распространена [см., напр.: Инструкция..., с. 35–40].

Именно в этот период формируются основные принципы организации контроля исполнения документов, многократно воспроизводимые в учебниках, учебных пособиях, нормативно-методических документах разных лет.

В контрольной деятельности четко прослеживались две составляющие. Первая – контроль исполнения документов по существу поставленных в них вопросов. Этот контроль осуществляли руководители различных рангов. Вторая составляющая – контроль за своевременностью исполнения и контроль соответствия формы создаваемых документов их содержанию. Этот формальный контроль осуществляли сотрудники делопроизводственных или специальных контрольно-инспекторских служб. Операции этого предельно формального контроля носили достаточно рутинный характер. Сотрудники, его осуществлявшие, недостаточно разбирались в контролируемых поручениях, не могли оказать влияния на ход исполнения, поскольку имели весьма низкий уровень компетенции. При оценке исполнительской дисциплины зачастую учитывались лишь формальные показатели, например, количество документов, просроченных исполнением.

Несмотря на то, что автоматизация контроля исполнения документов в ГСДОУ отводилось весьма скромное место, на практике компьютерные технологии контроля активно внедрялись еще с середины 1970-х гг. В отечественной практике контроль исполнения стал первой автомати-

зированной делопроизводственной функцией. И это не удивительно, поскольку организация контроля исполнения в условиях реализации традиционной технологии была чрезвычайно трудоемка и не всегда эффективна. Контролировались далеко не все документы, требующие исполнения, а только самые важные, поскольку сплошной контроль требовал большого штата контролеров.

С середины 1970-х гг. начинается повсеместное внедрение автоматизированных систем контроля исполнения документов (АСКИД, АКИД). Первоначально рекомендовалось внедрять АСКИД в организациях с объемом документооборота 100 тыс. и более в год, затем в организациях с объемом контролируемых документов более 1 тыс. Но на практике различные варианты АСКИД внедряли у себя (за малым исключением) все предприятия и учреждения, имеющие вычислительные центры. Различные варианты АСКИД разрабатывали разные министерства и ведомства, отдельные крупные предприятия. Удачным был опыт автоматизации делопроизводства, в частности контроля исполнения, в Минприборе СССР, Минэнерго СССР, объединении «Светлана» (Москва), ПО «Уралмаш», СНИТИ, ЦНИИМ (Свердловск), других научно-исследовательских институтах, научно-производственных объединениях. Проблемы автоматизации контроля обсуждались на страницах профильных журналов [см., напр.: Балин, Петербуржцев]. Многие разработки этого профиля были удостоены дипломов и медалей ВДНХ.

Основной целью внедрения АСКИД являлось обеспечение предупредительного контроля исполнения документов с помощью вычислительной техники (больших ЭВМ). При некотором различии любая АСКИД была рассчитана на решение следующих задач: информирование исполнителей и руководителей различного уровня о документах, срок исполнения которых истекает, и о документах с истекшим сроком исполнения (просроченных поручениях); информирование руководителей о ходе исполнения документов, об исполнении определенных групп документов, о состоянии исполнительской дисциплины. Задачи решались в двух режимах: предупредительном – до истечения сроков исполнения и контрольном – после истечения сроков исполнения.

Решение первой задачи было очень важным, так как должно было обеспечивать руководство организации информацией о поручениях, исполнение которых находилось под угрозой срыва. Традиционная «бумажная» технология контроля, за редким исключением, предполагала информирование о срыве сроков исполнения постфактум.

В утвержденную в 1979 г. Унифицированную систему организационно-распорядительной документации была включена подсистема унифицированных форм документов, обеспечивающих функционирование автоматизированного контроля документов АКИД. Подсистема включала инструкцию по применению подсистемы, форму регистрационно-контрольной карточки, типовой формуляр выходного документа, который мог трансформироваться вычислительным центром в различные перечни, справки-напоминания исполнителям, ведомости контроля для руководителей, справки о состоянии исполнительской дисциплины и т. п. документы [см.: УСОД, с. 119–132].

Контрольно-инспекторская служба (КИС) в органах власти и управления могла входить в состав службы ДОУ или быть самостоятельным подразделением (например, инспекция при министре, группа контроля, иное контролирующее подразделение). В большинстве организаций КИС не создавалась, а функции контроля исполнения поручались делопроизводственной службе или секретариату. Далее автор обозначает термином «КИС» сотрудника или сотрудников, осуществляющих контроль исполнения, независимо от фактического названия структурного подразделения.

АКИД (с некоторыми локальными нюансами) функционировала следующим образом. Сотрудник, осуществляющий предварительное рассмотрение документов, выявлял документы, подлежащие контролю. Предварительное рассмотрение документов поручалось высококвалифицированному специалисту, хорошо знающему структуру организации и функции структурных звеньев, как правило, референту или помощнику руководителя, руководителю делопроизводственной службы.

Делопроизводственная служба регистрировала документы, заполняя РКК. На документы, содержащие несколько поручений, заполнялось соответствующее число РКК. Каждая РКК стала заполняться только в одном экземпляре, поскольку с появлением справок-напоминаний отпала необходимость направлять копии РКК исполнителям, хотя некоторые организации долго сохраняли малооправданную практику направления копии РКК исполнителям вместе с контролируемым документом. КИС кодировала информацию о контролируемых документах с помощью специальных справочников-классификаторов, разработанных совместно с сотрудниками информационно-вычислительного центра (ИВЦ). Для заполнения РКК часто использовались организационные автоматы (агрегированные комплексы, включающие электрическую пишущую машинку и перфорационную приставку или иное устройство записи информации

на машиночитаемый носитель), что позволяло одновременно переносить информацию на машинный носитель (перфоленту или перфокарты). КИС передавала перфоленту или перфокарты с информацией в ВЦ.

В ИВЦ данные вводили в память ЭВМ, формируя электронный банк данных о контролируемых документах, обрабатывали данные и выдавали сотрудникам КИС машинограммы выходных форм (справки-напоминания исполнителям, перечни документов и т. п.). КИС один или два раза в неделю рассылала справки-напоминания исполнителям, а ведомости контроля – руководителям.

Ответственные исполнители проставляли в справках-напоминаниях информацию о ходе исполнения документов и передавали их обратно в КИС. Информацию об исполнении документов КИС кодировала и передавала в ВЦ, откуда получала ведомости исполненных документов и иные выходные формы для представления руководителю организации и его заместителям [см., напр.: Контроль..., с. 5–15].

Перевод контроля исполнения на электронную технологию существенно снизил трудоемкость контрольных операций. Это, в свою очередь, позволило не только расширить круг документов, подлежащих контролю, но и сделать контроль действительно предупредительным.

В этот период формируется один из основных критериев исполнения документа. Как известно, снять документ (поручение) с контроля может только должностное лицо, поставившее его на контроль. Эта операция упрощается – документ снимается с контроля контрольно-инспекторской службой после подписания руководителем документа, подготовленного в порядке исполнения поручения. Подписать документ может только руководитель, поставивший поручение на контроль. Во избежание недоразумений при подаче на подпись руководителю документа, подготовленного в порядке исполнения поручения, к нему должен быть приложен подконтрольный документ. Таким образом, подписание руководителем документа, подготовленного в порядке исполнения поручения, становится свидетельством исполнения и основанием для снятия документа с дальнейшего контроля. Это предотвращает многократные обращения сотрудников КИС к руководителю по поводу исполнения каждого документа, повышает ответственность исполнителей и сосредоточивает внимание руководителя лишь на тех поручениях, исполнение которых произведено с отступлением от плановых сроков.

В данный период окончательно формируется понятие «исполнительская дисциплина», которая трактуется как четкое и своевременное исполнение работником документов, выполнение приказов, распоряжений,

письменных и устных указаний руководителей. Делаются попытки получить количественную оценку данного показателя, применяя коэффициент исполнительской дисциплины. Первоначально этот коэффициент рассчитывался исходя из соотношения количества документов (поручений), выполненных работником или структурным подразделением, к общему числу поручений, полученных за определенный период. Несколько позже при расчете коэффициента исполнительской дисциплины отдельного работника или структурного подразделения стали учитываться коэффициенты важности исполненных (или просроченных) документов. В некоторых организациях коэффициент исполнительской дисциплины учитывался при расчете премиальных выплат.

Переход во второй половине 1990-х гг. от больших ЭВМ к персональным компьютерам, позволил сделать системы контроля исполнения документов и поручений более удобными. Первоначально для реализации этой задачи разрабатывались однопользовательские программные продукты, которые устанавливались на персональном компьютере в секретариате или делопроизводственной службе. В основе такой системы – электронная регистрационная карточка (ЭРК) – электронный аналог традиционной бумажной РКК. Совокупность электронных карточек представляет собой единую электронную базу данных контролируемых документов и поручений. База данных позволяла сотруднику КИС, реализуя различные поисковые запросы, формировать справки-напоминания исполнителям, различные ведомости контроля, справки о ходе исполнения отдельных документов и т. п. Эти документы формировались в виде изображений на мониторе компьютера. Но поскольку системы были однопользовательскими, электронные документы приходилось распечатывать на принтере для рассылки исполнителям и информирования менеджеров различных рангов. Тем не менее, трудоемкость контрольных операций и время информирования исполнителей и руководителей сократились на порядок. Стало возможным ежедневно распечатывать и рассылать в структурные подразделения справки-напоминания, а ведомости контроля и справки о состоянии исполнительской дисциплины представлять руководителям по их запросам.

Снижение трудоемкости и «рутинности» контрольных операций позволило поручать организацию контроля не техническим работникам (слабо разбирающимся в существе контролируемых поручений), а квалифицированному персоналу секретарей-референтов, помощников, персональных ассистентов. Эти специалисты прекрасно знали структуру организации, ее текущие и приоритетные задачи, распределение обязанностей

между структурными звеньями. Они не ограничивались формальным отслеживанием сроков исполнения поручений. Непосредственные помощники руководителей могли своевременно выявить возникающие проблемы и вовремя информировать руководителей, а в некоторых случаях и оказать помощь в организации исполнения. Подобная практика становится достаточно характерной для ряда вновь создаваемых организаций сферы бизнеса.

Но коренные изменения в технологии контроля исполнения документов произошли в результате объединения персональных компьютеров в корпоративные вычислительные сети. Реализация систем контроля исполнения в корпоративных сетях сделала эти системы более эффективными. В конце 1990-х гг. было разработано значительное количество сетевых программных продуктов для организации контроля исполнения документов и поручений. Как правило, эти решения различных разработчиков были подсистемами АСДОУ различной степени комплексности.

В настоящее время любые системы электронного документооборота (СЭД) включают подсистемы контроля исполнения документов и поручений. Примечательно, что в основе функционирования СЭД лежит ранее упомянутая электронная регистрационная карточка (ЭРК), т. е. предшествующая технология воспроизводится на более высоком технологическом уровне. Использование электронных регистрационных карточек в современных автоматизированных системах лишний раз свидетельствует о том, что отечественная система контроля исполнения документов, равно как и документационное обеспечение управления в целом, — это явление национальное, обусловленное спецификой российской системы управления.

Сетевые решения позволяют не только отказаться от бумажных справок-напоминаний и ведомостей контроля, но осуществлять контроль исполнения в режиме реального времени. Введенная контрольно-инспекторской службой (представленной зачастую помощником руководителя) информация о поручении немедленно становится доступной для исполнителя. Одновременно он получает и контролируемый документ в электронной форме представления. Исполнитель непосредственно на рабочем месте, на дисплее своего компьютера получает удобно организованную информацию о контролируемых документах и поручениях. Эта информация может быть организована по разнообразным критериям (срокам исполнения, корреспондентам, тематике и т. п.). Столь же оперативно исполнитель может информировать руководство и контрольно-инспекторскую службу о ходе исполнения.

В идеальном варианте реализуется примерно следующее решение. Сотрудник организации приходит на работу, включает свой компьютер и получает электронную справку-напоминание о документах и поручениях, которые ему надлежит выполнить. Только после того, как он занесет сведения о ходе исполнения поручений в соответствующие поля справки и отправит ее в КИС, он может приступить к дальнейшей работе. В результате база данных контролируемых документов пополняется актуальной информацией о ходе исполнения документов в режиме реального времени.

Руководитель организации, иные ведущие менеджеры могут в удобное для них время формировать на дисплеях своих компьютеров исчерпывающую информацию о ходе исполнения документов и поручений. Поиск информации может осуществляться по различным критериям: руководитель получает информацию о ходе исполнения документов по срокам исполнения и исполнителям; о просроченных поручениях; о ходе выполнения того или иного конкретного документа или поручения (или ряда поручений по определенной тематике). При необходимости можно получить обобщенные сведения о состоянии исполнительской дисциплины в том или ином подразделении, об исполнительской дисциплине конкретных должностных лиц.

Справедливости ради, стоит отметить, что не все руководители пользуются возможностями современной СЭД в полной мере, а предпочитают получать информацию о состоянии исполнительской дисциплины от секретарей-референтов, помощников, персональных ассистентов.

Прекрасным примером системы электронного документооборота, включающей функции контроля исполнения документов и поручений, является система «ДЕЛО» – разработчик фирма «Электронные офисные системы» – один из ведущих игроков на рынке офисного программного обеспечения.

Среди прочих многочисленных функций СЭД «ДЕЛО» обеспечивает работу с разными видами поручений, поддерживая любое количество поручений по каждому документу. В работе с каждым поручением принимают участие руководитель, поставивший документ или поручение на контроль («автор» или инициатор), сотрудник, осуществляющий контроль исполнения («контролер»), и исполнитель. Всем этим должностным лицам система предоставляет эффективные инструменты для удобства контроля и исполнения документов. Руководителю – возможность в автоматическом режиме формировать поручения с использованием электронных шаблонов и получать актуальную информацию о состоянии испол-

нения. Исполнителям – получать уведомления о приближении плановых сроков исполнения поручений, своевременно информировать контролирующих о ходе исполнения, получать информацию о движении проектов документов, подготовленных в ходе исполнения поручений. Периодичность отправки уведомлений определяется в настройках параметров подсистемы. Поддерживается возможность задавать периодичность рассылки с указанием, в какие именно дни следует направлять первое, второе и последующие уведомления. Возможно формирование многоуровневых (иерархических) поручений, групповой ввод поручений к однотипным документам. Направление поручений исполнителям, рассылка уведомлений и оповещений производится в автоматическом режиме.

В системе предусмотрен контроль движения исполняемых документов, печать сводок, справок, списков и журналов исполнения поручений и движения документов. В частности, отслеживается направление на согласование и подписание проектов документов, подготовленных в порядке исполнения поручений. Это важно, поскольку, как уже упоминалось, критерием исполнения поручения является подписание проекта документа, подготовленного в порядке исполнения.

В дополнение к стандартному механизму поиска информации о документах и самих документов в системе существуют встроенные инструменты для получения формализованных отчетов, предоставляющих полную информацию о ходе работы с документами. Эта функция позволяет мгновенно получать интересующие руководство статистические данные в соответствии с заданными параметрами. Система автоматически обрабатывает данные и представляет их в виде готового документа в формате Word с возможностью вывода на печать средствами текстового редактора. Возможность гибкой настройки параметров для каждого отчета обеспечивает максимальную точность и качество результатов поиска. Пользователи имеют также возможность создавать дополнительные отчетные и печатные формы произвольной сложности [см.: ДЕЛО].

В последнее десятилетие ряд фирм-разработчиков предлагает решения, обеспечивающие удаленный доступ к системе с мобильных устройств, что делает системы контроля еще более эффективными, позволяя осуществлять оперативный обмен информацией между руководителями и сотрудниками, не только находящимися на рабочих местах, но и за пределами офиса.

При любой системе контроля данные о ходе и результатах исполнения необходимо обобщать и анализировать. На основе результатов анализа исполнительской дисциплины можно разработать меры не только

по ускорению исполнения и повышению исполнительской дисциплины, но и по совершенствованию управления в целом. Одно из главных направлений анализа данных – анализ причин срыва сроков исполнения документов и поручений. Практика позволяет выявить наиболее часто встречающиеся причины: перегрузка руководителей всех уровней; высокая степень централизации полномочий; нерациональная система документооборота; нечеткое распределение обязанностей между структурными звеньями. Современные системы контроля позволяют автоматизировать процесс обобщения данных о состоянии исполнительской дисциплины и анализ причин срывов исполнения поручений.

Использование сетевых технологий позволяет предельно оптимизировать операции контроля, в автоматическом режиме формируя электронную базу данных о контролируемых документах и самих документах в электронной форме. Многократно сокращая трудоемкость контрольных операций, эти системы позволяют передавать контроль исполнения высококвалифицированным сотрудникам.

Итак, организации контроля исполнения документов в нашей стране традиционно уделяется чрезвычайно большое внимание, что обусловлено спецификой организации отечественного управления, во многом понимаемое как последовательное исполнение поручений руководителей различных рангов. Каждый сколько-нибудь значимый документ направляется сначала руководителю организации, который принимает соответствующее решение, формулируя резолюцию. Решение руководителя спускается по инстанциям до конкретного исполнителя. При этом первоначальная резолюция может детализироваться. Внутренние распорядительные документы также передаются непосредственным исполнителям через руководителей структурных подразделений. Перемещение каждого документа отслеживается и фиксируется секретариатом или службой ДОУ, в частности, с целью контроля исполнения поручений.

Подобная модель неизбежно порождает противоречие между децентрализованным процессом исполнения документов и централизованным контролем их исполнения. В условиях традиционной «бумажной» технологии стремление контролировать все сколько-нибудь значимые документы в приближенном к реальному масштабе времени требовало огромных трудозатрат и редко реализовывалось на практике.

Решить эту проблему позволяют современные системы электронного документооборота, реализация которых обеспечивает контроль исполнения всех необходимых документов без значительных трудозатрат.

Для руководства организации возможность контролировать исполнение многочисленных поручений означает повышение качества управленческой деятельности.

Но современные требования к функции контроля исполнения документов не должны ограничиваться только количественными показателями: широтой охвата контролируемых поручений и оперативностью предоставления информации. В условиях рыночной конкуренции для сферы бизнеса, высоких требований к качеству государственных услуг для сферы управления эта функция постепенно изменяет свою направленность, основным критерием эффективного контроля исполнения становится достижение конкретных результатов деятельности как отдельных сотрудников, так и организации в целом.

Традиционно контроль рассматривался исполнителями как ограничение их самостоятельности. Действительно, неудачно спроектированная и неумело реализуемая система контроля может привести (и нередко приводит на практике) к тому, что исполнители ориентируются на удовлетворение требований формального контроля, а не стремятся к достижению конкретного результата.

Вместе с тем, суть контроля заключается в установке стандартов деятельности, измерении фактически достигнутых результатов и осуществлении корректировки, если результаты отличаются от установленных стандартов. Эффективно функционирующая система контроля позволяет обнаружить неизбежные в деятельности любой организации нарушения, ошибки, отклонения от плана и оперативно принять меры к их устранению.

Для того, чтобы контроль был не формальным, а действительно эффективным, необходимо соблюдение следующих условий.

Во-первых, следует задавать приемлемые стандарты деятельности сотрудников организации. Обилие «невыполнимых» поручений, постоянная корректировка сроков, смена исполнителей ведут к снижению доверия к системе контроля в целом.

Во-вторых, важным условием эффективного контроля является качество контролируемых документов и поручений. Содержащиеся в тексте документа или в резолюции руководителя указания о характере исполнения поручения должны быть предельно ясны и ориентированы на достижение конкретного конечного результата. От конкретности и четкости поручения и правильного выбора исполнителя зависят качество и своевременность исполнения задания.

В-третьих, эффективная система контроля исполнения поручений должна обеспечивать оперативную взаимосвязь исполнителя и контролирующего, контролирующего и руководителя организации, при необходимости – непосредственного исполнителя и руководителя. Контролирующий должен не только наблюдать и фиксировать, но и активно воздействовать на процесс исполнения поручения, исправлять положение дел до того, как оно станет критическим. Для этого контролирующий должен обладать соответствующими компетенциями и полномочиями.

Этот блок задач при правильном организационном обеспечении успешно решается в рамках системы электронного документооборота. Так электронная технология совершенствует сферу деятельности, в которой она используется, коренным образом изменяя традиционную систему, в рассматриваемом случае – систему контроля документов и поручений.

Балин Н. К. Применение ЭВМ для контроля исполнения документов в Минэнерго СССР // Совет. арх. 1976. № 1. С. 89–90.

ГОСТ Р 7.0.8–2013. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М. : Стандартинформ, 2013.

ГСДОУ. Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ). Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения. М. : Главархив СССР, 1991.

ДЕЛО. Функциональные возможности системы ДЕЛО // ЭОС : Официальный сайт компании «Электронные офисные системы». URL: https://www.eos.ru/eos_products/eos_delo/function.php (дата обращения: 10.01.2019).

ЕГСД, Единая государственная система делопроизводства (Основные положения) / Некоммерческая интернет-версия КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=36981#04433755840470912> (дата обращения: 10.01.2019).

Илющенко М. П. История делопроизводства в дореволюционной России : учеб. пособие. М. : РГГУ, 1993.

Инструкция по делопроизводству. Свердловск, 1975.

История делопроизводства в СССР : учеб. пособие. М. : МГИАИ, 1974.

Контроль // Толковый словарь Ушакова онлайн. URL: <https://ushakov-dictionary.ru/word.php?wordid=24929> (дата обращения: 10.01.2019).

Контроль исполнения документов и поручений: Стандарт предприятия. Свердловск, 1979. 78 с.

Ленин В. И. Письмо Смольянинову В. А. // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 54. С. 121–122.

Ленин В. И. Постановление о работе замов (заместителей председателя СНК и СТО) // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 152–159.

Медведев М. Эти незаменимые регистрационные карточки [Электронный ресурс]. URL: <https://habr.com/ru/post/177389/> (дата обращения: 10.01.2019).

Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в СССР : учеб. пособие. М. : МГИАИ, 1959.

Нестеров А. В. Философия контроля, надзора и мониторинга // Компетентность. 2005. № 3. С. 3–13.

Петербуржцев А. А. Применение ЭВМ для контроля за исполнением решений в учреждении // Совет. арх. 1974. № 3. С. 20–31.

УСОРД. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Унифицированные формы, инструктивные и методические материалы по их применению. М. : ВНИИДАД, 1982.

Фотиева Л. А. Как работал Владимир Ильич Ленин. М. : Знание, 1954 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=272067&p=3> (дата обращения: 10.01.2019).

УДК 651:34

В. В. Шибаев

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в 2013–2018 гг.

Анализируются несколько основополагающих нормативных актов, которые регламентируют организацию делопроизводства в Российской Федерации в 2013–2018 гг. На их основе рассматриваются основные тенденции развития отечественного делопроизводства в современный период.

К л ю ч е в ы е с л о в а : делопроизводство, документация, документ, система электронного делопроизводства.

В последние годы нормативная база ДООУ в нашей стране постоянно меняется, появилось множество нормативных актов и методических документов, затрагивающих в той или иной степени сферу работы с документами. На наш взгляд, наибольший интерес в данный период представляют следующие нормативные акты:

- ГОСТ Р 7.0.8–2013, закрепивший терминологические изменения в сфере делопроизводства и архивного дела;
- ГОСТ Р 7.0.97–2016, посвященный оформлению организационно-распорядительных документов;
- Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия 2014 г.;